



**MARCOS BARCELLOS DE SOUZA**

**Variedades de Capitalismo e Reescalonamento  
Espacial do Estado no Brasil**

**Campinas  
2013**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**MARCOS BARCELLOS DE SOUZA**

**Variedades de Capitalismo e Reescalonamento Espacial  
do Estado no Brasil**

**Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão – orientador**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO MARCOS  
BARCELLOS SOUZA E ORIENTADA PELO PROF. DR.  
CARLOS ANTONIO BRANDÃO.**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "C. Brandão", is written over a horizontal line.

Orientador

**CAMPINAS  
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

So89v Souza, Marcos Barcellos de, 1980-  
Variedades do capitalismo e reescalonamento espacial do estado no Brasil / Marcos Barcellos de Souza. – Campinas, SP, [s.n.]. 2013.

Orientador: Carlos Antonio Brandão.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.  
1. Capitalismo – Brasil. 2. Estado – Brasil. I. Brandão, Carlos Antonio, 1959-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

13-20-BIE

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Varieties of capitalism and state rescaling in Brazil

**Palavras-chave em inglês:**

Capitalism - Brazil

Estado - Brazil

**Área de Concentração:** Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Carlos Antonio Brandão

Humberto Miranda do Nascimento

Claudete de Castro Silva Vitte

Jeroen Johannes Klink

Victor Ramiro Fernandez

**Data da defesa:** 22-02-2013

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico



**TESE DE DOUTORADO**

**MARCOS BARCELLOS SOUZA**

**Variedades de Capitalismo e Reescalonamento Espacial do Estado  
no Brasil**

**Defendida em 22/02/2013**

**COMISSÃO JULGADORA**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Brandão", is positioned above the name of the first member of the jury.

**Prof. Dr. CARLOS ANTONIO BRANDÃO**  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Humberto M. do Nascimento", is positioned above the name of the second member of the jury.

**Prof. Dr. HUMBERTO MIRANDA DO NASCIMENTO**  
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Claudete de Castro Silva Vitte", is positioned above the name of the third member of the jury.

**Prof. Dra. CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE**  
Instituto de Geociências / UNICAMP

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jeroen Johannes Klink", is positioned above the name of the fourth member of the jury.

**Prof. Dr. JEROEN JOHANNES KLINK**  
Universidade Federal do ABC - UFABC

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Victor Ramiro Fernandez", is positioned above the name of the fifth member of the jury.

**Prof. Dr. VICTOR RAMIRO FERNANDEZ**  
Universidad Nacional Del Litoral/ARG



Para Claudia,

Pela paciência, compreensão e,  
principalmente, companhia.



This inescapable spatial indeterminacy in institutional forms, dynamics, and outcomes, coupled with the necessity for extra-economic regulation of ‘market systems’, means that uneven development and local differentiation will remain fundamental features of the ‘real’ economy. Hence the persistent insecurity of would-be theoretical and methodological orthodoxies in economic geography. This is the price economic geography pays for its substantive interest in, and methodological concern with, what Massey (1984:3) appropriately called the ‘real world in flux’ (Jamie Peck, 2000).

*Epistemologically*, if the real world is infinitely complex, it cannot be exhausted analytically. This excludes any copy theory of knowledge such that the result of an inquiry involves no more (but no less) than the reproduction of the real world in all its complexity (this is the hubristic error of Marx in his 1857 Introduction). Instead, it requires that we select simplifying entry points into that complexity and recognize that all knowledge is partial, provisional, and incompletable (Bob Jessop, 2008).



## **Agradecimentos**

Ao Instituto de Economia da UNICAMP e seus professores.

À Secretaria Acadêmica da Pós Graduação, especialmente Cida, Marinete, Fátima e Alex.

À Professora Arantxa Rodriguez por ter gentilmente me recebido e orientado durante estágio na Universidad del País Vasco.

Ao Professor Jamie Peck pela orientação durante estágio doutoral na University of British Columbia. Agradeço pela generosidade, pelo exemplo de intelectual engajado e pela empolgação contagiante com a qual defende a Geografia Econômica e combate o neoliberalismo.

Aos Professores Trevor Barnes e Jim Glassman pelas conversas sempre escalarecedoras e aos demais membros do grupo de leituras em geografia econômica da UBC pelo ambiente intelectualmente estimulante.

Aos Professores Ester Limonad (Geografia-UFF) e Valeriano Costa (IFCH-Unicamp) pelas importantes contribuições durante Exame de Qualificação dessa Tese.

Aos Professores Victor Ramiro Fernandez (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), Jeroen Klink (CECS- UFABC), Claudete Vitte (IG-Unicamp) e Humberto Nascimento (IE-Unicamp) pela participação, comentários instigantes e sugestões valiosas como membros da Banca de Avaliação durante a Defesa dessa Tese.

Ao Professor Carlos Brandão pelo incentivo em realizar parte substancial desse trabalho no exterior e pela confiança em mim depositada nesses anos.

A CAPES pela concessão das bolsas de estudo que possibilitaram a realização desse trabalho.

Aos meus pais e meus irmãos pelo incentivo e apoio. A Claudia pela companhia.



## RESUMO

Essa Tese pretende oferecer uma contribuição ao debate sobre economia política regional e urbana no Brasil ao explorar as relações entre o Estado, as instituições e as escalas geográficas na produção e regulação do desenvolvimento espacial desigual no país. Para atingir esse objetivo, é necessária uma rigorosa reflexão sobre a produção das escalas e sua relação com a espacialidade do Estado. Partimos da noção de que se a Questão Regional é uma questão do Estado, é necessário aprofundar o entendimento do reescalonamento espacial do Estado e analisar os pressupostos teóricos e manifestações concretas desse fenômeno no Brasil. O debate sobre escalas espaciais e sobre novos processos de des/re-territorialização tem muito a contribuir nas discussões sobre a globalização e sobre a crise regulatória do Estado Nacional. Adotamos uma metodologia processual e uma Abordagem Estratégica-Relacional para analisar o reescalonamento do Estado, partindo da ideia de que a Hegemonia é disputada em múltiplas escalas através de projetos hegemônicos e estratégias de acumulação concorrentes, o que permite estabelecer as relações entre mudanças no bloco hegemônico e nas formas espaciais do Estado. Nesse sentido, nos aproximamos da Abordagem da Regulação e investigamos as relações entre escalas espaciais, acumulação e regulação no Brasil. Busca-se entender as formas de imersão sócio espacial das localidades e suas relações com regimes regulatórios, mecanismos de governança e transformações do Estado. Nesse trabalho, empregamos esses conceitos juntamente com interpretações existentes sobre o Estado Desenvolvimentista no Brasil e aplicamos os diálogos possíveis numa (re)leitura do papel assumido por essa forma de Estado na produção e regulação do desenvolvimento espacial desigual. Partimos da noção de que o tipo de Estado (Desenvolvimentista) brasileiro precisaria, necessariamente, assumir sua realidade de subdesenvolvimento. Pretende-se analisar como a urbanização e o desenvolvimento regional acabam criando formas específicas de deslocamento e de geração de crises regulatórias, assim como estratégias correspondentes de intervenção política para resolvê-las. Discutimos a crise do Estado Desenvolvimentista e as formas como a neoliberalização do Estado passa a comandar os processos de reescalonamento.

Palavras- chave: Capitalismo-Brasil, Estado-Brasil



## Abstract

This thesis aims to provide a contribution to the debate on urban and regional political economy in Brazil by discussing the relationships among the state, institutions and geographical scale in the production and regulation of uneven spatial development. To achieve this goal requires a thorough reflection on the production of scales and their relationship to the spatiality of the state. We start with the notion that if the Regional Question is a matter of the state, it is necessary to deepen our understanding of the rescaling of state space and to analyze the theoretical and concrete manifestation of this phenomenon in Brazil. The debate on spatial scales and new processes of de / re-territorialization has much to contribute to discussions on globalization and the regulatory crisis of the national state. We adopt a procedural methodology and a Strategic Relational Approach to examine the state rescaling, based on the idea that hegemony is played at multiple scales through competitive hegemonic projects and accumulation strategies, which allows establishing the relationships between changes in the hegemonic bloc and spatial forms of the state. In this sense, we adopt the Regulation Approach and investigate the relationship between spatial scales, accumulation and regulation in Brazil. We seek to understand the socio spatial embeddedness of localities and their relationships with regulatory regimes, governance mechanisms and state transformations. In this work, we employ these concepts together with existing interpretations of the Brazilian Developmental State and apply those ideas in a (re) reading of the role played by this form of state at the production and regulation of uneven spatial development. We start with the notion that the Brazilian type of Developmental state must assume its reality of underdevelopment. We intended to examine how urbanization and regional development create specific forms of displacement and generation of regulatory crises, as well as corresponding strategies of political intervention to resolve them. We discuss the crisis of the Developmental State and the ways the neoliberalization of the state will command the processes of rescaling.

Key Words: Capitalism – Brazil, Estado-Brazil



## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

### Capítulo 1 :

Quadro 1.1) Variedades de Abordagens.....	31
Figura 1.1) “Organizando” as Variedades.....	32

### Capítulo 2:

Quadro 2.1) Problema da Governança em Sistemas Econômico-Espaciais.....	51
Quadro 2.2) Heterarquia como Governança.....	55
Quadro 2.3) Concepções sobre o Espaço.....	60
Quadro 2.4) Matriz Espaço-temporal desenvolvimentista.....	62
Quadro 2.5) Variantes do SWPR.....	66
Quadro 2.6) Governança e Cidades Empreendedoras.....	68

### Capítulo 3:

Quadro 3.1) Elementos do Reescalonamento.....	92
Quadro 3.2) Regulação do “ Fordismo Periférico” .....	127
Quadro 3.3) Alcance Espaço-Temporal do Modo de Regulação e Modo de Societalização.....	129
Quadro 3.4) Projetos e Estratégias Espaciais do Estado.....	138
Quadro 3.5) Estratégias Espaciais do ENwC (ou Desenvolvimentismo Espacial).....	175
Quadro 3.6) Projetos Espaciais do ENwC (ou Desenvolvimentismo Espacial).....	177

### Capítulo 4:

Quadro 4.1) Neoliberalização Multiescalar.....	214
Quadro 4.2) Estratégias Espaciais do Estado.....	216
Quadro 4.3) Projetos Espaciais do Estado.....	217



## Sumário

Introdução .....	1
CAPÍTULO 1: VARIEDADES DE, DENTRO E NO CAPITALISMO. ....	11
<b>1.1) Introdução</b> .....	11
<b>1.2) “Velho” Institucionalismo e Capitalismo(s)</b> .....	11
<b>1.3) A abordagem das Variedades de Capitalismos (VoC)</b> .....	15
<b>1.4) A abordagem dos Sistemas Sociais de Produção</b> .....	18
<b>1.5) A Abordagem da Regulação</b> .....	20
<b>1.6) As Variegações do Capitalismo.</b> ....	23
<b>1.7) Da Variedade de Capitalismos à Variedade de Neoliberalismos?</b> .....	25
<b>1.8) Conclusão: “Organizando” as Variedades</b> .....	29
CAPÍTULO 2: SISTEMAS SOCIAIS DE PRODUÇÃO DE COMPLEXOS REGIONAIS E URBANOS .....	33
<b>2.1) Introdução:</b> .....	33
<b>2.2) Modos Locais de Regulação?</b> .....	39
<b>2.3) Governança e Variegação</b> .....	47
<b>2.4) Relacionalidade e Relações</b> .....	56
<b>2.5) Rumo aos Sistemas Sociais de Produção de Espaços Regionais e Urbanos</b> .....	63
<b>2.6) Conclusão</b> .....	72
CAPÍTULO 3: ESPACIALIZANDO O DESENVOLVIMENTISMO .....	77
<b>3.1) Introdução</b> .....	77
<b>3.2) Estado, Sociedade, Economia e Espaço.</b> .....	78
<b>3.2.1) Breves Notas Sobre o Espaço</b> .....	83
<b>3.3) Estado e Desenvolvimento Desigual</b> .....	87
<b>3.4) As Dimensões Sócio Espaciais e o Estado</b> .....	90
<b>3.4.1) Escalas Espaciais e Território</b> .....	91
<b>3.5) Desenvolvimentismo Espacial</b> .....	96
<b>3.5.1) Estado, Sociedade e Economia no Brasil: Situando os Debates</b> .....	97
<b>3.5.2) Desenvolvimentismo(s)</b> .....	105
<b>3.5.3) Imaginário Espacial Desenvolvimentista</b> .....	112
<b>3.6) Breves Notas Sobre a Construção Territorial do Estado Brasileiro: um receptáculo peculiar</b>	117
<b>3.7) O Ajuste Espaço-Temporal Desenvolvimentista</b> .....	121

3.7.1) A Abordagem Estratégica-Relacional .....	134
3.7.2 ) Estratégias e Projetos Espaciais do ENwC .....	137
3.8) A Construção Escalar do Estado Desenvolvimentista .....	145
3.9) A Regulação Espacial Durante o Período Desenvolvimentista-Militar .....	153
3.10) O II PND: Uma Leitura Estratégica-Relacional .....	165
3.11) Conclusão .....	178
CAPÍTULO 4 - (DES)NEOLIBERALIZANDO O BRASIL(?) .....	183
4.1) Introdução .....	183
4.2) A Segunda onda de descentralização (1982-1994) .....	184
4.3) Anos 1980: Inércia ou Experimentação? .....	190
4.4) O <i>roll back</i> do Estado Desenvolvimentista .....	197
4.5) O <i>roll out</i> do Estado Neoliberal .....	203
4.6) O Retorno do Desenvolvimentismo? .....	206
4.7) Conclusão: Uma Nova Forma de Estado .....	220
Epílogo .....	231
Referências .....	233

## **Introdução**

Essa Tese pretende oferecer uma contribuição ao debate sobre economia política regional e urbana no Brasil ao explorar as relações entre o Estado, as instituições e as escalas geográficas na produção e regulação do desenvolvimento espacial desigual no país. A temática das escalas geográficas vem ganhando relevo nas discussões sobre planejamento regional e urbano no Brasil, em debates que incluem a crítica ao desenvolvimento local endógeno, a evolução da governança urbana e metropolitana e a capacidade diferencial de exercício do poder pelos atores no território. Embora essa relevância adquirida seja positiva, é preciso tomar alguns cuidados para que o debate sobre escalas não assuma um aspecto normativo ou essencialista. Em outras palavras, pensamos que as discussões devem priorizar as relações entre as escalas e, principalmente, os processos que provocam mudanças nessas relações (reescalamentos), considerando também a porosidade e maleabilidade das escalas e suas relações com outras dimensões sócio-espaciais.

Também é necessária uma rigorosa reflexão sobre a produção das escalas e sua relação com a espacialidade do Estado. Um primeiro passo é deixar claro que a espacialidade estatal, assim como os processos de reestruturação do Estado, não se resume aos reescalamentos. Ademais, o reescalamento do Estado é um dentre outros tipos importantes, como o reescalamento da acumulação de capital, dos processos de urbanização e das disputas políticas (Brenner, 2009c). Não obstante, se a questão regional é uma questão do Estado (Egler, 2010), é necessário aprofundar o entendimento do reescalamento espacial do Estado e analisar os pressupostos teóricos e manifestações concretas desse fenômeno no Brasil. Conforme pretendemos demonstrar, essas manifestações assumem características particulares no tempo e no espaço, de modo que uma mera transposição de experiências observadas em outros contextos pode ser problemática.

Nesse trabalho, seguiremos a metodologia processual adotada por Neil Brenner (2004, 2009c), segundo a qual o objeto da pesquisa não é uma dada configuração escalar do aparato estatal, nem escalas específicas do poder do Estado. O que nos interessa é entender a seletividade espacial e escalar do Estado como uma expressão, um meio e um produto de estratégias políticas. Dessa forma, assim como Brenner, faremos uso da Abordagem Estratégica-

Relacional, que vem sendo desenvolvida e aperfeiçoada por Bob Jessop (2008) há vários anos. Essa abordagem refuta uma concepção funcionalista, instrumental ou essencialista do Estado e seu objetivo é entender como certas estratégias circulam através do aparato estatal e são selecionadas, retidas e exploradas juntamente com outras estruturas mais amplas de poder. A concepção de que a hegemonia é disputada em múltiplas escalas através de projetos hegemônicos e estratégias de acumulação concorrentes ajuda a conferir um *conteúdo sócio-político* às escalas geográficas. Ademais, permite estabelecer as relações entre mudanças no bloco hegemônico e nas formas espaciais do Estado.

A noção de que a espacialidade do Estado não é fixa, o que não se restringe à sua organização escalar, é fundamental para nossos argumentos. Dessa forma, embora a dimensão espacial do Estado possa parecer óbvia, geralmente sua identificação é no sentido de unidades bem delimitadas. Como diversos autores têm argumentado (Brenner *et al*, 2003), essa concepção incorre no risco de uma concepção estática do poder do Estado e do espaço social. Demais, é preciso evitar o nacionalismo metodológico e a limitação a um imaginário espacial rígido, o que dificulta o reconhecimento de formas espaciais emergentes. O nacionalismo metodológico não pode ser superado considerando-se apenas as relações entre países num cenário geopolítico. Torna-se necessário observar também as transformações nas escalas e na territorialidade estatal, que fornecem informações cruciais sobre a escala nacional. Nesse sentido, o debate sobre escalas espaciais e sobre novos processos de des/re-territorialização tem muito a contribuir nas discussões sobre a globalização e sobre a crise regulatória do Estado Nacional.

No entanto, é fundamental reconhecer que esses debates surgiram num contexto específico: a crise do Estado fordista-keynesiano, o desmonte do aparato de Bem Estar construído no pós-guerra e a desindustrialização verificada em grandes cidades européias. Esses fatores influenciaram uma geração de pesquisadores vinculados à tradição anglo-saxã da geografia econômica, cujas contribuições fornecem parte substancial do arcabouço teórico empregado nessa Tese. A gravidade da crise do fordismo (desemprego, desindustrialização) presenciada por esses pesquisadores e a busca por soluções (acumulação flexível, distritos industriais, o debate sobre pós-fordismo e o ajuste neoliberal) ajudam a explicar porque o fordismo e uma aproximação teórica-metodológica com a Teoria da Regulação Francesa foi tão importante na geografia anglo-saxã, sobretudo entre meados dos anos 1980 e início dos anos 2000.

Como lembra Sara Gonzalez (2004), a tradução “contextual” é importante em qualquer teoria, sendo necessário reconhecer que esta surge para responder a problemas concretos de seu tempo. Sem dúvida, a crise do fordismo apresentou causas e manifestações diferentes em relação à crise do desenvolvimentismo, embora seja possível encontrar também semelhanças e relações, como diversos autores “regulacionistas brasileiros” já demonstraram. Além disso, esses autores já demonstraram também a possibilidade de um diálogo teórico rico com interpretações existentes sobre a acumulação capitalista no Brasil (Conceição, 1989; Faria, 1996; Marques Pereira e Théret, 1998). No entanto, uma aplicação mais eclética de uma teoria - como pretendemos fazer - não significa que seus fundamentos sejam desconsiderados.

Com efeito, a aplicação da Abordagem da Regulação só tem validade se os elementos da regulação e suas relações complexas são estabelecidos e analisados com certa profundidade, caso contrário pode-se caminhar em direção a um uso problemático da teoria. Nesse sentido, é necessário trabalhar as relações entre escalas espaciais, acumulação e regulação (Jones, 1997). A contribuição dos geógrafos regulacionistas britânicos é útil nesse sentido, ao apresentar uma interpretação original sobre a produção das escalas e dos processos regulatórios (conferindo um *conteúdo político-econômico* para as escalas) e ao empregar uma teoria das instituições para entender processos de reestruturação regionais e urbanas que colocam ênfase nas relações de poder e no papel do Estado, refutando o “institucionalismo leve” adotado por algumas vertentes institucionalistas. Ademais, o uso relativamente eclético da Abordagem da Regulação permite um diálogo profícuo com a “economia sempre imersa” de Karl Polanyi, com a abordagem estratégica-relacional do Estado e com uma interpretação neo-gramsciana sobre mudanças de posição num *continuum* de graus de hegemonia.

Nesse trabalho, empregamos algumas dessas relações juntamente com interpretações existentes sobre o Estado Desenvolvimentista no Brasil e aplicamos os diálogos possíveis numa (re) leitura do papel assumido por essa forma de Estado na produção e regulação do desenvolvimento espacial desigual. Em primeiro lugar, ressaltamos a diferença na própria forma do Estado em relação ao que Jessop (2002) classificou como *Keynesian Welfare National State* (KWNS), o que impossibilita de encontrarmos no Brasil algum tipo de “keynesianismo espacial”. O tipo de Estado (Desenvolvimentista) brasileiro precisaria, necessariamente, assumir sua realidade de subdesenvolvimento. Isso implica que as tendências à crise dessa forma estatal e

desse regime de regulação espacial assumem características peculiares. Essas tendências são apresentadas e discutidas ao longo desse trabalho e ao seu final buscamos explorar as condições necessárias para a estabilização de uma nova forma do Estado e as características prováveis do sucessor do Estado Desenvolvimentista.

No Capítulo 1, discutimos as relações entre as manifestações espaciais constitutivas do capitalismo e suas formas de produção de diferenças e as diversas interpretações recentes sob a rubrica de “variedades de capitalismo”. Estas abordagens, que ganharam destaque em áreas como a Ciência Política, Sociologia Econômica e Economia Política Comparada, apresentam como denominador comum a noção de que uma convergência institucional entre países é impossível e que não existe um modelo superior de capitalismo. É realizada uma leitura crítica das principais versões, buscando situá-las com respeito à importância das instituições, dos determinantes políticos e o tratamento conferido ao espaço em cada uma. Ao fim do capítulo, é proposto um diálogo entre elementos dessas vertentes e as variedades de neoliberalismos.

No Capítulo 2, discute-se de forma mais aprofundada as consequências da “virada institucional” na Geografia Econômica anglo-saxã e sua repercussão nos debates sobre as geografias da regulação e da governança. Nesse sentido, tentamos apresentar a produção de espaços regionais e urbanos como um processo regulatório, variegado e relacional. Para tanto, busca-se entender as formas de imersão sócio-espacial das localidades e suas relações com regimes regulatórios, mecanismos de governança e transformações do Estado. Propomos uma construção analítica (Sistemas Sociais de Produção de Complexos Regionais e Urbanos) que destaque os aspectos institucionais, territoriais e não territoriais da governança regional-urbana e as formas extra-econômicas que orientam as diversas estratégias de competitividade das cidades atuais. Discutimos o aspecto multiescalar dos mecanismos de governança e a complexidade envolvida na sua regulação global. A contextualidade desses arranjos institucionais territoriais e o tipo de alianças políticas no território serão essenciais na negociação de processos de reescalonamento do Estado.

No Capítulo 3 realizamos uma leitura do “desenvolvimentismo espacial” praticado no Brasil. Para tal, discutimos primeiro a forma como as relações entre Estado, mercado e sociedade são concebidas em algumas interpretações consagradas e no desenvolvimentismo cepalino. Argumenta-se que as abordagens centradas no Estado geralmente são reféns do

nacionalismo metodológico e correm o risco de serem menos sensíveis aos processos de reescalamento. Nesse sentido, é discutida a relação entre nacionalismo metodológico e a noção da territorialidade do Estado como um receptáculo, presente em algumas interpretações. O receptáculo territorial foi material e discursivamente construído de forma peculiar no Brasil, o que implica que suas “rachaduras” ocorreram em momentos diferentes e foram provocadas por processos distintos em comparação com os Estados europeus. Não obstante, é preciso evitar o risco de cair numa “armadilha territorial” que dificulta a produção de uma imaginação geográfica estendida.

Além da construção territorial, é enfatizada a construção escalar do Estado Desenvolvimentista e sua relação com um ajuste espaço-temporal característico na escala nacional. Seguindo a metodologia processual proposta por Brenner (2004), analisamos como a urbanização e o desenvolvimento regional acabam criando formas específicas de deslocamento e de geração de crises regulatórias, assim como estratégias correspondentes de intervenção política para resolvê-las. Nesse sentido, será dado destaque para a co-evolução de estratégias e projetos espaciais do Estado e sua relação com as forças políticas e o bloco hegemônico ao longo do “desenvolvimentismo espacial”. Esta evolução por sua vez está imbricada com as alterações de rumo e contradições nas estratégias de acumulação e no projeto hegemônico desenvolvimentista, que culminaram na sua crise.

No capítulo 4 será discutido como a neoliberalização do Estado passa a comandar os processos de reescalamento. Adotamos uma perspectiva evolucionária e contraditória do neoliberalismo, na qual esse se transforma na medida em que encontra barreiras à sua difusão e necessita de algum tipo de regulação extra-mercado quando encontra seus limites. Partimos da noção de que não existe uma teoria pronta sobre o neoliberalismo, dado que esse só pode ser entendido por experiências concretas, que o reformatam. Essa concepção processual sobre a neoliberalização se assenta numa abordagem multiescalar e relacional, na qual o neoliberalismo não se resume a ajustes macroeconômicos na escala nacional. Ademais, evita considerações simplistas sobre a “morte” do neoliberalismo e desloca o debate para os complexos efeitos de conservação-dissolução durante a neoliberalização do Estado Desenvolvimentista. Esses efeitos são espacialmente desiguais e são determinados pelas lutas políticas em meio ao choque regulatório contra uma paisagem geoinstitucional marcada por instituições remanescentes do

período desenvolvimentista. O resultado desse confronto (ainda em aberto) será uma nova forma de Estado e um novo regime de regulação espacial.

Cumpramos assinalar que o arcabouço teórico empregado nesse trabalho em sua releitura do desenvolvimento regional e urbano durante o auge e crise do desenvolvimentismo não pretende ser excludente. Com efeito, pretendemos assinalar pontos de potencial diálogo ou fricções com outras tradições do pensamento crítico brasileiro. Por exemplo, a noção de território ou escala utilizadas sob a influência da tradição geográfica anglo-saxã não é necessariamente melhor do que a empregada pela geografia crítica brasileira. Do mesmo modo, a forma eclética com que nos inspiramos na Abordagem da Regulação não pressupõe um afastamento da economia política crítica latino-americana. Não obstante, se uma teoria pode ser aperfeiçoada com a mobilização de um novo vocabulário e uma nova sintaxe (Barnes, 2001) esperamos que esse trabalho possa oferecer uma contribuição nesse sentido e, talvez, contribuir para a criação futura de um novo vocabulário.

## **I. Comentários Sobre o Conceito de Regulação**

É útil, de início, ressaltar a semelhança entre o conceito de regulação, tal qual entendido pela Abordagem da Regulação, e a noção de reprodução das relações sociais de produção defendida por Lefebvre (1973). Ambos partem de uma recusa à primazia do estudo das forças produtivas (reprodução dos meios de produção) e do economicismo presente em leituras mais ortodoxas do marxismo ou em sua versão estruturalista althusseriana. Em outras palavras, dedicam-se a entender as condições de permanência, repetição e produção de mudanças nas relações sociais. No plano analítico, evitam o privilégio do modo de produção como conceito fechado, dada a incapacidade do capitalismo se reproduzir totalmente através da forma valor, e buscam avançar em níveis de análise e conceitos mais concretos-complexos que possibilitem uma periodização mais sofisticada diante das transformações do capitalismo e expliquem diferentes relações sociais de exploração, dominação e poder. Com efeito, tanto a noção de regulação como a de reprodução das relações sociais almejam evitar o “engessamento” do modo de produção e avançar de maneira a captar a dimensão do “vivido” e suas mudanças. Esse foco permitiria compreender a resiliência do capitalismo, ou seja, como este se recompõe durante e depois de

momentos críticos. Entretanto, apesar das semelhanças assinaladas, cabe lembrar que as duas correntes de pensamento seguem trajetórias analíticas singulares.

As principais críticas de Lefebvre (1973) residem na coesão exagerada presente no conceito modo de produção, que coloca a coerência acima da contradição. Por outro lado, as relações de produção encerram contradições, sejam elas de classe, sociais ou políticas (p.72). Isto não significa que devemos “sobrepôr o modo de produção às relações de produção como a coerência à contradição” (idem), mas pensar a dialética entre os termos. Assim, “nem os princípios de coesão podem exterminar as contradições, nem estas podem destruir os mecanismos reguladores até a revolução” (p.81).

Destarte, a contradição não pode ser entendida como uma mera variação num todo estruturado, mas como uma necessidade da reprodução capitalista. Nas palavras do autor:

A hipótese que aqui se opõe [à construção sistêmica e estruturalista] será a seguinte: nunca existe um sistema acabado, mas esforço no sentido de sistematização – no sentido da coerência e da coesão – a partir das *relações de produção* e das suas *contradições*. Os homens de ação, os homens de Estado, sempre tentaram reduzir esse conflito, ou, pelo menos atenuar-lhes as consequências (...). Tentam extrair uma coesão do caos das contradições, apoiando-se nos mecanismos reguladores (...). É quando a sistematização começa a ter êxito que a explosão se prepara. A finalidade mascara a deterioração. (idem, p. 75-6; grifos no original).

Nesse sentido, a principal crítica de Lefebvre ao marxismo estruturalista é de que a reprodução das relações de produção se reduz a um mero reforço, ou uma duplicação da mecânica sistêmica. Este reforço seria garantido pela intervenção do Estado e dos aparelhos ideológico e repressivo, através do seu (suposto) poder de reduzir as contradições. No entanto, o Estado, segundo Lefebvre, não pode assumir um caráter tão funcionalista. Como *locus* crucial da estratégia, é incapaz de saber *a priori* a estratégia global decorrente do encadeamento de decisões de diversos agentes com objetivos, interesses e vontades próprias. Isto não significa que o Estado não tente impor uma lógica através do planejamento e da busca pela coerência. Pelo contrário, as estratégias do Estado resultam de um emprego da forma lógica, como no controle das cidades como centros e no ordenamento territorial, mas esta se relaciona dialeticamente com o espaço social e implica em conflitos.

Assim, a reprodução das relações de produção ocorre não apenas na sociedade, mas no espaço, que reflete as contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e (principalmente) das relações sociais de produção. Ao longo destas transformações, ocorre uma modificação qualitativa daquelas relações enquanto novas centralidades são criadas e destruídas; o espaço se torna alvo da homogeneização e parcelização/fragmentação; da reprodução e contestação; da tentativa de dominação do urbano pelo Estado; da disseminação das formas de poder e das formas de resistência que se espalham pelo espaço social. Desta forma, o espaço traz à tona as contradições e modificações que ocorrem durante a reprodução social e, mais ainda, ilustra a *produção* de novas relações sociais e espaciais no seio dessa reprodução. Neste sentido, Lefebvre alerta que é enganoso entender a reprodução social sob a ótica da inércia ou do controle pleno.

A oposição ao estruturalismo althusseriano também é um das preocupações principais da Abordagem da Regulação<sup>1</sup>. A ênfase exagerada na reprodução e nas forças produtivas à custa das contradições inerentes às relações sociais provocou a crítica dos regulacionistas, definidos como “os filhos rebeldes de Althusser” (Lipietz, 1987). Para esses autores, o ponto de partida é considerar a sociedade como uma rede de relações sociais, cada uma delas contraditória. Dessa forma, não é fácil viver nesta rede de relações onde a crise é a situação normal e a não-crise um evento fortuito. Observando que em dadas circunstância esse evento ocorre e se prolonga por tempo considerável, os regulacionistas passam a estudar como o capitalismo se reproduz de forma estabilizada a partir de determinados padrões de relações e comportamentos, que ocorrem no nível do “vivido” (*habitus*) e se agregam num padrão de instituições (modo de regulação). Com efeito, sua preocupação é como pode ocorrer reprodução dado o caráter contraditório das relações sociais, o que resume o sentido atribuído à regulação. Em outras palavras, a proposta é “perguntar como, apesar e através do caráter contraditório das relações sociais, uma unidade de relações é reproduzida” (idem, p.4). Neste sentido, quando estudam as estruturas, buscam preenchê-las com sujeitos, contradições e crises.

Uma nítida diferença entre os regulacionista e Lefebvre reside na maior importância dada por aqueles às instituições. Para Lefebvre, o problema da análise institucional é que esta tende a analisar as instituições em separado e de forma funcional, sendo relativamente simples

---

<sup>1</sup> Como afirma Alain Lipietz (1987), não se trata exatamente de uma teoria da Regulação, mas de uma abordagem que trata de modos de desenvolvimento em termos de acumulação e regulação.

mostrar como uma instituição reflete uma realidade, porém “mostrar como ela contribui *ativamente* para produzir um reproduzir relações sociais, é outra coisa” (Lefebvre 1973, p.64, grifo no original). Como discutiremos nesse trabalho, é justamente esta “outra coisa” que a Abordagem da Regulação busca explicar, através das interrelações entre as principais formas institucionais que compõem um modo de regulação e o papel deste como guia para o regime de acumulação. Outra diferença reside no tratamento da questão estabilidade/crise. Em primeiro lugar, é preciso fugir de uma leitura vulgar da regulação que exagera a coerência do regime de acumulação e enfatiza a transição de regimes, especialmente numa interpretação equivocada sobre o pós-fordismo. A temporalidade da regulação deve focar especificamente na mudança e não em comparações binárias entre situações passadas e possíveis sucessoras (Gonzalez, 2004). Em outras palavras, “é muito melhor estudar as formas existentes de regulação que estão se posicionando do que pensar em sua coerência” (Lipietz, 1993 *apud* Gonzalez 2004). A evolução destas formas regulatórias, como vimos, é contraditória e não se deve pensar nelas como funcional a um regime de acumulação. A regulação deve ser entendida como um processo, aberto a formas sociais, institucionais e produtivas emergentes, de modo que não estamos diante de uma dualidade coesão/contradição. Os regulacionistas, assim, aceitam a produção de novas relações e novos objetos (e escalas espaciais) durante a regulação. Não obstante, pode-se argumentar que o uso da dialética é mais profundo em Lefebvre, em boa medida devido à aplicação das relações com a lógica formal. Para a Abordagem da Regulação, a dialética se torna mais aprofundada quando se acrescenta uma abordagem relacional ao estudo do Estado, que permite explorar a dialética territorial da forma do Estado e a oposição entre lutas e estruturas (Collinge, 1996). Não obstante esta lacuna parcial no pensamento dos regulacionistas franceses (o “espaço”) cabe ressaltar a grande contribuição de uma “terceira geração” de regulacionistas britânicos que avançaram no entendimento da produção de novos objetos espaciais de regulação, da natureza contingente dos processos regulatórios e, principalmente, das escalas espaciais<sup>2</sup> e sua importância nesses processos e na produção do desenvolvimento espacial desigual.

---

<sup>2</sup> Cabe lembrar que, apesar da importância dada por Lefebvre ao papel das escalas na mudança espacial, este autor não avança muito numa teoria da produção da escala (Smith, 2008). Esse elemento foi melhor trabalhado pelos geógrafos regulacionistas britânicos.



# **CAPÍTULO 1: VARIEDADES DE, DENTRO E NO CAPITALISMO.**

## **1.1) Introdução**

A literatura sobre Variedades de Capitalismos confere às instituições um protagonismo na determinação das diferenças (e, em geral, do desempenho) entre países. Entretanto, a maneira como instituições são definidas terá consequências no tipo de enfoque da análise (macro ou micro); nas relações entre agência humana e estrutura; no papel dos mecanismos de governança; e na interpretação da inércia e possibilidades de mudança institucional. A literatura *mainstream* sobre o tema (VoC<sup>3</sup>) utiliza elementos de inspiração neoclássica e hayekiana, enquanto um tipo de neo-marxismo que mantém o foco na acumulação de capital e entende as instituições como codificação da luta de classes inspira a Abordagem da Regulação; e a influência da imersão social de Karl Polanyi está presente nos trabalhos sobre Sistemas Sociais de Produção.

Este artigo pretende resgatar outras teorias sobre as influências das instituições para o estudo de capitalismos comparados – que não devem limitar-se a capitalismos nacionais -, apontando virtudes e fraquezas na construção de abordagens alternativas à VoC. Por outro lado, argumentamos que estas interpretações apresentam limitações para entender a diversidade espaço-temporal das complexas manifestações do neoliberalismo e para lidar com um espectro mais amplo de diferenças.

## **1.2) “Velho” Institucionalismo e Capitalismo(s)**

Para Geoffrey Hodgson (1996), o enfoque baseado no “velho institucionalismo” de orientação evolucionária de Thorstein Veblen apresenta vantagens em relação às abordagens de inspirações neoclássicas, hayekianas e marxistas. Devido às suas categorias principais de análise, estas abordagens teriam dificuldades em apreender corretamente a trans-historicidade do capitalismo e a necessidade de sua coexistência com subsistemas alternativos para a sua

---

<sup>3</sup> A agenda de pesquisa sob a rubrica de “Variedades de Capitalismos” assumiu considerável ecletismo ao longo dos anos e contém diversas vertentes, cujas principais serão discutidas neste artigo. Doravante, a menção a “variedades de capitalismos” corresponde a esta agenda de pesquisa iniciada em princípios dos anos 90, enquanto o termo “VoC” será utilizado para identificar sua vertente *mainstream*, consolidada com a publicação do livro organizado por Peter Hall e David Soskice, em 2001.

reprodução (suas “impurezas”). Dessa forma, não conseguem constatar que inúmeras combinações possíveis com diversos subsistemas ocorrem em contextos histórica e geograficamente diferenciados, sendo responsáveis pela variedade de capitalismo existentes.

Ao ressaltar a importância das instituições como acumulação histórica de hábitos de pensamento - sujeitos à evolução e seleção - para o entendimento da diversidade de capitalismo, Hodgson chama a atenção para as diferentes formas de imersão social, o que envolverá combinações e limites mais ou menos estáveis entre formas econômicas e extra econômicas. No entanto, sua abordagem tem duas limitações consideráveis: i) seu “princípio da impureza”, como o próprio autor reconhece, carece de profundidade teórica e lógica, sendo, portanto, de difícil operacionalização; e ii) a constatação da coexistência de subsistemas com sistemas hegemônicos em qualquer período da História é acompanhada de uma teorização limitada sobre a especificidade do modo de produção capitalista. Assim, a variedade dos capitalismo “realmente existentes” se restringe à comprovação, no nível nacional, de diferentes estratégias de firmas e corporações imersas em culturas nacionais distintas.

Recentemente, Hodgson (1998; 2009) tem proposto uma aproximação maior com o “Darwinismo Generalizado”, segundo o qual qualquer pressuposto comportamental deve ser passível de explicação baseada em linhas evolucionárias. Esta guinada evolucionária centrada em algoritmos individuais e sistemas de regras está sujeita a críticas como a ausência de discussões aprofundadas sobre interesses e poder, relação capital-trabalho, acumulação de capital e desenvolvimento desigual (MacKinnon *et al*, 2009).

As limitações apresentadas, portanto, devem ser contornadas por meio de: (i) uma análise mais profunda sobre a imersão social com base no trabalho de Karl Polanyi, um autor que apresenta afinidades com o “velho” institucionalismo; e (ii) com uma discussão sobre o que se entende por “capitalismo” no debate das variedades. Argumentaremos que, em algumas das suas versões, este é tomado como um dado ou ignorado, o que influi na direção da análise. Ao “desnaturalizar” o “capitalismo”, pretendemos demonstrar como algumas abordagens encobrem noções sobre mudança política e social.

Segundo Fred Block (2003), o debate das “variedades de capitalismo” não deveria se afastar do estudo e elaboração de conceitos críticos sobre a economia sempre imersa. Isto implica ir além da constatação do princípio da impureza e começar com a premissa “*that any favourable economic dynamic has to be understood as flowing from the interaction among self-interested*

*agents, the actions of the state, and forms of social regulation*". (Block, 2003, p. 25-6). Para tanto, torna-se essencial entender o papel do Estado em moldar as economias realmente existentes, a importância cultural das ideias para a construção dos mercados em diferentes sociedades e a dimensão política, sobretudo a relação dos grupos empresariais com o Estado.

Assim como Hodgson (1996), Fred Block (2003) destaca a incapacidade do essencialismo econômico presente tanto no marxismo ortodoxo como na economia neoclássica em explicar a permanência das variedades. Para distanciar a interpretação neopolanyiana destas vertentes, este autor propõe que os pesquisadores das variedades deveriam se distanciar do termo "capitalismo", assim como Polanyi evitou esta palavra e outras comumente associadas a ela para se afastar do marxismo<sup>4</sup>. A agenda das "variedades" deveria, portanto, estudar variedades *fora* do capitalismo. As diferenças metodológicas e conceituais entre Polanyi e Marx não justificam, no entanto, um passo tão radical. Com efeito, pode-se argumentar que o referencial analítico de Polanyi sempre esteve voltado para a compreensão do sistema capitalista. Segundo Burawoy (2003), Polanyi prioriza o "mercado" para explicar a relação da economia com a sociedade, não em negação ao "capitalismo" ou ao marxismo, mas como crítica à sua vertente mais ortodoxa.

Ao propor a importância das instituições como mediadoras de hábitos de pensamento historicamente cristalizados, Veblen e, conseqüentemente, Hodgson, se aproximam da noção gramsciniana de "senso comum". Entretanto, há uma diferença fundamental: o senso comum reflete o poder ideológico em incutir na concepção de mundo dos trabalhadores a noção de que sua sobrevivência material depende da reprodução do capital. Desta forma, as instituições se reproduzem refletindo uma concepção de mundo de subordinação do trabalho ao capital, ou seja, as variedades *dentro* do capitalismo (Bruff, 2011).

Conforme argumentamos, o marxismo ortodoxo baseado no materialismo histórico não é o melhor referencial para entender a (co) existência de diferentes capitalisms. No entanto, a aproximação de Polanyi e Gramsci na consolidação de um marxismo sociológico (Burawoy, 2003) apresenta elementos importantes para se pensar as variedades. Estes autores dirigem o foco de análise para a sociedade, entendida como um espaço institucional entre o Estado e a economia, e para as relações estabelecidas com ambas as esferas. Ao partir de mundos diferentes (produção em Gramsci e circulação em Polanyi), o diálogo entre os dois autores contém elementos para se pensar a dinâmica das lutas sociais e a possibilidade do "capitalismo se desenvolver em múltiplas

---

<sup>4</sup> Segundo Block (2003), isto fica nítido pela preferência de Polanyi pela expressão *sociedade de mercado*.

direções, assumindo diversas configurações de Estado, sociedade e economia”. (Burawoy, 2003, p. 206). Para tanto, não basta reconhecer hierarquias na ordem internacional e sua capacidade de influenciar lutas hegemônicas nacionais (Gramsci), mas também lidar com a transnacionalidade do “duplo movimento”, pelo qual a sociedade e a economia cruzam fronteiras nacionais, e movimentos de “baixo para cima” se articulam com movimentos de “cima para baixo” nas múltiplas escalas espaciais.

Thorstein Veblen também se afastou do marxismo ortodoxo e do materialismo histórico (e dialético) e, ainda que utilize categorias de análise diferentes de Marx, um diálogo entre ambos não é impossível (Conceição, 2002). Com efeito, preocupações distributivas decorrentes da acumulação diferencial de poder e do conflito inerente entre “negócios” e “indústria” situam sua análise original *dentro* do capitalismo. Não obstante, as limitações apontadas no tratamento das variedades, seja pelo princípio da impureza ou pela ontologia evolucionária, ainda estão para serem superadas.

Com base no que foi exposto, podemos afirmar que: i) a análise das instituições no capitalismo não deve ser separada da reprodução da sociedade capitalista e do Estado e, portanto, deve incorporar os interesses, assimetrias e conflitos sociais de forma ampla e ii) o estudo das variedades de capitalismo deve tentar entender de que maneira as instituições são apropriadas pelas teorias, que lhes atribuem um significado temático, metodológico ou ontológico (Jessop, 2001).

Não obstante as lacunas discutidas, as importantes contribuições de Hodgson (1996) e Block (2003) ao estudo das Variedades de Capitalismos tem um enfoque diferente de outras interpretações que surgiram em meados dos anos 1990. Este debate, inegavelmente escorado por um componente político, em um primeiro momento se concentrava na defesa da viabilidade de um modelo de capitalismo alternativo ao modelo “curto-prazista” Americano, exaltando o desempenho superior dos modelos Germânico e Japonês nos anos 1980. O desempenho favorável da economia norte americana na década seguinte (impulsionado pelo *boom* da “nova economia” e biotecnologia) num quadro de acirramento da competição global e financeirização, deslocou o eixo do debate para o estudo da resiliência à penetração de formas neoliberais nas Economias de Mercado Coordenadas (Amable, 2003; Peck & Theodore, 2007; Brenner, Peck & Theodore, 2010a).

Neste processo, os instrumentos teóricos e conceituais para a percepção e entendimento qualitativo da variedade de capitalismo sugeridos por Hodgson (1996) e Block (2003) foram preteridos em virtude de uma preocupação crescente com a relação entre instituições e desempenho econômico. Esta mudança é concomitante com o abandono do “velho institucionalismo” e a guinada teórica na economia institucional no pós-guerra, cujo enfoque passou a ser maior nas instituições diretamente relacionadas ao funcionamento dos mercados e pelo aumento do interesse no desenvolvimento econômico comparado, na teoria das firmas e das organizações e na emergência da Nova Economia Institucional (Amable, 2003, p. 27).

Para ilustrar estes pontos é realizada a seguir uma comparação entre a abordagem da VoC, com base na Ciência Política; a abordagem inspirada nos “Sistemas Sociais de Produção”, resultante do diálogo entre a Sociologia Econômica e a Escola da Regulação Francesa; e as contribuições originais desta última. Por fim, são apresentadas as principais críticas e sugestões presentes na abordagem de “Variedades do Capitalismo” e a necessidade de incorporar a diversidade de manifestações do neoliberalismo, com base em debates recentes da Geografia Econômica. A ordem de apresentação destas teorias não corresponde a critérios cronológicos, mas à agregação de elementos para a construção de uma abordagem crítica e espacializada sobre a diversidade de capitalismo.

### **1.3) A abordagem das Variedades de Capitalismos (VoC)**

Preocupações com governança industrial e a competitividade nacional decorrentes do comportamento estratégico das firmas imersas em uma matriz de relações macro institucionais que apresentam uma coerência, unidade e lógica formam a base do que veio a ser chamado de abordagem *mainstream* das “Variedades de Capitalismo”, ou “VoC” (Coates, 2005). Ainda que a comparação entre diferentes tipos de capitalismo não possa ser considerada um tema recente (Jackson e Deeg, 2006; Boyer, 2005), ganhou considerável notoriedade com o trabalho de Peter Hall e David Soskice (2001). Ao analisar a firma como instituição central da economia capitalista estes autores estudam seu micro comportamento estratégico considerando sua imersão num ambiente institucional com incentivos e restrições em determinados domínios (sistemas financeiros e governança corporativa; relações industriais; sistemas de educação e treinamento; sistema de governança entre companhias; e relações com seus empregados). Por meio de suas

relações com estes cinco domínios, as firmas precisam resolver problemas de coordenação cruciais para suas competências específicas. Esta abordagem centrada na firma estabelece uma relação causal onde as estratégias são elaboradas em função da estrutura, o que dá margem a uma variedade de comportamentos coerentes com os modos de coordenação via mercado ou via interação estratégica com sindicatos, intermediação financeira, entre outros (Hall e Soskice, 2001; Hall e Gingerich, 2004).

Peck e Theodore (2007) apontam um problema metodológico na concepção de instituições dominante na VoC. Entender as instituições a partir das firmas e seus problemas de coordenação ignora os componentes sociológicos e seu papel na codificação de compromissos institucionalizados como espaços de exercício de poder. A posição adotada pelos autores da VoC é defendida com o argumento de que se deve evitar superestimar o que os governos podem efetivamente alcançar através de suas políticas. Como consequência desta abordagem mais voltada para o setor privado, verifica-se uma teorização insatisfatória sobre o papel do Estado na economia e na sociedade. Neste procedimento, é possível identificar uma separação entre instituições e sociedade (Bruff, 2011).

Um aspecto decisivo para a VoC é explicar como as instituições interagem, o que é feito recorrendo ao princípio de complementaridade institucional. De acordo com este princípio, a eficiência de um domínio institucional depende do desempenho de outro, de modo que a presença de determinada instituição em dado domínio aumenta a eficiência de outra em domínio distinto (Amable, 2003). Para Jackson e Deeg (2006) esta abordagem tem sérias limitações do ponto de vista da dinâmica da economia política, pois além de não apreender a diversidade de interesses políticos de cada arranjo institucional e sua relação com o Estado, a utilização de elementos da análise econômica mais tradicional leva a uma interpretação da mudança institucional decorrente principalmente de choques externos. Assim, a coesão institucional gerada pelas complementaridades e os mecanismos de ajustamentos a qualquer choque endógeno garantiriam equilíbrios relativamente estáveis, o que reforçaria o caráter *path dependant* da economia.

Para VoC, mercados e hierarquias aparecem como mecanismos de governança dominantes nas LMEs<sup>5</sup>, enquanto as redes e associações prevalecem nas CMEs<sup>6</sup>. A dominância destes mecanismos em determinado domínio institucional reforçaria sua presença nos outros

---

<sup>5</sup> Liberal Market Economies

<sup>6</sup> Coordinated Market Economies

domínios, garantindo a coerência do modelo. No entanto, conforme Colin Crouch (2005) argumenta, esta lógica se assemelha mais à procura por similaridades do que pelos contrastes (e até mesmo acidentes) que “balanceiam” (e *complementam*) a provável coexistência de diferentes mecanismos de governança entre os domínios institucionais. A noção de complementaridade, portanto, deveria ser reformulada para entender distintas formas de encontro entre mecanismos de governança, como consequência da interação de grupos com poder diferenciado que atuam entre os domínios institucionais com o objetivo de lucrar com a *necessária hibridização* e suas consequentes oportunidades de inovação institucional.

Para a literatura baseada na VoC, as oportunidades de mudança institucional são mais restritas. Pressões para mudanças institucionais podem prejudicar a eficiência de complementaridades estabelecidas, mas os mecanismos de ajustes são baseados no padrão de investimentos dominantes em cada economia, reforçando o modelo vigente. Assim, os detentores de ativos transferíveis nas economias de mercado liberais buscarão defender maior flexibilização e menos regulação, com subsequentes conflitos distributivos, enquanto os detentores de ativos específicos nas economias de mercado coordenadas pressionarão por maior apoio institucional para suas atividades através de uma política de defesa regulatória. Mesmo que ocorram reformas em direção à flexibilização em algumas CMEs, geralmente são menos intensas do que no grupo das LMEs (Hall e Gingerich, 2004).

O enfoque da VoC à ordem transnacional é extremamente limitado, pois se resume à ocorrência de choques fortes, raros e externos aos sistemas nacionais. Peck e Theodore (2007) argumentam que as políticas nacionais não estão imersas em regimes, processos e relações transnacionais que ajudariam a entender as hierarquias presentes e a evolução do capitalismo como um sistema interligado e assimétrico. Por outro lado, a VoC também tem se mostrado incapaz de explicar a variedade empírica de setores produtivos que seguem lógicas organizacionais e operacionais diferentes do tipo de especialização assegurado pelo modelo de complementaridades nacionais. Esta dificuldade se torna acentuada pois a hibridização dos mecanismos de governança é ainda mais nítida se a análise for desagregada por setores ou regiões (Crouch, 2005). Assim, além da possibilidade de desafiar a arquitetura institucional predominante no país -ou se articular com ela de maneiras criativas- sistemas produtivos localizados, muitas vezes fortemente integrados com a economia internacional, têm questionado os limites territoriais nacionais estreitos da VoC (Crouch et al, 2009).

#### 1.4) A abordagem dos Sistemas Sociais de Produção

Uma forma alternativa de abordar a diversidade de capitalismo está presente no diálogo entre estudos de governança e a Teoria da Regulação, tendo como base as noções de modos de coordenação e Sistemas Sociais de Produção e uma orientação neo-polanyiana com o foco na imersão social (Jessop & Sum, 2006; Hollingsworth e Boyer, 1997; Peck, 2005, Crouch *et al*, 2001; Block, 2001).

De acordo com esta perspectiva, as instituições de um país ou região estão integradas numa configuração social que é ao mesmo tempo resultado e determinante dos mecanismos de coordenação presentes (Hollingsworth e Boyer, 1997). Para Rogers Hollingsworth e Robert Boyer (p.2), as instituições relevantes nesta configuração são: o sistema de relações industriais; o sistema de treinamento de trabalhadores e gerentes; a estrutura interna das corporações; as relações entre firmas de uma mesma indústria, ou com seus fornecedores e consumidores; os mercados financeiros; os conceitos de justiça na relação capital-trabalho; a estrutura do Estado e suas políticas; e os costumes e tradições com respeito às normas, princípios morais, regras e leis de uma sociedade.

Diferente do que ocorre na abordagem da VoC, a preocupação com os processos de formação dos arranjos institucionais ocupa uma papel central segundo uma lógica institucional onde as instituições são imersas *“in a culture in which their logics are symbolically grounded, organizationally structured, technically and materially constrained and politically defended”* (idem, p.2). Assim, são rejeitadas visões funcionalistas ou evolutivas/voluntaristas dos processos institucionais, em prol de uma abordagem que enfatiza sua imersão e constrangimentos sociais. As formas distintas como as economias são imersas em cada sociedade - onde o Estado desempenhará uma função reguladora, política e coerciva histórica e geograficamente específica - serão responsáveis pela diversidade de arranjos institucionais existentes.

A importância dada à construção institucional assume um papel central nesta abordagem devido à sua ênfase no poder. A ordem constitucional será importante na medida em que se situa no topo de uma hierarquia de instituições e representa o obrigatório processo político de institucionalização em qualquer mecanismo de coordenação e configuração institucional (Boyer e Hollingsworth, 1997).

A noção de Sistemas Sociais de Produção está relacionada à existência de diferentes mecanismos de coordenação econômica: o mercado; hierarquias (com destaque para a firma); redes (alianças estratégicas, *joint ventures*); Estado; associações (sindicatos, associações comerciais) e comunidades. Cada organização, que pode ser formal ou informal, reflete escolhas restringidas pelo contexto social em que estão imersas e a qualidade dos vínculos e confiança presentes nas sociedades. *Não há um meio de coordenação perfeito para todas as atividades/situações, de modo que estes têm que coexistir com importâncias distintas em cada sociedade*, e é esta coexistência que determina a origem e evolução dos sistemas sociais de produção (Boyer e Hollingsworth, 1997). Com efeito, as diferentes combinações de mecanismos de coordenação permitem uma análise da estrutura produtiva e social tanto do ponto de vista horizontal (estudos de caso) quanto vertical (evolução dos sistemas no tempo).

Em geral, ocorre uma coexistência de sistemas sociais de produção em um mesmo país, que podem até ser complementares. Conforme demonstram Crouch *et al* (2001), a importância relativa dos sistemas de produção localizados varia dentro de cada país, e estes mobilizarão de forma diferenciada os mecanismos de governança de acordo com sua especialização produtiva.

A diversidade territorial de coordenação e imersão econômica implica que determinados sistemas de produção são mais efetivos em economias regionais (sistemas de especialização flexível, distritos industriais), ou nacionais (sistemas sociais de produção de massa com qualidade diversificada). A especialização setorial, ao mesmo tempo, reflete e molda determinado sistema social de produção, sendo a superioridade de cada um a consequência de seu arranjo institucional, o arranjo dos seus concorrentes, e do contexto macroeconômico (Boyer e Hollingsworth, 1997).

Coerente com sua inspiração neo-polanyiana e regulacionista, a imersão nacional em um sistema de regras internacional assume um papel importante na explicação. A consequência da crise regulatória na escala nacional foi uma “mudança dupla dos modos de regulação” em direção à supranacionalização e regionalização, o que provocou uma reconfiguração dos mecanismos de coordenação institucional e, conseqüentemente, dos sistemas sociais de produção.

Enquanto os mercados e as alianças estratégicas foram favorecidos pela internacionalização, muitas redes e comunidades proliferaram no nível regional. Os autores contrapõem a imersão social das instituições nacionais do pós-guerra, a um entrelaçamento

(“*nestedness*”) de instituições em todos os níveis espaciais, cujas consequências são: i) uma “causalidade multifacetada” relacionando segmentos sociais e atores complexos, impossível de ser apreendida por abordagens “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”; ii) a inexistência de uma autoridade única com poder de monitorar e regular um sistema tão complexo.

### **1.5) A Abordagem da Regulação**

A abordagem regulacionista (doravante AR) sobre variedades de capitalismo compartilha várias das proposições presentes nos trabalhos sobre Sistemas Sociais de Produção, porém sua metodologia peculiar e seu esforço de elaboração de tipologias e agrupamento apresentam importantes particularidades. Em primeiro lugar, é preciso destacar que a abordagem regulacionista não se resume a uma simples análise da diversidade de capitalismo, mas consiste num programa acadêmico mais ambicioso que engloba a relação das diversidades observadas com o entendimento da evolução das formas de capitalismo, marcadas por diversos tipos de crises (Boyer, 2005, p.14, Jessop e Sum, 2006).

Na tentativa de formular uma “macroeconomia das instituições”, os regulacionistas travaram um diálogo com o velho institucionalismo americano, ainda que isto seja pouco reconhecido. Estas semelhanças ficam nítidas no esforço de combinar a teoria econômica com a análise histórica e na rejeição ao individualismo metodológico em virtude de uma análise institucional mais holística, na qual as instituições sociais são importantes (Balé, 2002). Neste sentido, diferentemente da concepção mais utilitarista e harmoniosa de instituições presente nas abordagens hayekiana e na Nova Economia Institucional, os regulacionistas preferem enfatizar uma seleção artificial de instituições (ao invés de natural), que inclui poder e legitimação social e a sobreposição de lógicas às vezes contraditórias de aprendizado e contestação, operando sobre os agentes num contexto de incerteza radical (Villeval, 2002).

A arquitetura institucional é sustentada por um modo de regulação baseado na relação entre cinco formas institucionais: a relação salarial; formas de competição; o regime monetário; relações entre o Estado e a economia; e inserção no sistema de relações internacionais. A concepção de economia dos regulacionistas se aproxima da noção polanyiana de “economia como um processo instituído” (Jessop, 2001). Desta forma, para os regulacionistas, as instituições assumem um significado ontológico.

O regime de acumulação compreende as relações dinâmicas entre produção e consumo e entre os Departamentos da economia. Em outras palavras, consiste num regime macroeconômico que interage com um processo de trabalho específico. A preocupação com as variedades de capitalismo se enquadra tanto no processo de extensão empírica incremental (incorporando novos países nas análises) como no aprofundamento conceitual progressivo da agenda de pesquisa da Abordagem da Regulação (Jessop e Sum, 2006).

Embora houvesse diferenças nos regimes de acumulação durante a égide do fordismo no Atlântico Norte, sobretudo quanto ao grau de auto centrismo dos modelos nacionais e nos processos de trabalho, as principais diferenças se manifestavam em elementos do modo de regulação, como instituições do mercado de trabalho e regras de determinação salarial, e com os ritmos e padrões de desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar (Jessop e Sum, 2006).

Neste sentido, algumas considerações sobre o modo de regulação como critério de comparação internacional devem ser feitas: i) a relevância de um modo de regulação depende de seu ajuste estrutural-temporal com um regime de acumulação; ii) modos de regulação diferentes podem ser agrupados em alguns poucos tipos, pois os imperativos da reprodução econômica e as complementaridades e hierarquias institucionais definem as configurações viáveis (Boyer, 2005). Se durante a regulação fordista a hierarquia institucional era baseada na relação salarial, após sua crise há divergências sobre a primazia das formas de competição ou da forma dinheiro, ambas visando revogar compromissos passados para estabelecer novos pactos (Jessop e Sum, 2006; Boyer e Saillard, 2002). Estas considerações, por sua vez, têm dois desdobramentos importantes: i) não é possível generalizar a definição de fordismo; e ii) é preciso determinar o peso do Estado e das lutas políticas e sociais na conformação de determinado capitalismo.

Sobre o primeiro ponto, Boyer (2002; 2005) destaca que o fordismo só ocorreu em alguns países, pois deve ser caracterizado pela ocorrência das seguintes propriedades: i) um tipo de acumulação essencialmente intensivo guiado pela mecanização; ii) um compromisso entre capital e trabalho no qual a repartição dos ganhos de produtividade era assegurada; e iii) um circuito de acumulação operando no interior de um espaço nacional, sem restrições indevidas decorrentes da inserção internacional do país. Ao negar a transferência ou imposição do fordismo, entretanto, a abordagem regulacionista não exclui comparações com capitalismo da América Latina ou do Leste Asiático, mas insiste que estas devem ter como base a relação entre seus modelos macroeconômicos (substituição de importações, crescimento liderado por

exportações, competitividade do setor exportador), formas institucionais próprias e mecanismos de ajustes diferentes (Boyer, 2005). Embora até hoje não tenha sido consolidado um substituto estável e virtuoso para o fordismo, os encaixes estruturais entre novos modos de regulação e regimes de crescimento continuam fornecendo informações importantes sobre as diferentes trajetórias nacionais (Boyer, 2002).

A diversidade de conflitos institucionalizados dá margem a diferentes formas de atuação do Estado e de intervenções públicas, o que garante uma variedade de formas capitalistas (Boyer, 2005, p.12-3). No entanto, Jessop e Sum (2006) argumentam que a teorização dos regulacionistas sobre o Estado e as políticas públicas apresentam diversas lacunas, expressas na tentativa de atribuir ao Estado uma lógica única, seja como capital coletivo ideal, desvalorizador universal ou Estado salarial. Destas lacunas decorre a necessidade de teorizar o Estado como agente e objeto da regulação, o que implica em considerar a importância de projetos estatais, a mobilização de discursos e estratégias na busca por consensos, e as próprias contradições políticas e espaciais dentro do sistema estatal.

No que tange à dinâmica da mudança institucional, a AR diverge dos processos demasiadamente *path dependent* presentes na VoC e se volta para os complexos processos sociais presentes na legitimação/contestação de uma forma institucional ou do próprio modo de regulação. Em outras palavras, a análise da mudança constitui um dos principais objetivos da AR e é tão importante quanto a invariabilidade, devendo portanto ser analisadas conjuntamente. (Boyer e Saillard, 2002).

De forma oposta à VoC, a AR reduz a importância de choques exógenos e se volta para os diferentes tipos de crises decorrentes de problemas internos ao regime de acumulação, que assumirão formas e trajetórias específicas em cada país: i) as crises endógenas ou cíclicas surgem de “ruídos” no modo de regulação, mas que são corrigidas automaticamente, sem mudança nas formas institucionais; ii) crises estruturais decorrentes da incompatibilidade do encaixe estrutural em manter um crescimento estável. Estas podem ser originárias no modo de regulação ou no sistema de acumulação, e inevitavelmente levarão à mudanças em uma ou mais formas institucionais (Boyer e Saillard, 2002).

## 1.6) As Varieações do Capitalismo.

Jamie Peck e Nick Theodore (2007), preocupados com o “nacionalismo metodológico” e com a guinada em direção à ortodoxia da escolha racional da VoC, apresentam uma proposta de engajamento crítico da geografia econômica no debate das variedades de capitalismo. Se, de um lado, é elogiado o esforço para entender como o comportamento humano está imerso e é constituído através de relações institucionais; do outro, os autores criticam a perspectiva limitada e centrada na firma defendida pela VoC (assim como pelos Sistemas Sociais de Produção, mas não pela Abordagem da Regulação). Também lamentam que nestas abordagens, com exceção dos SSPs, o espectro geográfico se resume a identificação de capitalismo distintos cujas instituições são organizadas em torno de regulações nacionais. Há também o risco de idealização das LMEs pela premissa equivocada de considerá-las menos imersas em instituições e caracterizadas como representações estilizadas da economia neoclássica, quando na verdade a economia americana apresenta significativos graus de coordenação institucional, mobilização do empresariado, cooperação interfirmas e apoio e proteção do Estado a setores específicos (Block, 2007).

Peck e Theodore (2007) também observam que as complementaridades institucionais, que poderiam ser o grande trunfo da VoC, acabam se tornando seu ponto fraco, pois precisam ser demonstradas ao invés de assumidas. A análise da dinâmica institucional “incremental” na VoC obscurece diversos processos institucionais complexos e, às vezes, contraditórios em operação num sistema econômico. Assim, são ignorados os processos de origem e transformação cumulativa no arcabouço institucional; *path generations* e *path contingencies*; tradução, adaptação, co-evolução e hibridização; sobreposição; busca por legitimação e societalização; experimentação por tentativa e erro; aprendizado e defesa de arranjos institucionais como disputas de poder; coexistência de formas institucionais “idiossincráticas” e trajetórias “confusas”; e a atuação de empreendedores institucionais <sup>7</sup> (Djelick e Quack, 2007; Peck e Theodore, 2007; Boyer, 2002; Crouch 2005). Estas lógicas trazem à tona dúvidas sobre a validade das complementaridades institucionais, sobretudo em sistemas abertos e complexos, onde existem múltiplos pontos de pressão sobre os subsistemas (ou domínios institucionais) e o

---

<sup>7</sup>Peck (2005) argumenta que estas questões são ignoradas pelos economistas ortodoxos devido às suas dificuldades em lidar com incongruências, irregularidades e contingências.

entrelaçamento de trajetórias institucionais nacionais e internacionais é inevitável (Djelick e Quack, 2007).

Conforme alertam Peck e Theodore (2007), ignorar estes processos pode levar a um fetichismo e funcionalismo institucional, que tende a ser agravado pela negligência de questões fundamentais como a evolução e periodização do sistema capitalista, acumulação de capital e conflito de classes.

A abordagem das “Variegações” possui afinidade com a AR e a interpretação neopolanyiana e, portanto, pode lucrar com o foco desta na centralidade da política, movimentos sociais e influência crítica do empresariado - através de suas relações com o Estado – na articulação de contra movimentos para re-immergir o capitalismo por meio de novas instituições (Block, 2007).

A questão central no estudo das variedades de capitalismo não deveria ser o mapeamento de diferentes vantagens comparativas e eficiência de determinados arranjos institucionais, mas nas diferenças qualitativas que são consequências do desenvolvimento desigual (Peck, 2005). Portanto, mais importante que determinar classificações rígidas, às vezes baseadas em coerência e semelhanças exageradas, a agenda das “variegações<sup>8</sup>” deve investigar as causas da produção de diferenciações no capitalismo, que ocorrem simultaneamente em múltiplas escalas espaciais. Uma estratégia inicial de abordar as variegações é analisar a necessária coexistência de diferentes tipos de estruturas de mercado com formas extra mercado (e, necessariamente, com o Estado) na composição de sistemas econômicos específicos. Esta perspectiva, de inspiração neopolanyiana, fornece as bases para um diálogo com a literatura sobre sistemas sociais de produção e o “princípio da impureza” de Hodgson. Assim, a preocupação deve ser abrir o escopo das variedades, e não limitá-lo (Peck, 2005). Outro ponto de entrada para se entender as variegações do capitalismo é a análise multiescalar dos processos de neoliberalização, conforme argumentaremos na próxima seção.

Ainda segundo Peck e Theodore (2007), a falta de considerações mais profundas sobre as escalas sócio espaciais é problemática, pois ao priorizar uma escala nacional “monolítica” e relacioná-la com ajustes institucionais incrementais não se apreende as transformações em outras escalas que põem sob contestação a coesão nacional através de processos de reescalamentos da atividade econômica e das formas estatais. Assim, em oposição à

---

<sup>8</sup> Neste sentido fazem uso de uma metáfora, com origem na botânica, que define a presença de zonas de coloração (e, às vezes, constituição) diferentes, principalmente nas folhas das plantas.

interpretação mais geograficamente estática da escola de variedades, a geografia econômica oferece uma perspectiva baseada na “construção escalar dos circuitos de valor”, que implica em aplicar maiores graus de desagregação para identificar similaridades, diferenças e complementaridades regionais, e lidar com novas formas de dinamismos e processos decorrentes da natureza mutável das relações entre escalas.

Esta questão fica mais nítida nas dificuldades que a escola das variedades enfrenta ao abordar o neoliberalismo, pois carece de elementos teóricos para uma análise aprofundada de suas formas de difusão e da penetração, imposição, experimentação e transferência de políticas realizadas em escalas espaciais subnacionais ou supranacionais para outras escalas ou para mesmas escalas através de redes transnacionais (Peck e Tickell, 2002; Peck 2002; Peck e Theodore, 2007; Brenner, Peck e Theodore, 2010a). Assim, apesar de sustentar corretamente que as variedades permanecerão durante o neoliberalismo, a VoC é incapaz de detectar o surgimento de novas variedades (supranacionais, regionais e urbanas) e tensões sobre as existentes. As “geografias emergentes do neoliberalismo” seriam, portanto, um ponto de diálogo promissor entre as literaturas de “variedades” e variações do capitalismo.

### **1.7) Da Variedade de Capitalismos à Variedade de Neoliberalismos?**

As tensões e transições geográficas observadas após a crise do fordismo, entre as quais se destacam a busca por uma nova solução local, regional ou supranacional, foram a princípio interpretadas como, a busca por um novo “ajuste institucional” que superasse o caráter predatório do neoliberalismo (Peck e Tickell, 1994). Entretanto, o reconhecimento de que o neoliberalismo de fato promoveu certo crescimento sustentado no médio prazo nos EUA durante os anos 1990 e que a lógica da competição neoliberal não erodiu relações sociais em “regiões ganhadoras” como o Vale do Silício, trouxe à tona questões sobre a sua capacidade de evolução, transformação e adaptação. Peck e Tickell (2002) passam a enfocar o papel construtivo do neoliberalismo, principalmente no que tange ao papel ativo do Estado. Para tanto, propõem o deslocamento do plano de análise do neoliberalismo como um “estágio final” para focar nos “processos de neoliberalização” a partir das lógicas de imposição e transmissão através de circuitos e redes e de práticas discursivas (como forma política e ideológica dominante da globalização) disseminadas por determinados centros, *think tanks*, agências multilaterais e elites transnacionais. Neste sentido, o neoliberalismo se tornou o termo privilegiado para a análise da

reestruturação econômica, substituindo a “globalização”, que tinha um significado implícito de processo inevitável (Larner, 2003). O neoliberalismo, no entanto, não pode ser entendido apenas por suas características genéricas, como a mercantilização e mercadorização, mas pelas relações entre estas e suas peculiaridades locais (Peck e Tickell, 2002).

Se durante os anos de estabilidade fordista era possível falar num *proto* neoliberalismo, de caráter utópico e baseado na ideologia de livre mercado com inspiração em Hayek e Friedman, a crise dos anos 1970 é acompanhada por um fortemente politizado neoliberalismo de “retirada” (*roll back*) do Estado e do marco-regulatório com o propósito de atacar o Estado de Bem Estar Social. Este processo teria evoluído para um neoliberalismo “em marcha” (*roll out*) nos anos 1990, mais tecnocrático e preocupado com a reconstrução das formas de Estado e do aparato regulatório, o desenvolvimento da governança neoliberal (avançando na regulação de formas extra mercado) e a maior intervenção “social”, notadamente por meio de maior autoritarismo, vigilância e criminalização da miséria.

A difusão destas políticas, se não garante um crescimento estável e virtuoso através de um “novo ajuste institucional” concebido como um novo modo de regulação substituto do fordismo, depende de tentativas de ajustes institucionais neoliberais provisórios, que logram administrar a tendência à crise sistêmica do capitalismo por meio da ocorrência de crises intermediárias, muitas vezes “exportadas” para a periferia; da capacidade de capitalizar sobre o desenvolvimento desigual em múltiplas escalas; de acelerar o tempo de giro e a transferência de políticas (mesmo as disfuncionais) garantindo-lhes novos mercados e sua legitimação; e de gerenciar as falhas de governança (Peck e Tickell, 2002; Peck, 2002; Jessop e Sum, 2006).

Ao reforçar certo grau de contingência, experimentação e aprendizado local, a análise dos movimentos de hibridização do neoliberalismo por Peck e Tickell (2002) contribuiu para a crítica de um neoliberalismo universal e reforçou a importância da articulação contingente com formas socio-institucionais locais. No entanto, novos aportes teóricos seriam necessários para que o recurso à contextualidade não encobrisse dificuldades em identificar as características principais do neoliberalismo. Dentre estes aportes, podemos identificar: i) a teorização dos processos de *path dependency* e possibilidade de *path shaping* em relação às paisagens regulatórias herdadas; ii) a identificação de “limites geográficos” ao neoliberalismo e iii) uma concepção menos funcionalista do contexto.

O primeiro aspecto é desenvolvido por Neil Brenner e Nick Theodore (2002). Os autores propõem que os processos de *roll back* e *roll out* do neoliberalismo e sua interação com trajetórias de *path dependency* sejam entendidos como dois momentos distintos e dialeticamente interconectados de destruição (parcial) dos arranjos institucionais e políticos através de reformas orientadas para o mercado e criação (tendencial) de estrutura regulatória para o crescimento. Os resultados da interação dos dois momentos dependerão de contextos específicos nacionais e locais e seus arranjos regulatórios anteriores. Neste sentido, os autores propõem o seguinte roteiro para análise do caráter *path dependant* dos processos de neoliberalização: i) as paisagens regulatórias historicamente específicas em um território nacional; ii) os padrões historicamente específicos de formação de crises, desenvolvimento desigual e contestação sócio-política que emergiram nestes territórios a partir da crise do modo de desenvolvimento fordista-keynesiano; iii) a interação das iniciativas neoliberais orientadas para o mercado com o arcabouço regulatório, padrões espaciais e compromissos políticos herdados; iv) a evolução da agenda de políticas neoliberais a partir desta interação (Brenner e Theodore, 2002, p.357).

Outra contribuição para entender os processos de hibridização locais encontra-se na definição dos “limites geográficos” (Hayter e Barner, 2011). Estes limites compreendem arranjos institucionais e materiais regionalmente específicos, que resistem, se hibridizam ou até mesmo excluem o neoliberalismo de suas agendas. Os limites geográficos seriam definidos a partir da fricção do neoliberalismo com instituições locais que, neste processo, o reformatam.

Para Wendy Larner (2000), seria necessário avançar na outra dimensão do neoliberalismo, além da política e ideológica: sua relação com a governamentalidade<sup>9</sup>. Esta interpretação, de inspiração pós-estruturalista, parte de uma concepção diferente e não funcionalista do discurso, entendido não apenas como uma retórica dos grupos hegemônicos, mas como um sistema de significados que constituem práticas e identidades de formas contraditórias (Larner, 2000, p.12).

Aqui, a ênfase na contingência e em resultados não esperados assume um aspecto ainda mais importante, à medida que o desenvolvimento de novas tecnologias de poder e da governança neoliberal implicam em interações imprevistas - e às vezes contraditórias - com uma multiplicidade de sujeitos, não apenas atuando sobre estes, mas os reconstruindo. Como características fundamentais destacam-se o foco nas formas de exercer o poder não

---

<sup>9</sup> Arte de governar.

necessariamente através do Estado, e a negação de um “projeto neoliberal” como algo totalizante e unidirecional (Larner, 2000). Com efeito, a inspiração na governamentalidade como “forma complexa e específica de poder” deve investigar as técnicas empregadas para administrar e disciplinar dada população através do arranjo de instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas (Foucault, 1991, p.102).

Um exemplo da análise com base na governamentalidade é oferecido por Ong (2007) em seu estudo sobre o neoliberalismo na China e Sudeste Asiático. Segundo esta autora, o foco da análise do neoliberalismo deve ser na sua concepção como uma tecnologia móvel para governar “sujeitos livres”, o que implica em inculcar uma racionalidade baseada no cálculo individual e gerenciamento dos riscos para o autogoverno individual ou comunitário, promovendo a responsabilização e empreendedorismo e *recalibrando* determinados grupos em relação aos mercados globais (p.4). A análise do neoliberalismo com base na governamentalidade joga luz sobre o papel de redes e experimentos neoliberais em diversas escalas e seus efeitos fragmentadores no espaço nacional. Ademais, ajuda a ilustrar as experimentações, complexidades e contradições que se manifestam na natureza híbrida de programas e políticas contemporâneas (Ong, 2007, Larner, 2003).

De acordo com Jessop (2007), a questão no estudo da governamentalidade deve ser *como estas formas de poder iminentes em todas as relações sociais circulam*. Ou seja, como podem ser colonizadas e reproduzidas em mecanismos mais gerais que sustentam formas de dominação mais amplas; e como podem ser articuladas a objetos de governança específicos (2007, p. 36). O mais importante, portanto, é a seleção e retenção de determinadas governamentalidades e práticas, que *podem* se transformar em benefício econômico, e sua articulação com estratégias mais estáveis de poder do Estado e de classe.

O caráter contextualmente específico assumido por experimentos regulatórios neoliberais não deve, portanto, ser exagerado a ponto de negar a existência de padrões, articulações e hierarquias (entre agentes e escalas sócio espaciais) em detrimento de uma “cartografia regulatória fluida” e imprevisível (Brenner, Peck e Theodore, 2010a). Tampouco deve ser confundido com uma formação meramente “espontânea”, conforme propõe Ong (2007).

Embora reconheçam a importância de experimentos regulatórios neoliberais, Brenner, Peck e Theodore (2010a), rejeitam o neoliberalismo como mero surgimento espontâneo de governamentalidades, assim como a sua imposição unilateral por um regime de regras submetido

a uma elite transnacional. Segundo estes autores, o foco deve ser nos circuitos e processos multi-escalares *constitutivos* da neoliberalização e no desenvolvimento regulatório desigual. Ao invés de estabelecer o predomínio de determinada escala supranacional, nacional<sup>10</sup>, ou local, o que importa é a mudança das relações entre escalas (reescalamentos) à medida que os processos de neoliberalização evoluem. Assim, o confronto entre forças homogeneizadoras e diferenciadoras e seu choque com paisagens institucionais herdadas é responsável pela produção sistêmica de diferenciações geo-institucionais, ou variegações.

Este “choque” é entendido a partir da mudança de uma neoliberalização desarticulada para uma mais intensa e coerciva, com maior participação de organizações multilaterais. Na observação destes movimentos, deve-se ter em conta que o papel da periferia pode ser tão importante como o do centro em explicar a disseminação do neoliberalismo, pois este se hibridiza com projetos políticos distintos (Larner, 2003).

O estudo da variegação do neoliberalismo, ou seja, dos processos de neoliberalização com o foco na reestruturação regulatória, deve ser feito em três níveis de análises, sem que haja o predomínio de algum sobre outro: experimentação regulatória, transferência interjurisdicional de políticas e formação de regimes de regra transnacionais (Brenner, Peck e Theodore, 2010b).

### **1.8) Conclusão: “Organizando” as Variedades**

A ampla e crescente literatura sobre variedades de capitalismo parte de uma diversidade de perspectivas epistemológicas e ontológicas que impede a identificação de um único corpo teórico coerente. Procuramos demonstrar que a análise de instituições e estruturas que consideramos essencial para o entendimento das manifestações do capitalismo, como o Estado, a sociedade, a representação política, o espaço, a ordem internacional, coalizões de negócios e as formas extra econômicas, recebem atenção diferenciada (quando entram na análise), assim como os processos de mudança institucional e a interpretação das crises. Embora compartilhem uma descrença em processos duradouros de convergência e uma preocupação mais ou menos explícita sobre os riscos e custos sociais do neoliberalismo, a maneira como cada abordagem se posiciona diante do *capitalismo* tem consequências diretas não apenas sobre o diagnóstico das variedades, mas principalmente sobre as escolhas políticas e sociais que estão em jogo (ver Quadro 1)

---

<sup>10</sup> O Estado nacional não é necessariamente a escala natural de realinhamentos regulatórios, mas pode ser a de articulação de estratégias de acumulação (Brenner, Peck e Theodore, 2010b).

Ainda que as diferentes vertentes analisadas possam destacar elementos importantes para o entendimento das diversidades, a literatura que investiga as variedades não deve ignorar as condições para reprodução do próprio capitalismo. Neste sentido, conferimos certo privilégio analítico às interpretações que destacam as lutas e contradições no processo de reprodução das estruturas capitalistas, e que, com base em Bruff (2011), denominamos variedades *dentro* do capitalismo. As interpretações que se inserem neste grupo investigam processos como a acumulação de capital, lutas de classe, autonomia relativa do Estado em suas relações com economia e sociedade e a produção do desenvolvimento desigual. Por outro lado, as variedades *de* capitalismo se restringem à elaboração de tipos ideais, em geral baseados em variedades territorialmente demarcadas ou em classificações pré-existentes. Finalmente, temos as variedades *no* capitalismo, formadas por abordagens que constatarem variações na superfície do capitalismo, ou seja, experimentações regulatórias, modos de pensamento ou novas tecnologias e arranjos para governar indivíduos e populações, mas que não entram necessariamente em conflito com a reprodução capitalista. Pelo contrário, parte destas interpretações até mesmo evita um diálogo mais aprofundado com o capitalismo entendido como um sistema ou modo de produção.

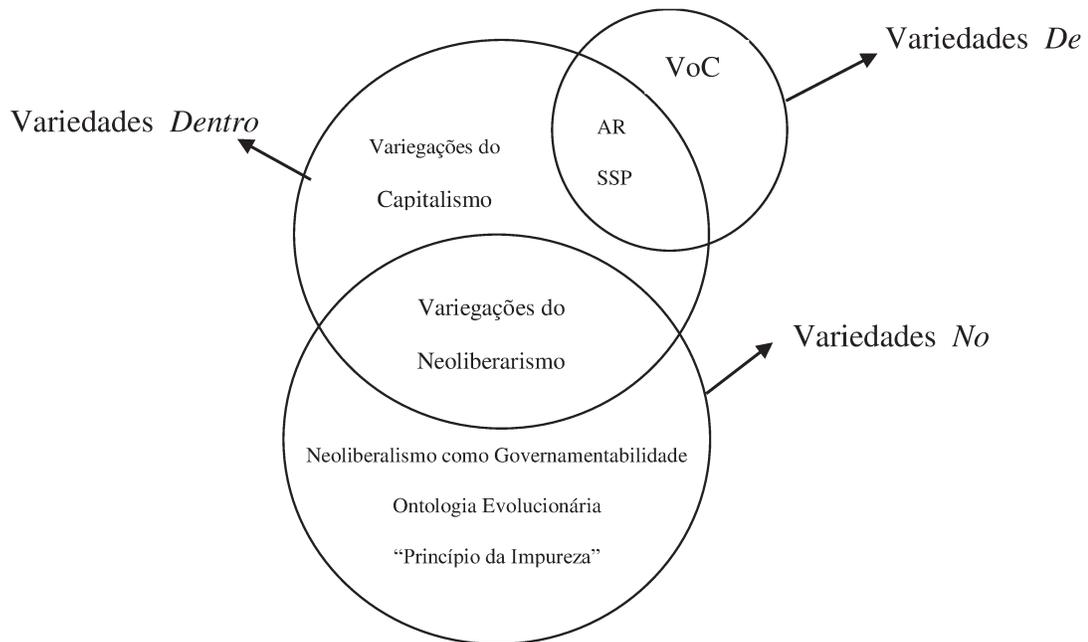
Quadro 1.1) Variedades de Abordagens

	Concepção das Instituições	Escolhas políticas	Mudança Institucional	Organização Espacial
VoC	Metodológica	Corporativismo; poder dos produtores X poder do executivo	Choques externos; Complementaridades institucionais e forte <i>path dependency</i>	Economia nacional, sustentação de vantagens comparativas no nível internacional
SSP	Ontológica	Ordem Constitucional; imersão e constrangimento social das instituições	Ação de Empreendedores Institucionais; hibridização; reestruturações regulatórias	Nacional; Regional; Local
Abordagem da Regulação	Ontológica	Codificação da luta de classes; conflitos institucionalizados	Crises endógenas; crises estruturais; processos de “tentativa e erro” das formas institucionais	Nacional; Internacional;
Variegações do Capitalismo	Ontológica	Contramovimentos sociais; relações entre grupos empresariais e Estado	Hibridização; re-imersão social; projetos regulatórios	Multiescalar; imersão em regimes transnacionais; inclinação para análise urbana e regional; desenvolvimento espacial desigual
Neoliberalismos <sup>11</sup>	Temática/ Metodológica/ Ontológica	Infiltração de tecnologias para governar a subjetividade; imposição de limites geográficos; hierarquias internacionais; contramovimentos sociais	Experimentos regulatórios; <i>path dependency X path shaping</i> ; transferências interjuridional de políticas	Local; Redes; Constituição multiescalar do neoliberalismo

Conforme indica a figura 1, algumas abordagens se inserem em mais de um dos grupos mencionados. Neste caso, destacamos o caráter mais pluralista das “variegações de capitalismo” - tributária de influências da AR, Polanyi, Sistemas Sociais de Produção (SSP) e do marxismo sociológico -; e das variegações do neoliberalismo, que incorpora elementos das “variegações” acrescidos da análise dos processos de neoliberalização influenciados também por Gramsci (no uso político e discursivo do neoliberalismo por grupos hegemônicos), Foucault e governamentalidade.

<sup>11</sup> As diversas interpretações sobre o neoliberalismo foram agrupadas neste quadro por motivos práticos, o que não significa que sejam totalmente compatíveis.

Figura 1.1) “Organizando” as Variedades



Neste capítulo tentamos destacar a necessidade de entender a relação entre os processos de neoliberalização e a literatura sobre variedades de capitalisms. Como vimos, aqueles processos têm grandes recursos para produzir diferenças em múltiplas escalas sócio espaciais e lucrar como o desenvolvimento desigual através de diversos pontos de contato com as instituições que garantem alguma coerência a determinado capitalismo nacional/regional. Tentamos demonstrar que a literatura sobre neoliberalismos, sobretudo na geografia econômica, tem avançado e refinado seu referencial teórico, de modo que tratá-lo como um conceito abstrato ou um jargão da esquerda (Giambiagi e Moreira, 2000) não condiz com a complexidade analítica necessária.

Neste sentido, deve-se almejar entender a espacialidade constitutiva do neoliberalismo, evitando um tratamento voluntarista e “de cima para baixo”, e buscando entender como processos multiescalares e racionalidades distintas, postas em práticas por diversos atores, produzem reescalamentos que afetam contextos específicos. Assim, a tarefa é ir além de mapear similaridades e diferenças, mas procurar explicar como os híbridos são produzidos e conectados.

## CAPÍTULO 2: SISTEMAS SOCIAIS DE PRODUÇÃO DE COMPLEXOS REGIONAIS E URBANOS

### 2.1) Introdução:

O reconhecimento, em meados dos anos 1980, de que “as instituições importam” para a Geografia Econômica não significou que estas importam para todos os a(u)tores da mesma maneira. Este reconhecimento foi acompanhado, pouco depois, pela constatação de que a “geografia importa” para o estudo das instituições, um campo no qual a análise histórica sempre exerceu nítido predomínio. Em certa medida, o desenvolvimento teórico foi consequência dos esforços de geógrafos radicais dispostos a sustentar que não apenas o espaço é socialmente construído, mas que também a sociedade é espacialmente construída, e sua organização espacial afeta o modo como ela funciona<sup>12</sup> (Massey, 1992). A preocupação com a importância das instituições para a reprodução social e um crescente interesse pelo espaço nas Ciências Humanas (idem) convergiram em formulações originais, como a correspondência entre imersão social e imersão espacial (Peck, 2005; Riain, 2006), a constatação de que um processo de *path dependency* é também de *place dependency*, e a definição de espaço institucional e densidade institucional (Martin, 2000).

A “virada institucional” na Geografia compartilha uma preocupação com formas extra econômicas, processos socioculturais, sistemas de regras, procedimentos e convenções (formais/informais) e com o caráter contextualmente específico e geograficamente desigual de arranjos institucionais. No entanto, é preciso reconhecer os diferentes engajamentos teóricos com o tema das instituições. Assim, não obstante “(...) *a widespread concern with processes of social and economic governance, and with the complex roles of ‘institutional forms’ in mediating, guiding and sustaining economic development*” (Peck 2000, p. 62), a forma como a geografia econômica lida com as questões da regulação, governança e instituições é significativamente diferenciada, sendo impossível identificar “uma geografia econômica institucionalista plenamente articulada” (Martin, 2000, p. 78).

---

12 Esta afirmação não implica, entretanto, enveredar por um “especialismo radical” que atribui poderes causais ao espaço ou que sustenta que processos espaciais seguem exatamente a mesma lógica de processos sociais (Slater, 1989). Com efeito, nos debates travados pela superação do “fetichismo espacial” e de um “fetichismo reverso”, que considera o espaço como uma não-categoria, foi preciso empreender novos esforços para entender a integração sociedade/espaço. Segundo Neil Smith (1986), este debate seria mais produtivo se evitasse a oposição metodológica entre “fetichismo espacial” e “fetichismo reverso” e se concentrasse na investigação concreta “do papel funcional do desenvolvimento desigual no modo de produção capitalista” (p. 89).

Jamie Peck (2000) assinala duas “macro abordagens” como pontos de entrada para entender a virada institucional: os debates sobre flexibilização e globalização. No primeiro caso, o autor defende um maior rigor teórico com vistas a evitar a associação entre acumulação flexível e pós-fordismo, enquanto no debate sobre globalização Peck destaca a preocupação com as transformações da ordem regulatória, com ênfase na “reorganização qualitativa” do Estado. Neste sentido, o reescalonamento do Estado deve ser entendido como o reescalonamento de sua integridade institucional (MacLeod, 2001).

Ron Martin (2000) argumenta que uma abordagem institucionalista para a geografia econômica deve enfatizar como o espaço molda a interação entre ambiente institucional e arranjos institucionais no processo complexo de evolução da paisagem econômica. Assim, a relação entre instituições e *path dependency* é destacada por sua maior visibilidade nas escalas local e regional, além do papel das instituições para a inovação tecnológica e fortuna destes espaços. Nestes contextos, as instituições informais manifestas nas fundações culturais (hábitos, tradição, linguagem, convenções, redes) e regulação social dos lugares também são objetos de investigação.

É possível apontar discussões mais específicas nas quais as instituições assumem protagonismo. Para Gordon MacLeod e Mark Goodwin (1999), três linhas de trabalho recentes conferem às instituições um papel central nas abordagens sobre a reestruturação regional e urbana: i) a literatura sobre regimes urbanos, máquinas de crescimento e coalizões regionais-urbanas; ii) a discussão de “*learning regions*” e sua “densidade institucional”; e iii) a Abordagem da Regulação para o estudo da governança local.

Embora com um viés mais voltado para a disciplina do *planejamento*, é importante mencionar também a contribuição de Patsy Healey em trabalhos que enfatizam o papel das instituições sobre sistemas de planejamento espaciais e planejamento colaborativo (Healey, 1997) ou sobre o funcionamento do mercado imobiliário (Healey & Barrett, 1990). Em ambos os casos, há uma nítida preocupação com a relação agência-estrutura, sob forte influência da teoria da estruturação de Giddens (1984).

Nestas discussões também é possível imaginar uma espécie de *continuum multidimensional*, onde a concepção de instituições varia desde o neo-marxismo regulacionista até um novo-institucionalismo baseado em contratos e próximo da economia neoclássica; desde uma concepção da economia como “processo instituído”, de inspiração em Karl Polanyi, até uma

abordagem mais instrumental e focada em organizações formais e regras; e de uma “economia política cultural” até uma visão mercantilizada da cultura, que enfatiza seu papel funcional para estimular (ou atrair) determinado tipo de criatividade e desencadear certos processos cognitivos<sup>13</sup>.

Em meio a tantas divergências, defendemos um tratamento das instituições como elementos constitutivos da economia, e não necessariamente funcionais para seu desempenho. Gordon MacLeod (2001) destaca a preocupação crescente com as instituições e superestrutura, em resposta aos debates “produtivistas” anteriores que enfatizavam as vantagens das novas tecnologias de informação e do processo de trabalho pós-fordista (cf. Peck & Tickell, 1992). No entanto, o autor alerta para os riscos de se incorrer num “institucionalismo leve”, que obscurece as assimetrias de poder entre os agentes e o papel do Estado em “moldar a fábrica regional e urbana”, além de reificar a densidade institucional e o capital social local sem considerar que estes não explicam o desenvolvimento desigual. Pelo contrário, exaltar a densidade institucional de “regiões ganhadoras” pode induzir ao erro da *circularidade*, pelo qual não fica claro se o sucesso é consequência de determinadas instituições, ou se estas se desenvolveram pois a região já tinha alguma posição de destaque na divisão espacial do trabalho (Peck, 2000). Assim, um conceito analítico já problemático corre o risco de ser empregado erroneamente de forma prescritiva (Martin, 2000).

Um tipo de institucionalismo leve também está presente na dinâmica contratual da “cidade novo-institucionalista”. De acordo com Lambooy e Moulaert (1998), o enfoque desta abordagem se volta para: a internalização/externalização de atividades, o aprendizado, a especialização de mercados, as configurações de rede e seus modelos espaciais. No entanto, este conceito de cidade sofreria com alguns dos principais problemas nas teorias econômicas novo-institucionais, a saber: i) a limitação aos contratos, acordos e organizações entre agentes econômicos racionais e similares ii) a aparente desmaterialização do mundo econômico nestas teorias, pela falta de interesse nas esferas da produção - o que, no caso urbano, demandaria uma preocupação especial com os mercados e produção imobiliária - e na reprodução social dos trabalhadores. O “arquetipo urbano” ortodoxo seria gerado pela interação dos princípios da

---

13 Com efeito, Ron Martin (2000, p. 83) argumenta que a geografia econômica se aproveita seletivamente de elementos presentes nas três principais vertentes conceituais de institucionalismo: o institucionalismo da escolha racional (no estudo de aglomerações espaciais e o papel de suas instituições para reduzir custos de transação); o institucionalismo sociológico (o papel de redes de confiança, cooperação e conhecimento localmente específicas em promover a imersão local de firmas); e o institucionalismo histórico (a natureza e evolução de regimes institucionais locais e seu papel na regulação social e governança local das economias). No entanto, apesar da diversidade de abordagens existentes, Martin aponta uma tendência a refutar o paradigma da escolha racional e adotar o conceito de imersão, ainda que este pouco possa informar sobre a mudança e evolução institucional.

inovação, coordenação econômica, organização e gestão e seria materializado na cidade inovadora; na cidade produtora e de serviços ; cidade informacional; cidade transacional; cidade rede e cidade global . Segundo os autores, este arquétipo é resultado de generalizações simplistas e de uma análise a-histórica com entendimento limitado dos conflitos sociais e distributivos e da mudança institucional. Para superar estas falhas, Lambooy e Moulaert (1998) propõem uma noção de cidade institucionalista que combine as contribuições da Abordagem da Regulação com a economia evolucionária.

O institucionalismo leve da ortodoxia regional-urbana é reforçado pelo caráter focalizado das políticas urbanas conservadoras<sup>14</sup> e se combina com determinadas narrativas escalares (Gonzalez, 2006) e representações escalares do regionalismo dominante (Fernandez, 2010). É necessário, entretanto, incorporar relações sócio espaciais mais gerais, que devem ser apreendidas juntamente com os processos socioeconômicos que moldam estas relações ao mesmo tempo em que são constrangidos por elas, em uma trajetória de co-evolução. No caso da “cidade novo-institucionalista”, por exemplo, ao manifestar a preferência por relações horizontais entre agentes similares através de redes, esta abordagem não só oculta as relações assimétricas entre estes agentes<sup>15</sup>, mas também o caráter vertical pelo qual essas relações se materializam no espaço. Por este motivo, a necessidade de conectar a mudança regional e urbana com as estratégias de atores transnacionais e “a natureza dinâmica e configurações escalares do Estado” (MacLeod, 2001, p.1153) é um dos maiores desafios para uma abordagem institucional da urbanização. Neste contexto, identificar mudanças institucionais decorrentes da ação do Estado se torna uma tarefa importante, pois estas podem decorrer de pressões com origens geográficas específicas ou refletir o descontentamento do governo central com o desempenho de estruturas institucionais em certas regiões. Em ambos os casos, tentativas de mudar estruturas institucionais (nacionais ou regionais) numa economia nacional regionalmente diversificada provavelmente irão gerar conflitos entre regiões e o centro político (Martin, 2000, p. 87).

Em meio à “virada institucional”, é possível identificar preocupações temáticas, metodológicas ou ontológicas. De acordo com Bob Jessop (2001a), todas estas “viradas dentro da

---

14 Não pretendemos afirmar de forma simplista que as interpretações de viés localista e inspiração novo-institucionalista das cidades são sustentadas unicamente por políticas públicas. Entretanto, não se pode ignorar a existência de uma “indústria” de políticas urbanas conservadoras que circulam velozmente e lucram ao combinar discursos aparentemente paradoxais de generalização e particularidade (Ver Peck e Theodore, 2010; e McCan e Ward, 2010).

15 Relações assimétricas não estão, necessariamente, ausentes no paradigma das redes. Entretanto, a maioria dos trabalhos menciona apenas assimetrias de poder decorrentes do pertencimento a diferentes redes. Para suprir esta deficiência e identificar posições distintas, assimetrias de poder e resiliência no interior de determinadas redes, Eric Sheppard (2002) propõe a noção de posicionalidade.

virada” contribuem para o estudo geográfico das instituições, porém de forma diferenciada. A virada temática, por sua maior proximidade com a economia neoclássica - tal qual encontrada em versões mais ortodoxas da cidade novo-institucionalista, com seu foco em contratos, ou de regimes urbanos que enfatizam a escolha racional - seria mais trivial e pouco acrescentaria. Por outro lado, a virada metodológica contribuiu com elementos para se entender as relações entre determinação estrutural e agência social; holismo e individualismo; necessidade e contingência e processos de *path dependency* e *path shaping* (Jessop, 2001a, p. 1216). Nesta perspectiva se encontram algumas abordagens de arranjos produtivos locais, sistemas de inovação e planejamento, dinâmica evolucionária e resiliência regional. O estudo de Healey e Barrett (1990) sobre a dinâmica institucional dos mercados imobiliários também se encontra nesta categoria. Embora adotem alguns elementos da teoria neoclássica do funcionamento dos mercados fundiários, o objetivo das autoras é combiná-los com uma interpretação institucional das relações entre os atores e políticas públicas e a abordagem marxista dos circuitos de capital no ambiente construído para então analisar as tensões entre agência e estrutura nestes mercados. Finalmente, a perspectiva ontológica é a que mais nos interessa. Ela está presente tanto na Abordagem Regulacionista como nas interpretações neo-polanyianas da imersão social, o que possibilita uma tentativa de diálogo entre as duas (ver Capítulo 1).

A abordagem institucionalista se torna útil também para entender a existência de determinada *coerência* na reprodução e regularização das relações capitalistas. Esta coerência não deve ser confundida com equilíbrio, tampouco com uma versão normativa de estabilidade. Com efeito, a preocupação com algum tipo, mesmo que temporário, de “ajuste” está presente nas noções de “coerência estruturada” (Harvey, 1985); encaixe estrutural entre sistema de acumulação e modo de regulação (Peck e Tickell 1992; Boyer e Saillard 2002); “ajustes” espaciais (Harvey, 1982), escalares (Brenner, 1998), espaço-temporais (Jessop, 2006) ou discursivos (Gonzalez, 2006); variedades nacionais de capitalismo e complementaridades institucionais (Hall e Soskice, 2001); e resiliência regional (Hassink, 2010; Pike et al, 2010, Hudson, 2010). Ainda que tenham sido desafiadas pela “virada pós-estruturalista”, estas noções representam um esforço de entender o caráter sistêmico do capitalismo e suas variações no tempo e no espaço, de modo que, com a exceção da literatura *mainstream* sobre VoC e de parte dos trabalhos sobre resiliência regional, sua natureza dialética é enfatizada. Portanto, a necessidade de fixação e valorização do capital em determinados espaços é destacada, assim como o caráter

temporário destes “ajustes” decorrente de contradições internas e externas e da natureza do desenvolvimento espacial desigual.

Conforme pretendemos demonstrar neste capítulo, os arranjos institucionais interescares cumprem papel crucial neste duplo processo: de um lado, por permitir a mobilização e circulação de certas estratégias, políticas e discursos e por “imersão” de formas distintas o mercado, apresentando vantagens diferenciadas para o capital; do outro, por serem o meio e objeto da reestruturação durante crises de legitimação social e crises da acumulação de capital.

A coesão destes ajustes regulatórios tem sido ainda questionada por trabalhos recentes que defendem uma perspectiva *relacional* e anti-essencialista para o estudo da interação entre firmas e, mais recentemente, cidades. Entretanto, a tensão entre territorialidade e relacionalidade não pode ser solucionada pelo paradigma das redes, nem transcender a necessidade de alguma forma de imersão social, espacial e escalar destas relações, que não ocorrem num vácuo institucional. Ademais, esta tensão lança novos desafios sobre as formas de governança econômica e social que cumprem papel importante na regulação territorial e fornecem informações sobre o contexto em que ocorrem e as diferenças observadas.

O objetivo deste capítulo é propor uma análise da urbanização a partir do seu entendimento como um processo *regulatório*, *variado* e *relacional*. Com base nestas características, pretendemos propor algumas bases para uma abordagem institucionalista dos padrões de urbanização. A organização do capítulo, além desta introdução, consiste numa revisão das tentativas de espacializar a Abordagem da Regulação - com o foco nas escalas subnacionais - seguida da proposta de diálogo entre modos de regulação e modos de governança. O próximo passo é uma tentativa de operacionalizar o “princípio da impureza” de Hodgson (1984) e explicar sua necessidade lógica a partir dos encaixes estruturais e das estratégias de acumulação, através de uma aproximação da Abordagem da Regulação com uma interpretação neo-polanyiana sobre a questão da imersão social e neo-gramsciana sobre projetos hegemônicos. Na seção 2.4, apontaremos os fundamentos para uma análise relacional da urbanização, sensível às propriedades e aos espaços relacionais, e na seção 2.5 serão analisadas as condições para a construção dos Sistemas Sociais de Produção de Complexos Regionais e Urbanos.

## 2.2) Modos Locais de Regulação?

A preocupação com a dinâmica institucional e contratos sociais estabelecidos na escala nacional tem sido, desde a década de 1980, objeto de crítica dos geógrafos anglo-saxões que se engajaram na Abordagem da Regulação. Como vimos, enquanto um primeiro grupo destes trabalhos era marcado por nítida orientação produtivista, esta agenda se expandiu a partir do início dos anos 1990, onde passou a incorporar preocupações com: i) o processo regulatório e sua constituição discursiva; ii) geografias de regulação e escalas espaciais; iii) o Estado e a regulação política (MacLeod, 1997). Esta “terceira geração” de regulacionistas (Jones, 1997; Jessop & Sum, 2006) em muito contribuiu para revitalizar a Escola da Regulação Parisiense, embora suas críticas e aperfeiçoamento da agenda da regulação não sejam devidamente reconhecidos por seus autores fundadores<sup>16</sup>. Apesar disto, a preocupação em relacionar o caráter processual e contingente das práticas regulatórias com o desenvolvimento desigual em todas as escalas constituem aportes fundamentais para qualquer tentativa de espacializar a Abordagem da Regulação e tentar resolver o que Martin Jones (1997) definiu como o “enigma regulacionista”: como entender as transformações locais num contexto de globalização e reestruturação produtiva?

Uma tentativa de responder a esta questão, ainda dentro dos paradigmas da “primeira geração” de regulacionistas (e, portanto, com maior atenção aos aspectos históricos do que geográficos), pode ser encontrada em Abramo (1995). Com ênfase na relação entre o mercado imobiliário e os processos de urbanização, este autor apresenta um arcabouço teórico para analisar as “sincronias e diacronias” entre o duplo encaixe estrutural de um *regime urbano* com seu modo de *regulação urbana* e com o regime de acumulação macroeconômico. Estes dois níveis de análise permitiriam “caracterizar ‘trajetórias urbanas’ diferentes no interior de um mesmo regime de acumulação, onde as características particulares de cada cidade se expressariam em uma forma particular de regulação” (Abramo, 1995, p. 516). Como instituição central do regime urbano é escolhido o mercado imobiliário, que se articula com as principais formas institucionais do regime de acumulação (relação salarial, relação monetária - com a qual é evidenciada a conexão com as formas do Estado -, e a “materialidade urbana”, que pode ser associada às formas de competição entre os produtores imobiliários). A regulação urbana (ou

---

16 A importante exceção neste sentido é Bob Jessop, considerado por Robert Boyer como um “informed outsider” (Jessop, 2000).

regulação da espacialidade urbana) também ocorre pela interação de outras formas institucionais próprias (tributos fundiários, convenções), e se resume ao problema da validação-realização da produção capitalista de moradias.

Embora tenha inegáveis méritos como uma análise detalhada da dinâmica urbana fordista e por indicar a possibilidade de modos locais de regulação diferentes em um mesmo país, a abordagem de Abramo (1995) contém algumas lacunas que nos instigam a refletir sobre a espacialidade da regulação. Em primeiro lugar, o autor se mantém preso ao que Neil Brenner (2009) denomina *especificidade funcional da escala urbana*. Ao ressaltar o papel da estrutura espacial urbana para a acumulação capitalista, Abramo assume que esta funcionalidade muda na transição de regimes de acumulação. Entretanto, mesmo reconhecendo uma possível diacronia entre regimes urbanos e regime de acumulação, esta não é teorizada – o que seria mais nítido pelo reconhecimento de mecanismos de regulação em outras escalas além da urbana-nacional. Por não avançar neste aspecto, é impossível perceber que a escala urbana é socialmente construída e historicamente transformada a partir de suas relações (no âmbito da AR, principalmente regulatórias) com outras escalas, e não com o regime de acumulação *per se*. A escala supra urbana, então, é tida como um elemento externo, usada apenas como parâmetro para a questão urbana (Brenner, 2009), que na análise de Abramo se caracteriza por um “Estado urbanista”. Embora seja assinalada corretamente a sobreposição de formas institucionais do regime urbano e do regime de acumulação<sup>17</sup>, a ênfase na funcionalidade e na urbanização como reflexo espacial da mudança de regimes de acumulação perde de vista o caráter temporário, fluido e tenso desta regulação.

Neste sentido, é importante ter em conta que qualquer ajuste regulatório está sujeito às alterações na ordem regulatória decorrentes do deslocamento sistêmico (surgimento de novas atividades para regular e mudança da natureza das atividades existentes) e dos limites espaciais da natureza regulatória, que levam a um processo de “arbitragem regulatória” (Leyshon, 1992). A regulação, portanto, deve ser entendida como um processo, com ênfase em sua natureza

---

17 Neste ponto, cabe mencionar que a preocupação com a centralidade do mercado imobiliário e funcionalidade da forma urbana oculta possíveis tensões entre outras formas institucionais do regime urbano com o regime de acumulação. Por exemplo, embora a alta dos preços da terra urbana e aluguéis tenha sido um elemento importante no déficit regulatório do Sul da Inglaterra durante o Thatcherismo, dificilmente poder-se-ia retratar a crise desta estratégia de acumulação como fundamentalmente um problema de realização-validação da produção de moradias, uma vez que problemas de regulação e treinamento da força de trabalho e a desregulamentação financeira comandada pela estratégia de acumulação nacional desempenharam papel crucial (Peck e Tickell, 1995). Embora estes elementos tenham contribuído, de diferentes formas, para a crise de realização-validação de moradias, acreditamos que resumir os problemas de regulação urbana à esta questão implicaria em um raciocínio teleológico que dificulta o entendimento dos processos regulatórios.

contingente (MacLeod, 1997) e nas estruturas institucionais e formas de produção emergentes (Peck e Tickell, 1995). De um ponto de vista regulacionista, só é possível entender o desenvolvimento desigual subnacional a partir de determinados padrões que determinam mudanças nos fluxos regulatórios entre diversas escalas espaciais e que são mediados por encaixes estruturais em/entre variadas escalas.

Peck e Tickell (1992) evitam a noção de funcionalidade e, a partir da observação de que os encaixes estruturais são espacialmente diferenciados entre países, inferem que estes também são variegados em escalas subnacionais e interagem com estruturas regulatórias regionais e nacionais de formas particulares<sup>18</sup>. Esta interação (e sobreposição<sup>19</sup>) de formas institucionais pode até mesmo ser disfuncional, como no caso de economias regionais que são prejudicadas pelas estratégias de acumulação nacionais. O desenvolvimento desigual seria resultado de uma interação diferenciada dos sistemas regionais de acumulação (a estrutura produtiva-tecnológica regional) com o modo nacional de regulação, produzindo déficits regulatórios: “Nesta conceitualização, então, o modo de regulação social local MSR [mode of social regulation] é visto como resultante e tributário para a reprodução do desenvolvimento desigual” (Peck e Tickell, 1995, p. 28). Uma estratégia nacional de acumulação, para ser bem sucedida, precisa contar com a estabilidade do modo nacional de regulação no médio prazo e sua capacidade de internalizar e legitimar as desigualdades geográficas, combinada com a efetividade dos modos regionais de regulação. De acordo com Peck e Tickell (1992; 1995) a nova estratégia de acumulação posta em prática na Inglaterra durante o “Tatcherismo” resultou em fracasso pela sobreposição de uma crise regulatória regional (particularmente no Sul, a região mais desenvolvida que deveria “sustentar” o crescimento do país) e nacional, que foi incapaz de conter o desenvolvimento desigual.

A Abordagem da Regulação também foi utilizada no debate de regionalização por diversos regulacionistas alemães (ver Brenner, 1999). Para Kratke (1999), as crescentes diferenças observadas nas trajetórias de regiões com estruturas produtivas semelhantes - apesar da maior interdependência global - despertaram o interesse nos seus sistemas de regulação

---

18 Estes autores reconhecem em trabalho posterior a influência da noção de inserção das localidades em divisões espaciais do trabalho mais amplas, desenvolvida por Massey (1978), em sua formulação de modos locais de regulação: “local systems are defined largely by their mode of integration into wider structures, though these wider structures are at the same time partly constituted of, and by, local systems” (Peck e Tickell, 1995, p. 27).

19 “Local MSRs should not be regarded as ‘mesocosms’ of national MSRs (performing the same functions, but at a lower spatial scale), nor is a clearcut division of responsibilities between the local and the national scales of regulation likely to be found (in which local MSRs have exclusive responsibility for some functions, national MSRs for others).” (Peck e Tickell, 1995; p. 27, grifos no original).

socioeconômica. Rejeitando o institucionalismo leve, este autor propõe que o sistema de desenvolvimento regional seja composto pela interação do seu sistema produtivo, sistema de regulação e a qualidade locacional do seu equipamento espacial e infraestrutura. A sobreposição escalar das formas regulatórias (coordenação interfirmas, estratégias espaciais do Estado e as coalizões regionais para o crescimento), somada às características da estrutura de propriedade das firmas, pode ter como consequência um nível de regulação (ou coerência) regional precário. Kratke (1999) associa a qualidade da regulação à coerência regional e sua maior preocupação é com os efeitos da fragmentação sobre a competitividade regional. Segundo o autor, a coerência seria crescente na seguinte ordem: i) regiões metropolitanas estratégicas e cidades globais, que podem crescer mesmo desligadas do complexo industrial; ii) regiões periféricas especializadas em manufaturas pouco qualificadas; iii) distritos industriais pós fordistas; e iv) complexos produtivos regionalizados de firmas grandes.

Conforme alerta Brenner (1999), o problema com este tipo de análise reside no maior peso dado a aspectos industriais e setoriais em detrimento dos atributos urbanos e numa ênfase normativa exagerada na coerência regional em um contexto atual no qual é extremamente difícil entender as regiões como escalas geográficas coerentemente definidas. Para este autor, as regiões seriam mais bem entendidas

(...) as a force field of intertwined processes and struggles organized either above or below existent administrative units. (...) if regulation theory provides an important conceptual framework for decoding this force field, *it also appears to be most powerful when it is eclectically combined with other approaches to critical sociospatial theory*". (Brenner, 1999, p. 648, grifo meu).

Para Frank Moulaert (1996), a abordagem regulacionista deve não apenas ser combinada com outros elementos, mas também confrontada com a prática, experiência e ação, de modo a expor as relações políticas e de resistência em determinadas localidades. Contrário ao predomínio de estudos sobre regiões centrais, o autor argumenta que o arcabouço regulacionista deve ser “reparado, reajustado, ou levemente decomposto” (p.158) para ser aplicado à análise dos problemas sócio-econômicos de áreas periféricas, onde deve fugir do “paradigma tecnológico” e incorporar questões como o peso de uma agricultura atrasada, práticas de regulação informais e não-econômicas e o papel dos movimentos sociais. A abordagem regulacionista precisa ser, portanto, adaptada em bases empíricas de maneira a abranger os problemas regulatórios específicos da localidade ao combinar-se com outras teorias parciais. O Estado local deve ser

entendido como um ator crucial, não somente por seu papel na distribuição de serviços públicos, mas também como *locus* de conflitos políticos e sociais e de uma regulação que pode compreender relações patriarcais e segregacionistas. Ademais, o Estado local geralmente é o meio através do qual as práticas regulatórias são “entregues” (Goodwin et al, 1993).

Uma tentativa de aliar uma interpretação mais “ecclética” da AR - e que apresenta afinidades em relação ao pós-estruturalismo- com sua aplicação mais direta na pesquisa concreta é apresentada por Joe Painter e Mark Goodwin (1995). Céticos em relação à coerência pressuposta no conceito de modo de regulação, ou autores se consideram “mais interessados em processos de regulação correntes constituídos através práticas sociais materiais e discursivas” (p.335, grifo no original). A regulação efetiva seria resultado da interação contingente destas práticas, que se originam em diferentes escalas espaciais, sendo que a inexistência de uma superfície regulatória homogênea, em qualquer escala, tornaria difícil a identificação de modos locais de regulação. Entender a regulação como um “fluxo e refluxo de processos regulatórios através do tempo e cruzando o espaço” (p.342) consolidaria a noção de que não existe uma regulação perfeita, cristalizada em um modo de regulação, e permitiria lidar melhor com suas sutilezas e variedades. Estas diferenciações espaciais podem até ajudar o processo de regulação, melhorando sua eficiência, ainda que aprofundem o desenvolvimento espacial desigual. Neste sentido, o Estado e outros locais chave de regulação não pré-determinados (que podem ser instituições) funcionam como um circuito regulatório e, apesar de certa centralidade do Estado, atores não governamentais também influem na regulamentação e regulação.

Chris Collinge (1999) evita priorizar analiticamente modos locais de regulação e oferece uma importante contribuição para uma abordagem ampla da organização espacial ao combinar elementos da Abordagem da Regulação com a necessidade de pensar “os eixos do lugar e da escala em uma maneira unificada”, o que demanda uma análise conjunta das estruturas horizontais e verticais das formações sociais (p.557). Crítico ao que considera um privilégio da agência em relação à estrutura em algumas versões da AR (ver Painter e Goodwin, 1995), o autor pretende reforçar a relação entre regulação, o caráter sistêmico do capitalismo e sua capacidade de auto-organização. Ainda que a dinâmica das escalas espaciais e seus efeitos sobre processos regulatórios permeie a obra da “terceira geração” de regulacionistas, Collinge oferece um tratamento estrutural de como a organização escalar da sociedade está relacionada à acumulação de capital e sua regulação, o que lhe permite abordar o conflito e seletividade estratégica entre

frações de capital, a relação entre as formas regulatórias e a autonomia relativa do Estado – e seu papel na “super-regulação”<sup>20</sup> - e a manutenção de uma ordem social coesa.

Partindo da noção de uma divisão escalar ótima do trabalho, o autor argumenta que os setores econômicos e frações do capital, de um lado, e instituições reguladoras, do outro, estabelecerão sistemas de acumulação e modos de regulação viáveis<sup>21</sup> que serão constituídos de escalas dominantes e nodais, não necessariamente coincidentes. O Estado, como ator chave na super-regulação (pela qual a meta-regulação é possível), terá papel crucial no estabelecimento de estruturas espaciais hegemônicas através da limitação territorial das escalas regulatórias e substancial na abertura de novas escalas de acumulação, o que pode alterar as dominâncias escalares do regime de acumulação e do modo de regulação. Então, é possível problematizar um encaixe estrutural regulatório escalar, no qual as escalas dominantes e escalas nodais da acumulação, regulação e super-regulação interagem de forma entrelaçada (não necessariamente coincidentes e variáveis no tempo) para criar uma ordem social coesa, ou um processo de “societalização”.

O modelo de organização escalar da regulação proposto por Collinge (1999) assume que ordens escalares e sociais estão sujeitas a crises e reestruturação quando a divisão escalar do trabalho ótimo de um regime de acumulação não pode ser alcançada, como decorrência de um déficit regulatório. No caso da incapacidade da ordem societal vigente regular e incorporar mudanças nas escalas dominantes, ela poderá ser substituída por outro bloco de poder hegemônico, que estabelecerá uma nova ordem espacial. Este processo provavelmente ocorrerá na transição de um regime de acumulação para outro.

A importância dos modos locais de regulação não foi ignorada pelos “regulacionistas parisienses”. Este campo foi consolidado com análises territoriais sobre a inovação e a organização econômica e social que explicavam o sucesso de determinadas regiões com base principalmente na sua dinâmica interna. Embora reconheçam que muitos trabalhos inspirados na Abordagem da Regulação tenham culminado em análises de aglomerações baseadas nos custos de transação e generalizações do paradigma da especialização flexível, Benko e Lipietz (2002) argumentam que os regulacionistas devem se preocupar com: i) os tipos de relação capital-trabalho em dado território; ii) o papel das elites territoriais e sua influência nas políticas locais, e

---

20 Entendida como a cristalização da regulação exercida por um bloco de poder hegemônico nas formas do Estado.

21 A viabilidade de um sistema de acumulação é dada pelo estabelecimento de uma divisão escalar do trabalho ótima para todos os capitais, enquanto um modo de regulação viável é dado pelo estabelecimento de uma divisão escalar do trabalho ótima para todas as instituições regulatórias (em suas funções repressiva, integrativa, produtiva e reprodutiva).

iii) a diversidade de mecanismos de coordenação além do mercado e das hierarquias. Assim, o reconhecimento do entrelaçamento de diversas redes entre as unidades produtivas foi acompanhado pelo maior interesse na questão da governança, entendida como todos os modos de regulação entre “o mercado puro e a política pura”.

Esta definição demasiada abrangente de governança sob a ótica regulacionista é refinada por Gilly e Pecqueur (2002). A governança territorial seria mais bem capturada como a interação estratégica entre atores e instituições, a difusão do aprendizado e a capacidade territorial de responder a estímulos externos. Os conflitos e compromissos gerados pelo processo produtivo dentro de um território devem ser reconhecidos pelas formas de relação salarial, que é “simultaneamente dependente e autônoma do nível global”. Ainda que os tipos de governança sejam parte integrante de um modo local de regulação, os autores lembram que este será sempre incompleto, e a regulação local apenas parcial. Não obstante, o foco na governança e nas formas de coordenação entre atores diversos permite ressaltar o papel da agência e, conseqüentemente, colabora para refutar interpretações equivocadas de funcionalismo na abordagem regulacionista.

Infelizmente, o tratamento privilegiado das redes como modos de governança e a ênfase na proximidade territorial conferem demasiado destaque à sobreposição horizontal de formas institucionais e convenções na regulação local. Quando tratam das relações entre um território com outras escalas, Gilly e Pecqueur (2002) destacam a força de convenções locais *vis a vis* princípios institucionais globais (que podem ser cooperativos ou contraditórios). Exagerada coesão é atribuída ao território, apesar do reconhecimento de que esta responde a processos de reestruturação da regulação global. Entretanto, conforme argumentamos anteriormente, os modos locais de regulação não devem ser confundidos com uma ênfase na *meso* regulação (*contra* Lins, 2006) ou na ideia equivocada de que as transferências regulatórias entre escalas são um jogo de soma zero (ver Peck e Tickell, 1995). Pelo contrário, a qualidade da regulação local não está relacionada com o fato de ser rigidamente territorializada, nem ser separadamente cooperativa ou contraditória à regulação supralocal, mas sim na maneira como estas interagem, muitas vezes de formas sobrepostas – mesmo que possam ocorrer redundâncias (ver Peck, 1998).

Em suma, é possível identificar algumas interseções entre as contribuições de geógrafos da tradição anglo-saxã (e germânica) e os regulacionistas parisienses no que tange ao tratamento dos modos locais de regulação. No entanto, argumentamos que a sensibilidade maior às dimensões sócio espaciais acrescentada pelos primeiros pode enriquecer o entendimento dos

processos regulatórios. Para tanto, torna-se necessário: i) reconhecer a importância das escalas e do lugar, além do território e das redes; ii) evitar a falsa dicotomia local/global<sup>22</sup>; iii) incorporar uma noção mais ampla para a regulação das relações sociais, que evite o viés centrado na firma; e iv) entender como as diversas entidades que atuam e são objeto da regulação estão conectadas por fluxos e estruturas territorializadas; em outras palavras, como são afetadas pela dialética mobilidade/fixidez e como uma noção exagerada de coerência (sobretudo regional) pode ser problemática.

Após esta extensa exposição sobre o tratamento dos modos locais de regulação, é momento de reter algumas conclusões e apontar questões que serão desenvolvidas na próximas seções deste capítulo. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os processos regulatórios se sobrepõem em diversas escalas, territórios, lugares e redes de uma maneira mais fluida e contingente do que periodizações rígidas conseguem capturar. Isso obviamente não significa afirmar que são processos aleatórios, mas que a coerência dos mesmos não pode ser “engessada” em termos de sua funcionalidade a um regime de acumulação. Neste sentido, com base em Jessop (1983) e Brenner (2004), propomos que momentos distintos de padronização e customização de formas regulatórias devem ser entendidos com base na unidade conferida pela estratégia de acumulação hegemônica e pelos projetos e estratégias espaciais do Estado ao produzir, mediar e administrar o desenvolvimento espacial desigual. Com efeito, estas estratégias estão inscritas em determinado regime de acumulação e sofrem restrições estruturais (Jessop, 1983, p.93), mas são contestadas – por outras frações do capital ou classes sociais – e minadas ou fortalecidas pela *arbitragem regulatória* sendo, portanto, sujeitas a uma *seletividade estratégica estruturalmente inscrita* (Jessop, 2001a). Uma análise dos padrões de urbanização com base em processos regulatórios teria muito a ganhar com o diálogo entre a Abordagem da Regulação e a política urbana como parte da “política escalar” (Goodwin et al, 1993; Lauria, 1997; Cox, 1998; McGuirk, 2004).

Segundo, a relação entre governança e modos de regulação precisa ser expandida a ponto de incluir outros mecanismos de governança, ou “ordens sociais” (Crouch et al, 2001) que compreendam não apenas o mercado, hierarquias e redes, mas também o Estado, comunidades e associações (Boyer e Hollingsworth, 1997). A relação entre estes mecanismos converge com a

---

22 Cabe lembrar que esta dicotomia é rejeitada tanto por Benko e Lipietz (2002) como por Gilly e Pecqueur (2002). Entretanto, acreditamos que falta nestes trabalhos uma compreensão de processos de reescalamento, relativização das escalas e desterritorialização-reterritorialização, o que seria fundamental para se avançar na questão da reprodução do desenvolvimento espacial desigual em múltiplas escalas.

necessária coexistência entre formas econômicas e extra-econômicas dos modos de regulação, sendo que os diferentes pesos dos mecanismos de governança em dado sistema correspondem a diferentes formas de imersão social. Ademais, a cada mecanismo de governança associam-se diferentes problemas de coordenação espacial, de modo que podemos falar em uma imersão sócio espacial. Conforme argumentaremos ao fim deste capítulo, as localidades estão imersas em sistemas sociais<sup>23</sup> que ao mesmo tempo moldam e são moldados pelo comportamento estratégico de certos atores. As diferenças entre culturas e arranjos institucionais hegemônicos em cada sistema são sintomas do caráter *variegado* da urbanização.

### 2.3) Governança e Variegação

Conforme discutido no Capítulo 1 desta Tese, as instituições são elementos importantes para o entendimento dos processos de diferenciação e contextualização nos quais o capitalismo se assenta, ou se territorializa. Suas “impurezas” acompanham os mercados e embora se aglutinem em torno destes com “pesos” e de formas diferentes, são elas que irão assegurar seu funcionamento, bem como de todo um sistema sócio/econômico/espacial. Nesta seção argumentamos que estas impurezas podem ser apreendidas por diversos encaixes estruturais que engendram desafios de coordenação.

O problema da variegação em sistemas sócio espaciais é parte importante da manifestação concreta das variedades de capitalismo e/ou de neoliberalismos (Capítulo 1). *Grosso modo*, este problema surge da constatação de que o mercado puro é uma construção permanente e utópica, sendo a sua existência real dependente de variáveis extra-econômicas. O estudo destas, no entanto, tem sofrido com algumas limitações. Primeiro, a influência da “falácia economicista”, que associa o estudo da economia ao funcionamento do mercado, e do “solipsismo econômico” que ignora sistemas de organização sociais anteriores e concorrentes ao mercado, bem como o conhecimento elaborado para entendê-los (Polanyi, 1977). Segundo, e como consequência desta, o estabelecimento de uma divisão do trabalho na qual os interesses e a racionalidade seriam objetos da economia, enquanto as paixões e irracionalidade seriam estudadas pela sociologia (Granovetter, 1985). Por fim, o duplo movimento no qual os economistas passaram a dar mais importância à formas extra-econômicas, porém estendendo à

---

23 Semelhantes aos Sistemas Sociais de Produção discutidos no primeiro capítulo desta Tese.

elas os pressupostos da escolha racional e individualismo metodológico, enquanto a Nova Sociologia Econômica se propôs a entender o funcionamento dos mercados e as racionalidades alternativas na constituição de mecanismos extra mercado: redes, instituições, organizações e cultura. Este engajamento teórico, ainda que tenha tomado rumos mais conservadores e focados em micro processos, fornece elementos importantes para se pensar a imersão espacial dos mercados e suas formas extra-econômicas (Peck, 2005).

Uma primeira aproximação para entender estas relações é abordar o problema da imersão social tal como proposto por Mark Granovetter e Karl Polanyi. Insatisfeito com o que classificou como interpretações subsocializadas decorrentes de um funcionalismo das instituições que preservavam o *homo economicus* e sua escolha racional, de um lado; e visões sobre socializadas que supunham a internalização plena de uma racionalidade coletiva pelos indivíduos de uma mesma comunidade, do outro, Mark Granovetter (1985) apresentou uma inovadora “solução” para o problema da coordenação entre agentes ao propor a imersão social do comportamento econômico e o paradigma das redes. Apesar de aplicar esta formulação como alternativa para o problema de mercados (subsocializadas) e hierarquias (sobre socializadas), Granovetter deixa patente o potencial das redes e da teia de relações interpessoais que cruzam relações (mercantis, hierárquicas) intra e inter empresas para entender a hipótese mais geral da imersão. No entanto, conforme Peck (2005) adverte, é preciso evitar o risco de essencializar as redes e pensá-las como sistemas fechados, descolados das preocupações mais tradicionais da Economia Política, como o Estado, poder, distribuição e desigualdade. Mais especificamente, torna-se necessário entender como as redes se inserem em cenários estruturais e como a dinâmica escalar, territorial e temporal do capitalismo transforma as redes existentes, seja através do seu alargamento, encurtamento, rompimento ou redesenho.

Embora sejam uma relevante forma extra-econômica (ou um mecanismo de coordenação extra-mercado), as redes não são as únicas. Karl Polanyi (1944) desenvolveu uma noção de imersão que vai além da necessidade de confiança e *enforcement* de contratos (Block, 2001) e destacou a existência de outros *modos de integração* além do mercado: a reciprocidade e a redistribuição. Estes últimos são sempre aceitos como socialmente imersos, o que traz à tona duas questões: Primeiro, elementos de reciprocidade e redistribuição não se restringem à sociedades pré-capitalistas e convivem e se misturam com os mercados realmente existentes em suas formas “domesticadas, arcaicas e emergentes” (Peck, 2010, p.12). Ademais, os três modos

de integração se combinam em sistemas diferentes, como no clássico modelo social democrata (Sandbrook, 2011) ou na variedade de “capitalismo” chinesa (Peck e Zhang, 2012)

Segundo, os mercados também são socialmente imersos. Este ponto, de fato complexo e controverso no texto de Polanyi<sup>24</sup>, pode ser esclarecido recorrendo-se à ideia de que as mercadorias fictícias só podem ser parcialmente comodificadas através da ação do Estado e nunca atingirão completamente este fim devido a limites de ordem moral impostos pela sociedade (Block, 2001). Ademais, o mercado continua socialmente imerso no capitalismo, porém neste sistema ele é imerso, junto com suas formas extra-econômicas, em uma sociedade de mercado (Jessop, 2001b). Isto implica que, na sociedade capitalista, as formas extra-econômicas ficam estruturalmente ajustadas à economia de mercado e imersas numa sociedade de mercado. São essas formas extra-econômicas que apoiam e sustentam a acumulação e garantem a reprodução do sistema. A imersão socio-estrutural do mercado numa sociedade de mercado não implica que não possa ocorrer movimentos em direção a uma desimerção, mas esta se restringe aos aspectos morais, ocorrendo quando o mercado tende a minar suas próprias fundações.

Tendências em direção à comodificação e descomodificação estarão sempre em luta com tentativas de reimersão societal. Neste sentido, o conceito de imersão social em Polanyi tem grande potencial para o estudo da imersão de diferentes ordens institucionais em sociedades complexas e descentralizadas, o que implica entender como a economia adquire unidade e estabilidade, estrutura e função, história e política a partir da interdependência de suas partes (Jessop, 2001b). A natureza do ajuste estrutural entre as formas econômicas e extra-econômicas é fundamental, por exemplo, para questões como a competitividade e inovação das economias nacionais e regionais e para as formas de internacionalização perseguidas por economias nacionais e empresas multinacionais (Jessop, 2000).

A definição de quais são as formas econômicas e extra-econômicas relevantes e de como ocorre um tipo de ajuste estrutural entre ambas, trazendo à tona diferentes problemas de coordenação, têm sido objeto de estudo de quatro correntes recentes na Economia Política, a saber: i) neo- Polanyiana; ii) Abordagem da Regulação; iii) Teorias da Governança e iv) Teoria dos Sistemas.

---

24 Para Fred Block (2003), Polanyi teria vislumbrado esta ideia, que entrava em contradição com alguns dos seus escritos anteriores, mas não conseguiu desenvolvê-la. Jamie Peck (2010) especula que isto talvez tenha ocorrido pela crença de Polanyi em que a sociedade da máquina não se repetiria e os rumos do pós guerra caminhavam para o planejamento e a regionalização. Segundo Peck, esta omissão contribuiu para a incompletude do projeto da sociologia de Polanyi.

Ao longo de sua vasta produção intelectual, Bob Jessop tem utilizado criticamente elementos de todas estas teorias em sua análise dialética dos momentos estruturais e estratégicos da acumulação de capital, que foram acrescidas com precauções mais recentes sobre a coordenação espacial de ajustes espaço-temporais. A seguir, discutimos brevemente como estas teorias abordam os principais problemas relacionados ao estudo da governança em sistemas econômico-espaciais, conforme sintetizado no Quadro 2.1.

Quadro 2.1 ) Problema da Governança em Sistemas econômico-espaciais<sup>25</sup>

	Abordagem Estratégica-Teórica	(neo) Polanyi	Abordagem da Regulação	Teorias da Governança	Teoria dos Sistemas
Econômico	Forma Valor	Dimensão substantiva	Sistemas de acumulação	Coordenação econômica dentro e entre firmas	Mercado
Extra-econômicos	Tipo de competição entre capitais individuais; conjunturas da luta de classes; sistemas legal e político; Estado	Religião, Cultura, Governo	Formas Institucionais; Modo de socialização	Governabilidade (para)política	O ambiente (sociedade) e outros sistemas auto organizados (legal, político, educacional)
Encaixe estrutural	Bloco Histórico	Imersão societal; sociedade de mercado	Regime de acumulação; Modo de Desenvolvimento	Capacidades estratégicas e seletividade estratégica	Dominância ecológica do mercado
Princípios estruturantes	Hegemonia	Reciprocidade; redistribuição; mercado	Regularização e normalização; codificação da luta de classes	Coordenação social para atingir objetivos sociais específicos	Autopoiese
Escala espacial privilegiada	Nacional	1) Nacional 2) Internacional 3) Local	Nacional	Local; setorial	Globalização
Estruturação espacial	Projetos Hegemônicos de “Uma Nação” ou “Duas Nações”	Imersão/ desimersão espacial; variação	Top-down	Bottom-up	Heterarquia, descentralização
Autores relevantes	Jessop (1983; 2002b)	Polanyi(1944; 1977); Block(2003;2007); Jessop(2001b); Sandbrook(2011)	Aglietta(1979); Boyer e Saillard (2002); Jessop e Sum (2006)	Hollingsworth et al(1994); Jessop (1995;1998)	Luhmann(1992); Jessop(1998; 2000; 2001b)

25 Algumas observações se fazem necessárias. A separação rígida do econômico e do não- econômico em Polanyi fica dificultada pela preferência do autor pelo aspecto substantivo da economia, que enfatiza a relação do homem com seu ambiente e a (re)criação constante de necessidades, em oposição à sua definição formal. De forma semelhante, ressaltamos que as formas institucionais da economia estudadas pela AR também apresentam relação próxima com o aspecto econômico. Esta proximidade contribui para que a AR se afaste de um institucionalismo leve, mas não deve implicar na desconsideração de elementos culturais, discursivos e ideológicos, que precisam estar presentes no modo de socialização como nível de análise (Jessop & Sum, 2006). Nas demais teorias, a distinção entre o econômico e o extra-econômico é mais nítida.

É necessário adaptar as formulações de Polanyi no tempo e no espaço, pois embora este autor ofereça “um arcabouço culturalmente sensível e não teleológico, que auxilia a explicação geral e o debate normativo sem sucumbir ao imperialismo das categorias” (Sandbrook, 2011; p. 2-3), Polanyi estava preocupado com os problemas de sua época e obviamente não poderia prever a globalização e a conseqüente relativização das escalas. Neste sentido, apesar de ter reconhecido a imersão dos mercados não apenas em Estados nacionais mas também em regimes internacionais, é preciso incorporar em seu arcabouço os seguintes elementos: a transnacionalização dos movimentos sociais; o papel de agências multilaterais e centros de produção de conhecimento na defesa do livre-mercado; experimentações regulatórias locais visando comodificação/descomodificação da terra e do trabalho; desenvolvimento de formas locais de solidariedade e mecanismos de reciprocidade; novas formas de redistribuição entre o poder central e local. Em suma, há grande potencial analítico ao associar a contribuição de Polanyi sobre o “duplo movimento” com o projeto multiescalar neoliberal de (re)construção permanente do mercado.

Segundo Jessop (2001b), é fundamental reconhecer que as relações de mercado são desimersas de determinados locais e re-imersas em outros. No entanto, há ambiguidades da distanciação tempo-espaço e compressão e coerção tempo-espaço sob o ponto de vista da imersão, cujas contradições dependem do ajuste espaço-temporal específico e compromissos de classe institucionalizados para se estabilizarem. Séan Ó Riain (2006) propõe que a complexificação da divisão do trabalho e a resistência inscrita no duplo movimento promovem renovadas formas de imersão, ou uma *intensificação* do espaço-tempo, possibilitando novas vivências e horizontes para políticas espaço-temporais. Uma maior sensibilidade espacial aos problemas propostos por Polanyi pode ser útil para o entendimento da produção de diferenciações no capitalismo, mas deve ser complementada por outros arcabouços teóricos que explicitem sua natureza não-aleatória.

As formas híbridas são, portanto, a expressão do capitalismo em uma paisagem geoinstitucional variegada. O desafio é entender como estas formas se encaixam nos processos de produção de diferenciação, que estão subordinados a transformações macro regulatórias e à dinâmica do desenvolvimento desigual. Neste sentido, as estratégias espaciais do Estado (através de suas diversas agências) e de outros agentes cruciais (corporações nacionais e transnacionais, instituições financeiras, organismos multilaterais, potências internacionais), além das

reestruturas macro regulatórias interescales (como as que constituem a neoliberalização) operando sobre uma paisagem geoinstitucional herdada precisam ser postas em evidência. Uma forma de fazer isto é destacar a imposição do que podemos definir como uma coerência *forte* ou uma coerência *fraca* ao comportamento estratégico dos agentes cruciais, com implicações distintas para a coordenação socioeconômica e espacial.

O primeiro tipo de coerência está relacionado à articulação de uma estratégia de acumulação com um projeto hegemônico, configurando o que Gramsci definiu como bloco histórico. As estratégias de acumulação decorrem da necessidade de coordenação da anarquia dos circuitos do capital, que não pode ocorrer apenas dentro da forma valor e nem é garantida pelo livre funcionamento dos mercados. Assim, uma estratégia de acumulação bem sucedida é aquela que define um modelo de crescimento, contendo seus requisitos extra econômicos e unificando os momentos diferentes do circuito do capital sob a hegemonia de uma fração (Jessop, 1983, p. 91). Por outro lado, um projeto hegemônico se volta menos para os aspectos econômicos e mais para a relação da sociedade civil com o Estado. Para ser bem sucedido, depende de sua determinação estrutural (o privilégio estrutural inscrito no Estado de algumas forças e interesses), orientação estratégica (liderança política, intelectual e moral) e relação com a estratégia de acumulação, no sentido de avançar certos interesses econômicos-corporativos e redistribuir os ganhos. Estratégias de acumulação e projetos hegemônicos não precisam ser idênticos, mas as relações entre ambos na configuração de um bloco histórico são condicionadas por um *continuum* de graus de hegemonia, onde momentos de crises devem ser considerados. Este arcabouço tem grande potencial para explicar a *natureza dinâmica da hegemonia* em ajustes espaço-temporais como os espaços nacionais do keynesianismo-fordismo, onde

(...) the main focus of state economic strategies and economic regulation was a relatively closed national economy, with local or regional economies being regarded as territorial sub-units of the national economy (with cross-regional differences regarded as unimportant) and with the international economy largely taking the form of financial and trade flows among different national economies (Jessop, 2002b, p. 47).

Jessop (2002b) reconheceu a necessidade de adaptá-lo para se pensar o processo de internacionalização contido no Thatcherismo<sup>26</sup>, mas ressaltou que as mudanças precisam ser ainda mais radicais para a análise da globalização enquanto fenômeno “multicêntrico, multiescalar, multitemporal, multiforme e multicausal” (Jessop & Sum, 2006). Neste caso, deve-se admitir

---

26 As adaptações precisam ser qualitativamente diferentes para sua aplicação em um Estado desenvolvimentista, conforme discutiremos no próximo capítulo.

que “o que se entende atualmente como ‘globalização econômica’ dificilmente envolve integração estrutural completa e coordenação estratégica de um lado ao outro do globo mesmo ao nível de empresas ou bancos transnacionais” (Jessop, 2002b, p.48).

Assim, a maior fragmentação e descentralização das decisões e do poder decorrentes da relativa desnacionalização do Estado, da de-estatização tendencial de regimes políticos, internacionalização dos regimes de política e a recomodificação das políticas econômicas e sociais (Jessop, 2002a; 2002b) implicam em novas geografias da regulação e da governança. Estas foram transformadas, por um lado, pela inclusão de novos atores, como organizações da sociedade civil, agências do Estado (ou semi-públicas) e novos níveis de governo; e de novas relações, como a emergência da governança local, parcerias público-privadas e networks interescares de políticas. Por outro lado, a maior complexidade do capitalismo globalizado é caracterizada também por processos de reterritorialização e reescalonamento que determinam os objetos da regulação e governança, mas estes apenas podem ser conhecidos durante as tentativas de regularizá-los/governá-los<sup>27</sup> (Jessop, 1995; Goodwin e Painter, 1995). Em outras palavras, é preciso ter em conta que a globalização acarreta na busca de novas escalas territoriais do poder do Estado e do capital, e de novas formas não territoriais de governança (Jessop, 2000).

Além da complexidade, o reconhecimento das formas extra-econômicas (e novas interdependências destas com as formas econômicas) para a inovação e competitividade também é responsável pela busca de uma governança não hierárquica e não mercantil que privilegie a negociação, comunicação e a transmissão de conhecimento entre os agentes, através da imposição de uma coerência *fraca*.

Neste contexto, diante da atual inadequação das formas de governança que privilegiavam o Estado e o mercado na conformação da “economia mista” keynesiana-fordista, Bob Jessop (1998) destaca o surgimento da heterarquia como alternativa de governança em uma sociedade complexa que assiste a diferenciação funcional de ordens institucionais em múltiplas escalas, trazendo à tona novos problemas de coordenação. Estes problemas ficam mais nítidos se considerarmos os processos recentes de descentralização política e econômica.

Após a explicitação das falhas de um planejamento *top down* e do mercado como mecanismo de coordenação soberano, a governança estaria assumindo um significado mais

---

27 Jessop (1998) reconhece que tentativas de governança estão sujeitas à falhas pela impossibilidade de identificar todos os objetos de governança e de isolá-los de projetos de governança concorrentes.

voltado para a auto-organização, sendo as redes o modelo heterárquico mais conhecido - mas não o único - conforme ilustramos no quadro a seguir.

Quadro 2.2 ) Heterarquia como Governança

Tipo de Heterarquia	Características/Objetivos	Exemplos	Riscos de Falhas
Redes interpessoais	Confiança	Parcerias entre indivíduos que não representam oficialmente as organizações para as quais trabalham	Aumento do número de atores ou dos interesses materiais envolvidos
Coordenação Inter organizacional	Negociação; controle disperso de recursos interdependentes em tarefas visando o benefício mútuo	Redes interfirmas; alianças estratégicas, parcerias público-privadas, redes de poder paralelo	Dificuldade em garantir a coesão interna e adaptabilidade de organizações individuais; Redes que cruzam fronteiras de ordens institucionais diferentes
Direcionamento Inter sistêmico mediado pelo contexto	Redução de ruído; reconhecimento de possíveis efeitos negativos sobre outros sistemas (coordenação negativa)	Estabelecimento de uma visão comum; Meta-governança	Tentativas de um sistema colonizar outro, impondo seus códigos e regras operacionais

Fonte: Elaboração própria a partir de Jessop (1998)

Assim, a governança passa a ser definida como a auto-organização de agências, instituições e sistemas operacionalmente autônomos, mas estruturalmente acoplados devido a complexas e contínuas interdependências mútuas (Jessop, 1998; p. 29-30). Os diferentes tipos de heterarquia coexistem e se sobrepõem em várias escalas, devendo se reforçar com o objetivo de gerar maior estabilidade. A função de direcionamento inter sistêmico é a menos explorada (e mais complexa) em estudos sobre governança, mas se torna crucial para o desempenho da coordenação interorganizacional. Neste caso, a tarefa é “facilitar e o entendimento mútuo e a co-evolução de diferentes ordens institucionais para garantir objetivos societários acordados” (p. 36). O Estado tem a capacidade de exercer papel destacado no desempenho desta função, conforme discutiremos mais adiante no Capítulo 3.

As tentativas recentes de impor uma coerência *fraca* através da coordenação estratégica interagem com outros esforços de promover um ajuste estrutural baseado na coerência *forte*. Diante do reforço da *dominância ecológica* da economia no capitalismo globalizado, sua relação com o outros sistemas -como o político - é modificada, possibilitando diferentes tipos de ajustes estruturais e trajetórias de co-evolução. Neste sentido, as noções de bloco histórico,

regime de acumulação, imersão societal e coordenação estratégica se encontram na necessidade de identificar os horizontes espaciais e temporais de dado *ajuste espaço-temporal*, nos quais *uma coerência estruturada relativa é assegurada e alguns custos de assegurá-la são externalizados* (Jessop, 2000). Para conhecer estes limites, o primeiro passo é identificar: i) uma estratégia de acumulação dominante ou hegemônica institucionalizada dentro de um ajuste espaço-temporal, facilitando a consolidação de um regime de acumulação dentro do espaço econômico ligado a este ajuste; e ii) definição de um “interesse geral” que privilegia algumas identidades, interesses e horizontes espaço-temporais e garante a institucionalização de compromissos de classe.

A matriz espaço-temporal do fordismo atlântico era baseada na congruência de economia nacional, Estado nacional, cidadania nacional e sociedade nacional e instituições promovendo o crescimento e pleno emprego (Jessop, 2000) em uma economia mista e negociada entre o “grande negócio, grande trabalho e grande Estado” (Jessop, 1998). Conforme discutimos, a globalização abalou radicalmente suas bases espaciais e operacionais. A tarefa de entender como as relações entre certos agentes ocorrem dentro de determinado ajuste espaço-temporal ou como se estendem para fora do mesmo, podendo estabilizá-lo ou enfraquecê-lo, pode ser facilitada se “pensarmos relacionalmente”, como argumentaremos a seguir.

#### **2.4) Relacionalidade e Relações**

De início, poder-se-ia afirmar que o pensamento relacional não representa novidade alguma para a geografia econômica, uma vez que já estava presente em noções como divisões espaciais do trabalho (Massey, 1984) ou até mesmo nas interpretações marxistas sobre os circuitos de capital, sendo o fetichismo das mercadorias sua síntese mais perfeita (Harvey, 2006). No entanto, recentemente - e em grande medida inspirado pelo pós-estruturalismo e emergência do paradigma das redes - “pensar relacionalmente” tem se tornado a palavra de ordem, levando alguns autores a suspeitarem de uma nova “virada relacional” (Boggs e Rantisi, 2003). É necessário, não obstante, que se leve a relacionalidade a sério, de modo a aproveitar as possibilidades analíticas e políticas liberadas pelo seu foco na contextualidade, contingência, emergência e anti-essencialismo, mas sem ignorar a imersão sócio espacial em estruturas, escalas e territórios.

Com efeito, desde um ponto de vista ontológico é mais fácil identificar a abordagem relacional com preocupações mais voltadas para a agência *vis-a-vis* as estruturas, ainda que seja possível e necessário “criar o espaço” para se pensar relacionalmente em um sistema de relações entre agência e estrutura que não seja fechado (Jessop, 2001a; Boggs e Rantisi, 2003; Yeung, 2005; Jones, 2009). Em sua aplicação mais comum voltada para a geografia econômica<sup>28</sup>, a abordagem relacional costuma privilegiar a *interação* entre firmas com base nas formas de coordenação que surgem como resultados da qualidade das relações sociais em dada localidade/região. O foco, portanto, não é no ator *per se* (no caso, as firmas) nem em suas propriedades individuais, mas na sua relação com outros atores, suas networks e inter-relações entre estas, configurando um nível de análise *meso*. Para Boggs e Rantisi (2003), o desafio consiste em transitar do nível meso das networks para as escalas<sup>29</sup>, além de superar a abordagem centrada na firma (já libertada do individualismo metodológico, entretanto) e o privilégio da escala regional.

Bathelt e Gluckler (2003) não escapam de uma abordagem relacional focada nas geografias das firmas e nos efeitos da interação entre estas sobre a inovação, organização e evolução, mas propõem importantes considerações epistemológicas, a saber: i) a ênfase na contextualidade, ou seja, na imersão diferenciada em instituições próprias e estruturas gerais, como relações de poder, classe, raça, gênero (ver Jones, 2009), que conformam determinadas possibilidades e limites ; ii) *path dependency*, que pode ser interpretada como a contextualidade entendida desde um ponto de vista dinâmico; e iii) a contingência das ações econômicas<sup>30</sup>. Estas considerações voltam-se para o entendimento de uma causalidade contextualmente específica focada nas oportunidades para ação, a partir das quais os agentes desenvolvem novos objetivos e novas estratégias de forma não-mecanicista.

No entanto, esta causalidade contextual precisa ser complementada com considerações sobre as geometrias relacionais do poder. Em outras palavras, é preciso ir além do mapeamento das relações e entender como e porque as diferentes interações relacionais são produzidas e podem provocar diferentes padrões de mudanças sócio espaciais (Yeung, 2005). Segundo Henry Yeung (2005, p.38), “Estas geometrias relacionais não são nem atores (i.e

---

28 Conforme lembra Martin Jones (2009), existem vários tipos de abordagem relacional e diferentes aplicações.

29 As próprias escalas são produzidas e contestadas relacionalmente

30 Martin Jones (2009) propôs a noção de espaço-fase com o objetivo de entender como o variável e o fixo emergem juntos e só podem ser entendidos juntos. É o espaço do possível, no entanto, este é restringido pelas realidades contextuais. Como o autor reconhece, este espaço seria de difícil representação cartográfica, uma vez que trata de eventos passados e não distinguíveis claramente na paisagem.

indivíduos e firmas) nem estruturas (i.e classe, patriarcado e o Estado) mas configurações de relações entre eles – conectando atores e estruturas através de relações de poder horizontais e verticais”. No entanto, conforme este autor argumenta, os *participantes* de uma geometria relacional de poder podem ser atores, estruturas ou ambos, co-evoluindo de forma dinâmica e relacional, de modo que as formas de poder emergente devem ser apreendidas através das *tensões* entre atores, entre atores e estruturas ou entre estruturas inerentes à relacionalidade.

A heterogeneidade de poder e desigualdade entre os agentes ficam nítidas ao analisarmos as tensões surgidas nos processos de *complementaridade relacional* e de *especificidade relacional*. O primeiro caso ocorre quando os participantes de uma geometria relacional interescalar se beneficiam do engajamento mútuo. Assim, quanto maior a complementaridade, maior o ajuste entre estrutura e estratégias dos agentes, de modo que as resistências são menores e aumenta o potencial de mudança sócio espacial (p.46). A especificidade relacional, por seu turno, se refere ao grau pelo qual os participantes estão “trancados” em dada geometria e são dependentes de outros participantes para obtenção de recursos e informações. O poder relacional pode ser interpretado, portanto, como a capacidade de criar relações complementares e de impor relações específicas entre atores que podem estar dentro ou fora de uma dada região - esta entendida como um sistema aberto abrigo fluxos heterogêneos – , gerando novas interdependências entre atores, redes, regiões e o Estado.

A noção do poder emergente nas geometrias relacionais não pode depender apenas de redes que conectam atores e estruturas (o que seria um retorno ao essencialismo). Ademais, o foco nas interações precisa evitar dicotomias entre as características dos atores e as relações estabelecidas, pois aquelas tem relevância para a formação das últimas. Da mesma forma, a abordagem relacional não deve se ater a estudar relações entre atores rotulados de forma binária (nacional *versus* estrangeiro, alta tecnologia *versus* baixa tecnologia), mas avançar em uma concepção sistêmica das interações, como em um sistema industrial ou sistema urbano (Sunley, 2008). Peter Sunley (2008) alerta para o risco de que uma imaginação relacional e topológica iniba uma imaginação não só escalar, mas também territorial. Neste sentido, o autor argumenta que: “Fronteiras territoriais irão inevitavelmente envolver relações sociais que as cruzam, mas estas relações podem atuar reforçando o significado das fronteiras, ao invés de enfraquecê-lo”. (p.13).

Com efeito, o pensamento relacional não deve ser entendido como oposição ou como o aperfeiçoamento de um pensamento territorial. Trabalhos recentes sobre o potencial da abordagem relacional para o estudo de regiões e cidades ilustram como a dimensão territorial destas não pode ser “apagada” em função do foco nas interações. Elementos como a política territorial e estruturas territoriais do Estado ou as estratégias das elites urbanas são fundamentais para o padrão de inserção de um lugar em determinado tipo de interação. Assim, a análise relacional que leva a sério o território não deve se limitar a preocupações sobre como certa interação pode ameaçar a coesão deste território, mas sim entender como alguns interesses territoriais são fortalecidos e como agem na negociação, construção e contestação do tipo de interação estabelecida (Jonas, 2011). Este procedimento fica claro na análise da mobilidade de políticas urbanas entre cidades e no papel de agências e de políticos locais na necessária adaptação e “tradução” destas políticas aos seus contextos de destino<sup>31</sup>. Não por acaso, é possível identificar a promessa do aumento da valor da terra como um elemento articulador dos interesses envolvidos e do grau de dependência local destes interesses (McCann e Ward, 2010).

A mobilidade de políticas tem despontado como uma aplicação promissora do pensamento relacional para os estudos urbanos comparados, pois ilustra como a escala urbana só pode ser entendida a partir de suas relações com outras escalas, isto é, através de agentes atuando em várias escalas porém conectados por redes interescales. Neste sentido, o ponto de partida é entender como as transferências de políticas, ao conectarem cidades diferentes, ajudam a constituí-las. O método para tal é criar uma *tensão positiva* entre territorialidade e relacionalidade (McCann e Ward, 2010). Esta tensão tem grande potencial para o estudo comparativo, pois ao invés de investigar similaridades e diferenças entre casos mutuamente exclusivos, o desafio é usar *comparações relacionais* entre diferentes objetos (no caso, cidades) com o fim de levantar questões para os mesmos (Ward, 2010).

O fato de utilizarmos elementos que pressupõem considerações sobre o contexto e imersão institucional, territorialidade e comparabilidade, ou seja, certo grau de informação sobre algumas características dos objetos em questão, não significa, obviamente, que estes são analisados de forma essencialista. Com efeito, as vantagens e o desafio proposto pela abordagem relacional consistem em encontrar uma sintonia entre as particularidades relevantes dos objetos e como estas afetam e são afetadas por determinada interação com outro(s) objeto(s). Alguns

---

31 Eugene McCann e Kevin Ward (2010) argumentam que a própria associação de determinados modelos urbanos a nomes de cidades lhes confere uma dimensão territorial.

cuidados metodológicos devem ser tomados, como argumenta Martin Jones (2009): i) separar as relações em questão das propriedades relacionais e; ii) identificar os objetos materiais relacionados e as forças internas e externas que os relacionam. Dito isto, acreditamos que a melhor maneira de empregar a abordagem relacional é tendo como pano de fundo considerações sobre o espaço relacional.

Sob muitos aspectos, a perspectiva relacional representa uma ruptura paradigmática com as noções absolutas e relativas do espaço, ao romper os limites entre objetos e espaço e rejeitar qualquer visão de essencialismo, presente no primeiro caso, e de totalidade, no segundo (Jones 2009, p. 491). Entretanto, concordamos com Harvey (2006) quando este autor afirma que é importante a manutenção desta divisão tripartite, cujos principais elementos sintetizamos no quadro 2.3.

Quadro 2.3 ) Concepções sobre o Espaço

	Inspiração	Propriedades	Aplicações
Espaço Absoluto	Geometria Euclidiana; Newton, Descartes	Não depende de nenhum objeto ou relação para existir; Fixo; Limitado; “Planejável”; mensurável com base em padrões pré-estabelecidos;	Mapas cadastrais; territórios demarcados; práticas de engenharia; propriedade privada
Espaço Relativo	Geometria Não Euclidiana; Einstein	Definido com base nas relações com os objetos e processos consideradas no espaço-tempo; Intrinsecamente conectado ao tempo	Relações de transporte; múltiplos mapas possíveis para localizações relativas (baseados em tempo, custo, meio de transporte); Utilização na <i>Regional Science</i> (gravidade, atração)
Espaço Relacional	Leibniz; Deleuze	Os processos definem seus próprios arcaços espaciais; relações externas são internalizadas em processos ou objetos específicos através do tempo	Mensuração se torna problemática; rompe os limites entre espaço e objetos; memórias políticas e coletivas

Fonte: Elaboração própria com base em Harvey (2006) e Jones (2009)

Ainda segundo Harvey (2006), o espaço não é necessariamente nenhuma destas três categorias em si mesmo, mas pode se tornar uma delas ou todas simultaneamente, sendo a

escolha de usar determinado conceito dependente do fenômeno em investigação<sup>32</sup>. Mesmo após a escolha deste, o autor sugere que se mantenha os outros conceitos em permanente tensão dialética, de modo a facilitar a interação entre todos e levantar questões que podem escapar a uma abordagem mais restrita. Indo mais além, Harvey sugere que esta divisão tripartite seja confrontada com as três categoriais espaciais de Lefebvre, a saber: o espaço material, a representação do espaço e o espaço de representação.

As inúmeras matrizes que podem ser montadas a partir da investigação de determinado fenômeno servem para desvendar sua espaço-temporalidade e romper certas rigidezes e premissas dadas como certas. Para tanto, o observador deve se mover de forma a explorar as tensões dialéticas entre as posições da matriz escolhida, evitando compará-las de formas mecanicistas ou excludentes:

The more we move the greater the depth and range of our understandings. There are no discrete and closed boxes in this system. The dialectical tensions must not only be kept intact. They must be continuously expanded (Harvey, 2006, p.).

Com isto em mente, podemos elaborar uma matriz espaço-temporal do “Desenvolvimentismo”<sup>33</sup>, que servirá para desvelar/desvendar relações e processos espaço-temporais “engessados” nas análises que privilegiam uma dada conceitualização do espaço, geralmente baseada em suas propriedades absolutas ou relativas. Estas abordagens mais restritas costumam ser menos sensíveis às relações entre escalas e entre estas e territórios, lugares e redes. A matriz que montamos deve servir como pano de fundo para o fenômeno que pretendemos investigar: a produção de espaços regionais e urbanos no Brasil como um processo regulatório, variegado e relacional decorrente de estratégias e projetos espaciais do Estado para regular o desenvolvimento espacial desigual e sustentar seu poder.

Ao nos movimentarmos pela matriz (Quadro 2.4, abaixo) alguns conceitos são postos sob tensão, que deve ser entendida como um incentivo a aprofundarmos nossa compreensão sobre os mesmos. Por exemplo, desde um ponto de vista normativo, Pólos de Crescimento e Grandes Projetos de Investimento podem ser associados a uma concepção absoluta do espaço, como se o território fosse o receptáculo de decisões de agentes externos com o poder de moldá-lo segundo seus interesses. Por outro lado, podem ser entendidos como ações desequilibradoras em um espaço relativo, capazes de encadear novas complementaridades inter-regionais, alterando as

---

32 Harvey (2006), no entanto, faz algumas ressalvas: i) segundo o autor, seria impossível entender a economia política marxista sem algum engajamento com a perspectiva relacional; e ii) é possível presumir uma certa hierarquia na qual o espaço relacional abrange o espaço relativo e absoluto, o espaço relativo abrange o espaço absoluto e o espaço absoluto se encerra em si mesmo.

33 Os detalhes e contradições do que entendemos por “desenvolvimentismo” serão explorados no Capítulo 3 desta Tese.

relações e fluxos entre regiões e localidades. Por fim, podem ser entendidos relacionalmente como a mediação de interesses regionais, nacionais e internacionais pelo Estado como uma estratégia para sustentação do seu poder (ver Vainer, 2010) Neste último caso, são parte integrante do que chamaremos, com base em Brenner (2004), de estratégias espaciais do Estado - estas também apreendidas apenas a partir de suas relações com projetos espaciais do Estado. Cabe lembrar que a localização de dado fenômeno em um espaço relacional não é necessariamente sua abordagem definitiva (conforme ilustra o conceito problemático de fordismo periférico) e que, politicamente, movimentos sociais que pretendem exercer algum poder precisam garantir sua presença material em algum lugar onde as lutas são travadas (Harvey, 2006)

Quadro 2.4) Matriz espaço-temporal desenvolvimentista

	Espaço Material	Representação do Espaço	Espaço de Representação
Espaço Absoluto	Grandes Projetos de Investimento; Polos de Crescimento; infraestrutura urbana	Soberania; região-problema; enclaves	Nacionalismo; falsa sensação de segurança nas comunidades fechadas; Estado de exceção nas favelas
Espaço Relativo	Formação do mercado interno; interiorização do desenvolvimento; complementaridades regionais; migrações; rede urbana; segregação sócio espacial	Modernização; etapismo; centro-periferia; Estado Desenvolvimentista; Internacionalização produtiva; modelos <i>rank size</i>	Regionalismos; satisfação com a mobilidade social; Tensões decorrentes do choque entre modernidade e atraso; ansiedade pelas diferenças radicais da compressão espaço-tempo no território
Espaço Relacional	Degradação ambiental; potenciais e fluxos energéticos; concentração da poluição; estratégias espaciais do Estado; projetos espaciais do Estado	Teoria da Dependência; Desenvolvimento Desigual e Combinado; Sistema Mundo; Fordismo periférico; cadeias de produção globais; ajuste espaço-temporal desenvolvimentista; discurso do desenvolvimento	Ufanismo; dependência cultural; cosmopolitismo das elites; colonialidade do poder; coalizões anti- desenvolvimento

Fonte: Elaboração própria inspirada em Harvey (2006)

## 2.5) Rumo aos Sistemas Sociais de Produção de Espaços Regionais e Urbanos

As relações apresentadas no quadro acima são complexas e serão analisadas em maiores detalhes no Capítulo 3 desta Tese. No entanto, explicitar distintas formas de ação social ajuda a entender como estas promovem a imersão de formas espaço-temporais heterogêneas e específicas que são produzidas pela urbanização (Harvey, 1996). Esta múltipla espaço-temporalidade (na qual se inclui a forma urbana e sua relação com o *hinterland*) é consequência dos diferentes processos sociais em operação nas cidades, implicando que: i) o processo de urbanização é sobre determinado e sua questão principal é acomodar as diversas espaço-temporalidade presentes; e ii) as cidades, como objetos (ou coisas), são insuficientes para se entender a urbanização. É preciso investigar os processos sociais - dinâmica populacional, processos regulatórios, mudanças na espacialidade do Estado - em seu aspecto relacional com os horizontes espaço-temporais. A urbanização é constituinte e constituída de/por processos sociais mediados através das cidades. Estas seriam, então, produzidas, sustentadas e dissolvidas por estes processos sociais.

Em relação ao primeiro aspecto, Harvey (1996) argumenta que a produção das espaço-temporalidades que definem o urbano é complexa e resulta das lutas políticas e poderes hegemônicos em disputa. Dessa forma, os efeitos da dialética de atração e repulsão sobre determinados espaços em meio à “teia da urbanização” dependerá das necessidades das frações de capital em disputa (financeira, mercantil, industrial, imobiliária, rural, agronegócio, estatal) e das suas condições de propriedade (local, nacional, multinacional). Neste sentido, sua abordagem se assemelha à imposição de uma coerência *forte* sobre o espaço urbano, porém com menos atenção voltada para as formas extra-econômicas. O desafio teórico-analítico, portanto, é incorporá-las em uma abordagem relacional da urbanização.

Ao ressaltar o papel das formas extra-econômicas, Jessop (2006) acrescenta outras possibilidades de contradições do capital e dilemas espaço-temporais além da dialética mobilidade- fixidez explorada por David Harvey, quais sejam: i) conflitos multiescalares sobre a regulação e governança para estabilizar estes mecanismos; ii) diversidade de compromissos institucionalizados. Assim, as diferentes correntes da economia política incorporadas por Jessop em sua análise da natureza dos encaixes estruturais e da dominância ecológica do mercado durante a globalização (ver Quadro 2.1) acrescentam elementos para uma periodização mais

adequada dos ajustes espaço-temporais, o estudo de suas contradições internas e externas, suas manifestações políticas e seu caráter estrategicamente seletivo. Em sua formulação mais abrangente dos ajustes espaço-temporais, este autor os define assim:

A spatio-temporal fix resolves, partially and provisionally at best, the contradictions and dilemmas inherited in capitalism *by establishing spatial and temporal boundaries* within which a relatively durable pattern of “structured coherence” can be secured and by shifting certain cost of securing this coherence beyond these spatial and temporal boundaries. This sort of spatio-temporal fix displaces and defers contradictions both within a given economic space and/or political territory and beyond it. *It also involves an internal as well as external differentiation of winners and losers from a particular fix*, linked to the uneven social and spatial distribution of benefits from a given fix to its associated uneven development. (Jessop, 2006, p., grifo meu)

A concepção proposta por Jessop deve ser entendida como um complemento (e, ao mesmo tempo, parte integrante) às matrizes espaço-temporais de Harvey (2006), sendo estas mais um recurso analítico-exploratório do que um instrumental teórico-explicativo<sup>34</sup>. Conforme discutimos, a identificação de uma estratégia de acumulação e de um projeto hegemônico são cruciais para a conformação de dado ajuste-espaço temporal. Este, no entanto, é uma construção que pode ocorrer em outras escalas, apesar do privilégio da escala nacional durante o fordismo atlântico. Mesmo durante este período, é possível distinguir estratégias de acumulação e projetos hegemônicos formulados nas escalas subnacionais, sendo crucial para o seu sucesso a articulação “orgânica” com o ajuste espaço-temporal fordista. A conformação de blocos históricos regionais ou locais assumirá maior “autonomia” e importância após a crise do fordismo, sobretudo em regimes federativos e descentralizados, onde há devoluções regulatórias e surgimento de novas oportunidades de parcerias (Jessop, 1996).

Desde um ponto de vista estratégico, as coalizões locais precisam estabelecer limites territoriais e temporais (utilizando práticas discursivas), assim como as escalas espaciais nas quais perseguirão seus objetivos. Para tanto, suas estratégias de acumulação devem considerar a posição na hierarquia urbana e na divisão internacional do trabalho, buscando a construção de uma complementaridade estruturada entre a economia local e ao menos um dos regimes de acumulação (regional, nacional e supranacional) que a envolvem (Jessop, 1996, p. 64).

Neste sentido, ao explorar a abordagem neo-gramsciana de Jessop, podemos associar o estabelecimento de um modo de regulação escalar viável para regularizar a acumulação de capital com a formação de um bloco histórico e sua importância na regulação do poder do Estado,

---

34 De forma alguma pretendemos sugerir que David Harvey não possui uma teorização própria e sofisticada sobre ajustes espaço-temporais. Entretanto, aceitamos que a noção de Jessop é mais “produtiva”, pois ao longo da obra de Harvey os ajustes espaciais e temporais aparecem muitas vezes como distintos, ou como combinados de forma aditiva, ao invés de interativa (Jessop, 2006).

principalmente por seu enfoque no elemento “ético-político”. Uma forma de trabalhar estas perspectivas está presente na noção de armadura regional, desenvolvida por Lipietz (1994), e que discute como blocos de poder regionais negociam sua posição em uma divisão interregional do trabalho e mediam certos compromissos estabelecidos nacionalmente. Estas armaduras regionais são “espaços para si mesmos” e exercem influência sobre o comportamento estratégico das localidades quando estas se tornam agentes (Cox e Mair, 1991; cf. MacLeod, 1997). Para Cox e Mair (1991), isto ocorre quando as localidades incorporam relações específicas entre coalizões de negócios e comunidades locais com o objetivo de construir um senso de identidade e possibilitar uma dominação material e simbólica disfarçada através da prática discursiva como mobilização para atrair recursos extra-locais. Com o intuito de influenciar agências do Estado ou centros de poder que afetam seus espaços de dependências, os agentes podem formar redes com agentes com interesses em outras escalas, constituindo espaços de engajamento (Cox, 1998), nos quais as armaduras regionais tendem a ser escalas estratégicas.

Durante o fordismo, ainda que houvesse certa variedade de estratégias perseguidas por coalizões locais/regionais, estas estavam subordinadas ao papel central das localidades na política social do Estado de Bem Estar (principalmente na Europa), na provisão de infraestrutura local para apoiar a produção em massa e o consumo coletivo e, após os sintomas da crise, na concessão de subsídios competitivos para atrair novos empregos e evitar a perda de empregos existentes (Jessop, 1996, p.67). Neste sentido, as localidades estavam conectadas às formas específicas de produção e administração do desenvolvimento desigual e acompanhavam as menores exigências de institucionalização e governança presentes na economia fordista, onde o Estado e o mercado eram os principais mecanismos de coordenação<sup>35</sup>. Como discutimos, a crise do fordismo e a globalização, ao mesmo tempo em que reforçaram a dominância ecológica do mercado e deram novo sentido para as formas extra-econômicas (voltadas principalmente para a competitividade), criaram novos problemas de governança e novas formas de desenvolvimento desigual.

Estes novos processos sociais alteraram as várias espaço-temporalidades da urbanização, ao mesmo tempo em que são constrangidos pelas formas existentes. Os requisitos para a urbanização na transição do Estado Nacional de Bem Estar Keynesiano para o Regime

---

35 É importante lembrar que nem todas as cidades inseridas em uma economia nacional predominantemente fordista podem ser caracterizadas como fordistas (Jessop, 2002a)

Pós-Nacional de *Workfare* Schumpeteriano<sup>36</sup> precisariam contemplar estratégias que favoreçam os seguintes elementos: o treinamento da mão de obra local, transferência de tecnologia, fortalecimento do capital de risco local, centros de inovação, incubadoras para pequenos negócios, parques científicos e tecnológicos, apoio ao empreendedorismo e à exportação, e inserção em redes transnacionalizadas de transferências de políticas locais (Jessop, 1996, p.69-70). Entretanto, ainda que inseridas na meta narrativa da “economia baseada no conhecimento” e como parte integrante da reorientação do papel estratégico do Estado na transição do KWNS para o SWPR, há uma variedade de estratégias e alternativas para as cidades, sendo as principais expressões delas as versões localizadas das vertentes do SWPR, sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 2.5) Variantes do SWPR

	Objetivos	Formas extra-econômicas
Neocorporativismo	Negociação da reestruturação por atores privados, públicos e do Terceiro Setor. Equilíbrio entre competição e cooperação	Diversidades de associações, comunidades políticas e networks voltadas para a inovação. Parcerias Público Privadas (PPPs). Concordância com políticas do Estado é voluntária ou depende da auto-organização de associações corporativas
Neoestatismo	Estado guia as forças do mercado em apoio a uma estratégica econômica nacional. Competição internacional baseada na busca de vantagens competitivas dinâmicas e neo-mercantilismo	Estado, através da: i) definição de alvos estratégicos; ii) direcionamento das PPPs; iii) treinamento e requalificação da mão de obra
Neocomunitária	Aumentar a contribuição do Terceiro Setor e da economia popular para o desenvolvimento econômico. Foco em espaços menos competitivos. Busca de maior auto-suficiência	Comunidades. Parcerias descentralizadas entre o Estado, negócios e interesses comunitários locais. Confiança. Informalidade.
Neoliberalismo	Comodificação; mercantilização; privatização; controle social.	Re-imersão social do mercado; combinação das estratégias anteriores. Políticas de <i>work first</i>

Fonte: Jessop (2002a)

Bob Jessop (2002a) argumenta que estas estratégias são interdependentes e complementares ao longo de determinada divisão escalar e espacial do trabalho. O neoliberalismo, em particular, tem notável capacidade de hibridização com as outras variantes do SWPR e necessita delas para se estabilizar e conter seus efeitos mais destrutivos. Para representar

36 Doravante utilizaremos as siglas em inglês da formulação original de Jessop (2002a): KWNS e SWPR

a importância da economia do conhecimento e de estratégias que almejam o aumento da competitividade da/entre localidade(s), assim como o novo papel que estas assumem como sujeitos e sítios na reestruturação econômica, este autor utiliza a noção de “cidade empreendedora” . Assim, não apenas atores econômicos são sujeitos da competição, mas também entidades políticas que representam espaços e lugares, como as cidades, regiões e nações. A justificativa para tal raciocínio baseia-se em três argumentos: i) a competição não se fundamenta apenas nas forças de mercado, então as condições extra-econômicas, que aumentam a competitividade das firmas, podem ter também significativa relevância para outros sujeitos; ii) uma localidade empreendedora, tal como as firmas, também necessita de características institucionais e organizacionais que sustentam um fluxo de inovação e que se localizam em um complexo espacializado, iii) as estratégias competitivas precisam ser explícitas e passíveis de serem atingidas. Jessop (1997) argumenta que a força das “cidades empreendedoras” depende da capacidade das narrativas que as sustentam em articular apropriadamente diagnósticos e soluções para a crise urbana com determinados discursos que as complementam e com formações institucionais e culturais mais amplas.

Há uma variedade de estratégias competitivas a serem perseguidas pelas localidades e estas dependerão da sua imersão sócio espacial e sua consequente regulação social, que orientarão as políticas urbanas. Neste sentido, as localidades, de forma semelhante às firmas, estão imersas em sistemas sociais nos quais as formas extra-econômicas podem ser representadas pelos mecanismos de governança. No quadro 2.6, apresentamos as principais relações associadas à governança das cidades empreendedoras.

Quadro 2.6) Governança e cidades empreendedoras

Comunidades	“Sentido global de lugar” X Provincianismo; intensificação do espaço-tempo; novos tipos de lugares de trabalho, consumo e moradia; economia popular; distritos industriais
Associações	Corporativismo local; associações de negócios; consórcios intermunicipais; <i>Quangos</i>
Networks	Elites de negócios; regimes urbanos; transferência interjurisdicionais e interescares de políticas; PPPs; cidades globais e cidades transfronteiriças
Hierarquias	Sistemas de planejamento; sistemas urbanos; coordenação federativa; ranking de cidades; grandes firmas em rede e suas subcontratadas
Estado	Seletividade espacial do Estado; agências e instituições do Estado; infraestrutura; regulação; impostos
Mercado	Marketing urbano; mercantilização da cultura e criatividade como fatores de atração; incentivo às exportações; atração de investimentos; <i>clusters</i> de PMEs;

A abordagem da governança, assim representada, enfatiza a “contingência das ordens”, ou seja, a variedade de formas como determinadas “tarefas”<sup>37</sup> – no caso, a adoção de estratégias competitivas e empreendedoras pelas cidades – pode empregar diferentemente os mecanismos de governança. Assim, além dos pesos diferentes, há possibilidade de diversas combinações entre as ordens sociais. Crouch *et al* (2001) reforçam a noção de que a coordenação global depende do aprofundamento da governança local e extra local, com ambas oferecendo oportunidades de ganhos. Dessa forma, o desempenho das localidades deve ser relacionado com regimes de acumulação supralocais, redes internacionais, processos de globalização, reestruturação e reescalamento do Estado e das estratégias das firmas. Os autores propõem três dimensões institucionais de análise que permitem várias combinações de governança, em diferentes continuums: i) endogeneidade X exogeneidade (onde as regras são feitas<sup>38</sup>), o que pode implicar uma mudança geográfica (escala) ou no tipo institucional; ii) rotina X provisão substantiva (regras de procedimento e conteúdo das regras) e iii) informalidade X formalidade (regras implícitas, ou codificadas e com estabelecimento de *enforcement*). Podemos argumentar que determinadas posições nestes continuums, assim como o peso e combinação dos modos de governança, correspondem a maior adequação à dada vertente localizada de SWPR. Este posicionamento, no entanto, só serve como um guia geral, pois sua forma concreta só poder ser determinada respeitando-se a contextualidade.

37 Crouch et al (2001) utilizam a abordagem da governança dos sistemas sociais de produção para analisar a produção de bens coletivos locais competitivos, como o mercado de trabalho qualificado, por exemplo.

38 Endogeneidade e exogeneidade aqui se relacionam à origem das regras, não aos tipos de relações socioeconômicas estabelecidas

Em geral, um modelo neocomunitário se caracterizaria por uma combinação do tipo endógeno/rotineiro/informal, enquanto um modelo neoestatista tende para um tipo exógeno/substantivo/formal. A vertente neocorporativista tende para moderadamente endógeno/rotineiro/formal e o modelo neoliberal, por sua vez, poderia reunir elementos situados em qualquer ponto dos três continuums – com a ressalva de que sua “endogeneidade” seria um caso limite - e provocar resultados os mais variados, o que reforça a sua condição “mestiça” (ver Peck, 2011). A questão que se coloca, portanto, é descobrir qual o modelo dominante em cada escala e como estes modelos se relacionam em dada divisão escalar do trabalho.

A abordagem aqui apresentada sofre grande influência dos Sistemas Sociais de Produção estudados por Boyer e Hollingsworth (1997). Assim como estes autores, descartamos a hipótese da escolha racional - adotada pela abordagem *mainstream* da VoC - para descrever o comportamento estratégico das localidades. Conforme demonstrado por Barnes e Sheppard (1992), a hipótese da escolha racional perde validade quando se considera os contextos geográfico e histórico dos agentes, que ajudam a definir suas identidades e preferências. Desta forma, as relações sociais expressas através do espaço e dos lugares em uma geografia complexa dão sentido à constatação de consequências não intencionais decorrentes de interações não previstas e explicam a ação coletiva – que seria considerada irracional devido a existência de *free riders* - em determinadas comunidades.

Ademais, assim como as firmas dos SSP são moldadas e ao mesmo tempo ajudam a moldar o seu ambiente externo, raciocínio semelhante pode ser adotado para as localidades. Com efeito, o crescimento urbano resultante da reposição de importações<sup>39</sup> de outra localidade pode produzir economias complexas através da formação de cidades-regiões e networks de cidades (Jacobs apud Taylor, 2006). As economias de aglomeração que são potencializadas nas cidades resultam da co-presença, partilha de informações e das instituições que sustentam seu crescimento e lhe concedem capacidade de estruturação sistêmica através de suas relações internas e externas (Reis, 2007, p.129).

Dito isto, é importante um cuidado especial com as condições nas quais a abstração da cidade como firma se torna um recurso analítico válido. O maior risco é incorrer em um “fetichismo espacial” no qual as localidades seriam tratadas como agentes econômicos próprios, com suas características determinadas. Na realidade, as localidades são entidades socialmente

---

39 Não confundir com “substituição de importações”, que seria um jogo de soma zero, enquanto a reposição de importações tem a capacidade de gerar benefícios para as duas localidades (Taylor, 2006).

construídas que dependem de cenários econômicos, políticos, sociais e culturais particulares e realidades nas quais firmas, pessoas e outros agentes interagem (Bathelt e Gluckler, 2003; p.121). Desta forma, é importante considerar como a política local é influenciada pela participação de atores poderosos, com graus de dependência local variáveis, em coalizões que visam melhorar suas posições em divisões espaciais e escalares do trabalho mais amplas. Assim, o fetichismo espacial é evitado quando a localidade deixa de ser definida em termos físicos, mas como uma estrutura social localizada e como um agente (Cox e Mair, 1991).

Com efeito, dada a maior complexidade de sua composição social e heterogeneidade de interesses que abrigam, é razoável argumentar que as estratégias perseguidas pelas localidades imersas em dado sistema social de urbanização sigam critérios não exatamente idênticos ao das firmas. Para contornar este problema, sugerimos que as estratégias das localidades estão organicamente articuladas a ajustes espaço temporais e à estratégias e projetos espaciais do Estado. No caso do ajuste espaço-temporal nacional do fordismo atlântico, estas estratégias estarão condicionadas por estratégias espaciais de equalização territorial articuladas pela escala nacional e projetos espaciais de centralização e promoção da uniformidade na cobertura administrativa (Brenner, 2004). Um sistema social de produção de complexos regionais e urbanos organizado em torno da primazia da escala nacional e em conformidade com uma estratégia nacional de acumulação não implica, obviamente, que não haja diversidades regionais. Estas respeitarão diferentes culturas e trajetórias de integração nacional e serão mediadas pelas “armaduras regionais”, cujas fronteiras espaciais e temporais são material e discursivamente disputadas. Os mecanismos de coordenação e a governança global destes eram importantes neste contexto, mas não tinham a sofisticação que assumiriam após a crise do fordismo.

As significativas mudanças na hierarquia espacial fordista (Lipietz, 1994), implicam que o ajuste espaço-temporal nacional não é mais suficiente para estabilizar a acumulação capitalista. A necessidade de criar novos ajustes espaço-temporais torna fundamental: i) o estabelecimento de novas escalas de atividade e a rearticulação e reescalonamento de poderes do Estado, formas institucionais e capacidades regulatórias; ii) administração de novas formas de des-territorialização e re-territorialização e iii) promoção de novas formas de desenvolvimento desigual através de políticas de competição intra-urbana, inter-regional e internacional e a tentativa de administrá-las (Jessop, 2002a). Como vimos, estas novas exigências provocaram a articulação orgânica das cidades empreendedoras com diversas vertentes espacializadas dos

SWPR – tornando os sistemas sociais de urbanização regionalizados mais nítidos - e com estratégias espaciais do Estado concentradoras perseguidas em múltiplas escalas e associadas a projetos espaciais descentralizadores que visam a diferenciação administrativa (Brenner, 2004). Neste caso, as localidades assumem explicitamente um caráter competitivo, com a ressalva de que a competição pode abarcar várias estratégias, como a busca por vantagens competitivas dinâmicas – inovações visando aumentar a produtividade e outras condições da competitividade estrutural - ou vantagens comparativas estáticas – mudanças regulatórias, medidas facilitadoras à atração do investimento, ou marketing urbano (Jessop, 1997). Estas estratégias são politicamente articuladas e sujeitas a restrições do ambiente institucional e material/territorial.

As formas como as narrativas da cidade empreendedora foram construídas possuem papel crucial na articulação orgânica das localidades com os diversos sistemas sociais de urbanização. Entender como certos problemas e soluções são formulados por determinados agentes aproveitando-se da percepção que outras pessoas, instituições e agências tem sobre as mesmas questões nos distancia de incorrer em um voluntarismo das localidades. Neste caso, é importante destacar que estas narrativas surgem de meta narrativas geo econômicas e geopolíticas específicas. No primeiro caso, destaca-se a crise do fordismo, a globalização e a formação da tríade (EUA/Europa/Japão), enquanto as questões geopolíticas formuladas voltavam-se para o fim da Guerra Fria, a mudança dos discursos de segurança para se adequarem a novas exigências de competitividade internacional – onde regiões e cidades passam a ser importantes para o desempenho nacional - e a emergência das identidades regionais (Jessop, 1997).

Finalmente, após as mediações teóricas que tentamos desenvolver neste capítulo, acreditamos que uma abordagem institucionalista para a urbanização complementada pela noção de Sistemas Sociais de Produção pode elucidar questões diversas sobre a coordenação institucional e escalar dos padrões de urbanização no tempo e no espaço. Cabe lembrar que esforço neste sentido foi empreendido por José Reis (2007) para entender a governança nas cidades portuguesas dentro da União Europeia, entretanto acreditamos que a análise deste autor precisa ser criticada em alguns aspectos. Em primeiro lugar, Reis (2007) não escapa do nacionalismo metodológico ao considerar que os mecanismos de coordenação institucional da urbanização são definidos na escala nacional e são válidos para o território nacional. Neste sentido, a concepção multiescalar da governança é prejudicada. Assim, ao constatar que “falta Estado”, “não há redes” e as comunidades sofrem de uma “hipertrofia solitária”, o foco

quantitativo no peso nacional dos modos de coordenação encobre as diferenças qualitativas que surgem quando se analisa as relações entre os mesmos. Por exemplo, as redes que configuram os espaços de engajamento dos interesses locais, a natureza e diversidade dos regimes urbanos, a seletividade espacial do Estado, o caráter genérico e a socialização local de políticas nacionais, como as PPPs (ver Peck, 1998), etc.

Segundo, ao desconsiderar o papel das associações e hierarquias nas cidades inovadoras, o entendimento da construção política e da mobilização das coalizões de negócios nas cidades é prejudicado, o que resulta em uma concepção generalizadora e voluntarista. Finalmente, Reis se baseia em uma noção confusa de relacionalidade, fundamentada na intensificação das relações decorrentes da proximidade e que resultam na capacidade inovadora e no estabelecimento de conexões entre as cidades. Conforme argumentamos anteriormente, uma abordagem relacional deve considerar não só o nível *meso* das redes, mas suas relações com escalas e estruturas, como o Estado, e processos macroespaciais, como o desenvolvimento espacial desigual.

O território não é definido com base em fronteiras dadas, mas socialmente construídas. A área de influência de um Sistema Social de Produção de Complexos Regionais e Urbanos não é rigidamente demarcada e será uma região institucionalizada através de vários processos simbólicos, discursivos, e práticas sociais, nos quais uma estratégia hegemônica é definida como “interesse geral” e são diferenciados interna e externamente os vencedores e perdedores.

## 2.6) Conclusão

Este capítulo apresentou e discutiu os elementos necessários para uma abordagem crítica e institucionalista da urbanização. Neste sentido, procurou fundamentar a análise da urbanização como um fenômeno regulatório, variegado e relacional. A consideração dos processos de *regulação* sócio espacial possibilita um entendimento mais claro das geografias variáveis da regulação e da governança e suas relações com reescalamentos, des/re-territorialização e surgimento de novos objetos econômicos, políticos e espaciais. Desta forma, destacamos a construção escalar dos modos de regulação e a seletividade estratégica dos regimes de acumulação, sem desprezar a contingência dos processos regulatórios. A sobreposição e possível redundância destes processos em uma geografia complexa levam a contradições,

experimentações e contestações que tornam impossível uma análise das complementaridades institucionais articuladas sob o privilégio de determinada escala – como a escala nacional nas análises *mainstream* da VoC , ou alguma outra escala *meso* analítica -.

Ao abordar seu aspecto *variegado*, pretendemos ressaltar a natureza polimórfica da urbanização. Neste sentido, cabe não apenas argumentar que o mercado se relaciona com formas extra-econômicas de maneiras variáveis no território em conformidade com arranjos institucionais contextualmente específicos, mas que estas diferenças são reforçadas pelo choque entre processos macroespaciais, macro regulatórios e multiescalares - como o desenvolvimento desigual, a ação do Estado, imposição de um sistema de regras, transferências de políticas, experimentos regulatórios – com paisagens geoinstitucionais herdadas (Ver Capítulo 1). A variegação, portanto, apesar de imprevisível, não é aleatória. Esta constatação nos levou ao problema da busca por mecanismos de coordenação sócio espacial a partir da análise de diferentes tipos de encaixe estrutural entre formas econômicas e extra-econômicas e a tentativa de imposição do que chamamos de coerência forte ou fraca. Neste caso, destacamos a importância da heterarquia como mecanismo de coordenação após o reforço da dominância ecológica do mercado durante a globalização.

A variegação, as heterarquias e os processos regulatórios reforçam o caráter polimórfico da urbanização, pois ilustram como o espaço não está simplesmente justaposto, mas sobreposto, intercalado e combinado com múltiplos espaços sociais (Lefebvre, 1991). Assim, a variegação evidencia novos processos e formas na dialética de diferenciação e interconexão entre os espaços, possibilitando releituras sobre processos de fragmentação territorial. A economia espacial é, portanto, relacionalmente variegada (Peck, 2010). Em outras palavras, é importante entender não apenas como as diferenças são produzidas, mas como estão relacionalmente conectadas a outras formas variegadas.

Desta forma, discutimos os elementos necessários para uma abordagem *relacional* da urbanização. Foi dada ênfase ao que entendemos como propriedades relacionais e a importância de distingui-las do simples mapeamento de relações. Procuramos inserir o estudo da urbanização em uma abordagem sensível ao espaço relacional e suas interações com o espaço relativo e o espaço absoluto. Os processos de urbanização devem ser entendidos de maneira relacional com os seguintes elementos: i) a natureza do ajuste espaço-temporal em vigor e a forma do Estado requerida para a sua existência; ii) as estratégias de acumulação e projetos hegemônicos

articuladas com o regime de acumulação vigente e suas mediações espaciais, iii) as estratégias e projetos espaciais do Estado na produção e administração do desenvolvimento desigual enquanto recursos para sustentação do seu poder, iv) as manifestações concretas e diferenciadas das condições acima mencionadas no espaço.

Por fim, destacamos o papel dos mecanismos de governança na estabilização e articulação da urbanização com seus ajustes espaço-temporais dominantes, enfatizando a sua maior importância nas vertentes espacializadas do SWPR e conformando o que chamamos de Sistemas Sociais de Urbanização. É importante ressaltar que estes não se resumem a uma versão “urbana” dos Sistemas Sociais de Produção, pois são, com efeito, uma construção mais ampla com base no que propomos como o entendimento do caráter regulatório, variegado e relacional da urbanização.

Dito isto, deve-se ter em conta que o arcabouço teórico que revisamos e desenvolvemos até aqui se baseia em análises teóricas, empíricas e na construção de narrativas sobre uma situação concreta e particular: a crise do fordismo atlântico e sua tendencial sucessão por novo(s) ajuste(s) espaço temporal(is).

Em que pese a condição variada de auto centrismo nos países fordistas, o entendimento do regime de acumulação fordista fica prejudicado quando exclui de seu escopo explicativo países e processos que ocorrem fora do bloco fordista (Peck e Miyamachi, 1994). De forma análoga, e talvez ainda mais significativa, a análise dos processos econômicos e espaciais na periferia fordista não pode se furtar de considerar suas relações com o centro. Em outras palavras, os ajustes espaço-temporais e suas conseqüentes formas do Estado só podem ser entendidos de forma relacional. Não obstante as especificidades do fordismo atlântico, o instrumental analítico utilizado neste capítulo trata de processos estruturais imanentes ao capitalismo, ainda que as estratégias e políticas adotadas sejam constringidas diferenciadamente por estas estruturas. Assim, em que pese a necessidade de importantes mediações, acreditamos que sua validade para o contexto periférico, em particular, o brasileiro, é aplicável tanto do ponto de vista teórico como comparativo. Para tanto, torna-se necessário entender: i) o “equivalente funcional” do ajuste espaço-temporal fordista e sua forma de Estado característica; ii) as contradições internas e externas que culminaram em sua crise; e iii) a substituição tendencial por um novo ajuste espaço-temporal. Chamaremos esta forma de Estado de “Estado desenvolvimentista” e analisaremos sua organização econômica, social, espacial e política

decorrente da sustentação do “ajuste espaço-temporal desenvolvimentista”. Conforme veremos no próximo capítulo, este tipo de Estado tem sua forma própria de produção e administração do desenvolvimento desigual, de reescalonamento e de coordenação espacial.



## **CAPÍTULO 3: ESPACIALIZANDO O DESENVOLVIMENTISMO**

### **3.1) Introdução**

O debate acerca da natureza, forma e funções do Estado apresentou inegável vigor teórica e político no pós-guerra. As contradições da “Era de Ouro” do capitalismo e a posterior reestruturação econômica, social e espacial do fordismo e seus modos de desenvolvimento complementares foram acompanhadas por um intenso questionamento sobre as relações do Estado com a economia e a sociedade. Neste sentido, mesmo durante a hegemonia da economia keynesiana, abordagens neomarxistas se destacaram até serem confrontadas pelo ataque neoliberal escorado, em um primeiro momento, por interpretações das falhas do Estado e da escolha pública. O esforço para “trazer de volta o Estado”, empreendido por autores de inspiração neo-weberiana, trouxe à tona discussões sobre as limitações das abordagens centradas no Estado ou centradas na sociedade. Ademais, a globalização impôs novos desafios e papéis para o Estado, ao mesmo tempo em que minou algumas das bases materiais para sua atuação.

O objetivo deste capítulo é discutir como estes recentes aportes teóricos influenciaram na análise da relação do Estado com a economia espacial e aplicá-los para a compreensão das principais transformações ocorridas no período conhecido como Desenvolvimentismo no Brasil. A preocupação com a espacialidade aqui não se limita apenas à espacialidade do Estado, embora este seja nosso eixo principal de análise. Com efeito, entendemos espacialidade a partir da sucinta e preciosa definição de Peter Taylor (1996, p.1919), como sendo “um termo usado pelos geógrafos para definir um significado do espaço além da plataforma e do contexto”, ou seja, que reforça o aspecto constitutivo e dinâmico do espaço. Por razões que discutiremos a seguir, argumentaremos que alguns elementos da espacialidade do desenvolvimentismo foram naturalizados, ou tomados como certos de forma problemática em algumas de suas principais análises.

Neste sentido, demonstraremos como as políticas do Estado influenciam não apenas sua própria espacialidade, mas também a de outras formações sociais, ao mesmo tempo em que é influenciada por estas. Não obstante, o Estado exerce um papel crucial na (re)produção do desenvolvimento desigual, o qual merecerá considerações especiais.

Este capítulo, além desta introdução, está organizado em duas partes: na segunda seção revisaremos alguns dos principais aspectos das contribuições recentes sobre o papel do Estado e suas relações com a sociedade, economia e economia espacial. A terceira seção consiste numa exploração das relações do Estado com o desenvolvimento desigual. O próximo passo é a análise dos mecanismos de coordenação espacial que o Estado tenta manejar. Na segunda parte, discutiremos o “desenvolvimentismo espacial” no Brasil e suas relações com um ajuste espaço-temporal desenvolvimentista.

### **3.2) Estado, Sociedade, Economia e Espaço.**

À medida que transformações visíveis nas estruturas e atividades do Estado ocorrem, torna-se mais acirrado o debate sobre as fundações teóricas que explicam e justificam sua atuação. Embora parte das discussões gire em torno da questão mais/menos intervenção e do binômio Estado/mercado, a superação destes reducionismos é fundamental para uma descrição mais acurada da espacialidade do Estado. De forma semelhante, reducionismos são apontados em descrições do Estado que enfatizam seu caráter instrumental, voluntarista, essencialista ou em algumas das complexas discussões sobre sua autonomia<sup>40</sup>. Nesta seção, organizaremos o debate em torno da apresentação de abordagens centradas na sociedade (de inspiração marxista ou pluralista), abordagens centradas no Estado, a interpretação “keynesiana” e uma visão do Estado qualitativo. Discutiremos depois como estas abordagens produzem imaginários espaciais diferentes.

No âmbito da tradição marxista, Chris Collinge (1996) destaca cinco fases de desenvolvimento do Estado capitalista: i) a fusão de regiões em Estados nações e a consolidação dos Estados burgueses entre as décadas de 1830 e 1870; ii) o debate sobre o imperialismo e sobre a escala de organização dos cartéis<sup>41</sup>; iii) a ascensão do fascismo e do stalinismo, motivando análises críticas de Gramsci e Trotsky; iv) a dissolução dos Impérios formais e emergência dos movimentos de independência no Terceiro Mundo, dando novo fôlego a trabalhos sobre o imperialismo e sobre a formação do Estado periférico. Estes acontecimentos foram

---

<sup>40</sup> Alguns destes equívocos estão presentes (ainda que não exclusivamente) em interpretações marxistas que entendiam o Estado como instrumento mais ou menos neutro da dominação de classe; como um instrumento do capital, independente de quem o controlava; ou como um capital coletivo ideal, capaz de discernir entre os interesses do capital em geral e de capitais particulares (Jessop, 2001c).

<sup>41</sup> Para uma discussão das posições de Bukharin e Kautsky acerca da relevância das escalas nacional e internacional no processo de concentração do capital, ver Radice (1984)

acompanhados do desenvolvimento do *Welfare State* e do *boom* do pós-guerra nos países desenvolvidos; e v) a internacionalização da produção e do aparato do Estado, a expansão das empresas multinacionais e a atenuação do poder do Estado Nacional.

Do ponto de vista teórico, estas fases foram marcadas por discussões sobre o capitalismo monopolista de Estado e o papel deste como garantidor último da reprodução do capital (fase iv), a emergência de uma abordagem relacional, na qual o Estado é entendido como um arranjo institucional multicêntrico que contém as contradições da luta de classes e foi inspirada pelo trabalho de Poulantzas (fases iv e v) e o debate derivacionista (fases iv e v) em torno da forma e função do Estado necessárias aos requerimentos do capital<sup>42</sup>. Por fim, como expressão de um neo-marxismo institucionalista, destaca-se a Abordagem da Regulação, que obteve ampla repercussão na Economia Política a partir dos anos 1980.

A preocupação com as formas espaciais do capitalismo e do Estado aparece em determinados momentos ao longo desta evolução. Por exemplo, na relação entre Estado, formação nacional e identidade; na organização de um sistema internacional hierarquizado; na noção de hegemonia nacional e suas determinações regionais; na internacionalização da produção e do Estado e sua consequente “não-coincidência territorial”; e na constatação de uma estrutura institucional territorializada como expressão espacial e política do aparato do Estado. Não obstante, segundo Collinge (1996), apesar de alguma noção de diferenciação escalar presente em várias destas abordagens, estas assumiam como dadas as escalas e estruturas sócio espaciais, faltando incorporá-las na teoria do Estado. Em suma, seria necessário apontar que “*a forma geral do Estado é escalar e espacialmente articulada desde o início*” (p. 6, grifo meu). Voltaremos a este ponto mais adiante.

Ao avaliar o impacto da contribuição marxista nos anos 1960 e 70, Bob Jessop (2001c) destaca a importância de entender que as formas do Estado podem ser disfuncionais e contraditórias para a acumulação, como uma consequência da sua separação institucional da economia de mercado. Desta forma, seria necessário: i) evitar análises mais abstratas e essencialistas e examinar as contradições estruturais (e sua seletividade), lutas sociais e dilemas estratégicos presentes no desenvolvimento de formas do Estado específicas; e ii) abandonar a visão do Estado como uma estrutura rígida, investigar sua natureza relacional e como o Estado *projeta* seu poder para outras esferas sociais, além de suas próprias fronteiras institucionais. O

---

<sup>42</sup> Para uma leitura sobre o debate derivacionista, ver Prado (1985, Capítulo 1)

Estado deveria ser analisado como uma relação social complexa, então investigar suas relações com o sistema econômico e com a sociedade civil seria um ponto de partida.

No entanto, a dificuldade em entender estas relações e o risco de que fossem incorporadas de uma forma funcionalista para explicar os interesses e a organização do Estado deslocou o eixo da discussão para outro tipo de abordagens centradas na sociedade. O desenvolvimento e crescente mobilização em torno de organizações políticas para e extra-estatais como sindicatos, mídia de massa, partidos e grupos de interesses contribuiu para um maior foco no sistema político. Para Timothy Mitchell (1991), esta mudança de orientação, sobretudo na Ciência Política norte-americana<sup>43</sup>, teve duas repercussões mais imediatas. Em primeiro lugar, o Estado passou a ser considerado um objeto de investigação vago, impreciso e teoricamente pouco consistente, que excluía elementos importantes do processo político. Como consequência, a questão do limite entre o Estado e a sociedade passou a ser vista como incerta, devendo ser substituída pelo mais abrangente e “científico” conceito de sistema político e por sua defesa da lealdade cívica e valores democráticos como alternativa superior ao comunismo. O resultado, entretanto, foi a proliferação de interpretações pluralistas e a impossibilidade de demarcar o próprio sistema político, que poderia incluir qualquer forma de organização coletiva de reivindicações (idem, p.81).

Esta indeterminação motivou o retorno de abordagens centradas no Estado, de inspiração neo-weberiana, que tentavam restabelecer uma fronteira clara entre o Estado e a sociedade. Entretanto, as abordagens que se destacaram a partir dos anos 1980 eram caracterizadas por uma noção de autonomia do Estado notadamente distinta daquela utilizada por autores marxistas. O que estava em foco não era uma autonomia que permitisse a promoção dos interesses coletivos do capital no longo prazo, mas que garantisse ao Estado perseguir seus próprios interesses, sustentados por uma burocracia e por seu poder infra estrutural (Jessop, 2001c). Nas abordagens centradas no Estado, a ênfase é nas intenções dos funcionários públicos, sendo que o Estado se torna “uma esfera pública de programas, planos e ideais” (Mitchell, 1991, p. 82), o que ressalta seu aspecto subjetivo. Sua separação com a sociedade é marcada quando esta assume uma condição objetiva, ou uma realidade externa que será transformada pelas intenções dos burocratas. Esta clara demarcação, na verdade, supõe uma aglutinação

---

<sup>43</sup> Estes impactos não podem ser considerados localizados e restritos. Com efeito, uma das principais razões para a difusão de abordagens centradas na sociedade foi a defesa e exportação de um modelo político e social americano, que se refletiu na “americanização do conhecimento social” (Mitchell, 1991; Taylor, 1996).

problemática de interesses definidos em prol de um “interesse nacional” e sobrevaloriza o papel do idealismo (“autogerado”) na formulação e execução das políticas, cujo êxito dependeria do insulamento das agências estatais.

Embora outras organizações do Estado possam ser reconhecidas como parte de seu aparato, a separação da sociedade é necessária para sustentar o argumento da autonomia. Esta é obtida por meio de uma definição reducionista do Estado, que lhe confere uma espécie de consciência autônoma e uma unidade essencial fundada em suas próprias características internas. Assim, fica comprometido o entendimento dos conflitos que atravessam o Estado e que refletem “a penetração de forças sociais mais amplas” (Mitchell, 1991, p.89). Neste sentido, lógicas híbridas como redes de políticas, interesses conflitantes no interior da burocracia e corporativismo são desconsideradas, o que contribui para ocultar a natureza *emergente* das relações da sociedade com o Estado (Jessop, 2001c, p.155). Com efeito, a questão que se coloca não deve ser negar a separação entre Estado e sociedade ou reificar uma separação nítida e invariante, mas reconhecer que suas fronteiras são porosas e que certas medidas produzem um *efeito* de separação (como um produto de processos de *regulação*) a partir de redes institucionais internas que sustentam determinada ordem social e política (Mitchell, 1991).

As relações entre Estado e sociedade ficaram em segundo plano na abordagem dominante na Economia (*Welfare Economics*) entre o imediato pós guerra e o fim dos anos 1970. Apesar disso, alguns autores apontam que o refinamento dos instrumentos de intervenção do Estado na economia desenvolvidos neste período, com o auxílio da macroeconomia keynesiana e da Economia do Desenvolvimento, representaram uma resposta teórica e empírica contundente à economia neoclássica (Chang, 1997). A regulação econômica<sup>44</sup> praticada pelo Estado passou a assumir um papel fundamental não apenas como solução das falhas de mercado, mas também definindo padrões de atuação dos setores público e privado (em alguns casos, também de empresas estatais), atuando como instrumento para a modernização das economias, promoção da eficiência alocativa, provisão de serviços coletivos e defesa da concorrência. O arcabouço regulatório variava significativamente entre os países, assumindo um papel diferente nos países em desenvolvimento.

---

<sup>44</sup> Regulação econômica é definida num sentido mais restrito (e reconhecidamente problemático), entendida como “atividades do governo que pretendem afetar diretamente os comportamentos de agentes do setor privado para alinhá-los com o interesse público” (Chang, 1997, p. 704).

A crise nos regimes regulatórios desencadeou uma série de críticas direcionadas às falhas do governo, atacando sua concepção como “agente benevolente, onisciente e onipotente”, suposta, implicitamente, em muitas das teorias intervencionistas (Chang, 1997, p. 709). Neste sentido, a relação do Estado com a sociedade é tratada, ainda que de forma economicista, nas novas teorias de captura do Estado por grupos de interesse e pelo *rent seeking*. A própria burocracia estatal é posta sob ataque, na suposição de que seus membros são movidos pelo auto interesse e maximizam ganhos individuais em detrimento de qualquer projeto de Estado. No plano da relação do Estado com a economia, o debate se deslocou para o ataque ao “excesso de regulação” e para a questão das informações e incentivos, a relação entre direitos de propriedade e custos de transação e o problema agente-principal aplicado para o regulador, o político e o eleitor.

As contribuições sobre os instrumentos de intervenção do Estado e, posteriormente, a defesa de um tamanho reduzido para o mesmo focavam em variações no seu grau de intervenção, ou seja, no aspecto quantitativo do Estado. *Grosso modo*, estas interpretações partem de uma concepção de Estado e mercado como duas instituições necessariamente antitéticas, de forma que um aumento de uma corresponde ao declínio da outra (Martin e Sunley, 1997, p.278).

No entanto, defendemos que para entender os processos de reestruturação (e, conforme discutiremos mais adiante, de reescalonamento) do Estado é fundamental deslocar o eixo do debate para seus aspectos qualitativos. Desta forma, é necessário evitar pensar o Estado e a economia como entidades analíticas separadas<sup>45</sup>, assim como tentar classificar as sociedades com base em sua localização num *continuum* único que mede o nível de auto regulação do mercado ou de controle estatal da economia e vai do Estado socialista ao Estado mínimo provedor de bens públicos (Block, 1994).

A questão passa a ser entender como Estado, mercado e outras estruturas de governança podem ser combinados de diferentes maneiras, ressaltando que o Estado tem um papel crucial na (re)construção dos mercados, e ambos apresentam áreas de interseção, sendo impossível entender o Estado como externo (ou neutro) à economia (ver Capítulo 2). Desta forma, o que importa não é *mais* ou *menos* direitos de propriedade, mais *quais* direitos de propriedade; *mais* ou *menos* meios de pagamentos, mas *quais* seus efeitos distributivos; *mais* ou

---

<sup>45</sup> Este equívoco não foi cometido pelos economistas clássicos, como fica nítido em sua predileção pelo estudo da *Economia Política* (Bresser Pereira, 1989).

*menos* abertura externa, mas *que tipo* de regulação é considerada socialmente legítima (ver Block, 1994).

Este “novo paradigma” assume particular relevância para entender processos de reestruturação do Estado, onde se pode assumir que o caráter da “intervenção” no mercado (ou reconstituição das suas relações com outras estruturas de governança) está em permanente transformação qualitativa<sup>46</sup>.

### 3.2.1) Breves Notas Sobre o Espaço

No âmbito da geografia humana anglófila, o campo da geografia política e as preocupações com a espacialidade do Estado eram poucos desenvolvidos até o início dos anos 1980. Até então, costumava-se assumir uma convergência - não problematizada- entre Estado, unidade territorial e nação, que simplificava suas relações com a sociedade e economia. No entanto, as abordagens baseadas na economia política tornaram-se dominantes a partir dos anos 1970, com destaque para as abordagens centradas na sociedade de inspiração marxista, mas também para abordagens centradas no Estado, que alegavam ser mais capazes de identificar as especificidades históricas e geográficas, os elementos “não necessários” e os arranjos institucionais de cada Estado (Painter, 2005).

Em geral, as críticas a estas interpretações no campo da Geografia acompanharam as observações feitas anteriormente. Entretanto, as abordagens centradas no Estado, em especial, trouxeram à tona importantes argumentos sobre o risco de naturalização dos Estados quando se tornam Estados-nacionais. Em outras palavras, outras espacialidades acabam eclipsadas por um “estatismo imerso”, que acaba contendo e subordinando os estudos de outras escalas espaciais a um arcabouço nacional<sup>47</sup> (Taylor, 1996). Além disso, há uma tendência a privilegiar uma noção centralizada e hierarquizada do Estado, que planeja e executa suas políticas de forma *top down*.

A territorialidade do Estado tende a ser reduzida a um recipiente que “suga” para dentro de si relações sociais e através do qual seu poder soberano é exercido. Ainda que este recipiente continue representando uma fonte privilegiada de poder do Estado, é importante

---

<sup>46</sup> Bresser Pereira (1989) faz interessantes comentários neste sentido quando analisa a dinâmica cíclica da intervenção estatal, embora nos pareça arriscado afirmar que as transformações regulatórias em tela sigam os ciclos de Kondratieff.

<sup>47</sup> Taylor (1996)

reconhecer que apresenta alguns vazamentos, de ordem política, econômica (principalmente), cultural e social, e que as formas e escalas territoriais do Estado são contingentes (Taylor, 1994).

As teorias centradas na sociedade - de inspiração marxista - também foram exploradas para se pensar uma descrição relacional da territorialidade da forma do Estado (Collinge, 1996, p. 10). Neste caso, o objetivo é analisar as relações entre determinações políticas, contradições econômicas e seus efeitos sobre a territorialidade, que também reflete a dinâmica de classes. Mais do que isso, estas são territorialmente orientadas, de modo que a organização territorial do Estado será determinada por lutas entre blocos hegemônicos nascentes na mesma ou em outras escalas espaciais, sendo que o curso destas lutas será moldado pela materialidade do aparato territorial do Estado existente.

Uma dada organização territorial do Estado irá privilegiar certos blocos dominantes e nascentes organizados em determinadas escalas espaciais através de uma seletividade estrutural que poderá acarretar mudanças na sua forma e acompanhará processos de assimilação, subordinação e destruição comandados pelo bloco hegemônico organizado na escala dominante (Collinge, 1996). A dominância escalar de um bloco hegemônico também é vista como contingente, embora desde o século XIX esta tenha ocorrido na escala nacional.

A compreensão da organização institucional/territorial/escalar do Estado como resultado da seletividade de determinadas frações de capital, blocos regionais e escalas espaciais pode ser complementada com a noção de que o Estado realiza uma seletividade espacial, que assume formas materiais e ideológicas. A estratégia de privilegiar geograficamente certos espaços visa manter a hegemonia na escala nacional, combater interesses contra hegemônicos e promover competitividade internacional de acordo com determinada estratégia de acumulação (Jones, 1997). Regiões ganhadoras e perdedoras são definidas e interesses, instituições e agentes são favorecidos ou prejudicados neste processo. Segundo Martin Jones (1997), a seletividade espacial do Estado ocorre nos eixos nacional-regional e nacional-local, sendo que além dos resultados explícitos nas estratégias, planos e políticas, deve-se considerar seus *efeitos não intencionais* decorrentes da impossibilidade de prever a interação e o comportamento das instituições locais, o que também contribui para o desenvolvimento desigual.

Além das falhas na teorização sobre o Estado, as análises convencionais sobre o projeto de Estado de Bem Estar keynesiano também são caracterizadas por uma omissão no tratamento da economia espacial, que não obstante está “inextricavelmente inter-relacionada com

o Estado” (Martin e Sunley, 1997). Na tentativa de interpretar estas relações, Martin e Sunley (1997) desvendam alguns padrões importantes do que pode ser considerado o “keynesianismo espacial”:

- i) A necessidade de certo grau de “fechamento” do espaço econômico nacional para que as políticas domésticas implementadas funcionassem;
- ii) Alto nível de centralização espacial da regulação política da economia doméstica, com exigência de poderes centralizados para implementação das políticas monetária e fiscal e coordenação da representação corporativista. O sofisticado aparato de intervenção na economia aumentou a dependência de regiões e localidades em relação ao governo central;
- iii) Integração espacial socioeconômica, possibilitada pelo “estabelecimento de padrões consistentes de bem estar social e provisão de infraestrutura entre as regiões e localidades, e, portanto incorporando-as numa economia espacial crescentemente *coletiva* ou *pública*” (Martin e Sunley, 1997, p. 280, grifos no original);
- iv) Um modelo de intervenção e regulação econômica espacialmente redistributivo e estabilizador (*idem*), envolvendo impostos progressivos, programas de auxílio a grupos de baixa renda e transferências fiscais entre regiões e localidades. Este modelo foi responsável pela convergência regional da renda per capita na maioria dos países desenvolvidos até o fim da década de 1970;
- v) Atuação do Estado alterando a divisão espacial do trabalho de maneiras diversas que favoreciam determinadas regiões produtoras, seja incentivando o consumo de massas; promovendo o emprego regional através da atuação de empresas estatais e do estabelecimento do setor público; e através do gasto militar.
- vi) Sancionamento dos padrões espaciais emergentes decorrentes dos investimentos econômicos e sociais e das relações entre emprego, consumo e residência, que informavam a formulação de políticas.

A crise do Estado de Bem Estar keynesiano e a globalização promoveram mudanças nas relações do Estado com a economia espacial. De maneira geral, a busca pela justiça espacial

foi substituída pela preocupação com a competitividade e inovação, implicando num novo protagonismo das regiões e novas relações destas com o governo central, além de um suposto enfraquecimento do Estado. Embora processos de devolução e de produção de novas desigualdades espaciais sejam observados, as transformações reais no que tange à regulação espacial do Estado precisam ser analisadas com cuidado. A interação de novas e velhas formas institucionais, processos de experimentações e inércia e a proliferação de redes de transferências de políticas – muitas vezes movidas por uma lógica auto reprodutora - demandam que a mudança na relação do Estado com a economia espacial seja investigada com o foco no seu aspecto qualitativo.

Esta seria a melhor alternativa para entender a renovação do papel distributivo do Estado, eclipsado por interpretações neoliberais que defendem a minimização de sua intervenção. Aqui, a noção de um aparato do Estado descentralizado e não essencialista também joga luz sobre as contradições que o atravessam e sobre a organização multiescalar de sua capacidade, dada em parte pelas possibilidades de coordenar relações com outras estruturas de governança e com a sociedade civil. Neste sentido, há margem para diferentes respostas dos Estados nacionais, cujas estruturas e importância são reconstruídas - ao invés de usurpadas- pela globalização (O'Neill, 1997, p. 297). Entre estas novas formas de intervenção encontram-se o apoio ao regionalismo internacional, envolvimento na organização de escalas supranacionais, a exploração de novos tipos de nacionalismos e a promoção de cidades e regiões como “campeãs nacionais”, elemento de uma estratégia (em parte, nacional) de internacionalização competitiva.

O caráter necessariamente distributivo da ação estatal fica nítido quando se observa que esta: i) envolve simultaneamente a mercantilização e desmercantilização; ii) exerce a função coerciva necessária durante momentos de crise, sendo que o Estado nacional é um importante articulador de discursos sobre a reestruturação, que têm implicações distributivas (idem). Desta forma, é importante investigar quais os condicionantes políticos e quais os obstáculos para a obtenção de resultados distributivos desejados.

Podemos encerrar esta breve exposição sobre os debates recentes em torno das relações Estado/sociedade/espço com duas observações: i) a globalização significou uma oportunidade e uma necessidade para que as ciências sociais repensassem suas bases espaciais, e o caminho mais promissor consiste em investir num pensamento transdisciplinar que reconheça os novos mosaicos e redes (Taylor, 1996) e que *questione* o imaginário espacial centrado no

Estado nacional. Questionar, neste caso, não significa sua negação, mas uma abertura para se pensar como as articulações das dimensões sócio espaciais não estão necessariamente contidas num repto nacional. Ademais, questionar também se aplica a tentar entender as transformações qualitativas que o próprio Estado nacional enfrenta recorrentemente, e que produzem e refletem novos imaginários espaciais; e ii) é preciso entender as novas manifestações do desenvolvimento espacial desigual e suas relações com o Estado.

### **3.3) Estado e Desenvolvimento Desigual**

De maneira surpreendente, o Estado costuma assumir um papel analítico secundário nas teorias sobre desenvolvimento espacial desigual. Isto não implica que o Estado (geralmente, na escala nacional) não seja estudado como uma entidade com diferentes poderes dentro de uma estrutura hierárquica mundial, ou como produtor de desigualdades através de suas políticas. Sem embargo, há uma dificuldade nítida em incorporar uma teoria do desenvolvimento espacial desigual a uma teoria do Estado (ou, de outra forma, uma teoria adequada do Estado a uma teoria do desenvolvimento espacial desigual). Com efeito, parte desta “ausência” pode ser explicada pelas origens das explicações sobre o desenvolvimento desigual no materialismo histórico e sua aplicação em debates sobre o imperialismo. Outra possível justificativa reside na própria dificuldade em entender a natureza e os limites do Estado.

A caracterização do desenvolvimento desigual como uma lei universal foi utilizada para ilustrar que não existe uma sociedade capitalista homogênea em escala global e para refutar a tese do ultra imperialismo de Kautsky<sup>48</sup>. Ao enfatizar as diferentes formas de mediações nacionais da luta de classes, o foco é na competição inter-imperialista e no papel dos Estados nacionais em promover os interesses de capitais nacionais e reduzir as tensões de classe em cada país, o que dependeria do avanço das condições materiais de reprodução dos trabalhadores (Mandel, 1970). A noção de desenvolvimento desigual e combinado permite “visualizar” como as diferenças são também produzidas no interior de cada país, configurando uma combinação original de diversidades, uma condensação temporal e espacial de formas arcaicas e modernas. Neste sentido, a lei do desenvolvimento desigual e combinado é uma resposta às interpretações

---

<sup>48</sup> A teoria do ultra imperialismo de Kautsky supunha que as potências imperiais dividiriam o mundo pacificamente entre si, através de uma trégua permanente. Esta dependeria da igualdade das posições comparativas de cartéis no mercado mundial e a sua manutenção no tempo, o que implicaria no fim do desenvolvimento desigual (Radice, 1984; Mandel, 1970).

etapistas do desenvolvimento capitalista e do determinismo implícito nestas versões da transição para o Socialismo (Lowy, 1998).

A associação do desenvolvimento desigual com imperialismo também encontrou eco nas teorias da troca desigual, contestadas por incorrer num “marxismo neo-smithiano” cujo foco é na intensificação da divisão do trabalho a partir do comércio global e na contínua absorção da mais valia extraída na periferia pelo centro, o que colocaria em segundo plano o processo da formação das classes sociais e a pressão concorrencial por inovação tecnológica e desenvolvimento (desigual) das forças produtivas (Cox, 2008).

Em que pesem as preocupações sociais, políticas e econômicas contidas nas interpretações discutidas acima, a ideia de uma lei universal do desenvolvimento desigual incorre no risco de ser utilizada de maneira *ad hoc* para explicar quaisquer diferenças, ou para detectar variações superficiais no capitalismo (Smith, 1986, p.90). O mais importante, portanto, seria propor uma *teoria* do desenvolvimento desigual, que opere sob condições históricas específicas do capitalismo (idem, p.91).

Neste sentido, é importante perceber que o desenvolvimento desigual não ocorre em escalas espaciais dadas, mas que transforma as próprias escalas e, conseqüentemente, as relações entre estas. Assim, em meio a processos simultâneos de equalização e diferenciação das condições de produção, são observados “movimentos de gangorra” em escalas iguais e entre as escalas espaciais (Smith, 1986). Em que pese o avanço desta concepção, poucos autores lograram integrar de fato o Estado numa teoria do desenvolvimento desigual.

A Abordagem da Regulação apresenta caminhos promissores para o estudo do desenvolvimento desigual da regulação e de sua diferenciação escalar, inclusive do Estado. Com efeito, é reconhecido que a própria atividade do Estado implica numa distribuição geográfica desigual, devido à existência de diferenças nas suas instituições e capacidades burocráticas, que seguirão suas próprias trajetórias de desenvolvimento (Painter e Goodwin, 1995). Entretanto, apesar de importantes contribuições recentes, o Estado é tido como um elemento problemático na AR (Jessop e Sum, 2006; ver Capítulo 1).

De maneira semelhante, a abordagem das divisões espaciais do trabalho também reserva um papel secundário ao Estado. Embora reconheça que políticas públicas e o padrão de emprego do setor público possam provocar alterações nas estruturas espaciais das relações de

produção, o foco é nas relações mais amplas que inserem estas estruturas multiescalares (sobrepostas a outras estruturas espaciais) em uma divisão espacial do trabalho<sup>49</sup> (Massey, 1999).

Desta forma, dentre as análises clássicas sobre o desenvolvimento espacial desigual<sup>50</sup>, aquela que mais diretamente incorpora o papel do Estado foi a contribuição dada por David Harvey (1982), que investiga o papel dos ajustes espaciais e o caráter localizado das desvalorizações de capital. Nestes processos, serão formadas alianças e conflitos territoriais em várias escalas com o intuito de proteção e exportação da crise. Estas coalizões tentarão afetar as estratégias dos Estados locais e também suas relações com outras localidades, regiões e o poder central (cf. Cox, 2008). As relações de competição e cooperação devem ser transportadas para o aparato estatal, justificando suas estratégias territoriais e escalares.

Apesar da presença marcante de estudos sobre o desenvolvimento desigual durante as décadas de 60, 70 e 80, a ofensiva neoliberal deslocou o eixo político e teórico da economia regional para a questão da convergência, supostamente potencializada pela globalização e pelo livre funcionamento dos mercados. A proliferação de noções como a do “mundo plano”, versões ilusórias sobre a globalização cultural e sobre o papel das novas tecnologias de informações, ao lado de interpretações simplistas e equivocadas sobre o significado da compressão espaço-tempo, culminaram no esquecimento do desenvolvimento desigual como conceito analítico ou na sua naturalização e até institucionalização através de políticas neoliberais. Entretanto, alguns elementos apontam para uma redescoberta do DED, tais como: i) o ressurgimento das regiões e cidades-regiões e de uma nova política regional que entende o DED como multiescalar e as fronteiras regionais como fluidas; ii) o desenvolvimento de abordagens institucionalistas, substituindo modelos mais simplistas, como o centro-periferia ou o modelo da diferença de fatores<sup>51</sup>; e iii) a percepção de que a convergência idealizada na União Europeia, que seria construída como um espaço supranacional espacialmente equilibrado, não se concretizou e novas desigualdades surgiram (Agnew, 2000; 2001a; 2001b).

Estes elementos constituem novos desafios para se pensar a relação do Estado com o desenvolvimento desigual, como veremos a seguir. Conforme argumentaremos, esta tarefa foi

---

<sup>49</sup> Com efeito, Doreen Massey (1999) reconhece que a noção de divisão espacial do trabalho não é um conceito explicativo para o desenvolvimento espacial desigual de forma geral. Seu objetivo é analisar formas particulares de desenvolvimento desigual e os elementos relacionados à transição para outras formas, sendo que a inserção de uma economia na divisão internacional do trabalho, as mudanças em sua estrutura setorial e os modos dominantes de organização tecnológica e industrial são os pontos mais importantes.

<sup>50</sup> Doravante, DED

<sup>51</sup> Ver Capítulo 2

mais bem executada pela aplicação da abordagem desenvolvida em Brenner *et al* (2003) e Brenner (2004), que partem das relações entre o Estado e as principais dimensões sócio espaciais.

### **3.4) As Dimensões Sócio Espaciais e o Estado**

Não raro, trabalhos que analisam a espacialidade de determinado aspecto da vida socioeconômica costumam privilegiar alguma dimensão específica do espaço como objeto de análise. Com efeito, a escolha do pesquisador tende a ser influenciada não apenas por suas preferências e formação, mas também pelo destaque que certas dimensões tendem a assumir durante “viradas” espaciais, com suas preocupações temáticas, metodológicas ou ontológicas.

As principais dimensões sócio espaciais (ou os princípios estruturantes das relações sócio espaciais) são o território, o lugar, a rede e a escala<sup>52</sup>. Trabalhos recentes (Jessop *et al*, 2008; Jessop, 2009; Brenner, 2009a; 2009b) argumentam que, embora em determinados períodos alguma destas dimensões tenha recebido privilégio analítico, o espaço é formado pelas inter-relações entre as mesmas, o que lhe assegura sua natureza polimórfica. Neste sentido, mais do que um alerta para evitar a fetichização de dada dimensão<sup>53</sup>, estes autores defendem que a análise espacial deve almejar a articulação dinâmica de, ao menos, duas destas dimensões.

Com efeito, parte significativa da literatura crítica vem reconhecendo o problema de se analisar cada dimensão isoladamente. Esta dificuldade já aparece no entendimento da dimensão escalar do território e da dimensão territorial das escalas (Brenner, 1998); das configurações escalares como ordens regulatórias ou redes (Swyngedouw, 2004); da existências de redes interescalares (Peck, 2002); dos aspectos territoriais e escalares das redes (Dicken *et al*, 2001); da importância das redes na configuração dos territórios e o caráter local destes (Painter, 2010), ou da dimensão territorial dos lugares (Sheppard, 2002).

No entanto, apenas juntar dimensões sócio espaciais distintas não está livre de críticas. Marston *et al* (2005) questionam o imaginário vertical implícito nas escalas espaciais, algo que levaria a uma predeterminação do problema de pesquisa e que a mera inclusão de redes não poderia contornar. Eric Sheppard (2002), por sua vez, alega a tendência das redes negarem e

---

<sup>52</sup> Esta abordagem vem sendo definida como o arcabouço TPNS, de *territory, place, network, scale* (Jessop *et al*, 2008).

<sup>53</sup> Ao invés do aparente fetiche por escalas em alguns debates recentes, preferimos o “fetiche por processos”, assim como Jamie Peck (2003).

confundirem os lugares e as escalas. Também aponta a incapacidade de escalas examinarem conexões diretas entre lugares e a dificuldade de analisar diferenciais de poder dentro de redes. Há autores que questionam ainda a compatibilidade de integrar territórios numa abordagem relacional – o que já foi refutado por outros trabalhos (ver Capítulo 2). Sem embargo, estas críticas reforçam o risco e as “armadilhas” de conferir privilégio ontológico a alguma dimensão específica e contribuíram para o reconhecimento da necessidade de se pensar a articulação dinâmica entre elas.

Não obstante, é preciso escolher um “ponto de entrada” (Jessop *et al*, 2008). Neste caso, escolhamos as escalas e sua relação com o território na produção de uma espacialidade dinâmica do Estado que está relacionada a formas específicas de (re)produção e regulação do desenvolvimento espacial desigual.

#### **3.4.1) Escalas Espaciais e Território**

Não é nosso objetivo, nesta seção, fazer uma revisão do amplo debate sobre escalas espaciais, já realizada por Marston *et al* (2005), Gonzalez (2005), entre outros. Não obstante, partindo simplesmente das escalas como “organizadores geográficos da vida social” ou “mapas mentais do mundo” (Gonzalez, 2005), pretendemos apenas destacar os principais elementos para uma análise do reescalonamento do Estado e sua aplicação no caso brasileiro.

A nosso ver, as principais contribuições sobre escalas espaciais estão resumidas em Peck (2002), Brenner (2009a) e Jessop (2009), e reproduzidas no quadro abaixo. Estes pontos são cruciais para pensar processos de reescalonamento, entendidos como mudanças nas relações e configurações escalares.

Quadro 3.1 ) Elementos do Reescalamento

<b>Natureza</b>	<b>Método na Análise do Reescalamento</b>
<b>Construção social</b>	Mosaicos e não pirâmides
<b>Relações de poder</b>	Organização vertical; hierarquias; políticas de escalas; escalas dominantes.
<b>Relacional</b>	Realismo crítico; configuração escalar, relações interescalares.
<b>Processual</b>	Metodologia processual, análise qualitativa: não são jogos de soma zero; <i>path dependem</i> .
<b>Imersão em geografias polimorfos</b>	TPNS; coordenação estratégica.

Com base nestes elementos, podemos abordar alguns pontos críticos. O primeiro consiste na necessidade de evitar pensar escalas como unidades de análise e ação e focar na sua natureza relacional e processual. Em outras palavras, o foco analítico deve ser o entendimento dos processos de reescalamento, ao invés das escalas em si (Brenner, 2009a).

Isto nos leva a outra questão: as relações entre escalas e o problema sob análise. Neste caso, pensamos que se deve evitar a noção de que cada problema tem sua escala espacial específica e reconhecer que ele é a aglutinação de práticas sociais e regulatórias que ocorrem em várias escalas, sendo que às vezes o problema atravessa as escalas ou consiste na própria relação entre elas. Assim, é possível afirmar que as determinações e manifestações de dado fenômeno ocorrem simultaneamente ou a partir de uma sequência cronológica de práticas *em várias escalas*, e não em uma escala específica. Cada processo social ou forma institucional pode estar relacionado com diferentes padrões de articulação escalar, configurando um mosaico de articulações.

Ao invés de uma visão compartimentada das múltiplas escalas e buscar “a escala adequada”, é necessário pensar como elas se (re)definem em função de determinado(s) processo(s) e, ao fazê-lo, podem mudar a própria natureza do problema. O reconhecimento da dimensão escalar das práticas (Mansfield, 2005) ilustra como escalas devem ser tratadas como processos e não como objetos, admitindo maior grau de complexidade. Isto não deve implicar, entretanto, abandonar preocupações com padrões de reescalamento ou periodização. Na verdade, o que importa é manter “distinções claras e reflexivas” sobre os níveis de análise

empregados durante os movimentos do abstrato para o concreto e do simples para o complexo - e de volta (Brenner, 2009c). A busca por “níveis” intermediários não pode, entretanto, deixar de reconhecer a complexidade, contingência e emergência em processos sociais diversos, conforme ensina o realismo crítico.

Desta forma, mesmo que as escalas sejam reconhecidas como processos emergentes e divergentes que

Envolvem uma miríade de fenômenos escalares que podem ser convergentes/divergentes, compatíveis ou mutuamente exclusivos, complementares/contraditórios, etc. (...) Ainda assim, a existência de múltiplos processos de escalonamento e ordens escalares abre um importante campo de investigação para o escalonamento, reescalonamento e descalonamento, os fatores que condicionam, possibilitam e geram estes processos, e os efeitos destes processos em diferentes conjunturas (Jessop, 2009, p. 95).

Isto reforça o papel dos ajustes escalares como parte de um ajuste espaço-temporal mais amplo, a ocorrência de escalas dominantes, a importância de seletividades escalares estruturalmente inscritas e a identificação das escalas (relativamente poucas) que são efetivamente institucionalizadas, o que dependerá das narrativas escalares e tecnologias de poder empregadas (Jessop, 2009).

Outra questão que resulta fundamental para nossa análise é o problema da variedade dos reescalamentos no tempo e no espaço.

Reescalamentos não são lineares ou mecânicos. Não ocorrem exclusivamente de forma *top down* e, embora os regimes de regras que têm importância ao animar reescalamentos geralmente permaneçam numa escala superior (Peck, 2002), estes não ocorrem de forma unilateral e idêntica a partir da globalização. Pelo contrário, os reescalamentos ajudam a constituir a própria globalização (Mansfield, 2005).

No que diz respeito à hipótese da difusão de um padrão de reescalamento do “centro”<sup>54</sup> para outros países, é preciso reconhecer que a escala nacional desempenha importante papel como mediadora institucional, coordenadora e, às vezes, promotora destes processos. Deve-se admitir também que os reescalamentos não reproduzem de forma mecânica processos sincrônicos, emanados a partir deste “centro” (Egler, 1992). Ocorrem também processos assíncrônicos, decorrentes do acúmulo diferenciado de técnicas produtivas, políticas e

---

<sup>54</sup> Consideramos “centro” - neste caso, em uma escala global -, como “o lugar onde se concentram as variáveis mais ‘modernas’” (Santos, 1976, p. 19).

organizacionais. Outros reescalamentos podem até ser limitados, ou bloqueados. Desta forma, uma configuração escalar é também “um acúmulo desigual de tempo” (Santos, 1976, p.21).

É sob esta lente que devemos tentar entender as potencialidades e restrições da aplicação do referencial teórico sobre reescalamento do Estado, de nítido viés eurocêntrico, para o caso periférico e, mais concretamente, brasileiro. Parece implícito em parte da literatura certo roteiro no qual diante da crise do fordismo e aprofundamento da globalização, o Estado nacional transfere poderes para escalas supranacionais (UE, Nafta, agências multilaterais) e subnacionais (Regiões Metropolitanas, cidades-globais, cidades-região) acompanhados de processos de descentralização e criação de novas agências regionais. Neste “roteiro”, costuma-se presumir que a escala nacional torna-se reduzida, “oca” (*hollowed out*) ou residual, quando na verdade os problemas de coordenação estratégica e a internacionalização do Estado podem exigir substanciais desafios e transformação qualitativa. Esta renovada importância do Estado nacional supõe que o reescalamento não implica num jogo de soma zero entre a escala nacional e outras escalas e deve implicar na superação da noção do Estado nacional como um recipiente.

De forma semelhante, processos de descentralização e metropolização não seguem necessariamente a mesma lógica e periodização observadas no reescalamento da Europa Ocidental. Observando a ocorrência destes processos nos EUA, Kevin Cox (2009) argumenta que, embora com outros nomes, eles já vêm ocorrendo bem antes de ganharem notoriedade com a globalização. Além disso, o “keynesianismo espacial” nunca teria ocorrido naquele país e a governança urbana desde o pós guerra tem sido mais marcada por práticas empresariais do que gerenciais. A relação do reescalamento com a globalização seria uma explicação exagerada, assim como a ideia de que a descentralização criaria regulações locais próprias. Cox também argumenta que o modelo de desenvolvimento local seria mais *bottom up* do que o alardeado, e a atenção às configurações nacionais e regionais de partidos políticos e às alianças mais amplas de classe podem jogar luz sobre elementos não explicados pelo “modelo” de reescalamento do Estado.

Com base nestes argumentos, pode-se afirmar que processos de reescalamento do Estado não seguem roteiros pré-estabelecidos, não são unidirecionais e que sua análise dependerá de situações concretas, partindo de uma configuração correspondente a um ajuste escalar imerso em um ajuste espaço-temporal mais amplo e que fornece uma estrutura para uma seletividade escalar. Esta terá um componente de *path dependency*. As pressões para o reescalamento do

Estado não vêm de um “centro” global, ou, ao menos, não apenas deste. Ademais, é impossível entender seu reescalonamento isoladamente no sentido *downscaling*. Estas pressões, no período recente, devem ser entendidas como consequência de projetos multiescalares de neoliberalização, e respondem às lógicas de imposição, experimentação, hibridização, transferência e aprendizado, que produzem um neoliberalismo espacialmente variegado (Ver Capítulo 1). É necessário, neste caso, identificar e diferenciar os processos de reescalonamento do Estado em relação a outros reescalonamentos.

Com efeito, são poucos os estudos comparativos sobre o reescalonamento do Estado. Este campo de estudos tem grande potencial para reforçar trabalhos sobre relações intergovernamentais, federalismo e descentralização (Brenner, 2009c; Brandão, 2011) e está intrinsicamente relacionado a esforços sobre a periodização. Conforme lembra Neil Brenner, esta é extremamente complexa, devido aos vários tipos de interações entre as formas do Estado e as geografias institucionais herdadas. Ademais, a periodização do espaço do Estado não está restrita apenas ao seu reescalonamento, mas também depende de transformações em outras de suas dimensões sócio espaciais, como o território.

De forma semelhante ao que ocorreu com as escalas espaciais, o território também tem sido alvo de intensos debates sobre sua relação com a espacialidade do Estado, com novas formas de regionalismo e sobre as condições de sua relevância ante o paradigma topológico das redes. No que tange ao primeiro caso, é necessário ir além da “armadilha territorial” implícita na noção da territorialidade do Estado restrita à soberania e ao recipiente nacional estático.

Brenner *et al* (2003) propõem que o poder territorial (e escalar) do Estado deve ser entendido no seu sentido restrito, integral e representacional. O primeiro caso – e mais convencional - abrange as variáveis geografias internas da regulação e administração subnacional do Estado (sua estrutura organizacional, administrativa e hierárquica) e a imposição de suas fronteiras externas e internas. O sentido integral do espaço do Estado envolve as estratégias espaciais do Estado, historicamente específicas. Entre elas estão as tentativas de influenciar as atividades socioeconômicas, integrar e homogeneizar o território, ou a seletividade espacial de determinado território ou escala. Por fim, o sentido representacional inclui as práticas espaciais do Estado que moldam a subjetividade e horizontes espaciais da vida cotidiana, onde se destacam projetos para naturalizar/desnaturalizar pressupostos geográficos associados à análises do Estado territorial nacional. Estes três sentidos do espaço do Estado devem ser empregados para entender

formas emergentes da territorialidade estatal, como alianças supranacionais, regiões transfronteiriças, novos regionalismos, dentre outros.

Em suma, os elementos apresentados contribuem para o entendimento do território como algo em progresso, permeado por tensões e contradições – assim como o próprio Estado. Como bem define Joe Painter, “o território é necessariamente poroso, histórico, variante, desigual e perecível” (2010; p.1094). É importante ter em mente que apesar dos esforços do Estado em delimitar e moldar os territórios para sustentar seu poder, “[o] território nunca está completo, mas *sempre se tornando*. É também uma promessa que o Estado não pode cumprir” (idem).

Não obstante, são justamente as formas específicas e tensas em que a articulação da organização escalar e territorial do Estado ocorrem em um contexto histórico concreto, no caso o período conhecido como “Nacional-Desenvolvimentismo” no Brasil, que nos propomos a examinar a seguir.

### **3.5) Desenvolvimentismo Espacial**

Na segunda parte deste capítulo, analisamos a conformação do que denominamos Desenvolvimentismo Espacial no Brasil. Este conceito está intimamente relacionado à forma assumida pelo Estado nacional-desenvolvimentista e suas estratégias de produção e regulação do desenvolvimento desigual. Como discutiremos, esta forma do Estado não é estática, mas sim emergente e resultante de alterações nas suas relações espaciais, sociais e econômicas. Não obstante, sua forma pode ser “capturada” através de determinados ajustes espaço-temporais e das alternativas de seletividade estratégica que estes possibilitam. Um esforço de periodização será crucial neste sentido.

Esta Segunda Parte se inicia pela discussão dos elementos teóricos que explicam o Estado no Desenvolvimentismo Espacial. É importante reconhecer que abordagens tradicionais do Estado Desenvolvimentista - em suas várias vertentes e aplicações - costumam excluir certos grupos sociais e sua espacialidade do foco da análise, enquanto exageram a importância de outros grupos e da soberania nacional (ver Doucette, 2007). Embora ressaltemos a relativa diversidade de abordagens sobre o Estado no Brasil, argumentaremos que a abordagem da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) assumiu posição dominante na caracterização do desenvolvimentismo, tanto do ponto de vista teórico quanto político. Esta dominância, não obstante sua enorme contribuição para o entendimento do subdesenvolvimento,

implicou em algumas omissões. Iniciaremos esta discussão apresentando uma breve revisão das relações Estado/sociedade/economia no debate brasileiro.

### **3.5.1) Estado, Sociedade e Economia no Brasil: Situando os Debates**

As abordagens clássicas sobre o Estado desenvolvimentista são, via de regra, centradas no Estado. A interpretação cepalina, conforme veremos, também se enquadra nesta categoria, o que lhe atribui alguns dos problemas discutidos na seção 3.2. Isto não impediu, entretanto, a elaboração de interpretações concorrentes sobre o papel do Estado no Brasil.

De início, cabe ressaltar a preocupação de alguns autores em evitar separações rígidas entre Estado, economia e sociedade, ou, em alguns casos, tentar explicar as circunstâncias em que tais separações são postas. Este esforço, apesar de fundamental para uma compreensão adequada das dinâmicas complexas nestas relações, não foi uma regra nas análises sobre o tema.

No que tange as relações com a economia, uma preocupação quantitativa sobre o caráter da intervenção estatal como algo externo àquela aparece em abordagens descritivas que se atém a medir a maior participação governamental no decorrer da industrialização, como algo circunstancial ou consequência unilateral dos regimes políticos. Estas abordagens em geral não explicam corretamente as causas da intervenção nem sua articulação com movimentos da economia, o que demandaria uma periodização acurada sobre o processo de acumulação no país e que se pensasse o Estado como *espaço de mediação* entre as classes sociais (Corazza, 1981). Naquelas concepções predominava a ideia do Estado-sujeito, nas quais a burocracia pública tem uma grande importância no planejamento, ainda que seu papel como agente ao mesmo tempo autônomo e imerso na sociedade não seja aprofundado como nos neo-weberianos.

Não obstante, a burocracia é vista como um elemento central na modernização do Estado através de esforços para substituir uma burocracia patrimonial por uma burocracia weberiana, orientada pela racionalidade formal da organização e efetividade de suas normas, regulamentos e rotinas. A racionalização passa a ser um sinônimo do planejamento da intervenção do Estado e o aperfeiçoamento da burocracia pública (e também civil) torna-se indispensável (Bresser Pereira, 2007, p.12-15). Pode-se argumentar que esta foi uma das preocupações centrais para Getúlio Vargas, manifestas pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, cujo papel era coordenar e fiscalizar os

órgãos públicos em expansão e selecionar seu pessoal. A modernização administrativa do Estado foi, no entanto, um processo gradual, onde inicialmente conviviam setores e departamentos que seguiam lógicas clientelistas e critérios “políticos” –principalmente na área social - com uma cúpula de técnicos qualificados, ocupando crescente espaço (e poder) principalmente nas atividades de coordenação econômica e comando das empresas estatais. As relações entre a burocracia pública e o empresariado evoluíram do “controle da zona de incerteza” possibilitado pelo insulamento burocrático e administração paralela do Plano de Metas (Lafer, 1973), onde os dois grupos estavam “em pé de igualdade”; passando por um desequilíbrio de forças que pedia para a burocracia militar durante o regime burocrático-autoritário; a busca por maior flexibilidade e eficiência na administração paralela, o que criava clivagens até mesmo no corpo técnico; a nova aliança sustentada no Setor Produtivo Estatal durante os Planos Nacionais de Desenvolvimento; e, finalmente, a oposição do empresariado nacional e a campanha contra a “estatização” que feriu de morte o já combalido desenvolvimentismo (Bresser Pereira, 2007).

Na vigência deste, o auge do planejamento racional e onipotente havia se concretizado na formulação do II PND. Naquele contexto, o Estado-sujeito colocava-se acima da economia e da sociedade civil para alcançar sua missão de construir a Nação-Potência “estável e hierarquizada”. Para tanto, recorria à transposição discursiva do paradigma militar de comando para suas relações com a sociedade e a economia, seus subordinados. Delimitava o espaço para “cooperação” da sociedade civil dentro da manutenção da ordem e “utilidade real para o país”; eliminava o conflito e o dissenso em nome do “interesse nacional” e do “bem comum” e, mesmo reconhecendo a complexidade sistêmica da sociedade e economia, considerava-as sob controle da sua Vontade, Projeto ou Estratégia (Lessa, 1998). Carlos Lessa, em sua elucidativa análise sobre a relação entre Teoria, Discurso e Prática contidas no Plano, resume esta concepção nas seguintes linhas:

O Estado como sujeito fixa os perfis futuros para a Sociedade e a Economia e conhecendo seus padrões comportamentais dispõe de instrumentos para pragmaticamente, através de sanções e estímulos, produzir trajetórias de acercamento aos perfis escolhidos. Sua eficácia, neste particular, depende de estarem os conflitos sociais congelados ou minimizados. O II PND é produto de tal visão e de uma situação socioeconômica captada como de máxima eficácia e de controle. É fácil, pois, perceber que o II PND não tenha considerado as resistências políticas à sua proposta. O Estado exerce como sujeito a vontade política da Nação (1998, p.85).

Sem embargo, como Lessa demonstrou, a negação dos conflitos que atravessam o aparelho de Estado e suas relações com a sociedade civil não podem ser encobertos muito tempo

sob a manta protetora – ou, melhor dizendo, sob o olhar vigilante - de um Estado sujeito que define de forma incontestável o bem comum. Além disso, sistemas complexos não são, por definição, previsíveis ou plenamente controláveis. A conjunção destes elementos só poderia levar, inevitavelmente, ao fracasso da estratégia centrada no Estado, tal como formulada.

A abordagem de inspiração neo-weberiana ganhou destaque por defender o retorno de políticas nacionalistas - com novo conteúdo - após a nova etapa de transnacionalização do capital nos anos 1980. Esta fase exigiria a criação de novas relações entre o capital nacional, o Estado e as Empresas Multinacionais diante da abertura à economia global. Para seus defensores, a burocracia pública continua um elemento crucial na elaboração de estratégias de desenvolvimento, mas maior destaque é dado a redes e elementos não burocráticos da burocracia e à necessidade de combinar uma coesa organização interna do Estado - que não pode depender apenas de ilhas de excelência - com o caráter emergente e dinâmico das relações Estado-sociedade (“autonomia imersa”). Esta combinação é condição necessária para o Estado ser considerado desenvolvimentista, não sendo mais possível apoiar-se apenas no insulamento burocrático, mas na busca de um equilíbrio entre este e uma intensa conectividade com a estrutura social “circundante” para o estabelecimento de laços específicos. O sucesso desta estratégia dependerá do tipo de aparato do Estado e da natureza da estrutura social (Evans, 1995). Analisando o caso brasileiro, Peter Evans aponta para um êxito intermediário no estabelecimento de uma autonomia imersa do Estado, prejudicada pela persistência de estruturas clientelistas e a forte representação dos interesses agrários no interior do Estado.

Embora o privilégio analítico seja tradicionalmente dado aos laços com grupos industriais, Evans (2010) reconhece a necessidade de expandir a imersão do Estado em outros segmentos da sociedade, de maneira a possibilitar a expansão das capacitações; o “desenvolvimento deliberativo” na escolha, fornecimento e aperfeiçoamento dos bens coletivos; e o estabelecimento de vínculos que não sejam “de cima para baixo” com comunidades locais. Em ambos os casos de autonomia imersa, o prisma analítico passa pela estrutura institucional do Estado e da sociedade e as relações entre ambos. O arcabouço institucional empregado, portanto, vai além dos incentivos weberianos que as estruturas burocráticas oferecem para os funcionários públicos e considera também a imersão social em Polanyi e Granovetter, princípios de Análise Institucional Comparada e da abordagem das capacitações, de Amartya Sen. Apesar de permitir avanços ao incluir outros segmentos sociais e admitir que a estrutura social possa afetar a

capacidade estatal, a abordagem centrada no Estado persiste nas limitações anteriormente assinaladas: uma divisão clara entre Estado e sociedade, pouca profundidade dada às lutas sociais e certa preferência quase essencialista por um “Estado forte”, o que encobre diferenças nas suas capacidades estratégicas e áreas de atuação (Jessop, 2001c).

Na literatura existente sobre o Estado brasileiro encontram-se também abordagens interpretativas que captam as contradições nas ações do Estado e, neste sentido, são mais sofisticadas. Este deixa de ser um Estado-sujeito que opera de forma *top-down* e “de fora” e cujos limites de intervenção tornam-se diferentes à medida que uma periodização mais rigorosa indica mudanças nas formas (e, portanto, qualitativas) do Estado (Corazza, 1981). Nas abordagens interpretativas<sup>55</sup>, as relações do Estado com a economia se cruzam com a sociedade e requerem a análise do movimento político. Assim, destaca-se a passagem da economia agrária para economia industrial na década de 30 e a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista a partir dos anos 1950, consolidado politicamente em 1964 na esteira de etapas da industrialização nacional e desenvolvimentos do capitalismo global. Sob esta ótica, os momentos de ruptura da ordem político-institucional e a exaustão de dado padrão de acumulação assumem especial relevância para *explicar* a atuação do Estado, assim como a transformação da estrutura produtiva e incorporação de novos atores (associação com o capital estrangeiro, por exemplo). Como veremos adiante, estas interpretações contém elementos originais para se pensar o Estado regulador no Brasil a partir das suas atividades e limites à sua realização.

As abordagens sobre o Estado brasileiro centradas na sociedade assumiram basicamente a inspiração marxista ou pluralista, sendo esta relacionada a estudos sobre o autoritarismo ou à gestação de um tipo particular de corporativismo. Como exemplo representativo do primeiro caso, podemos citar as análises de Oliveira (1977a; 1977b). Para este autor, o Estado não opera “de fora” nem “de cima”, mas “por dentro” (Corazza, 1981), o que implica no estabelecimento de outro tipo de relações com a sociedade civil e a economia. A nosso ver, esta concepção apresenta vantagens e desvantagens do ponto de vista analítico. No primeiro caso, sua perspectiva globalizante permite uma reflexão sobre como grupos sociais e agentes relevantes são atraídos para o campo de força do Estado, campo este que se mantém atuante sob a norma da *hegemonia*. Neste sentido, há elementos para entender a incorporação de novas forças e

---

<sup>55</sup> Valemo-nos livremente da excelente resenha de Gentil Corazza (1981) sobre os trabalhos de Florestan Fernandes, João Manoel Cardoso de Mello e Francisco de Oliveira, sem o cuidado de distinguir e aprofundar, neste ponto, as contribuições destes autores. Voltaremos à questão da periodização, essencial para nossos propósitos, mais adiante.

a redefinição qualitativa, no processo econômico e político, de atores já incorporados e das relações entre os mesmos. Estes pontos são ilustrados quando o autor analisa a nova função do Estado Produtor e o reposicionamento produtivo e setorial do capital estrangeiro durante o Plano de Metas (Oliveira, 1977a). Este olhar sobre a ruptura da ordem anterior permite conceber a nova divisão do trabalho sob o comando da industrialização e urbanização como a consolidação de uma nova camada macro regulatória, requalificando as relações entre o Estado, os agentes econômicos e classes sociais.

Evidentemente, sua análise comporta contradições na atuação do Estado. Ao caracterizar o populismo, por exemplo, Oliveira (1977b) enxerga ambiguidades e contradições nas relações da burguesia industrial hegemônica com a burguesia agroexportadora, no plano da política econômica; e nas relações entre o papel mediador e produtor do Estado com o proletariado urbano, no plano sócio-institucional. Neste caso, ao pensarmos a ação dos diferentes organismos do Estado no Nordeste discutidos pelo autor como uma forma de regulação espacial – conforme propomos neste trabalho –, deve-se lembrar da incompletude e tensões de toda regulação e a ambiguidade inerente ao Estado como agente e objeto da regulação.

A interpretação centrada na sociedade de Francisco de Oliveira está no meio do caminho entre uma abordagem classe-teórica e uma estratégica-teórica (ver Jessop, 1983). Com efeito, o autor considera que a lei do valor não se impõe sozinha e que atores são incorporados e modificados na luta pela hegemonia, o que abre espaço para a política.

Mesmo reconhecendo a dificuldade em estabelecer distinções claras entre Estado, sociedade e economia, Cardoso argumenta ser necessário “marcar as diferenças e as inter-relações entre o Estado e as classes sociais” (Cardoso, 1975, p. 167). Estas diferenças, entretanto, não podem ser marcadas por uma dicotomia Estado *versus* sociedade civil. Com efeito, sua proposta é “considerar as duas tendências interpretativas como refletindo ‘um processo simultâneo de desenvolvimento contraditório’. Entretanto, para pensar o desenvolvimento desta contradição é preciso caracterizar a luta política como uma pugna entre grupos e classes com interesses contrapostos” (idem, p.171). A solução analítica consiste em entender que Estado e sociedade “se entrelaçam”, sendo os pontos e canais de contato historicamente contingentes. Em outras palavras, as fronteiras entre Estado e sociedade são erigidas de acordo com o momento político, sendo a existência de um grau variável de porosidade essencial para o seu funcionamento. Durante o regime burocrático-autoritário, dado o controle dos sindicatos e

partidos políticos pelo Estado e a preocupação com critérios de eficiência econômica, canais privilegiados de articulação (ou “círculos de informação e pressão” entre burocratas públicos (civis e militares) e privados (grande empresa nacional e estrangeira), os quais Cardoso denomina “anéis burocráticos” são estabelecidos. A incorporação nestes círculos - apesar de flexível - é seletiva, heterogênea e desigual espacialmente. O Poder Moderador desempenhado pelo Executivo se reserva o arbítrio de impedir que as pressões se tornem institucionalizadas.

Pode-se argumentar que os anéis burocráticos convivem com um modelo histórico precário de corporativismo (existente desde o regime populista), de práticas mais institucionalizadas e menos personalistas, porém sem representação coletiva de classe e mediação partidária adequadas. Aqui, a contrapartida da autonomia decisória das agências do Estado decorrente da cooptação de interesses empresariais foi o enfraquecimento de sua capacidade planejadora, coordenadora e mediadora de conflitos intra e inter classes, além da configuração de um modelo bipartite setorialista, curto-prazista e incrementalista (Diniz, 1992).

A preocupação com a representação partidária - justificável para se entender o modelo burocrático-autoritário e as condições para a democratização - algumas vezes se traduziu na prioridade analítica dada ao Sistema Político, em detrimento do Estado. Nessa versão latino-americana do pluralismo, a política é reduzida à sua dimensão político-institucional e os atores relevantes são definidos em função dos direitos e responsabilidades e dos recursos políticos para autonomia e organização que mobilizam, sendo sua base socioeconômica um elemento exógeno (Sallum Jr, 1994). Este tipo de abordagem centrada na sociedade é o mais simplista e menos aplicável, por considerar a sociedade e a política à margem do Estado.

Para finalizar esta apresentação, cabe tecer alguns comentários sobre o “Estado regulador”. Do ponto de vista das relações entre Estado e economia, o conceito de regulação econômica sofre alguns ajustes no contexto de Estados desenvolvimentistas. Neste caso, a regulação é movida por preocupações com a eficiência dinâmica *vis a vis* a regulação antitrustes, o que implica no reconhecimento da maior importância das empresas estatais, do aumento da produtividade, da promoção de mudança estrutural e avanço tecnológico (Chang, 1997). O Estado regulador desenvolvimentista tem, portanto, papel importante na concessão de subsídios, imposição de tarifas e controles sobre importações e investimentos estrangeiros, e na coordenação dos investimentos privados domésticos. Ademais, assume função especial na

criação de mercados, definição dos direitos de propriedade e na administração de conflitos distributivos (*idem*).

Na literatura nacional, o papel da regulação econômica do Estado foi bastante discutido no debate sobre o Setor Produtivo Estatal. Em diferentes estágios da industrialização, coube às empresas estatais, através da atuação em setores estratégicos, promover a articulação dos blocos de capitais nacionais com a grande empresa oligopólica estrangeira. Como bem demonstrou Sulamis Dain (1980), o foco principal não deve ser no "peso", ou "tamanho" do setor estatal mas seu papel na articulação entre blocos de capitais, que só é possível através de determinados mecanismos institucionais de planejamento e financiamento. No caso brasileiro, o SPE não logrou uma regulação estável como agente centralizador do capital, tendo que incorporar nos seus ciclos as contradições de suas "faces" pública e privada e seu papel na ideologia desenvolvimentista e na "questão nacional". O debate sobre o SPE e a "estatização" abrem espaço para uma interpretação mais ampla da regulação e uma análise do "Estado qualitativo". Este último aspecto fica nítido se notarmos que mesmo durante a reação empresarial à "estatização excessiva" no fim dos anos 1970, o que estava realmente em pauta era qual tipo de estatização (setorial, política, decisória) - sempre essencial para as elites nacionais - e a repartição do ônus da crise (ver Corazza, 1981).

Outra interpretação sobre a natureza do Estado regulador no Brasil reforça os aspectos políticos das formas de intervenção na economia, a partir da institucionalização da burocracia estatal como *locus* de poder e sua conexão com atores/segmentos relevantes (Mattos, 2006). Nesta leitura, a regulação econômica no Brasil historicamente careceu de um modelo regulador que conjugasse uma noção positiva de democracia com uma noção positiva de Estado, um problema que persiste após a penetração do neoliberalismo.

A revisão destas contribuições variadas nos permite elaborar algumas conclusões até aqui. Em primeiro lugar, cabe destacar a existência de elementos na literatura nacional que permitem um diálogo com as contribuições discutidas na seção 3.2. Segundo, a análise das interpretações apresentadas possibilita avançarmos algumas proposições sobre a função regulatória do Estado. Em geral, as abordagens centradas no Estado concentram-se nos seus procedimentos *regulamentares*, enquanto as abordagens centradas na sociedade lidam com seus aspectos *regulatórios*, entendidos no sentido da sua reprodução e seu papel na reprodução das relações econômicas e sociais que o cruzam. No primeiro caso, o enfoque é nas regras, leis,

procedimentos e instituições – formais e informais - elaborados no plano jurídico-político ou econômico e suas correspondentes práticas administrativas. Esta abordagem se propõe a orientar a implementação de políticas públicas a partir do Estado, com ênfase na “forma administrativa, estilo e lógica pelos quais o Estado regula a sociedade em geral e a paisagem econômica em particular” (Clark, 1992, p.616). Neste sentido, agências e instituições do Estado se sobrepõem em várias escalas na tarefa de interpretar regras e adequá-las ao contexto institucional, como no modelo administrativo do *New Deal* ou do Estado Desenvolvimentista (em suas várias formas).

As contribuições apresentadas sob a alcunha do “Estado regulador” são, via de regra, centradas no Estado, e talvez fosse melhor redefini-las como versões de um Estado “regulamentador”<sup>56</sup>. As exceções em questão são os “anéis burocráticos” e o SPE. Em relação aos “anéis burocráticos”, mesmo que a burocracia estatal tenha um peso analítico central, sua atuação planejadora e como perseguidora de um “interesse nacional” é desacreditada. Em outras palavras, os “anéis” são mais um sintoma da fraqueza do Estado e da sociedade civil do que de seu poder. Por outro lado, a perspectiva apresentada sobre o SPE, além do enfoque na regulamentação, representa uma análise da reprodução do Estado e de blocos de capitais nacionais e estrangeiros, ainda que seja mais próxima de uma abordagem centrada no Estado.

Apesar das diferenças marcantes, as abordagens centradas no Estado e centradas na sociedade - e seus consecutivos modelos de regulamentação/regulação - não devem ser entendidas como incomunicáveis. Com efeito, é possível incorporar as relações entre instituições formais e agências públicas com o Estado e sua burocracia - o que dá uma medida da capacidade do Estado e do contexto estratégico para ação – às interpretações centradas na sociedade de inspiração marxista, especialmente pela Abordagem Estratégica-Relacional (Jessop, 2006) e seus vínculos com a Abordagem da Regulação. Com efeito, estas interpretações são mais aptas a captar as contradições na reprodução das relações do Estado com a sociedade, a economia e o espaço, e o papel dos agentes cruciais nestes processos.

O nacional-desenvolvimentismo surgido no Brasil nos anos 1940-1950 do século XX é uma ideologia que parte de uma concepção centrada no Estado para a superação do subdesenvolvimento. Esta ideologia sustentou-se num imaginário espacial específico – ainda que

---

<sup>56</sup> Cabe mencionar que autores que defendem a noção de regulação social como uma prática administrativa optam por defini-la como a regulação *real*, para sinalizar que esta ocorre dentro de um contexto cultural dado e para marcar as distinções com a Abordagem da Regulação, apontada como eminentemente teórica (Clark, 1992). Optamos, no entanto, pela classificação de Jessop e Sum (2006) na qual *regulação* está relacionada à reprodução e regularização, enquanto *regulamentação* se aplica ao conjunto de regras adotadas para o funcionamento de determinados mercados de bens e serviços. Naquele caso, obviamente os processos sociais também são destacados e seria um exagero considerá-lo como exemplo de economicismo (ver Marden, 1992).

“retrabalhado” discursivamente em alguns momentos - e numa construção escalar e territorial peculiar que foi resultado de estratégias pretéritas e serviu como estrutura – ao mesmo tempo limitadora e facilitadora- para seletividade de estratégias concorrentes. A forma como estes elementos interagiram para moldar o espaço na vigência do Estado desenvolvimentista será analisada a seguir.

### **3.5.2) Desenvolvimentismo(s)**

Seria impossível rotular o intenso período de transformações estruturais e políticas que a economia brasileira atravessou entre a década de 30 e 80 sob a égide de uma contribuição teórica específica. Para contornar este problema “metodológico”, nos baseamos em Bielschowsky (2004, p. 431) e entendemos “o conceito de ‘desenvolvimentismo’, definido como a ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado(...)”. Ao privilegiar os aspectos ideológicos do desenvolvimentismo, não se está negando a importância da base econômica ou conflitos sociais, nem supondo uma ideologia inalterada e aceita passivamente ao longo do período – pelo contrário, as alterações de rumo no “projeto” são cruciais para nossa análise. O que almejamos é encontrar um denominador comum para as principais correntes, nos setores público e privado e nos meios intelectuais, que sustentavam um “pacto desenvolvimentista” durante o período, ainda que com importantes conflitos e mudanças (Fiori, 1995). Bielschowski (2004) classifica estas correntes como o desenvolvimentismo do setor privado, o desenvolvimentismo do setor público nacionalista e o desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista<sup>57</sup>. Estas vertentes travaram amplo diálogo entre si e tiveram importância relativa variada ao longo do tempo, mesmo discordando em questões fundamentais como a presença do capital estrangeiro, o papel das empresas estatais e as políticas do Estado. Não obstante, é possível apontar “quatro elementos ideológicos fundamentais ao projeto desenvolvimentista”, quais sejam: i) a consciência da necessidade e viabilidade da implementação de um sistema industrial integrado no país; ii) a necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida; iii) a ideia de planejamento estatal e intervenção governamental em apoio à

---

<sup>57</sup> É importante considerar que a análise de Bielschowski (2004) compreende o período entre 1930 e 1964, que abrange o surgimento, auge e crise do desenvolvimentismo. Embora seja nítida a crise com base nos diagnósticos e proposições das suas correntes fundadoras – especialmente no que tange ao seu reformismo progressista- , não é equivocado afirmar que houve efeitos de continuidade e que algumas destas interpretações continuaram a ter importância nas políticas econômicas até a década de 80.

iniciativa privada; e iv) a nova dimensão tomada pelo nacionalismo econômico (até então pouco expressivo), na qual a proteção aos recursos naturais, a integração nacional através de investimentos em infraestrutura e o fortalecimento do poder central assumem posições de destaque (Bielschowski, 2004, p.250-2). Estes elementos se articulam num projeto hegemônico que envolve a mobilização ampla de apoio a um programa de ação que defende o interesse geral e favorece os interesses de longo prazo da fração de capital hegemônica (Jessop, 1983).

Apesar destes elementos em comum, é possível identificar uma influência mais disseminada e duradoura dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público, sobretudo daqueles sob a influência da CEPAL e do estruturalismo latino-americano. Estas ideias tiveram impacto ainda maior no Brasil, e encontraram terreno fértil entre *policy makers*, empresários, intelectuais e ainda influenciaram outras interpretações sobre o desenvolvimento do país, como a tese do capitalismo tardio e a teoria da dependência<sup>58</sup> (Colistete, 2001). Ademais, o pensamento da CEPAL teve grande relevância na maneira como foi formulada a Questão Regional no país.

Embora destaquemos a importância da CEPAL para o desenvolvimentismo no Brasil, cabe lembrar que muitas das ideias que o sustentavam já estavam em circulação bem antes da fundação daquela instituição e tiveram origens intelectuais diversas. Com efeito, Fonseca (2000) já apontava ideias industrializantes em fins do século XIX, inspiradas por um “liberalismo de exceção” (autores liberais que defendiam o protecionismo e intervencionismo em algumas circunstâncias), pelo positivismo e pelas ideias de List. Cabe destacar a influência do positivismo sobre o pensamento autoritário dos anos 1930, na sua ideologia do progresso e modernidade, supremacia da sociedade sobre o indivíduo e crítica a conceitos abstratos e pouco verificáveis empiricamente como *homo economicus* e o *laissez faire*. Quanto a List, Fonseca (2000) argumenta que este era o mais importante dos economistas que influenciaram a CEPAL, embora não seja devidamente citado pelos seus membros. Como ideias inspiradoras, pode-se mencionar a defesa de um tipo de intervencionismo semelhante, do fortalecimento do mercado interno e da industrialização acelerada em nações periféricas. Embora seja nítida uma influência de modelos de crescimento e da macroeconomia keynesianos, é possível afirmar que “a CEPAL foi muito mais eclética do que propriamente keynesiana” (idem). Com efeito, há elementos nitidamente discordantes, como a preocupação com a especificidade histórica do subdesenvolvimento, a

---

<sup>58</sup> Esta influência não ocorreu de maneira unilateral. Em especial, após a crise do desenvolvimentismo cepalino é possível observar como as outras teses, particularmente a teoria da dependência – num certo sentido rival ao estruturalismo –, passaram a ser adotadas pela CEPAL (Fiori, 1995; Bresser Pereira, 2005).

mudança tecnológica, a expansão da capacidade produtiva e transformação das estruturas no longo prazo e a importância diferenciada dada a variáveis macro como a poupança e o consumo.

É importante observar ainda que a intencionalidade da industrialização brasileira antecede em muito a criação da CEPAL, o que invalida a hipótese de uma industrialização espontânea decorrente da crise de 29 e somente assumida depois da guerra. Esta conclusão fica mais nítida se observarmos as ideias e instituições (organizações, regras, leis, símbolos) criadas e/ou modificadas ao longo da década de 30 durante o Governo Vargas (Fonseca, 2003). Estas instituições reafirmam uma tomada de consciência gradual acerca da questão da industrialização e a consolidação do desenvolvimentismo como ideologia. Não obstante, uma das contribuições da CEPAL foi ter dado um respaldo e um arcabouço teórico a argumentos industrialistas nem sempre articulados aos problemas macroeconômicos e à necessidade do planejamento. Neste sentido, consolidou um núcleo teórico coeso, mas ainda assim aberto e relativamente flexível. Estas lacunas por um lado contribuíram para seu maior apelo em diversos meios, mas, por outro, expuseram algumas fragilidades em sua construção teórica (Colistete, 2001; Rodriguez, 1986).

Antes de explorar as consequências e lacunas do pensamento cepalino para o desenvolvimentismo “realmente existente” no Brasil, cabe apontar, de forma sintética, suas principais premissas.

*Grosso modo*, o pensamento cepalino – inspirado nas formulações de Raul Prebisch sobre o sistema centro-periferia e em aportes posteriores a partir da fundação da CEPAL em 1948 – se dedica a examinar as condições necessárias para que ocorram transformações estruturais nas economias latino-americanas, de modo a romper com o modelo primário-exportador e os efeitos cumulativos do subdesenvolvimento. O método estruturalista propõe a construção de um modelo (passível de incluir maiores graus de sofisticação) no qual um setor primário doméstico (que pode ser moderno ou atrasado) convive com um setor industrial doméstico e um setor industrial exportador (ambas as partes do setor moderno) e interagem com a indústria mais avançada e produtiva dos países centrais. A lógica das relações centro-periferia implicaria que as desigualdades de renda e produtividade em relação ao centro tendiam a aumentar com o tempo, dadas as heterogeneidades estruturais na periferia – onde a produtividade do setor exportador crescia mais lentamente que no centro e com mais dificuldades de assimilação pelos outros setores -, além da deterioração dos termos de troca e o excedente estrutural de mão de obra (perpetuado pela distribuição agrária desigual). O problema colocado era quais as condições

dinâmicas para um crescimento com equilíbrio externo e com incorporação adequada da força de trabalho (Rodríguez, 1986, p.13).

Num “padrão ideal de transformação da estrutura produtiva” a industrialização surge como “solução” de duas maneiras: i) através da substituição de importações é possível atingir um crescimento “voltado para dentro” que, se devidamente coordenado, conseguiria contornar a restrição externa; ii) seria responsável pelo aumento da taxa de acumulação de capital e da produção, ampliando o nível de emprego e reduzindo o peso do setor tradicional. No entanto, o problema principal é que a transformação das estruturas implica em novas desproporcionalidades e na manutenção do atraso em relação ao centro, decorrente da natureza da especialização produtiva herdada. A abordagem cepalina, além de apontar as tendências em relação ao desequilíbrio externo, desemprego e deterioração dos termos de troca, indica determinados padrões ao longo da transformação estrutural. Com base nestas sinalizações, as políticas são orientadas para corrigir o rumo da economia em direção a seus “padrões ideais de normalidade” (Rodríguez, 1986, p. 28).

Neste procedimento, o Estado será protagonista como promotor da industrialização, coordenador, planejador e executor de políticas macroeconômicas favoráveis. Para tanto, “foram criados ministérios especializados, escritórios de planejamento e bancos de desenvolvimento destinados a mobilizar recursos financeiros e tecnologias. A ampliação e fortalecimento do aparelho estatal foi o instrumento básico da política econômica” (Iglesias, 2010, p.48).

Nesta breve síntese, tentamos apresentar as interações do “conjunto de ideias-força” do desenvolvimentismo cepalino, entre as quais se destacam: “i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel ativo do Estado” (Iglesias, 2010, p.48).

O papel do Estado é um ponto crítico na teoria da CEPAL, já ressaltado por diversos autores. Com efeito, apesar de ser destacado como protagonista, o Estado recebeu um tratamento pouco sofisticado, no qual assumia uma concepção ideológica ou estratégica, sendo ambas problemáticas. No plano ideológico, o viés industrializante e nacionalista se traduziu num privilégio implícito da burguesia industrial doméstica. Analiticamente, isto implicava em observar pouco conflito no interior da burguesia e apostar numa convergência de interesses, dada a liderança da fração industrial e sua capacidade de pressionar outros grupos (Rodríguez, 1986).

Em outros momentos, é atribuído à classe média urbana o papel de conter possíveis abusos da burguesia industrial, sustentando e reorientando os grupos de Poder (Cardoso, 1993).

A concepção estratégica do Estado surge de uma interpretação mecanicista e/ou voluntarista decorrente, em última instância, da restrição externa. Neste contexto, trata-se de “um Estado *epistêmico*, logicamente deduzido da necessidade de operar racionalmente instrumentos e ações modernizadores, a partir de alguma autoridade interna ou externa” (Fiori, 1995, p.2). Neste escopo para ação estratégica, é assumido que o Estado dispõe dos meios para avaliar, planejar e implementar políticas consistentes com as transformações estruturais desejadas. O tipo de Estado em questão apresenta sérios vácuos nas suas relações com o mercado, manifestos no rentismo, especulação e corrupção; e com a sociedade, dada a exclusão de amplos segmentos da população aos serviços sociais (Iglesias, 2010). Assim, a concepção cepalina do Estado o situa “fora” da sociedade e “dentro” da economia. No primeiro caso, os grupos sociais que atravessam o Estado são pouco teorizados, assim como o conflito entre eles, e se ajustam à predisposição normativa da teoria. O Estado é inserido na dinâmica econômica centro-periferia e acompanha as periodizações da historiografia econômica cepalina: a fase primário exportadora; a substituição de importações e a internacionalização dos mercados nacionais (Fiori, 1995). Há, como visto, uma margem de manobra estratégica dentro das premissas do modelo, sobretudo na construção de um horizonte temporal largo. No entanto, o Estado é visto como um agente da regulamentação e, de forma idealista, como um onipresente guardião social – assim como na *welfare economics*. Outras influências relevantes residem no próprio método estruturalista.

### **3.5.2.1) Método e Instituições**

O método estruturalista pode ser considerado ao mesmo tempo uma virtude e uma lacuna do pensamento cepalino (Rodriguez, 1986). No primeiro caso, além da originalidade, contribuiu para dar coerência ao seu núcleo teórico. No entanto, seu enfoque na transformação estrutural já foi acusado de dar pouca importância a aspectos extra-econômicos. Em síntese, as críticas se destinam à: i) ênfase nas estruturas; ii) papel reduzido dos agentes sociais; iii) predominância de uma perspectiva macro e iv) o desenvolvimento de uma visão peculiar da História, marcada por uma periodização de acordo com a mudança das macro estruturas em suas relações com o centro e que encobre a observação de outros elementos em processo de

transformação (Colistete, 2001). Em suma, estes problemas se traduzem na minimização do grau de liberdade dos agentes sociais e na dificuldade de lidar com instituições, ideias e conflitos nos processos de mudança, aprendizado e adaptação (idem).

Apesar de reconhecer a pouca discussão formal existente sobre o método estruturalista, Fonseca (2009) – a partir da obra de Celso Furtado – refuta algumas das críticas comumente feitas. Com efeito, as críticas de ignorar variáveis extra-econômicas são exageradas, sendo que a sua assimilação nos modelos e teorias estruturalistas é justamente um de seus diferenciais. Estes modelos tentam incorporar variáveis políticas e até institucionais no confronto do plano teórico-abstrato com o plano histórico. No entanto, estas variáveis são incorporadas como exógenas, ou seja, ajudam na explicação do modelo, mas elas mesmas são pouco explicadas. Na análise de Furtado é possível encontrar conflitos entre grupos econômicos e mudanças nas relações de poder, interesses e classes divergentes, e tensões entre níveis de governo. Não obstante, nos parece correta a afirmação de que falta um modelo político mais sofisticado ao método estruturalista, que explique a dinâmica interna das contradições entre as forças sociais e confronto no bloco de poder, assim como a incorporação e redefinição de atores políticos e o movimento das classes dominadas. Como argumenta Cardoso (1993), a ausência deste modelo dificulta entender a durabilidade dos projetos políticos, e sua relação com estruturas políticas e relações de poder mais amplas. Esta lacuna seria atenuada se o estruturalismo elaborasse um tratamento mais aprofundado das instituições.

As instituições, assim como as variáveis políticas, estão presentes em certas circunstâncias, também como variáveis exógenas. Nestes termos, considerações sobre a estrutura agrária, direitos de propriedade – especialmente de ativos controlados por capital estrangeiro – e, em contribuições posteriores, sobre a cultura, são encontradas nos trabalhos de estruturalistas. A falta de uma análise endógena sobre a relação entre instituições e subdesenvolvimento já foi objeto de críticas de autores como Douglass North, segundo o qual a abordagem desenvolvimentista desviaria o foco do problema para questões externas<sup>59</sup>. Há, sem embargo, a possibilidade de incorporar as instituições no debate sobre desenvolvimento com base em interpretações inspiradas em textos da CEPAL. Com efeito, existe um grau de abertura para entender custos de transação, trajetórias tecnológicas a partir das heterogeneidades estruturais e

---

<sup>59</sup> A crítica de North, no entanto, nos parece despropositada em vários aspectos, como na sugestão de que o pensamento cepalino incentivaria a passividade e a rejeição de valores democráticos (Aguiar Filho e Silva Filho, 2010).

uma *path dependency* em relação às instituições ibéricas “importadas” e à natureza elitista do esforço de modernização (Arend, 2008).

Nestes casos, o ecletismo da CEPAL permite uma incorporação temática sem que haja prejuízo ao seu núcleo duro. Não obstante, cabe mencionar que esta abertura foi pouco explorada e demanda certo refinamento teórico. Neste sentido, seria possível apontar uma maior afinidade com o Velho Institucionalismo, principalmente no enfoque holístico dado à cultura por Celso Furtado e pela semelhança entre a noção de emulação pecuniária e a forma como modernização e padrões de consumo são relacionados pelo autor (Aguiar Filho e Silva Filho, 2010; Arend, 2008). A importância conferida à cultura e sua relação com a dependência representa uma redefinição das proposições estruturalistas em direção a uma análise que toma elementos extra-econômicos como endógenos e busca uma maior teorização das formações sociais. Com efeito, esta reorientação o aproximou de outras interpretações sobre a dependência e abriu espaço para uma apropriação metodológica das instituições, embora Furtado visse sua própria contribuição como um prefácio para trabalhos futuros (Cunha e Britto, 2011).

Em suma, pode-se argumentar que o desenvolvimentismo cepalino, em geral, reservou pouca importância analítica ao papel das instituições. Embora o método estruturalista dê especial destaque aos parâmetros extra-econômicos, as instituições são precisamente a “cola” que liga estes às variáveis econômicas. Ao não problematizá-las, pode-se comprometer o entendimento dos diversos encaixes estruturais possíveis no tempo e no espaço (ver Capítulo 2). Dito de outra forma, as instituições amortecem atritos nos encaixes e lhes conferem coerência e estabilidade. Neste sentido, não basta reconhecer sua existência, mas tentar entender como a dinâmica institucional afeta as relações econômicas, políticas, sociais e espaciais. Esta dinâmica lança luz sobre permanência e mudança, aprendizado, coordenação, regularidades e regulação, evolução, relações de poder, e processos de diferenciação. A negligência destes elementos, e de relações sociais complexas com a sociedade civil e com o mercado, implicam também numa visão limitada sobre estratégia e sobre a forma do Estado.

O aprofundamento do estudo da dinâmica institucional poderia até fornecer elementos analíticos para se entender melhor a mudança estrutural (Chang, 1994). Neste sentido, as instituições são importantes para que o Estado desempenhe o papel de empreendedor e de administrador de conflitos. No primeiro caso, destaca-se o papel do Estado em fornecer uma visão para o futuro e construir instituições para dar realidade institucional a esta visão,

modelando a estrutura de coordenação emergente. No segundo, através da distribuição dos efeitos da “destruição criativa” presente na mudança estrutural, garantindo direitos de propriedade, elaborando a agenda pública para mudança de instituições e fornecendo a estrutura de governança para socialização dos riscos. Estes aportes, entretanto, avançaram mais em interpretações do desenvolvimentismo no Leste Asiático.

Se, conforme discutimos, a inclusão da dinâmica institucional não é incompatível com estruturalismo *per se*, a substituição da abordagem centrada no Estado por uma abordagem centrada na sociedade implica em certo grau de afastamento daquela tradição, que não lida com categorias como luta de classes ou modo de produção. Na próxima seção, analisaremos como o imaginário espacial desenvolvimentista fornece um arcabouço para entender transformações nas escalas espaciais e no território.

### **3.5.3) Imaginário Espacial Desenvolvimentista**

#### **3.5.3.1) Nacionalismo Econômico**

O nacionalismo econômico é um dos pilares do desenvolvimentismo. Embora esta noção tenha surgido da necessidade de preservar a exploração de recursos naturais domésticos do domínio estrangeiro, culminou na proposição de um modelo autossustentado de desenvolvimento, que deveria completar as etapas de industrialização por substituição de importações de modo a se libertar das restrições externas ao crescimento e da consequente vulnerabilidade. Com efeito, os defensores do nacionalismo no ISEB<sup>60</sup> e na CEPAL defendiam uma revolução nacional como complemento da revolução capitalista na periferia. Dessa forma, elaborou-se um projeto de nação, que visava uma solidariedade entre as classes locais soldada em torno da competição com potências estrangeiras (ISEB); ou uma aliança liderada pela burguesia industrial local com vistas a transformação estrutural (CEPAL) (Bresser Pereira, 2005). Ao associar tão intimamente o nacionalismo e o Estado como guardiões de um interesse comum manifesto num projeto de nação, estas interpretações omitem que qualquer definição de um bem geral, independente do que a retórica política possa sugerir,

são sempre ‘ilusórias’ na medida em que qualquer tentativa de defini-los ocorre num terreno estrategicamente seletivo e envolve a articulação diferencial e a agregação de

---

<sup>60</sup> Instituto Superior de Estudos Brasileiros, grupo de intelectuais conhecidos por debater e divulgar ideias nacionalistas e industrializantes. Convém mencionar que o tipo de nacionalismo sugerido não era radical, mas algo semelhante ao adotado pelas potências estrangeiras em etapas do seu desenvolvimento.

interesses, opiniões e valores(...). De fato, uma das tarefas-chave do Estado é ajudar na organização de ajustes espaço-temporais que facilitam o adiamento e o deslocamento de contradições, tendências de crises e conflitos para o benefício daqueles plenamente incluídos no ‘interesse geral’ à custa daqueles que estão mais ou menos excluídos (Jessop, 2008, p.11).

Para entender estas condições de adiamento/deslocamento das crises, o nacionalismo – e regimes políticos e ideologias que o sustentam como interesse geral – precisam ser estudados a partir de uma perspectiva multiescalar que vislumbre a ação do Estado nos processos de seletividade espacial e destruição criativa do espaço. Ademais, cabe lembrar que a ideologia nacionalista no Brasil eventualmente encobria relações antigas com o capital estrangeiro e formas de internacionalização, como o alinhamento geopolítico como os EUA a partir de 1941; a adoção de uma estratégia de industrialização transnacionalizante e, a partir de 1970, uma precoce transnacionalização financeira<sup>61</sup> (Fiori, 1995).

Um elemento fundamental para entender a espacialidade no desenvolvimentismo é reconhecer que as formas de nacionalismo devem mudar com o tempo. Cardoso (1993) explicita este ponto ao afirmar ser necessário redefinir o conceito de nacionalismo, para que este tenha alguma validade analítica durante o capitalismo associado. As bases econômicas (empresa estatal e empresa privada) mudaram e a subordinação da economia nacional a formas mais modernas de dominação econômica exigiu a modernização do Estado. Para Bresser Pereira (2005), isto não deve significar a submissão permanente da burguesia nacional à estrangeira, mas que, dado o caráter “alienado e ambíguo” da burguesia nacional e as contradições entre interesses de países centrais e intermediários, situações históricas específicas afetarão as possibilidades de alianças e aproximações com grupos nacionalistas ou estrangeiros.

O que as interpretações discutidas sugerem é que a escala nacional não é fixa e, a partir de novos processos de competição e cooperação (em múltiplas escalas), ela se *flexiona*, ou seja, sua própria natureza muda e não apenas as funções regulatórias distribuídas entre as escalas (Smith, 2008). Uma nova rodada de flexão da escala nacional, com efeitos sobre outras escalas geográficas, é observada na etapa posterior de globalização e desregulamentação dos mercados nos anos 1990. Qualquer novo nacionalismo deve, portanto, partir da não necessária contradição entre nacionalismo e internacionalismo. Não se trata de reconstruir a escala nacional nos moldes

---

<sup>61</sup> Conforme argumenta Hugo Radice (1984), a economia inglesa só foi realmente autossuficiente entre as décadas de 1930 e 50. A partir de 50, sua internacionalização seria determinante, de modo que a noção keynesiana de economia nacional autossuficiente se prolongaria apenas como um “mito”. Obviamente as formas de internacionalização diferem se comparadas com as ocorridas na economia brasileira. Porém, se tomarmos internacionalização produtiva e financeira como um conceito relacional, os efeitos sobre as economias periféricas devem ser apreciados também.

do nacional-desenvolvimentismo, porque esta escala se flexionou e as relações entre as escalas mudaram, mas provê-la de capacidade regulatória para promover uma articulação escalar – ainda que possivelmente conflituosa - mais adequada aos interesses estratégicos (desiguais) domésticos, segundo nova forma de ajuste espaço-temporal.

Outro elemento presente no imaginário espacial desenvolvimentista é o nacionalismo metodológico, que assumiu feições próprias nas teorias que visavam explicar o subdesenvolvimento. Segundo Medeiros (2010), o nacionalismo metodológico estaria presente em interpretações que explicavam e comparavam o desempenho entre países com base na dinâmica de seus fatores internos. Para este autor, o estruturalismo latino-americano seria uma vertente crítica ao nacionalismo metodológico pois “A abordagem centro-periferia recusava a limitar ou atribuir o sucesso ou fracasso do desenvolvimento às políticas e decisões definidas estritamente no espaço nacional” (p.639), sendo a autonomia nacional não um pressuposto, mas uma conquista do processo de desenvolvimento. No entanto, o sucesso obtido por alguns países na industrialização, implementação de um setor doméstico de bens de capital e a internacionalização dos seus mercados internos nos anos 1970 teria levado à endogeneização dos determinantes de crescimento, conforme alegava a Escola de Campinas. Neste sentido, o nacionalismo metodológico seria válido até a crise dos anos 1980.

A limitação desta interpretação, entretanto, é que permanece refém dos seus próprios problemas conceituais. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que o nacionalismo metodológico constitui um “viés” analítico em qualquer contexto. Este viés, característico de abordagens centradas no Estado, consiste em dar uma primazia ontológica à escala nacional e privilegiar o que ocorre dentro das suas fronteiras *vis a vis* as relações *entre países*. São ignoradas as transformações destas fronteiras (externas ou internas), as mudanças na territorialidade e nas escalas espaciais do Estado, as relações do Estado nacional com outras escalas espaciais e as práticas sociais e políticas que atravessam estas fronteiras. Em suma, analisam relações sociais e espaciais sob um filtro nacional e tomam como garantido um momento histórico da dialética de territorialização/desterritorialização do capital e do espaço do Estado na escala nacional (Brenner, 2004).

### **3.5.3.2) O Sistema Centro-Periferia**

A concepção das relações centro-periferia representou grande contribuição analítica e política do pensamento da CEPAL à Teoria do Subdesenvolvimento, como uma crítica à teoria

das vantagens comparativas e como uma contribuição original à teoria do imperialismo. Além de seu mérito em expor uma relação de poder com concentração diferencial do excedente econômico nos planos externo e interno, tem a vantagem de tratar de um sistema aberto, no qual a relação entre seus integrantes muda com o tempo. No entanto, o sistema centro-periferia, ainda que mire uma escala global, não foge do nacionalismo metodológico pois sua unidade principal de análise continua sendo os países (como territórios limitados nos quais Estados-nações exercem soberania) em seus esforços (diferenciados) de desenvolvimento “para dentro”, ao invés de firmas, sistemas empresariais, grupos econômicos, indústrias, sistemas urbanos, circuitos de capital ou divisões espaciais do trabalho<sup>62</sup> (Brenner, 2004).

A dicotomia explícita na noção centro-periferia também é passível de críticas, pois oculta diversos tipos de conectividade. A crítica mais comum diz respeito aos laços entre o capital internacional e as classes dominantes domésticas, tal qual argumentado pelas teorias da dependência. Pode-se estender a crítica a outros tipos de redes, como cadeias produtivas globais. Em termos de imaginário espacial, o dualismo pode induzir a um pensamento que engessa as relações de subordinação e omite as diversas formas de difusão de conhecimento, ideias e discursos que circulam em ambas as direções, sua hibridização contextual e diferentes posicionalidades de sujeitos e lugares, conforme aludiu a crítica pós-colonial. Enfatizar a hibridização e complexidade das relações entre forças externas e internas não significa, no entanto, renunciar a análise do impacto contínuo das assimetrias de poder (Slater, 1998).

A noção centro-periferia enquanto referencial analítico foi aplicada também – não necessariamente nos marcos da formulação cepalina original – para ilustrar a materialização de geografias de dominação presentes na sociedade capitalista. Cabe apontar a dificuldade em estabelecer relações do tipo centro-periferia em uma dada escala, quando numa abordagem multiescalar estas relações possivelmente se embaralham. Em outras palavras, considerando a “*gestalt* das escalas” (Smith, 2008, p.195), “o mesmo objeto pode parecer radicalmente diferente visto de diferentes posições escalares”, sendo o argumento válido em relação a centros e periferias. Esta indeterminação é maior durante processos de reescalonamento. Uma visão radical do sistema centro-periferia dificulta, assim, o entendimento da globalização como um fenômeno “multicêntrico, multiescalar, multitemporal, multiforme e multicausal” (Jessop e Sum, 2006) e das formas complexas de difusão do neoliberalismo.

---

<sup>62</sup> Neste raciocínio, nos valem dos elementos apontados por Brenner (2004) em sua crítica ao nacionalismo metodológico presente no Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein.

### 3.5.3.3) Centralismo

Como vimos, a centralização é um dos elementos ideológicos basilares do desenvolvimentismo. Com efeito, uma ampla concentração de recursos e poder na escala nacional tornou-se condição necessária para os esforços de industrialização, planejamento e coordenação empreendidos, dado o estágio anterior das forças produtivas e a fragmentação do aparelho institucional do Estado. Em parte, o centralismo pode ser explicado pelo caráter autoritário em algumas fases do pacto desenvolvimentista. Na República brasileira, esta associação entre federação centrífuga e democracia de um lado, e federação centrípeta e autoritarismo, de outro, tem sido comumente associada à metáfora das “sístoles e diástoles”, ou ao movimento pendular do federalismo. Se a primeira metáfora se mostra inadequada pois o “conteúdo sociológico de cada movimento tem sido sempre diverso” (Sallum Jr, 1996, p.28), a metáfora do pêndulo também é geograficamente imprópria pela ideia de repetição idêntica, quando na verdade o que se verifica é uma mudança qualitativa da escala nacional e/ou das escalas sub/supra nacionais, reconfigurando suas relações.

Com efeito, pode-se argumentar ainda que costumam ocorrer movimentos simultâneos de centralização e descentralização, de modo que se faz necessária uma abordagem mais nuançada destes processos, que aborde suas dimensões política, econômica, social e espacial. Por exemplo, segundo Fiori (1995) o tipo de relações historicamente estabelecido entre o poder central e as oligarquias regionais impossibilitam falar de uma centralização efetiva do poder no Brasil. Cabe lembrar que mesmo durante fases mais acentuadas de centralização, a integração efetiva do aparato do Estado como arranjo institucional que persegue políticas relativamente coerentes é problemática, uma vez que suas diversas agências e órgãos têm racionalidades governamentais e programas administrativos diferentes (Jessop, 2008).

As manifestações do imaginário espacial desenvolvimentista descrito acima refletem a forma peculiar como a noção do território como um receptáculo foi construída neste modelo. Com efeito, respondem a uma contribuição teórica original e a um momento histórico que postulava respostas a determinados problemas concretos. Não obstante, deve-se ter em conta que dado imaginário reflete também um reconhecimento politicamente mediado do contexto e, portanto, sujeito a distorções (Brenner, 2004).

### **3.6) Breves Notas Sobre a Construção Territorial do Estado Brasileiro: um receptáculo peculiar**

Como vimos, o receptáculo territorial (de poder, riqueza, cultural e social) construído em torno do Estado-Nação constitui um meio historicamente fundamental pelo qual o Estado utiliza a territorialidade como fonte (estratégia) de poder. Peter Taylor (1994) discute como estes elementos interagem na formação dos Estados Modernos, seguindo determinados padrões e sequências, desde a crise do feudalismo até a globalização. No entanto, a análise do autor tem nítido viés eurocêntrico e, como os estudos recentes sobre “estatalidade”, tem no Tratado de Westphalia seu marco institucional-analítico. Ademais, sua análise é pouco relacional, ignorando como a evolução da territorialidade colonial ajudou a transformar os Estados europeus. São necessárias, portanto, algumas mediações para se entender o processo de formação da territorialidade dos Estados periféricos, em particular do Estado brasileiro.

A princípio, deve-se reconhecer que não se verifica um atraso linear no preenchimento do receptáculo, mas sim uma sobreposição de sincronias e assincronias que resultam na particularidade das estratégias territoriais empregadas pelo Estado. O território colonial tem importância destacada na conformação dos receptáculos de poder e de riqueza dos Estados modernos, através da divisão do mundo entre as potências marítimas e seu papel na manutenção do frágil equilíbrio de poder europeu; e da acumulação primitiva e exploração colonial durante o mercantilismo. Por outro lado, a ruptura com os processos coloniais no Novo Mundo decorre das revoluções nacionalistas europeias, cujos elementos culturais e identitários foram incentivados e apropriados pelos Estados neste continente. Não obstante, seria um equívoco apontar uma causalidade unidirecional, assim como ignorar as transformações “de dentro” do território colonial e seu papel embrionário na consolidação de uma territorialidade estatal nacional. Conforme discutiremos a seguir, a forma como o Estado enquanto receptáculo territorial foi preenchido terá repercussões duradouras nas estratégias e projetos espaciais do Estado desenvolvimentista e fornece um substrato para seu imaginário espacial.

O desafio de colonizar um país com dimensões continentais implicou que o Estado português desde o início utilizasse estratégias político-administrativas diferentes das que aplicava ao seu território. Por exemplo, a instauração das capitanias hereditárias aliava a soberania metropolitana sobre o território com traços feudalizantes, reforçados pelo isolamento e autarquização. Não obstante a existência de relações de coação e controle, a tomada de

consciência de interesses autóctones e autocentrados na colônia foi resultado de um longo processo, que levou cerca de duzentos anos e foi orientado pela ocupação de terras (“*leit motiv* da colonização”), pelo poder decorrente da propriedade destas e o consequente enraizamento das elites territoriais (Moraes, 1991) . Apesar disto, pode-se afirmar que o passo inicial decisivo para o preenchimento do receptáculo de poder na futura nação foi a vinda da corte portuguesa para o Brasil, em 1808. A partir deste momento, o Brasil se torna “o epicentro do mundo lusitano”, tendo a colônia recebido toda a superestrutura do Estado português tradicional, que foi sobreposta às suas estruturas burocráticas e jurídicas (Lessa, 2008, p. 241). Sobre o processo de Independência, cabe lembrar a dificuldade na construção de uma identidade nacional, que foi contornada pela promessa de integridade territorial e a instauração do pacto fundante com as elites regionais responsável pela garantia da manutenção da escravidão e do estatuto da terra, que conferiu demasiado poder aos proprietários, que desafiavam a soberania.

Neste sentido, a integridade política foi mantida à base da força e do estabelecimento de relações de clientela entre o poder central e oligarquias regionais, que se renovavam de diversas maneiras e no futuro seriam limites políticos para o Estado desenvolvimentista (Fiori, 1995). Diferente do que ocorreu na Europa, o preenchimento político do receptáculo territorial do Estado não foi baseado em poder militar e recurso a guerras, à parte as revoltas regionais contornadas pelo Império em meados do século XIX e alguns conflitos por demarcações de fronteiras<sup>63</sup>. Pelo contrário, a ausência de poderosos inimigos internos e externos ao longo da História é um dos elementos que explicariam a baixa penetração da ideologia de Segurança Nacional em camadas amplas da população e do empresariado (Fiori, 1995). No caso brasileiro, o receptáculo de poder foi preenchido pelo projeto de concluir a formação territorial, o que dará um viés geopolítico ao aparelho de Estado e um protagonismo à aliança com as elites regionais e o capital estrangeiro – neste caso, já apontando um potencial “vazamento” - na ocupação dos fundos territoriais não povoados (Moraes, 1991). A preservação e expansão do território e o controle da população sempre foram prioridades políticas para as elites, a princípio subordinando a economia e depois, durante o transformismo desenvolvimentista, utilizando esta como fonte de legitimação<sup>64</sup> (Werneck Vianna, 1996). Os períodos de governo autoritário ilustram como o Estado Nacional como receptáculo de poder e coerção interna foi uma importante estratégia

---

<sup>63</sup> Estes não se comparam às guerras e intromissões em assuntos internos da Europa pré-Westphalia, sendo possível, no caso brasileiro, qualificar o “parto sem dor do Estado Nacional” (Lessa, 2008).

<sup>64</sup> O “territorialismo” seria um traço marcante da formação nacional brasileira, distinguindo-a dos outros países da América Latina (Werneck Vianna, 1996).

política. No entanto, a crise do desenvolvimentismo e os programas de ajuste estrutural indicam as rachaduras e um reescalonamento em direção a organismos multilaterais.

No que diz respeito ao receptáculo da riqueza, a ocupação do território e apropriação privada de suas “infindáveis” fronteiras de acumulação também explicam a territorialidade do Estado. Durante a colonização, a criação dos mercados externos e internos ilustra bem a “função de oportunidade do território”. Neste caso, a concentração pessoal e regional de riquezas na colônia acaba sendo uma das condições necessárias para o funcionamento do sistema colonial (Arroyo, 2004), e terá consequências duradouras na estruturação do território. Ainda no período colonial, a mineração destaca-se por promover uma proto-integração territorial e deslocar também o epicentro econômico do mundo lusitano para o Brasil (Lessa, 2008). A longa construção do mercado interno evoluiu a partir do aprofundamento (limitado, dado que em base mercantil) dos complexos econômicos regionais com sua hinterlândia; o estabelecendo uma rede de cidades complexa, mas restrita; a sobredeterminação do complexo econômico do café em São Paulo perante as outras regiões, decorrente de sua maior produtividade e base em relações capitalistas; e, por fim, a industrialização que subordinou definitivamente as economias primário-exportadoras à sua lógica, o que exigiu pesados investimentos estatais em infraestrutura (Brandão, 2007). Com efeito, o processo de integração produtivo-espacial da economia nacional vai atingindo maiores graus de complexidade à medida que a industrialização abarca a indústria pesada e as relações de complementaridade com a periferia atingem maior profundidade e confronto/harmonização entre as diversas frações de capital, sendo o Estado desenvolvimentista essencial neste processo através das empresas estatais, do planejamento e da coordenação, soldando o pacto entre os diferentes capitais e renovando as fronteiras de ocupação e acumulação.

Assim, a internalização truncada do ciclo econômico no espaço nacional (Brandão, 2007) decorrente do fim das barreiras para circulação de mercadorias e a integração produtiva garantiram o preenchimento da riqueza no receptáculo territorial nacional. Obviamente, a presença marcante do capital estrangeiro, principalmente a partir do caráter associado adquirido, já era fonte de vazamentos. No entanto, foi com a crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980 e o fim de sua capacidade coordenadora que as rachaduras se intensificaram. Quando a dinâmica de crescimento com base no mercado interno e impulsos do centro dinâmico enfraquece, a periferia nacional passivamente aceita novas formas de inserção externa baseadas

em reprimarização, baixos salários e incentivos fiscais. Estes processos serão acentuados com a abertura comercial, privatizações e desregulamentações.

No que tange à dimensão cultural, esta foi um elemento hesitante na construção nacional. Carlos Lessa (2008) ilustra como, desde a elaboração da História oficial até a escolha dos mitos nacionais, passando pela mobilização da literatura e artes em geral e pela necessidade de resposta às teses estrangeiras ambientalistas e racistas que “explicavam” o atraso, foi uma preocupação do Estado definir uma identidade nacional brasileira. Esta só ocorreu tardiamente, com a valorização do sincretismo e da criatividade. Neste momento, é dado o passo inicial para a descoberta do povo e o preenchimento do receptáculo cultural. No entanto, o povo não pode ocupar esta função enquanto sua dimensão social não for reconhecida. Ao contrário do que ocorreu na Europa, o nacionalismo brasileiro não surgiu de reivindicações populares pela democracia, cidadania plena ou uma noção universalista do progresso, que depois foi absorvida pelo Estado como fonte de legitimação. Pelo contrário, foi uma invenção do Estado no início, e travada em sua evolução pela associação do progresso com um positivismo de viés autoritário e pelo veto das elites agrárias à industrialização e modernização. Embora estes obstáculos tenham sido removidos pelo Estado populista, este foi incapaz de preencher a dimensão social do receptáculo territorial.

Se na Europa a identidade nacional esteve intimamente ligada à democracia e à construção do Estado de Bem Estar Social, estes foram elementos hesitantes na construção social brasileira. Com efeito, a concepção da obrigação moral de proteção social do povo pelo Estado é ausente na formação da nação brasileira— como fica óbvio se lembrarmos da manutenção da escravidão após a Independência -, sendo apenas enfrentada abertamente na Constituição de 1988. Neste longo processo, o povo foi concebido como vetor de ocupação do território, força (super-explorada) de trabalho, massa de manobra política e variável de ajuste espacial, via migração, sem que nunca tenham sido desenvolvidos adequadamente os canais institucionais para cidadania política e social (Fiori, 1995). Se, de fato, é possível apontar esforços na criação de um *Welfare State*, este nunca rompeu definitivamente sua natureza seletiva, meritocrática, regressiva, clientelista e assistencialista (Draibe, 1993). Os projetos mais recentes de renda mínima e modernização institucional não estão isolados das transformações no mundo do trabalho e pressões competitivas pela substituição de um sistema de *Welfare por um Workfare* que vêm se disseminando nos países desenvolvidos. Nesses casos, a troca da garantia de inclusão social

através da cidadania nacional pelo entendimento do salário social como um custo internacional de produção, contrabalançada pela mobilização dos movimentos sociais globais, desafiam o receptáculo social nacional.

Tentamos demonstrar nesta seção que a construção da nação no Brasil deu-se em sobreposição ao processo menos comentado de construção (material e ideológica) do Estado nacional como receptáculo territorial. No caso brasileiro, um território já em grande medida definido e que exercia pressões centrípetas precedeu o Estado e a nação. O preenchimento deste receptáculo apenas (quase)se realizou na vigência do Estado Desenvolvimentista, embora vazamentos estruturais tenham sido uma constante, ao contrário dos Estados Europeus onde preenchimento/vazamento são momentos históricos distintos. A territorialidade continua sendo uma fonte eficaz de poder do Estado, no entanto é preciso reconhecer que processos de reescalamentos e novas redes acompanham alguns dos vazamentos no receptáculo, o que representa desafios e oportunidades para o Estado Nacional. O problema das abordagens centradas no Estado é que assumem como objeto fundamental de suas teorias aquilo que é resultado de uma convergência histórica específica entre Estado-território-soberania-nação<sup>65</sup>, deixando pouco lugar para a contingência nas formas espaciais do Estado.

Neste sentido, uma abordagem crítica deve suplantar a noção de poder do Estado territorialmente contíguo, imersa numa imaginação espacial “presa” e focada na escala nacional, por uma abordagem centrada na sociedade que favoreça uma imaginação geográfica estendida, multiescalar e que entenda a soberania e o poder do Estado como fragmentados e negociados internamente e externamente (Doucette, 2007).

Avançaremos essa argumentação a seguir, com a caracterização do “ajuste espaço-temporal desenvolvimentista”.

### **3.7) O Ajuste Espaço-Temporal Desenvolvimentista**

Antes de avançar nos elementos de um ajuste espaço-temporal desenvolvimentista é útil discutir as características desta forma de Estado com base nas abordagens regulacionistas e estratégica-relacional trabalhadas por Jessop (2005) e Jessop e Sum (2006), o que permite entender as relações do Estado com o modo de regulação e com formações sociais mais amplas e

---

<sup>65</sup> Ainda que alguns autores apontem para a inconclusão da nação, estes alegam que caberia finalizar a tarefa e completar o receptáculo.

o regime internacional<sup>66</sup>. Conforme já argumentamos, uma das limitações típicas das abordagens desenvolvimentistas é sua dificuldade em lidar com outros mecanismos de governança além do mercado e do Estado (que são retratados como rigidamente separados, sem considerar a construção social desta separação) e sua ênfase por vezes exagerada na autonomia da burocracia e na capacidade do Estado em detrimento da balanço de forças sociais que atravessam o Estado. O esforço de uma “segunda geração” de teóricos do Estado ao introduzir a noção de autonomia imersa “continua retendo um viés funcionalista, entretanto, na medida em que a capacidade do Estado reflete uma habilidade para penetrar e extrair recursos do empresariado. Ela também insiste em afirmar que coerência interna, identidade corporativa e uma organização coesa são elementos chave dos Estados Desenvolvimentistas” (Jessop e Sum, 2006, p.155). Ademais, as abordagens desenvolvimentistas “*also neglect the role of contradictions and conflicts in producing losers as well as winners, whether by design or unintentionally, from developmental state strategies and policies.*” (Jessop, 2005, p.24). Nesse sentido, a abordagem estratégica-relacional do Estado de Jessop tem mais afinidades com as interpretações de Poulantzas e Gramsci do que com a de Weber (Jessop e Sum, 2006).

De início, cabe lembrar que é necessária a distinção entre os paradigmas de políticas e os paradigmas teóricos. Neste caso, mesmo interpretações sofisticadas sobre o subdesenvolvimento e as políticas desenvolvimentistas, como a cepalina, correram o risco de serem “absorvidas” (ou mal interpretadas) por paradigmas de políticas que tinham “suas próprias mitologias usadas para justificar e guiar estratégias econômicas e políticas específicas” (idem). De todo modo, como vimos, em ambos os casos há uma preferência por abordagens centradas no Estado em detrimento de uma abordagem relacional.

Utilizando uma construção do tipo-ideal inspirada em Jessop (2002a, 2005), podemos analisar os quatro tipos de intervenção (econômica, social, escalar e governança) adotados pelo Estado para garantir o crescimento econômico. A partir de versões estilizadas destes tipos de intervenção e do papel do Estado no modo de regulação e regime de acumulação desenvolvimentista, pretendemos avançar nos determinantes espaço-temporais desta forma de Estado. Podemos adiantar que, diferentemente do KWNS (*Keynesian National Welfare State*) do fordismo atlântico, e do LWNS (*Listian Workfare National State*) do Leste Asiático, o Estado

---

<sup>66</sup> Jessop (2004) lembra que inseriu a AR no seu tratamento estratégico-relacional do Estado para incluir mais “economia” e escapar das críticas de “politicismo” provenientes de alguns autores marxistas.

brasileiro durante o desenvolvimentismo assumiu a forma de um *Estado Nacional de welfare Cepalino* (ENw<sup>67</sup>C).

No que tange à promoção das condições para acumulação lucrativa, o Estado é *Cepalino*, na medida em que aposta no empresariado nacional para o avanço da Industrialização por Substituição de Importações e dá especial destaque ao planejamento, centralização e nacionalismo econômico num modelo de crescimento “voltado para dentro”. Nesse contexto, o Setor Produtivo Estatal foi fundamental na alocação dos investimentos e regulação das margens de lucro. Como vimos, as políticas desenvolvimentistas sofreram várias influências teóricas além das teorias cepalinas, como o protecionismo de List, as intervenções sobre a demanda efetiva keynesianas e a preocupação com o crescimento desequilibrado de Hirschmann, Myrdal e Perroux, este último uma referência fundamental nos anos 1970 em virtude de suas teorias sobre polos de crescimento. Por outro lado, cabe lembrar certo enfraquecimento e perda de influência das ideias cepalinas no Brasil, devido: i) ao fortalecimento da tecnocracia estatal influenciando as decisões econômicas; ii) ao surgimento de centros acadêmicos de excelência na região, no que tange à pesquisa em economia; e iii) à expansão das ditaduras militares, com ideologias conflitantes com as propostas cepalinas em certos aspectos (Bielschowsky *apud* Braga, 2002). Não obstante estas considerações (e as limitações discutidas na seção 3.5.2.1), a importância intelectual da CEPAL permite classificá-la como principal referência teórica na construção do Estado Desenvolvimentista e sua orientação econômica<sup>68</sup>.

Em relação à reprodução da força de trabalho como mercadoria fictícia, é possível afirmar que o Estado Desenvolvimentista assume uma orientação de *welfare*. Este elemento, no entanto, precisa ser analisado com cuidado, pois não se tratou de um Estado Social que assumiu como função o pleno emprego e a garantia de direitos sociais básicos à toda população como política social e de sustentação da demanda efetiva. Tampouco a relação salarial deu-se de modo a incorporar sistematicamente os ganhos de produtividade em acréscimos na remuneração dos trabalhadores em geral, fruto de ampla liberdade de negociação dos sindicatos e estabelecimento de um modelo corporativista tripartite. No entanto, a categoria *Welfare* deve ser analisada além de seus aspectos puramente normativos e positivos e entendida como uma forma capitalista do

---

<sup>67</sup> Como veremos, a sigla w, em letras minúsculas, representa a incompletude da sua função de *Welfare*.

<sup>68</sup> A título de exemplo, Fonseca e Monteiro (2008) lembram a influência da metodologia estruturalista cepalina sobre o diagnóstico da economia brasileira realizado no II PND e a semelhança na estratégia de acelerar a ISI.

Estado na regulação social e política das suas relações com o mercado e a sociedade<sup>69</sup> (Draibe, 1993). Nesse contexto, Sônia Draibe explica ser possível aproveitar as contribuições teóricas e comparações internacionais existentes sobre o *Welfare State* dos países desenvolvidos para

buscar instrumentos analíticos e sugestões de como pensar as políticas sociais brasileiras delineando um determinado padrão de desenvolvimento e consolidação do “Welfare State” num país de capitalismo tardio como o nosso, que veio moldar a face mais completa do seu sistema de proteção social sob a égide de um regime autoritário, nos quadros de um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico (Draibe, 1993, p.4).

Destarte, é possível argumentar que a Seguridade Social brasileira desenvolveu-se segundo algumas das características gerais das formas de intervenção dos Estados capitalistas, porém com um caráter redistributivo limitado. A partir da sua “consolidação” em 1964, esse sistema seguiu uma linha compensatória e outra produtivista (Medeiros, 2001), mas sempre dentro de uma estrutura institucional fragmentada e do tipo meritocrático-particularístico (corporativista/clientelista)<sup>70</sup> de *Welfare State* (Draibe, 1993). É possível, então, apontar o caráter complementar das políticas sociais ao modelo de Industrialização por Substituição de Importações e ao crescimento voltado para dentro, que dependia da consolidação de uma classe média com poder de compra suficiente e de altas taxas de urbanização e migração rural.

Em linhas gerais, a intervenção do Estado sobre a reprodução da força de trabalho seguiu as seguintes características: i) viés autoritário e corporativista no controle sobre a organização sindical; ii) seletividade pelos trabalhadores urbanos organizados em relação à previdência social; iii) estamento burocrático relacionado à área social como uma das principais fontes de emprego público e expressão do patrimonialismo; iv) burocracia pública comprometida com o governo, o que reduziu sua autonomia e seu papel na luta por políticas redistributivas; v) crença nos efeitos *trickle down* do crescimento econômico para a área social; vi) políticas produtivistas no sentido de modernizar a vida social dos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia – o que implicava num investimento limitado em capital humano - e na articulação dos recursos destinados à área social aos critérios de eficiência da política econômica, sobretudo estimulando a iniciativa privada a assumir papel importante na provisão de habitação, educação, saúde, previdência e educação (“privatização”); vii) clientelismo e distribuição dos benefícios em

---

<sup>69</sup> Draibe comenta que a ótica analítica do *Welfare State* seria uma opção mais “densa” ao estudo das políticas sociais de forma setorializada, um método comum nas pesquisas nacionais (Draibe, 1993)

<sup>70</sup> Meritocrático no sentido de que a elegibilidade decorre do fato de que “cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades em base a seu trabalho, seu mérito, à performance profissional, à produtividade” (Draibe, 1993, p.14). Ou seja, implica num certo grau de contribuição em troca do benefício recebido.

períodos eleitorais, principalmente nas políticas assistencialistas, mas também na educação, habitação e saúde (Medeiros, 2001). Desta forma, podemos caracterizar o modelo brasileiro durante o desenvolvimentismo como um “*welfare*” incompleto, que exercia algum poder de regulação sobre a demanda agregada, mas que nunca almejou funcionar como mecanismo de redistribuição do produto. A incompletude se manifestava também na inexistência de garantias institucionalizadas de renda mínima, uma característica definidora dos *Welfare States* desenvolvidos. Por outro lado, o *welfare* brasileiro se distancia do *Workfare* praticado nos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático. Nesse caso, o modelo exportador como modo de desenvolvimento demandou elevados investimentos em capital humano, uma economia aberta que dependia mais da flexibilidade da oferta do que da demanda interna e de uma complexa divisão do trabalho entre vários locais de produção, configurando um tipo de “produção imitativa flexível” na qual a pressão sobre os salários decorria da demanda internacional (Jessop e Sum, 2006).

O ENwC é Nacional na medida em que “*economic and social policies were pursued within the historically specific (and socially constructed) matrix of a national economy, a national state, and an imagined national community*” (Jessop, 2005, p.27). Como vimos, essa matriz nacional foi material e discursivamente construída de forma específica em torno da noção do Estado como um receptáculo territorial. A matriz escalar deste ajuste espaço-temporal tem sua dominância na escala nacional, que assume as principais responsabilidades em termos de política econômica e social. Discursos como o nacionalismo econômico em torno de recursos naturais, a Segurança Nacional e a ideia de Brasil Potência foram empregados em diferentes momentos para sustentar a dominância da escala territorial nacional.

Por fim, o ENwC é estatal pois ao coube ao Estado através do planejamento, coordenação, centralização fiscal e investimentos públicos “disciplinar” o mercado, controlar (ou tutelar) os sindicatos e a sociedade civil e promover as políticas de integração regional e desenvolvimento urbano. A intervenção estatal *top down* foi o principal mecanismo de governança utilizado para acumulação de capital e reprodução da força de trabalho. O crescente “estatismo”, como veremos mais adiante, será uma das tendências à crise deste tipo de Estado.

Seguindo os conselhos de Jessop (2005) e Jessop e Sum (2006), adotaremos uma perspectiva regulacionista para melhor especificar o que denominamos de ENwC. Com efeito, o ajuste espaço-temporal facilita a consolidação do compromisso institucional do qual o regime de

acumulação e o modo de regulação dependem (Jessop, 2004). Portanto, sintetizamos no quadro 3.2 os principais elementos do modo de regulação do “fordismo periférico” e sua irresolução após a crise desse modelo.

Antes de ir mais adiante na discussão do alcance espaço-temporal deste modelo e das suas tendências à crise, algumas considerações se fazem necessárias. Primeiro, concordamos com a reflexão da Escola de Campinas, segundo a qual o capitalismo na periferia não deve ser estudado em virtude do que “falta” para ser um centro; ou seja, é preciso entender suas características específicas de um capitalismo tardio . Isso não implica a inadequação da Abordagem Regulacionista para entendê-lo, apenas que o termo “fordismo periférico” é restritivo na medida em que define a periferia em decorrência da sua funcionalidade para o fordismo central. Ademais, o próprio caráter reconhecidamente concentrador do fordismo periférico recebeu críticas de um dos pioneiros da AR, que considerou a expressão um oxímoro (Boyer, 2002).

Por fim, pensamos que o “necessário” hibridismo entre a Industrialização por Substituição de Importações e de Industrialização por Substituição de Exportações é um elemento que deve ser analisado cuidadosamente caso a caso. Dessa forma, ao invés de enfatizar o “fordismo periférico”, preferimos destacar os aspectos regulatórios do Desenvolvimentismo.

Quadro 3.2) Regulação do “Fordismo Periférico”

	“Fordismo Periférico”	Crise
Relação Salarial	Arrocho Salarial; Estado não media, mas se sobrepõe ao conflito, resolvendo-o a favor do capital; camadas de classe média escapam dessa tutela estatal e absorvem parte dos ganhos de produtividade, viabilizando o mercado de bens de consumo duráveis.	Necessidade de um novo padrão salarial que garanta o crescimento do salário real
Formas de Concorrência	Proteção do capital nacional ou nacionalizado; Planejamento estatal direcionando os investimentos privados e alocando os investimentos públicos; quase inexistência do capital financeiro e de conglomeração.	Debilitada pela desregulamentação e abertura à concorrência externa; novas relações entre o Estado, setor privado, SPE e o capital internacional, em busca de uma nova regulação
Relações Internacionais	Política externa agressiva de atração de investimentos diretos ou financiamento; uso de instrumentos para promover as exportações nacionais.	Incógnitas em relação à integração Latino-Americana
Forma Moeda	Financiamento via emissão pura, crédito bancário e agências de fomento; crédito ao consumidor; a partir de meados dos anos 1970 dependência do crédito internacional.	Esgotamento do padrão de financiamento inflacionário
Estado	Gasto público voltado para a promoção da acumulação; ampliação do SPE e da infraestrutura; gasto social clientelístico.	Disputa entre liberalização e proteção social; privatizações e fim do planejamento <i>versus</i> ênfase na reprodução da força de trabalho

Fonte: Faria e Winkler (1994).

Dito isso, podemos esquematizar as principais formas espaço-temporais do ENwC. Nesse caso, é importante ponderar que os “modos de conexão escalar/global” assumem qualidades bem distintas do modelo exportador praticado nos LWNS, um modelo por definição extrovertido. No entanto, a dimensão continental do Brasil e o enorme esforço de construção de um modelo de crescimento voltado para dentro implicam em formas específicas de deslocamentos/ajustes.

A relação salarial apresenta-se em múltiplas formas, que “evitam a estabilização de um sistema político e cultural hegemônico” (Lipietz, 1982, p.46). Entre estas formas, Lipietz destacava o trabalho “pré-fordista” na indústria automobilística, o trabalho feminino semelhante ao “taylorismo sangrento” e o trabalho semi escravo na agricultura de exportação. Podemos

acrescentar o trabalho de subsistência nas fronteiras da agricultura itinerante, que formava uma oferta flexível e incerta (quanto à localização e duração) (Cano, 2002), e o trabalho informal. Este merece destaque pelo seu peso e papel na reprodução da força de trabalho durante a viabilização da acumulação urbano-industrial e consolidação de um setor “terciário” num cenário de forte êxodo rural (Oliveira, 2003).

As formas de concorrência interregional de capitais foram, desde cedo, organizadas pelo Estado. Este fato denota processos de seletividade estrutural e espacial na liquidação de capitais concorrentes e uma política de aliança da burguesia industrial e latifundiários contra outros setores, sob a proteção estatal. A inexistência de uma hegemonia de “uma nação” em escala nacional implicou no uso recorrente da violência privada e estatal contra populações e frações de capitais regionais (Oliveira, 1993).

### Quadro 3.3) Alcance espaço-temporal do modo de regulação e modo de societalização

<b>Alcance Espaço- Temporal do Modo de Regulação</b>	<b>Relação salarial</b>
	. múltiplas relações salariais
	. informalidade
	. migrações
	. agricultura itinerante
	<b>Formas de concorrência</b>
	. concorrência interregional de capitais
	. baixa colaboração
	. treinamento limitado
	. corporativismo fragmentado
<b>Forma Moeda</b>	
. inflação	
. transferências e empréstimos intergovernamentais	
. bancos estaduais	
<b>Estado</b>	
. ENwC	
. centralização financeira	
. estratégias e projetos espaciais	
<b>Relações Internacionais</b>	
. geopolítica restritiva	
. ajuste espaço-temporal fordista	
. (integração regional abortada)	
<b>Modo de Societalização</b>	<b>Discursos de “desenvolvimento” e “progresso”</b>

Fonte: Elaboração Própria inspirada em Jessop e Sum (2006).

No que tange à política industrial, a ausência de uma estratégia de conglomeração - ao contrário do que ocorreu em outros Estados desenvolvimentistas, como Japão e Coréia do Sul - foi determinante na configuração dos horizontes espaço-temporais de ação. Conforme argumenta Fiori (1995), isso determinou a inexistência de um capital financeiro que sustentasse a

industrialização, sempre dependente de financiamento público (muitas vezes inflacionário) e do endividamento interno ou externo. Essa estrutura dificultou o estabelecimento de maiores vínculos de cooperação entre setores e segmentos industriais e destes com o Estado, que não pôde articular financeiramente a industrialização. Assim, o Estado ficou refém do “poder de veto dos vários blocos de interesse regional ou setorial e da “batalha entre os vários segmentos do capital “pelo controle da capacidade de arbítrio monetário e jurídico do Estado dando lugar (...) a uma instabilidade financeira e jurídica-política crônicas. Sem dúvida, foi essa luta a grande responsável pela dissolução *das perspectivas futuras constantes*, indispensáveis para os setores mais modernos da economia” (Fiori, 1995, p.138, grifo no original). Além de prejudicar o estabelecimento de horizontes temporais para o investimento tecnologicamente avançado – e seus pré-requisitos como a educação e treinamento de mão de obra - , este embate diminuiu o poder de iniciativa estratégica estatal e a capacidade de disciplinar o capital. O recorrente financiamento inflacionário foi a “solução” adotada, o que, dado o seu caráter distributivo e arbitrário, foi “peça essencial na compatibilização dos vários interesses confederados, os verdadeiros responsáveis pelo rumo instável e volátil da política macroeconômica desenvolvimentista” (idem).

A estrutura corporativa bipartite também prejudicou a construção de horizontes temporais largos e a cooperação entre o empresariado, os trabalhadores e o Estado. Diniz (1992) argumenta que este modelo corporativo setorializado dificultava a elaboração de uma agenda comum, porém conseguia incorporar demandas emergentes e promover ajustes que permitiam o avanço do modelo de Substituição de Importações em sua lógica incrementalista e pragmática quanto à tomada de decisões e favorecimento a certos grupos empresariais. Por outro lado, dificultou a elaboração de estratégias alternativas de crescimento, como um modelo exportador ou voltado para segmentos modernos.

A ausência de mecanismos de cooperação também se manifesta no horizonte espacial da organização industrial. Nesse caso, a ISI pretendia converter os produtores finais em um mercado cativo para os fornecedores, mas ocorria num ambiente no qual as relações entre ambos eram marcadas pelo enfrentamento. Os produtores eram praticamente forçados a comprar os insumos ou bens de capital produzidos num país, o que não contribuiu para a melhora da qualidade e o aprofundamento das relações entre as firmas. Esta desconfiança levou a uma integração vertical exagerada, que combinava processos complexos com processos simples e dificultou a obtenção de economias de escala e a especialização produtiva. Nesse contexto, a

relação das empresas domésticas com as multinacionais estrangeiras dificultou a transferência de tecnologia e o aprendizado mútuo, o que consolidou uma relação de dependência. A pesquisa tecnológica foi financiada pelo governo através de instituições públicas afastadas da indústria e a falta de demanda “*condujó a al desdén mútuo y a la ausencia de puentes y lenguaje común entre el mundo de la producción y las universidades o institutos de investigación*” (Perez, 1996, p.22). Este é um quadro completamente distinto do verificado nos países LNWS, onde as densas redes de cooperação, subcontratação e a divisão do trabalho dentro e fora dos conglomerados se estendiam por um território abrangente e se imbricavam em cadeias produtivas regionais e globais. O contexto geopolítico teve um papel importante na configuração dessa estrutura.

O “Estado da Guerra Fria” americano direcionou, de forma diferenciada, apoio direto aos LNWS que tinham destaque na sua estratégia militarista na região, especialmente durante as guerras da Coreia e Vietnã. Conforme argumentam Glassman e Choi (2011), as compras *off shore* militares do governo americano durante a Guerra do Vietnã foram fundamentais para a inserção de empresas sul-coreanas em cadeias produtivas regionais e globais lideradas por empresas japonesas e americanas. Essa inserção possibilitou o aprendizado, a transferência tecnológica e o disciplinamento do capital sul-coreano, o que criou as condições para a industrialização liderada por exportações e acabou “guiando” o Estado Desenvolvimentista daquele país. Por outro lado, a posição norte-americana em relação ao desenvolvimento brasileiro era menos ativa. A preocupação principal era com a estabilização social que permitisse a expansão das multinacionais americanas. A combinação desta estratégia expansionista com o modelo ISI e com a política nacional que priorizava a localização de qualquer indústria *no território nacional* teve consequências distintas das verificadas no Leste-Asiático. No caso latino-americano, as principais decisões se concentravam na sede do conglomerado que, através das compras interfirmas, limitavam a eficácia da ISI e o horizonte geográfico das filiais no que tange à sua integração ao comércio internacional, prejudicando uma estratégia exportadora (Furtado, 2003). A viabilidade desta estratégia não estava descartada pela CEPAL em seus documentos iniciais. Havia o plano de que a integração regional sul-americana seria um complemento à ISI, permitindo ganhos de escala e especialização produtiva através da seleção das estratégias substitutivas em cada país. As dificuldades de coordenação macroeconômica e política entre países com níveis tão desiguais de desenvolvimento, entretanto, postergaram qualquer projeto de integração regional. Na medida em que as crises estruturais afetaram diferentemente a região a

partir dos anos 1970, tornaram-se ainda mais complexos os problemas da coordenação (Braga, 2002).

Isto não significa que o ENwC não tenha adotado também estratégias de industrialização orientadas para exportação. Com efeito, é possível identificar no Brasil, a partir dos anos 1970, uma forte diversificação da pauta de exportações, sendo os manufaturados responsáveis por mais de 80% dessa pauta em fins dos anos 1980 (Bonelli, 1994). No entanto, este avanço nas exportações foi acompanhado de ganhos de produtividade apenas nos anos 1970, enquanto no período seguinte dependeu mais de desvalorizações cambiais e condições macroeconômicas internacionais. Dessa forma, não constituiu um núcleo endógeno de acumulação capaz de gerar um ciclo virtuoso sustentável. Em outras palavras, embora a industrialização orientada para exportação seja um elemento comum de estratégias desenvolvimentistas, no caso do ENwC nunca ocorreu uma industrialização *liderada* pela exportação (ver Glassman e Choi, 2011). Por outro lado, é possível argumentar que os condicionantes apresentados contribuíram para que o ENwC ficasse “*locked in*” numa estratégia de ISI com baixa cooperação institucional e tecnológica, participação corporativista inadequada e pouca integração regional.

Além da posição geopolítica limitadora que encontrou, o ENwC desempenhou um papel importante na crise do ajuste espaço temporal fordista. Isso porque os países desenvolvidos conseguiram deslocar no tempo e no espaço alguns conflitos e tendências à crise do fordismo atlântico, como os custos crescentes do trabalho e a necessária internacionalização com vistas à ganhos de escala<sup>71</sup> mas que ameaçava um modo de regulação ainda autocêntrico. Este deslocamento se deu com a oportunidade de maior taxa de exploração nos países periféricos e uma nova divisão do trabalho que mantinha os postos de trabalho mais importantes nos países centrais (Lipietz, 1989). Com efeito, seria impossível uma expansão mundial do fordismo, apenas da crise do fordismo (Lipietz, 1982). Essa foi adiada nos países centrais e imbuída de outras causas e problemas mais graves nos países periféricos.

O ajuste espaço-temporal desenvolvimentista também tinha suas próprias tendências à crise e uma capacidade específica de deslocá-las e adiá-las, sendo que o ENwC desempenhava papel determinante nessas atividades. De início, a própria manutenção de um ajuste espaço-

---

<sup>71</sup> Convém lembrar que a internacionalização em direção à periferia refletiu a maior concorrência intercapitalista, com a emergência de potências europeias e do Japão – numa situação de elevada liquidez - disputando mercados com os EUA (Oliveira, 1989). O “ajuste” em direção à periferia impediu que a concorrência por mercados se desse no interior dos países desenvolvidos, o que desencadearia pressões por cortes de custos e flexibilização prejudiciais à regulação do fordismo (Lipietz, 1989).

temporal dominante na escala nacional implica na capacidade de absorver outras tentativas de ajustes, impondo sobre estes sua lógica, ou de dissolvê-los, como foi feito em relação aos regionalismos. Esta lógica, como vimos, decorre do poder de estabelecer fronteiras espaciais e temporais, diferenciando internamente e externamente vencedores e perdedores (agentes, instituições, espaços e escalas) segundo um padrão de desenvolvimento desigual e o encaixe estrutural e estratégico entre um projeto hegemônico e uma estratégia de acumulação (Jessop, 2006).

O ajuste espaço-temporal desenvolvimentista realizou diversas *fugas para frente* e contou com alguns *mecanismos de amortecimento* de modo a manter sua coerência estruturada e adiar sua substituição por outro ajuste. Dentre esses, podemos destacar o financiamento inflacionário, a ocupação da fronteira agrícola e mineral, as migrações, a agricultura itinerante, o “terciário inchado” e a mobilidade seletiva que mantinha “socialmente aberta uma sociedade politicamente fechada” (Cardoso, 1993). A manutenção deste ajuste implica numa seletividade estratégica estruturalmente inscrita na qual o Estado é entendido como “lugar, gerador e o produto de estratégias concorrentes” (Jessop, 2008). Conforme veremos, a dialética entre os projetos e estratégias espaciais do Estado é fundamental para a administração e geração das contradições a serem administradas. Estas tendências à crise irão se manifestar também no regime de acumulação e nas quatro áreas de intervenção do ENwC. O quadro 3.2 indica a irresolução da crise do modo de regulação do desenvolvimentismo. No Brasil, a crise no regime de acumulação já havia se instaurado com o esgotamento do padrão cíclico de crescimento ao fim do “milagre”, sendo o II PND uma tentativa de reajustar o modo de regulação de forma a manter o crescimento. No entanto, ao longo dos anos 1980 a crise se disseminou para o modo de regulação, configurando uma “grande crise” cuja saída dependeria da transformação do regime de acumulação, do modo de regulação ou de ambos (Faria e Winckler, 1994). Como discutiremos mais adiante, o neoliberalismo foi apresentado como uma tentativa de resolver essas contradições.

Não obstante, dada sua capacidade adaptativa, o neoliberalismo não se mostraria uma solução de curto prazo, fadada ao fracasso até que se encontrasse o próximo ajuste institucional virtuoso (Peck e Tickell, 1994). Tampouco seria uma solução estabilizadora, visto que gera suas próprias contradições e tenta administrá-las num processo evolucionário de tentativa e erro.

Por fim, cabe uma breve menção ao modo de societalização. No ENwC, assim como no LWNS, os discursos de segurança nacional, progresso e desenvolvimento foram empregados em diversos momentos. No entanto, ao contrário do que ocorreu no caso do LNWS, o discurso de segurança nacional funcionou mais como uma justificativa para a estratégia espacial do Estado de integração do território do que como uma maneira de guiar as expectativas e temores da sociedade. Ademais, não estava relacionado a uma política industrial e a um programa de parcerias e cooperação tecnológica entre agentes estatais e paraestatais. Dessa forma, no caso do ENwC a segurança nacional ficou mais restrita a uma “ideologia da caserna” (Fiori, 1995) e funcionava mais como um elemento do projeto hegemônico desenvolvimentista do que como um projeto hegemônico em si. Assim como no fordismo e no “modelo exportador” do Leste Asiático, o ENwC também se sustentava num compromisso institucionalizado e em “obrigações” assumidas com as classes dominadas para compensar o autoritarismo, a aliança com o capital multinacional e as desigualdades sociais. Entre estas concessões, destacam-se a forte mobilidade social, elevados índices de emprego e a disseminação de um padrão institucionalizado e oferta “em massa” de alguns serviços de *welfare*, ainda que privilegiando a quantidade em detrimento da qualidade.

### **3.7.1) A Abordagem Estratégica-Relacional**

Antes de explorar como se deu esse desenvolvimento contraditório no Brasil, é importante explicar como analisaremos as contradições espaciais do desenvolvimentismo. Será adotada uma Abordagem Estratégica-Relacional (AER), que permite entender como interesses, frações de capital e atores são selecionados de “dentro” e “fora” do Estado, onde restrições estruturais e oportunidades conjunturais fornecem os incentivos e a base material para a seleção. O ponto de partida é tratar o Estado não como um sujeito (que atua ou deve atuar de certa forma) ou um objeto (usado por classes, partidos, ou burocracia para avançar seus interesses), mas como uma relação social e, portanto, como um projeto em andamento ao invés de uma estrutura acabada. Nas palavras de Jessop (2008, p.3), “*it changes shape and appearance with the activities it undertakes, the scale on which it operates, the political forces acting towards it, the circumstances in which they act, and so forth*”. A abordagem relacional de Jessop parte da “análise das relações entre relações”, o que implica lidar com graus de complexidade no que

tange ao Estado e suas relações com a sociedade, instituições políticas e econômicas. Também requer refutar uma teoria geral e essencialista do Estado. Em linhas gerais, seu ponto de partida é:

(1) The state is a set of institutions that cannot, *qua* institutional ensemble, exercise power; (2) political forces do not exist independently of the state: they are shaped in part through its forms of representation, its internal structure, and its forms of intervention; (3) state power is a complex social relation that reflects the changing balance of social forces in a determinate conjuncture; and (4) state power is capitalist to the extent that it creates, maintains or restores the conditions required for capital accumulation in a given situation and it is non-capitalist to the extent that these conditions are not realized (Jessop, 1982, p.221, *apud* Jessop 2008, p.28-9).

A AER ocupa um espaço em branco deixado pelas abordagens capital-teóricas – com sua ênfase na funcionalidade do Estado para as leis de movimento do capital – e as abordagem classe-teóricas, que privilegiam mudanças na hegemonia, porém sem maiores preocupações acerca de sua relação com a acumulação. Nesse, sentido, a preocupação com a estratégia se manifesta nas suas relações com a estrutura: “*hegemony must be seen in terms of its dual determination by structures and strategies*” (idem, p.34). A coesão entre ambas é entendida pelas relações entre estratégias de acumulação e projetos hegemônicos.

Cinco pontos merecem destaque especial: i) a “separação” entre Estado e Sociedade; ii) a interação estratégica (ajuste estrutural e coordenação estratégica entre o político e o econômico); iii) a espacialização da AER; iv) a condição do Estado como um local, gerador e produto de estratégias; e v) periodização.

No primeiro caso, a separação radical entre poder do Estado e poder de classe seria algo prejudicial, assim como reduzir um ao outro ou traçar linhas de contato funcionais, de dentro do Estado para fora, como fazem os neo-weberianos. Com efeito, o Estado não tem poder *per si*. Deve-se considerar o Estado imerso num amplo sistema (ou sistemas), articulado com outras ordens institucionais e conectado a diferentes formas de sociedade civil (idem, p.6). Como vimos, as fronteiras entre o Estado e a sociedade são porosas, mutáveis e social, material e discursivamente construídas, de modo a se adaptarem à redefinição de prioridades, novas atividades, escalas espaciais, e atores emergentes. Formas de “comunicação” entre agentes, instituições e organizações com o Estado constituem “redes de poder paralelo” (das quais os “anéis burocráticos” são uma boa representação) horizontais e verticais que se sobrepõem e atravessam o Estado. Quando cristalizadas no tempo, estas redes, junto com o aparato institucional do Estado e sua distribuição espacial, formam estruturas que fornecerão a base para

a ação estratégica e determinarão a capacidade diferencial do Estado e das forças sociais que o circundam.

A interação estratégica decorre, portanto, de um ajuste estrutural e da coordenação estratégica entre o político e o econômico. Como argumentamos, a seletividade de uma estratégia depende de como ela se adequa “aos padrões espaciais e temporais inscritos na estrutura em questão” (Jessop, 2004). Nesse contexto, uma restrição (estrutural) de curto prazo pode ser uma oportunidade no longo prazo, se os agentes mudarem suas estratégias. Este raciocínio também se aplica a restrições estruturais espaciais e oportunidades conjunturais para alterá-las. Em geral, estas oportunidades e as condições para seletividade estratégica surgem da interação entre os agentes inscritos em dada estrutura, onde estão sujeitos a reflexividade, aprendizado individual, coletivo ou organizacional, e à conjugação de elementos *path dependent* e *path shaping*.

A concepção do Estado como um “local, gerador e produto de estratégias” incorpora essa relação. O sistema estatal é um local da estratégia, pois está mais aberto a alguns tipos de estratégias políticas do que a outras, sendo mais acessível a algumas forças que se relacionam com as estruturas do Estado, do que a outras (é um “sistema de seletividade estratégica”). É também o local onde as estratégias são elaboradas (gerador), decorrente da luta entre classes e entre agências do Estado pelo seu controle e do papel da burocracia estatal, que impõe alguma coerência sobre a atividade estatal. Por fim, é o produto de estratégias passadas, que condicionam o terreno onde são elaboradas as estratégias presentes para transformar aquela estrutura.

Finalmente, cabe lembrar que qualquer esforço de periodização é baseado na alternância de relativa continuidade (o que não significa repetição idêntica, apenas que mudanças relevantes não rompem com a coerência de dado período) e descontinuidade (não implica variação aleatória, mas que as mudanças em questão alteram a prévia coerência estruturada) em múltiplos planos e horizontes de análise/ação. Dessa forma, o escopo da periodização depende da definição do objeto em investigação, sendo necessário abstrair alguns elementos do fluxo temporal para identificar as continuidades/descontinuidades relevantes (Jessop, s.d). Apesar de existirem certas bases ontológicas para periodizar o capitalismo e a sociedade capitalista, os níveis de abstração e complexidade escolhidos afetam uma ênfase maior na continuidade ou descontinuidade. A periodização com base na AER enfatiza as conjunturas (críticas): *“In short, the key feature of a strategic-relational periodization is its concern with the strategic possibilities*

*any given period gives for different actors, identities, interests, coalition possibilities, horizons of action, strategies, and tactics”* (Jessop, s.d).

A transição entre períodos nunca implica em ruptura total, de modo que efeitos *path dependent* de “conservação-dissolução” podem ocorrer.

Change may transform and re-functionalise earlier social relations, institutions, or discourses, conserving them in the new pattern; or, alternatively, may dissolve them into elements that are selectively articulated into new relations, institutions, or discourses. Neglecting these effects can easily lead one to misread relative continuity or discontinuity across different periods (Jessop, s.d).

Estes elementos devem ser levados em conta numa tentativa de análise e periodização da intervenção espacial do Estado no Brasil. Na construção de tipos ideais como o KNWS, o LWNS ou o ENwC, o foco da análise reside em seus aspectos estruturais. A evolução da AER ajuda a apontar as contradições, dilemas estratégicos e conjunturas críticas destas formas de Estado. Explorar a dialética entre os projetos e estratégias espaciais do Estado sob esta ótica ilustra as lutas sociais e seletividades espaciais, escalares e estratégicas em tela. Neste sentido, escolhemos algumas situações que representam estas seletividades e suas conjunturas de mudanças, o que reflete em parte alterações no bloco no poder e na organização territorial-escalar do Estado.

Cabe lembrar que, devido aos efeitos de conservação-dissolução, as fases, em geral, não tem fronteiras rígidas. Há nítidas convergências entre diversos momentos de transição (geralmente em conjunturas críticas), porém a diversidade de etapas e horizontes temporais e estratégicos entre os agentes que interagem em dado momento prejudicam qualquer esforço de uma periodização geral. Como discutido, o essencial é tentar isolar os elementos que influem sobre dada conjuntura de acordo com o que se pretende periodizar e traçar o cenário para interação estratégia dos agentes relevantes.

### **3.7.2 ) Estratégias e Projetos Espaciais do ENwC**

O quadro abaixo sintetiza o que Neil Brenner (2004) definiu como as estratégias espaciais e projetos espaciais do Estado.

Quadro 3.4) Projetos e Estratégias Espaciais do Estado

<b>Projetos Espaciais do Estado</b>	<b>Estratégias Espaciais do Estado</b>
<p>Emergem como tentativas de diferenciar ou integrar instituições do Estado e regimes políticos entre escalas geográficas e entre localizações diferentes dentro do território estatal</p>	<p>Emergem como tentativas de moldar as geografias do desenvolvimento industrial, investimento em infraestrutura e lutas políticas num “ajuste espacial” ou “coerência estruturada”</p>
<p>Alvo: estruturas espaciais espacialmente diferenciadas</p>	<p>Alvo: as geografias da acumulação e regulação dentro de um território do Estado</p>
<p>Resultados possíveis: consolidação de divisões espaciais e escalares de regulação; Desenvolvimento desigual da regulação</p>	<p>Resultados possíveis: estratégias de acumulação espacialmente seletivas e/ou projetos hegemônicos</p>

Fonte: Brenner (2004, p.91).

De início, cumpre assinalar que as ideias da CEPAL supunham que a integração produtiva provocaria algum grau de equalização espacial:

em primeiro lugar, como garantia da estabilidade do espaço nacional nos planos político, econômico e social — aspecto vital às classes dominantes e que passa pela equipendência (igualdade de peso) entre as regiões —; em segundo, porque se acreditava — graças às ideias cepalinas — que a integração produtiva e a expansão das relações capitalistas na indústria e na agricultura, com o conseqüente aumento da produtividade e da renda regional, levariam a um maior equilíbrio regional (Rodríguez, 1994, p.340-1).

A estratégia equalizadora, no entanto teve vida curta, proporcional ao “fracasso” da SUDENE em atingir seus objetivos de industrialização, colonização e reforma agrária. Apesar dos investimentos em transporte, infraestrutura e energia durante o Plano de Metas (1957-60), articulando os sistemas rodoviários e dando “nova configuração às relações inter-regionais no país (...) essas articulações repercutiram principalmente no interior do Centro-Sul, em particular nas regiões industriais” (Costa, 1988, p.52-3).

A consolidação de uma hegemonia de “duas nações” após 64 e a transição para a estratégia de acumulação do capitalismo associado deixaram evidente que era possível (por certo período de tempo, e reajustando o ajuste espaço-temporal desenvolvimentista) a sustentação do pacto autoritário com base na repressão, no compromisso institucionalizado e na negociação de “indenizações” pagas pelo governo central às regiões perdedoras. Por outro lado, a estratégia de acumulação do capitalismo associado exigia elevada concentração espacial, cuja expressão nítida é o requisito da metropolização do “fordismo periférico” (Lipietz, 1989) e a suburbanização precária nas metrópoles do Sudeste (Monte-Mór, 2006). Do ponto de vista político, o pacto com as oligarquias rurais impedia a reforma agrária, que seria condição necessária para empreender uma estratégia espacial equalizadora. Antes de analisar a política espacial na fase “desenvolvimentista”, cabe analisar algumas características assumidas pelas escalas regional e urbana na regulação espacial do desenvolvimentismo e a existência de territorialidades alternativas, não reguladas pelo Estado.

#### **i) Regionalismos**

Os regionalismos constituem elemento marcante na conformação sócio espacial brasileira, ainda que assumam formas diferenciadas no tempo e no espaço. Com efeito, os regionalismos são tentativas de impor ajustes espaço-temporais em dada escala territorial, a partir da definição, por agentes relevantes, de um interesse regional. Esse interesse unifica perdedores e ganhadores em prol de demandas e de uma identidade (discursivamente construída) comum. No caso brasileiro, o caráter defensivo do velho regionalismo (Vainer, 1995) contribui para torná-lo um ajuste espaço-temporal “às avessas”, no qual os vencedores estão fora da região e os vencedores internos, ao invés de diferenciar os perdedores, buscam misturar-se a eles. Não obstante, a coalizão estratégica dos “vencedores” aglutina diferentes horizontes temporais de agentes buscando “alterar ou conservar suas posições relativas no espaço econômico ou político (idem, p.459). A “abertura” das regiões e seu “retalhamento analítico” e fragmentação implicaram num realinhamento estratégico destes interesses, sua subordinação ao ENwC e “uma nova geografia instaurada no aparelho do Estado”, composta por polos de desenvolvimento, programas de desenvolvimento integrado e grandes projetos setoriais que proporcionaram novas formas de seletividade e “canais de comunicação” com o poder central através de redes de patronagem/clientela (Vainer, 2007). Estas redes se interpenetram com relações patrimonialistas

que correspondem aos padrões diferenciados de relações estruturais construídas historicamente entre as regiões e o poder central, os quais afetavam a organização partidária e participação política popular (Schwartzman, 1974). Durante o Regime Militar, “sucessivas modificações no sistema eleitoral de representação proporcional fizeram com que as zonas de maior atraso político estivessem permanentemente sobre representadas no Congresso Nacional”, neutralizando o voto urbano, mais moderno (Fiori, 1995, p.143). Conforme veremos, este foi um elemento fundamental na regulação política e espacial do desenvolvimentismo.

Os interlocutores privilegiados serão as elites regionais, que exigirão “compensações indenizatórias pelas perdas acumuladas no processo de abertura regional”, o que apenas realimentará o processo de dependência e subordinação inter e intra regiões (Vainer, 1995). As escalas e coalizões do velho regionalismo são variáveis, como se verifica pela ascensão de governadores como atores estratégicos a partir de 1982. Estes passaram a interagir com agências federais em busca de grandes projetos do SPE e investimentos em infraestrutura para os Estados. Seu ímpeto descentralizante, combinado com a assimilação do neoliberalismo, culminou num “federalismo selvagem”, onde atuam de forma maximizadora, individualista e com um agenda oculta (Rodriguez, 1994). Por outro lado, o velho regionalismo transmutou-se no novo clientelismo localista, na esteira do municipalismo pós 1988. Mais recentemente, após a crise do setor público, Grandes Projetos de Investimento passaram a articular interesses locais, regionais, nacionais e transnacionais, pelos quais elites regionais tradicionais se associam em coalizões híbridas com grupos renovadores movidos pela agressividade competitiva (Vainer, 2007). Estas inovações dão sustentação a novos ajustes espaço-temporais regionalizados, com novas fronteiras territoriais, instituições, formas extra-econômicas e problemas de governança multiescalar (ver Capítulo 2). Práticas segregacionistas e certo patriotismo da cidade ajudam a construir um “interesse geral” e o neolocalismo competitivo reforça a política de repassar externamente os custos da competição para regiões com menor atratividade para o capital<sup>72</sup>.

## **ii) O (anti) urbano**

A acelerada urbanização, característica do “transformismo” desenvolvimentista, não foi acompanhada de uma cidadania urbana plena. A persistência das velhas regras do pacto

---

<sup>72</sup> Em muitos casos, os custos eram repassados dentro dos próprios espaços que adotavam políticas agressivas na Guerra Fiscal, dada a queda na sua arrecadação tributária.

oligárquico e da relação de subordinação das oligarquias ao poder central implicava, por outro lado, que o Estado burocrático-autoritário buscasse apoio em segmentos conservadores nas regiões mais atrasadas, enquanto controlava o peso do voto urbano (Fiori, 1995), essencial para manter as aparências liberais e civilizadas do Regime (Abrucio e Franzese, 2007). O caráter anti-urbano do Estado, no entanto, não era exclusividade do militarismo e foi desde o Segundo Reinado uma das principais reivindicações de movimentos municipalistas.

Marcus de Melo (1993) argumenta que o municipalismo possui afinidades eletivas com o ruralismo ao longo da História no Brasil, sendo esta uma das ideologias mais fortes representadas na construção da Nação (ver Ribeiro, 2011). Ao longo da década de 30 realizou-se um embate entre defensores da industrialização e aqueles que a viam, juntamente com a urbanização, como artificiais e danosas para o país. O mundo urbano estaria associado ao patrimonialismo e a concentração demográfica nas cidades prejudicaria a interiorização e a solidariedade.

Apesar de aparentemente contraditória, a utopia agrária tinha um caráter modernizador, uma vez que se assentava no fim dos latifúndios e na existência de uma classe média rural. O agrarismo esteve presente em todo o ciclo da Revolução de 1930, como uma contra face, eventualmente derrotada, do caráter industrial/urbano daquela. Não obstante, o municipalismo teve vida longa e várias faces devido a uma ambiguidade que lhe permite “ser apropriado de formas múltiplas”. Esta ambiguidade lhe concede um passado próximo do ruralismo, da modernização do interior e até da centralização, uma vez que no Estado Novo, os municípios estavam profundamente relacionados com o poder central, mesmo que isso implicasse em perda de autonomia.

Ao longo da década de 50, uma clivagem se torna mais clara: um municipalismo preocupado com a centralização burocrática e concentração de investimentos na áreas mais populosas; uma vertente municipalista cooptada pelos políticos locais e elites conservadoras; e um municipalismo preocupado com a defesa da autonomia política e financeira, que encontrou respaldo na região mais rica paulistana. É nesses termos que o municipalismo vai assumindo um caráter mais técnico e anti-patrimonialista enquanto se afasta de suas origens ruralistas. No entanto, como conclui Melo (1993), o municipalismo em suas vertentes progressistas falhou ao não lograr modernizar o campo e não conseguir eliminar o patrimonialismo da gestão municipal,

restando-lhe apenas seu caráter urbano não-metropolitano. Em outras palavras, o municipalismo fracassou como proposta de enfrentar o poder das oligarquias regionais.

Durante muito tempo, como reflexo do peso político do regionalismo, a questão urbana estava subordinada ao problema das regiões. Este quadro só veio a ser alterado com o avanço da industrialização, mas ainda assim com uma preocupação maior na dinâmica interurbana do que com o planejamento urbano em si. No auge do nacional-desenvolvimentismo, a ambiguidade da escala urbana se reconfigura: de um lado assume-se a vocação industrial e urbana do país, mas do outro as representações anti-urbanas se manifestam em preocupações com marginalidade, migrações desordenadas e inchaço das cidades. A “solução” para a contradição passa a ser o papel idealizado das cidades na interiorização do desenvolvimentismo, como a projeção de uma nova ordem urbana no território, sendo Brasília sua maior representação (Ribeiro, 2011). Durante o período militar, tentativas foram feitas de subordinar problemas urbanos, como a habitação, a um sistema de planejamento local, mas a regressividade do sistema político e a centralização financeira impediram o tratamento adequado da questão. Neste período, a integração econômica e geopolítica do território já configuravam uma urbanização extensiva, o que exigia políticas mais complexas (Monte-Mór, 2006). A crise do desenvolvimentismo resgatará a noção da questão urbana como uma questão mais social do que econômica, e a conscientização crítica ao papel funcional das cidades no desenvolvimentismo para a acumulação econômica industrial, agrária e imobiliária. Será nesse contexto que a Reforma Urbana almejará um urbanismo mais distributivo, regulador e democrático (Ribeiro, 2011).

A ambiguidade do municipalismo na “gramática política” brasileira permite que esse conceito assuma diferentes significados, de acordo com relações de poder que circulam através – ou em torno - do aparelho do Estado e dão sentido ao poder local. Diante da diversidade de estratégias, discursos e atores mobilizados/mobilizadores, a questão em relação ao poder local não é apenas quem governa, mas quem mobiliza recursos para governar em dado momento. Como vimos, a escala local pode ser mobilizada por discursos ruralistas, tecnocráticos, centralizadores, descentralizadores, progressistas e conservadores, em suas várias expressões, para ativar alguma forma de poder local.

A complexidade do poder local não decorre apenas do Estado local nem da impossibilidade de uma definição territorial rígida para sua área de influência. Além das formas tradicionais de poder do Estado, há uma sobreposição de redes entre agentes locais e extra-locais

e formas de poder externas às várias escalas de regulação do Estado. Ademais, o poder local frequentemente é exercido através de práticas em outras escalas. Há uma ampla tradição nos estudos locais brasileiros de associar o poder local ao imobilismo e patrimonialismo (Silva, 2009). Não obstante, o patrimonialismo deve ser entendido como uma forma de governamentalidade – que circula de maneira *top-down* pelo aparato estatal – coexistindo e competindo com outras formas difusas de poder (*bottom up* e *top down*). Essas estratégias e discursos do Estado (em suas várias escalas) e de agentes relevantes permitem que a escala local seja ativada de diversas maneiras durante reescalamentos, assumindo uma posição estratégica de relevo em qualquer projeto de transformação da configuração escalar. Para tal, será necessário que estratégias sejam retidas e selecionadas com base nas oportunidades que oferecem aos agentes relevantes e ao Estado para modificarem uma dada estrutura espacial. Assim, devido à ambiguidade e permeabilidade do Estado local, a escala local foi objeto do projeto modernizador ruralista na República Velha; instrumento da centralização fiscal e de poder do Estado nacional durante o desenvolvimentismo; símbolo da luta democrática e da conquista de poder por movimentos da esquerda durante a democratização e alvo de experimentos neoliberais para a reestruturação produtiva e elaboração de novas políticas sociais diante da crise do Estado. Cabe lembrar que a importância estratégica do municipalismo para os projetos de poder é realçada pela particularidade que o município assume no Brasil como ente federativo a partir da Constituição de 1988.

### iii) As territorialidades alternativas

Através dos discursos de progresso e modernização que guiavam seu modo de societalização, o ENwC visava uma uniformização do território, sobretudo durante o período autoritário. A uniformização – e, segundo Cataia (2006), ecumenização<sup>73</sup> - não implicava em estratégia de equalização, mas na garantia de que todas as áreas estariam potencialmente sujeitas às mesmas regras de valorização do capital e que todos os pontos no território estariam ao alcance das estratégias e projetos espaciais do Estado, subordinadas a uma estratégia de acumulação nacional. A uniformização, no entanto, não implicava numa unidade no tratamento das diversas culturas e identidades que habitavam o território (Souza Santos, 2007). Com efeito, o tratamento das diferenças sempre foi um elemento problemático em Estados desenvolvimentistas

---

<sup>73</sup> No sentido de habitar toda a terra.

e, em menor medida, no Estado fordista-keynesiano<sup>74</sup>. No caso do desenvolvimentismo latino-americano, o problema assume maiores proporções pela incapacidade do Estado aceitar sua realidade pós-colonial. Isso implica na necessidade de lidar com uma sociedade plurinacional, adotar alguma forma de discriminação positiva e admitir uma neoterritorialidade, i.e, uma nova demanda pela terra e pelo território rural e urbano. A forma de Estado que vai suceder o ENwC precisa adotar uma “geometria variável” que reconheça esses novos atores sociais cujas demandas ganharam força ao longo do aprofundamento da globalização. Essa “geometria variável” deve combinar uma forma de autonomia com extraterritorialidade para atender às novas demandas (Souza Santos, 2007).

O desenvolvimentismo evidenciou o fato de que eram o Estado e as grandes corporações, através de seus projetos e estratégias, que faziam compartimentações do espaço; ou seja, que criavam as divisões econômicas e político-jurídicas que facilitavam suas operações e empoderavam os que estavam inseridos (Cataia, 2008). No entanto, como manifestação da mencionada neoterritorialidade, diversos grupos vêm promovendo suas formas próprias de compartimentação, o que promove “a superposição de dois tipos de compartimentos, estatal e indígena, [e] torna a regulação do território uma atividade que exige novos tipos de compromissos e articulações políticas entre os tradicionais e os novos atores da ‘cena’ político-territorial” (Cataia, 2008). Além dos grupos indígenas, cujo território representa aproximadamente 12% do território nacional, as comunidades quilombolas também vêm promovendo suas formas de compartimentação e busca por reconhecimento jurídico-territorial (idem). Essas formas de extraterritorialidade exigem um desafio de regulação espacial que demandará “experimentações” (Souza Santos, 2007) nos projetos espaciais “extra-Estado” e estatais, que não são cobertas pelo instrumental analítico que adotamos neste trabalho. Pelo contrário, as estratégias e projetos espaciais do Estado Desenvolvimentista sempre atuaram no sentido de suprimir e incorporar essas territorialidades alternativas. Não obstante, se a forma de Estado que suceder o ENwC assumir a herança da pós-colonialidade, será necessário desenvolver instrumentos teóricos e regulatórios para essas questões.

---

<sup>74</sup> Sobre diferenças de gênero na regulação fordista ver Bakshi *et al* (1995).

### 3.8) A Construção Escalar do Estado Desenvolvimentista

Conforme argumentamos, o Estado é desde o início não apenas territorialmente construído, mas também escalarmente esculpido. Esta construção dificilmente pode ser apreendida por abordagens centradas no Estado, que tendem a privilegiar a escala nacional e sua centralização/descentralização “de cima para baixo”. As agências e escalas espaciais do Estado são reflexo e condicionam a luta de classes intra e entre regiões (ou países), cujos interesses serão representados no aparelho de Estado de acordo com a composição e os conflitos entre blocos hegemônicos nascentes organizados na mesma escala e entre escalas.

Oliveira (1981) fornece *insights* importantes sobre a construção escalar do Estado enquanto discute a “questão regional” no Brasil. Partindo de uma abordagem centrada na sociedade, o autor analisa como o aparelho do Estado foi entrecortado por estratégias e frações de classe que mobilizam escalas espaciais diferentes à medida que a divisão regional do trabalho se torna mais complexa e blocos hegemônicos se consolidam regionalmente e nacionalmente. Neste sentido, o aparelho do Estado fornece uma estrutura para que interesses e escalas sejam selecionados. Uma dada organização territorial do Estado irá privilegiar certos blocos dominantes e nascentes organizados em determinadas escalas espaciais através de uma seletividade estrutural que poderá acarretar mudanças na sua forma e acompanhará processos de assimilação, subordinação e destruição comandados pelo bloco hegemônico organizado na escala dominante (Collinge, 1996).

Sob esta lógica, Oliveira (1981) analisa o processo de “abertura das regiões” e consequente integração nacional a partir dos anos 1930. As regiões, até então “fechadas” politicamente, se desenvolviam de formas distintas conforme as determinações internacionais (demanda externa e controle do financiamento e comercialização) e o aprofundamento internamente diferenciado da divisão social do trabalho. Neste sentido, a região do Nordeste algodoeiro-pecuário, cujo desenvolvimento era determinado pela realização externa do algodão e pelos cartéis internacionais responsáveis por seu financiamento e comercialização, conseguiu impor sua hegemonia ante a mais tradicional burguesia açucareira-têxtil, deslocada pela produção nas Antilhas. A subordinação desta burguesia na escala regional deu-se pelo controle dos cartéis internacionais sobre a produção têxtil e, principalmente, pela “imposição” da forma de reprodução da mão de obra semicapitalista típica da “região” algodoeira-pecuária sobre sua rival. A consolidação do Nordeste algodoeiro-pecuário representou a “captura” da principal agência do

Estado então atuante no Nordeste, o DNOCS<sup>75</sup>. Esta, apesar de ser uma agência de abrangência teoricamente nacional, tinha um nítido recorte territorial, o “polígono das secas”, e mantinha as condições de reprodução da estrutura econômica e social favoráveis ao bloco hegemônico nascente, o que implicava manter as condições semicapitalista de trabalho no campo.

A atuação do Estado sobre o Nordeste se complementaria pela criação do IAA<sup>76</sup>, em 1933. Esta agência assiste ao conflito entre a burguesia industrial nascente e a burguesia não industrial no Centro-Sul, e vai defender a produção de açúcar no Nordeste açucareiro-têxtil, ao mesmo tempo em que bloqueia o seu desenvolvimento industrial através de políticas de preço mínimo. Do ponto de vista da escala regional nordestina, a ação do Estado através do DNOCS e do IAA<sup>77</sup> tentará a regulação das relações de produção na região, fornecendo as bases materiais para que a *pax agrarie* nordestina sob hegemonia da burguesia algodoeira-pecuária se estabeleça. Do ponto de vista da escala nacional, verifica-se a partir da década de 1930 a consolidação da hegemonia da burguesia industrial paulista nas escalas regional (do Centro-Sul) e nacional, possibilitada pelo “fechamento” (externo) da escala nacional e da “abertura” desta escala para a circulação de mercadorias. Neste processo, a região com maior estágio de desenvolvimento das forças produtivas e maior produtividade se impôs, subordinando a região algodoeira-pecuária e lançando as bases para a futura “destruição” das “regiões” nordestinas.

Nesta dinâmica, o Estado Nacional foi ator chave na super-regulação<sup>78</sup>, ao condicionar os blocos hegemônicos e a forma do aparato estatal. Como vimos, teve papel crucial no estabelecimento de estruturas espaciais hegemônicas através da limitação territorial das escalas regulatórias (como no caso do DNOCS, e depois a SUDENE) e substancial na abertura de novas escalas de acumulação (nacional, e depois internacional), o que alterou as dominâncias escalares do regime de acumulação e do modo de regulação nas duas “grandes crises” regulatórias observadas em 1930 e 1964. Segundo o modelo de organização escalar proposto por Collinge (1999), é possível problematizar um encaixe estrutural regulatório escalar no qual as

---

<sup>75</sup> Departamento Nacional de Obras Contra a Seca.

<sup>76</sup> Instituto do Açúcar e do Alcool.

<sup>77</sup> Não se deve esquecer de outras importantes agências do Estado atuando no Nordeste, como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criadas nos anos 1940 e 1950. Privilegiamos analiticamente o DNOCS e o IAA, seguindo Oliveira (1981), por acreditar que ambas as instituições ilustram bem a seletividade estratégica escalar do Estado na Região.

<sup>78</sup> A super-regulação pode ser entendida como a coordenação das formas reguladoras (Collinge, 1999).

escalas dominantes e escalas nodais<sup>79</sup> da acumulação, regulação e super-regulação interagem de forma entrelaçada (não necessariamente coincidentes e variáveis no tempo) para criar uma ordem social coesa, ou um processo de “societalização”. O modelo assume que ordens escalares e sociais estão sujeitas a crises e reestruturação quando a divisão escalar do trabalho ótima de um regime de acumulação não pode ser alcançada, como decorrência de um *déficit* regulatório. No caso da incapacidade da ordem societal vigente regular e incorporar mudanças nas escalas dominantes, ela poderá ser substituída por outro bloco de poder hegemônico, que estabelecerá uma nova ordem espacial. Este processo provavelmente ocorrerá na transição de um regime de acumulação para outro, e foi exatamente o que ocorreu em 1930 e em 1964.

Durante o regime de acumulação extensiva do período primário-exportador (Conceição, 1989), é possível apontar a escala internacional como dominante do ponto de vista da acumulação, enquanto a escala nacional era nodal. No que tange a regulação, a escala urbana (concentradora do excedente) era dominante, assim como a escala regional, sendo esta o espaço privilegiado do poder oligárquico, cristalizado nos governos estaduais. A escala nacional era nodal, mais restrita à administração das políticas cambiais, de valorização do café e dos conflitos com o poder local. A luta pela hegemonia intra e inter-regiões, reforçada pela seletividade estrutural do Estado e pela fragilidade do modo de regulação vigente, irá alterar esta organização escalar a partir da Revolução de 1930.

Durante o populismo, a burguesia industrial subordinou os interesses agrário-exportadores na configuração de um *bloco histórico*. Isto implicou na reconfiguração das relações entre os blocos hegemônicos regionais, sendo a intervenção do Estado através do DNOCS e do IAA essencial neste sentido. O novo regime de acumulação era do tipo intensivo e determinado pelo processo de industrialização por substituições de importações, decorrente da necessidade do capital se reproduzir em escala ampliada e da tentativa de construção de uma dinâmica industrial intra e interdepartamental autônoma. Sua estabilização demandou uma alteração drástica no modo de regulação, sobretudo no que tange à relação salarial e à organização do Estado, viabilizando o pacto populista (Conceição, 1989).

O estabelecimento desta nova ordem societal exigiu mudanças na organização escalar, impossíveis de serem comandadas pelas oligarquias regionais. A escala nacional passa a

---

<sup>79</sup> Escalas dominantes conferem o poder a certas organizações sobre organizações em outras escalas, abaixo ou acima. Escalas nodais são não-dominantes mas servem como o *locus* primário para realização/entrega de certas atividades em uma dada ordem espaço-temporal (Collinge, 1999).

ser dominante no que tange à acumulação e à regulação. A escala regional se torna nodal na acumulação e na regulação (com a manutenção das frentes de valorização mercantil no primeiro caso, e do poder de suas elites, no segundo), a escala urbana continua dominante em relação à regulação (agora qualitativamente diferente, com a descentralização municipal da Constituição de 1946) e a escala internacional se torna nodal nos dois casos. No que tange à regulação espacial do Estado durante o populismo, o recurso a uma interpretação de inspiração neo-gramsciana pode ilustrar alguns pontos.

Neste sentido, propomos que o período conhecido como “desenvolvimentismo” seja entendido como um encaixe estrutural – nem sempre perfeito – entre uma estratégia de acumulação e um projeto hegemônico, que consolidou um bloco histórico. Apesar da relativa permanência deste “pacto” entre as décadas de 1930 e 1980<sup>80</sup> entendemos que ocorreram algumas mudanças nas estratégias de acumulação, no projeto hegemônico e, sobretudo, nos graus de hegemonia, entendida de uma forma dinâmica (Jessop, 1983). O populismo pode ser caracterizado por uma faceta do projeto hegemônico assentado na “ideologia desenvolvimentista” e numa estratégia de acumulação baseada na industrialização substitutiva de importações<sup>81</sup> (ISI). Embora a Revolução de 1930 seja considerada uma “revolução passiva”, pode-se encontrar alguns elementos próximos da instauração de uma “hegemonia de uma nação” na escala nacional, quando mesmo considerando-se a diferença entre retórica populista e realidade, é possível apontar melhorias nas condições de vida das massas populares, distribuição de renda, participação política e acesso a educação<sup>82</sup> (Pinto *apud* Bresser Pereira, 1977), em torno de algo que tinha elementos de um projeto “nacional-popular”.

No entanto, se o novo regime de acumulação “fordista-periférico” e sua organização escalar foi convergente com a nova hegemonia burguesa do capital industrial paulista, problemas

---

<sup>80</sup> Segundo Fiori (1995, p.132), apesar das transformações estruturais, contradições e disfunções, tratam-se de “aspectos e dimensões de um pacto social, econômico e político que, em nosso entender, vigoraram durante toda a trajetória desenvolvimentista”

<sup>81</sup> Entendemos estratégia de acumulação como a imposição da lógica de valorização de uma fração hegemônica de capital sobre as outras frações no circuito do capital, completando este circuito com as necessárias formas extra-econômicas (Jessop, 1983). No caso do processo de ISI, a fração industrial passa a ser hegemônica, determinando a forma de expansão/mutação/metamorfose do capital mercantil regional, o abastecimento do setor agrícola (em bens para o consumo urbano e máquinas para o campo) e recebendo fundos transferidos do setor exportador.

<sup>82</sup> Referimo-nos à polêmica entre Francisco de Oliveira e Bresser Pereira. Para o primeiro, o populismo trata-se da instauração de uma nova conciliação de interesses entre as classes dominantes, “às expensas das classes dominadas, mas contraditoriamente empurradas por estas” (Oliveira, 1989, p.118), assumindo feições de uma Revolução Passiva (como argumenta Werneck Vianna, 1996). Segundo Bresser, o caráter concentrador do populismo, transferindo renda dos trabalhadores para o setor industrial, só surge em sua fase final, “quando ele já se desfigurava” (Bresser Pereira, 1977, p. 121). Com base em Jessop (1983), argumentamos que a forma concreta da hegemonia pode apresentar elementos dos dois momentos, talvez como uma característica provisória do populismo como sistema político e como modo de regulação do fordismo periférico.

na regulação regional no Nordeste se faziam presentes. Ali, a regulação do Estado baseada na intervenção do DNOCS e IAA era frágil, e a seletividade estrutural do Estado pela burguesia algodoeira-pecuária, acompanhada da perda de poder econômico e político da burguesia açucareira-têxtil, limitaram sobremaneira o papel estratégico da última. Neste contexto, Oliveira (1981) argumenta que não havia as condições para o surgimento do populismo no Nordeste, o que resultou no agravamento das tensões na regulação do trabalho e da terra, num conflito aberto entre o campesinato/operariado e a burguesia industrial local. Em outras palavras, podemos argumentar que se havia algo próximo a uma hegemonia de “uma nação” na escala nacional, no Nordeste ocorria uma “guerra de manobra”, pendendo para os setores populares.

A tentativa de corrigir o *déficit* de regulação (e de hegemonia) que bloqueava o encaixe (àquela altura já problemático, dadas as contradições da ISI e as estratégias dos oligopólios internacionais) entre a estratégia de acumulação e o projeto hegemônico pretendidos, deu-se pela intervenção espacial do Estado através da SUDENE.

Não muito após sua fundação em 1959, ficou patente que, naquele contexto, uma estratégia de acumulação substitutiva de importações regionais e uma hegemonia extensiva do tipo popular no Nordeste seriam impossíveis (ver Tavares, 2004). A SUDENE, no entanto, representou uma reterritorialização do poder do Estado com o deslocamento da escala da super-regulação para seu território de atuação<sup>83</sup>, o que deu nova esperança à questão regional. Neste sentido, destaca-se a coordenação, pela SUDENE, de todos os organismos de planejamento federais que atuavam na Região, além de envolver a participação conjunta de governos federais e estaduais em programas e projetos e representar um esboço do federalismo cooperativo no Brasil, “quebrando a prática centralizada do planejamento nacional” (Bercovici, 2003, p.107). A nova agência era uma autarquia federal com poderes especiais que praticava a “unidade de planejamento e descentralização da execução” (Tavares, 2004). No entanto, a super-regulação não se resume a isto. A SUDENE, em seu “mandato democrático” (1959/63), não logrou estabilizar os conflitos em torno da regulação do trabalho e da terra no Nordeste, em razão, sobretudo, da oposição da oligarquia agrária e da burguesia local. A “guerra de manobra” foi apenas contornada, de certa forma, graças ao caráter reformista do órgão e sua estratégia de “ataque pelos flancos”, mas continuou representando uma ameaça para os interesses da burguesia industrial do Centro-Sul.

---

<sup>83</sup> Este abrangia todos os estados da região Nordeste mais o território de Minas Gerais coberto pelo Polígono das Secas.

O papel regulatório da SUDENE fica nítido se considerarmos que foi apenas através da atuação desta agência que a “abertura” das regiões se completa, assim como a efetiva integração nacional a partir da exportação de capitais produtivos para o Nordeste através do conhecido “Sistema 34/18”. Mais do que isso, a agência foi essencial na transição de uma estratégia de acumulação baseada na substituição de importações para uma baseada no capitalismo associado<sup>84</sup> (onde a burguesia doméstica é subordinada), articulando as estratégias escalares das burguesias nacional e internacional<sup>85</sup>.

Com a necessária modernização produtiva e institucional decorrente da oligopolização do capital, as mudanças na escala produtiva e a complexidade tecnológica limitam a substituição de importações. Desta forma, fez-se necessária a mudança do regime de acumulação para um fordismo periférico “selvagem”, que ao priorizar o setor de bens de consumo duráveis exigiu grande concentração de renda. Como argumenta Conceição (1989), as mudanças maiores foram no modo de regulação, ocorrendo alterações em todas suas formas institucionais. A SUDENE foi importante na reorganização escalar do novo regime de acumulação, facilitando a dominância da escala internacional, no que tange à acumulação, e reforçando a escala nacional em relação à acumulação e à regulação. Seu caráter provisório como escala da super-regulação refinou os instrumentos de intervenção do governo federal e evitou uma guerra de manobra no Nordeste. Se a intervenção da SUDENE *per se* não foi capaz de corrigir o déficit regulatório, foi importante na transição do modo de regulação populista para o fordismo periférico “selvagem” – ou o modo de “regulação autoritário” (Oliveira, 1990) -, servindo de exemplo para as políticas regionais e reorganizando o ajuste espaço-temporal (Jessop e Sum, 2006) desenvolvimentista com seus mecanismos de “fuga para frente” na escala nacional. Neste sentido, um ajuste espaço-temporal supõe uma seletividade espacial do Estado, relacionada a uma estratégia de acumulação (Jones, 1997).

Durante o Plano de Metas e devido aos requisitos econômicos concentradores da estratégia de industrialização por substituição de importações, nitidamente houve uma

---

<sup>84</sup> Esta estratégia de acumulação caracteriza-se pela hegemonia do capital industrial estrangeiro, com crescente participação do setor produtivo estatal e do capital financeiro internacional. O setor industrial doméstico e o setor agrário ocuparão posição subordinada. Mesmo durante sua crise, a estratégia de industrialização por substituição de importações não foi totalmente eliminada. Como lembra Jessop (1983), existem várias estratégias de acumulação competindo entre si, recebendo diferentes graus de apoio das frações de capital.

<sup>85</sup> Houve também mudanças discursivas no projeto hegemônico desenvolvimentista (e nas narrativas escalares), como a inclusão ideológica da segurança nacional, da noção de eficiência e de símbolos como o Brasil-Potência. Esta “adaptação” do projeto hegemônico e sua articulação com a nova estratégia de acumulação teve grande relevância nas políticas regionais pós-64. Não obstante, os fundamentos da ideologia desenvolvimentista (industrialização, planejamento, centralização e nacionalismo) continuaram determinantes.

seletividade espacial do Estado em São Paulo. Com a crise do modelo de ISI e a transição para a estratégia de acumulação do capitalismo associado, a seletividade espacial desdobrou-se primeiro para o Nordeste, sendo a SUDENE a base para a integração nacional e um “experimento regulatório” que guiou a institucionalidade da política regional no período autoritário, cuja seletividade escalar voltou-se para a macrorregião. Os requisitos da nova estratégia de acumulação e do novo modo de regulação, somados ao risco de uma “guerra de posição” em escala nacional, evidenciaram a incapacidade da ordem societal vigente de regular as mudanças na dominância escalar. A solução política adotada exigiu mudanças no bloco histórico<sup>86</sup> e no aparelho do Estado que avançaram as condições para uma hegemonia de “duas nações”, onde a aliança política burocrático-autoritária escolheu setores de apoio estrategicamente importantes e voltou-se contra as classes populares como inimigo comum (Cardoso, 1993).

A breve interpretação sobre a “questão regional” e intervenção do Estado apresentada aqui pretende chamar atenção para alguns aspectos da construção escalar do Estado e apontar a articulação de estratégias em diferentes horizontes escalares de ação. Buscando um diálogo próximo entre a Abordagem da Regulação e uma interpretação neo-gramsciana, tentamos mostrar que as escalas são constitutivas da regulação espacial – podendo ser “causas” ou “soluções” para crises regulatórias -, e que a hegemonia é disputada na interpenetração de múltiplas escalas. A análise proposta é compatível com o realismo crítico na medida em que buscamos identificar as condições de estabilização e o interesse geral de um ajuste espaço-temporal (mais abstrato) com base no regime de acumulação e na relação entre estratégias de acumulação, projetos hegemônicos e graus de hegemonia, destacando o seu momento estratégico através de dilemas, contradições e limites à regulação. Desta forma, relacionamos as escalas de ação como recursos empregados em dado ajuste espaço temporal para tentar resolver contradições estruturais do capital e seus dilemas estratégicos (Jessop e Sum, 2006), sem desconhecer que se pode avançar muito mais no que tange a graus de concretude-complexidade.

A abordagem apresentada também aponta a insuficiência de análises que limitam a espacialidade do Estado a seu sentido “restrito”, como a maioria dos trabalhos sobre federalismo e relações intergovernamentais e sobre a materialidade institucional do Estado. Conforme argumenta Brenner (2004), é preciso complementá-las pelo entendimento do espaço do Estado em seu sentido “integral”, o que requer entender o papel das diversas agências do Estado na

---

<sup>86</sup> Que incorporou os setores modernos do empresariado e da classe média, sobre a hegemonia das Forças Armadas, e alijou grupos tradicionais (Cardoso, 1993).

regulação político-econômica e a imersão de dada escala do Estado em amplas divisões escalares de regulação estatal. Esta abordagem mais completa ilustra a co-evolução dialética do que Brenner denominou “estratégias espaciais e projetos espaciais do Estado” , tal qual tentamos ilustrar tendo como pano de fundo a “questão regional” brasileira. Ademais, permite que se entenda a evolução da espacialidade do Estado com base na complexa interação de sucessivas camadas regulatórias com a paisagem institucional (territorial e escalar) herdada, numa dinâmica de *path dependency*. Como bem ilustra Oliveira (1990, p.67), “o que se encontra não são camadas consistentes que se superpõem, mas um solo misto, combinado, argamassado, cujos elementos constitutivos interagem dinamicamente”. Sob esta lógica podemos observar os conflitos entre o DNOCS e a SUDENE – que nunca foi efetivamente capaz de regulá-lo - , a transição do “federalismo cooperativo” liderado pela SUDENE para uma recentralização administrativa, a perda do privilégio no que tange à seletividade espacial do Estado e absorção dos programas de incentivos fiscais - decorrentes das mudanças no foco da política regional pós-64 - que “unificaram” nacionalmente a estratégia de acumulação do capitalismo associado e reconfiguraram a hegemonia sob a “regulação autoritária”.

Antes de avançar nessa questão, cumpre mencionar que a construção de Brasília representou um passo crucial na direção de estratégias espaciais integradoras, que ganhariam relevo e caráter geopolítico sob a doutrina militar da segurança nacional. Brasília assume um lugar central na estrutura de circulação do ENwC, especialmente pela construção da rodovia Belém-Brasília, assegurando as bases para a integração Norte-Sul-Oeste do país.

Nesse sentido, Brasília representa um caso interessante de articulação de um projeto e uma estratégia espacial do Estado. Como capital federal, pode ser interpretada como um projeto espacial, no sentido do transporte de toda uma estrutura administrativa e política que concentrava as decisões do Executivo e como centro de decisões que comandava a regulação institucional entre agências do Estado e níveis de governo. Ademais, exercia uma regulação própria aos limites geográficos e políticos do Distrito Federal. Foi uma estratégia espacial na medida em que abriu uma “ossatura de circulação” viabilizando a futura exploração capitalista do Centro-Oeste e do Norte e por modelar uma rede de cidades entre sua hinterlândia imediata, o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste (principalmente após a construção da Transamazônica, no Governo Médici). Por fim, além de ser possível interpretar esse novo espaço no seu sentido “restrito” e “integral”,

Brasília desempenhou um importante papel “representacional”, com sua arquitetura simbolizando a modernidade almejada para o país.

### **3.9) A Regulação Espacial Durante o Período Desenvolvimentista-Militar**

Como vimos, a política regional do pós guerra é marcada pela adequação à estratégia de acumulação do modelo ISI. No que tange às estratégias espaciais do Estado, a fase nacional-desenvolvimentista das políticas regionais é caracterizada pela combinação de uma estratégia espacial concentradora (no Sudeste, decorrente do Plano de Metas) com uma estratégia espacial equalizadora, cuja maior representação foi a criação da SUDENE em 1959. Isso implicou numa seletividade espacial dupla, por São Paulo, onde se concentrou a maioria dos investimentos, e pelo Nordeste, onde se realizou a primeira grande experiência de planejamento regional (Oliveira, 1981).

Como discutimos, a convivência entre uma estratégia espacial concentradora contrabalançada por uma estratégia equalizadora foi encerrada com a reconfiguração do aparelho estatal decorrente da transição no bloco no poder e no regime de acumulação. A partir da configuração de uma hegemonia de “duas nações”, uma nova estratégia espacial baseada na integração nacional vai coexistir com a estratégia concentradora e uma nova camada regulatória será sobreposta ao aparelho do Estado e aos projetos e estratégias anteriores. As condições desta coexistência mudarão ao longo do período, como ilustram os planos de desenvolvimento e as alterações nas escalas e seletividade espacial das políticas. No entanto, embora seja possível afirmar que a estratégia de integração nacional ambicionava uma desconcentração espacial decorrente da ocupação do território, na maior parte do período existia uma clara subordinação dessa estratégia ao projeto de eficiência, dependente da concentração espacial de recursos humanos e de capital para o prosseguimento da ISI. Para Costa (1988, p.55), isso foi decorrência das políticas territoriais em geral sempre terem sido concebidas como “subestratégias da política econômica maior. Daí (...)o fato de que políticas regionais, urbanas ou similares, sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais de desenvolvimento”. Apesar dessa “subordinação”, seria um equívoco cair no economicismo. É importante destacar os conflitos no interior do Estado à medida que novos interesses e atores surgiam e tentavam direcionar territorialmente e escalarmente os projetos e estratégias espaciais estatais. Estes

conflitos sugerem mais nuances e impedem que se caracterize uma política espacial simplesmente concentradora no período.

No que tange aos projetos espaciais do Estado, é necessário ter em mente, desde o início, os processos de centralização financeira e administrativa iniciados após 1964 visando adequá-los à estratégia de acumulação nacional. No primeiro caso, destaca-se os efeitos da Reforma Tributária de 1966 e sua relação com a reestruturação do Estado Nacional. Naquele momento, a centralização de recursos e poder na União ocorreu através da transferência de alguns impostos para sua competência; a vinculação das transferências de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, subordinando-os às decisões da União e compatibilizando-os com os requisitos da acumulação; e a decisão federal sobre as alíquotas do ICMS (Oliveira, 1981). Ao longo do período 1967-74, a situação fiscal de Estados e municípios seria ainda mais fragilizada com a redução no percentual dos fundos de participação e a isenção de ICMS sobre produtos manufaturados.

Em relação à centralização administrativa, entre 67-74 verificou-se a expansão da presença regional da máquina administrativa central e de suas agências descentralizadas (fundações, autarquias, empresas estatais). A centralização através da reprodução da estrutura administrativa federal pelos governos estaduais permitiu que o governo central moldasse essa estrutura, já que os Estados acreditavam que o modelo facilitaria a transferência de recursos. De fato, facilitou a realização de convênios entre Estados e a União, configurando uma forma precária de coordenação intergovernamental, na qual a União elaborava as políticas e cabia aos Estados acatá-las (Sallum Jr, 1996).

A centralização administrativa foi acentuada pelo governo militar com a justificativa de melhor coordenação da política econômica e do aparelho do Estado, o que repercutiu na montagem de “superórgãos” encarregados de integrar órgãos e políticas menores (Costa, 1988). Esse procedimento também foi adotado para a coordenação das políticas territoriais. Com efeito, em 1965 é criado o Ministério Extraordinário para a Coordenação de Organismos Regionais e em 1967 este é substituído pelo Ministério do Interior, que controlava os organismos dedicados às políticas regionais, especialmente as superintendências regionais. Estas, no entanto, foram equiparadas hierarquicamente com os outros órgãos que deveriam coordenar, o que representou uma diminuição do seu poder (Costa, 1988; Bercovici, 2003). Apesar de continuar responsáveis

pela administração dos incentivos fiscais e fundos de investimento regionais, as superintendências regionais perderam prestígio e importância, de modo que

os programas de desenvolvimento regional foram elaborados e implementados sem qualquer relação com os órgãos regionais, que não tiveram mais nenhuma influência na elaboração, execução e liberação de verbas dos novos programas, denominados 'programas especiais'. Sua coordenação, consolidada com o Decreto n.75.370, de 13 de fevereiro de 1975, era nacional, por meio dos 'grupos especiais' (Grupos de coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais), formado por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios do Interior e da Agricultura e, em alguns casos, dos Ministérios dos Transportes e das Minas e Energia. (Bercovici, 2003, p.120).

O enfraquecimento das superintendências foi agravado pelo fato de serem subordinadas a um ministério com pouca importância relativa da Administração Federal e pouco preparo "para viabilizar administrativamente e politicamente a coordenação das ações governamentais na região" (Guimarães Neto, 2010, p.54). A centralização administrativa sobre as Superintendências implicou na perda de representatividade social, pois os governadores membros de seus conselhos deixaram de ser eleitos e passaram a ser governadores-interventores. Ademais, o canal de comunicação privilegiado que a SUDENE tinha com a Presidência da República foi extinto. Apesar de diferenças nos seus programas e estratégias, há um padrão semelhante na trajetória das superintendências regionais a partir de meados dos anos 1960 até a década de 1980.

Conforme já argumentamos, a SUDENE foi um experimento regulatório que guiou a institucionalidade das políticas macrorregionais durante o período militar, tanto no formato administrativo como no desenho dos incentivos fiscais e escala de ação. No entanto, apesar de certa semelhança nos instrumentos utilizados, as estratégias espaciais do Estado no período e suas consequentes seletividades espaciais apresentam algumas diferenças. Os projetos espaciais do Estado tentaram viabilizar essas estratégias de modo a incorporar atores locais, regionais e nacionais, assim como mudanças na correlação de forças internas ao Estado, no bloco de poder e na sociedade civil. O encaixe estrutural e co-evolução entre os projetos e as estratégias espaciais do Estado garantiria sua coerência programática e sua estabilidade institucional. O federalismo é uma das tentativas de promover essa compatibilização, conforme discutiremos mais adiante.

Dito isso, é útil lembrar que a institucionalidade da SUDENE como projeto espacial do Estado foi montada com vistas a uma estratégia espacial de combate às desigualdades regionais e industrialização regional (autônoma), respondendo a diversas demandas da sociedade civil, especialmente no Nordeste. Como vimos, a estratégia de acumulação da ISI e o projeto hegemônico desenvolvimentista implicavam numa seletividade espacial dupla, pelo Sudeste e

Nordeste. Essa seletividade era resultado de relações no eixo nacional-regional que privilegiavam espaços específicos, dos quais dependia o regime de acumulação. No caso do Nordeste, a seletividade espacial era justificada pela crença numa estratégia de acumulação de ISI regional e na contenção de lutas populares contra hegemônicas. O golpe de 1964 evidenciou a impossibilidade da primeira e representou a “solução” para a segunda. Assim, o tipo de seletividade espacial pelo Nordeste foi perdendo a importância e assumindo uma dimensão mais relacionada à expansão do capitalismo do Centro-Sul (a qual não privilegiaria por excelência o Nordeste) e subordinação do regionalismo local.

Uma nova forma de seletividade espacial no eixo nacional-regional, gestada principalmente no interior do segmento hegemônico no controle do aparelho do Estado – era uma meta antiga das Forças Armadas, reforçando o papel do Estado como *gerador* de estratégias – ganhou força durante a elaboração do Plano de Integração Nacional (PIN), lançado em 1967. Nesse caso, a integração nacional ganha relevância como estratégia espacial do ENwC, sendo sua meta a expansão da fronteira econômica do país<sup>87</sup>. Conforme observa Costa (1988, p.64), “o conceito de fronteira econômica era aplicado a partir de suas várias instâncias: agrícola, industrial, agroindustrial, urbana, de povoamento, de infraestrutura regional, etc.”. O conceito de fronteira assumirá, portanto, significados distintos e legitimará políticas diferentes, abrangendo as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Apesar do Nordeste constar nos objetivos do PIN, sua execução privilegiou a Amazônia e, em segundo lugar, o Centro-Oeste.

No caso da Amazônia, as políticas militares para a região assumem uma qualidade diferente daquelas decorrentes da construção de Brasília e dos eixos Rodoviários. Isso foi consequência das mudanças do modelo de desenvolvimento e de alterações no bloco no poder, que revestiram a doutrina de segurança nacional com um viés geopolítico. Dentre as principais políticas para a região nos fins dos anos 1960 destacam-se: i) a criação da SUDAM e emprego dos mesmos incentivos fiscais aplicados no Nordeste, em 1968; ii) a criação da SUFRAMA (exceção em meio às Superintendências macrorregionais), revigorando o papel da Zona Franca de Manaus, em 1967; iii) o conteúdo geopolítico expresso na meta de colonização e povoamento; e iv) um programa de colonização “oficial”, apoiando o assentamento de pequenos produtores (em geral, nordestinos) nas faixas ao redor das rodovias. A preocupação era também incorporar um

---

<sup>87</sup> Nesse sentido, cumpre assinalar o fortalecimento da ideologia de segurança nacional durante o Governo Costa e Silva (1967-69) e a reaproximação deste governo com as elites territorialistas (Werneck Vianna, 1996).

contingente de mão de obra expulso pela industrialização nos centros urbanos e pela modernização agrícola trazida pela “Revolução Verde”.

Além dessas metas oficiais, as políticas espaciais na região Norte apresentaram outra sorte de objetivos. Em primeiro lugar, as obras de infraestrutura e ocupação do território liberaram vasta área de terras que foram utilizadas como investimento pelo capital do Centro-Sul devido ao seu preço quase nulo e valor futuro inestimável, dadas as possibilidades de exploração com uso de novas tecnologias, existências de riquezas naturais desconhecidas e importância internacional como reserva florestal e animal. Os recursos para a compra de terras em grande parte foram obtidos através dos incentivos fiscais transferidos pelo FINAM (Fundo de investimento da Amazônia), criado em 1975. Além disso, o processo de reforma agrária posto em prática cumpriu com o objetivo de aproveitar a vastidão de terras livres e assentar os colonos em terras devolutas, mas mantendo intocada a propriedade fundiária no resto do país. Com a ausência de infraestrutura física e jurídica, esses assentamentos acabaram sendo objetos de conflitos e “grilagem” de terras (Nabuco, 2007).

Como destaca Maria Regina Nabuco (2007), em meados dos anos 1970 a importância relativa (ou seletividade espacial) da Amazônia nos planos de desenvolvimento regional do governo foi reduzida. Dentre os motivos para isso, a autora assinala a baixa produtividade agrícola, o “fechamento” das melhores terras pelos capitalistas do Centro-Sul e a elevação dos custos de transporte para os mercados consumidores devido à alta do preço do petróleo.

Em resposta a esse “esvaziamento”, algumas medidas serão lançadas através do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Antes de discuti-las, cabe destacar a proeminência assumida pela Região Centro-Oeste na estratégia espacial de integração nacional, na mesma época em que o planejamento na Amazônia perdeu sua importância inicial. Naquele momento, a preocupação com a fronteira econômica representou a guinada em direção à adoção de programas para a expansão e modernização agrícola e agroindustrial. O Centro-Oeste desempenhou papel de destaque nessa estratégia, pois apresentava grande disponibilidade de terras férteis e baratas, num contexto de elevação dos preços internacionais de alimentos e matérias-primas (Nabuco, 2007).

Dentre as prioridades da SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), criada em 1967, pode-se destacar: i) a integração de novas terras para produção agrícola; ii) o planejamento da migração, de modo a fixar as populações ao promover a integração rural-urbano; e (iii) a articulação produtiva com o exterior, através do corredor de

exportações baseado no desenvolvimento tecnológico da agropecuária e na industrialização da produção. Segundo Guimarães Neto (2010), a ação da SUDECO foi caracterizada pela implementação da infraestrutura voltada para o corredor de exportação e à incorporação dos espaços adequados à produção dos bens exportáveis. O objetivo foi perseguido mesmo sem contar com os incentivos fiscais comuns à SUDENE e à SUDAM, o que foi contrabalançado pela atração de investidores, em grande parte facilitada pelo crédito rural abundante e que favoreceu a concentração fundiária.

A mudança de estratégia foi provocada pela intenção de aproveitar as oportunidades da Revolução Verde, aumentar as exportações necessárias para o prosseguimento da ISI e atender a pressões políticas pela desconcentração. Apesar de já existirem programas que visavam a modernização agrícola nas Regiões Nordeste e Norte, como o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), criado em 1971 e operando com fundos do PIN, a modernização agroindustrial assumiu nova magnitude em meados da década de 1970 e a partir da ocupação da fronteira agrícola (primeiro com a cultura do milho e depois de soja) do Centro-Oeste. Com efeito, o II PND foi a norma institucional que permitiu a incorporação da fronteira do Centro-Oeste brasileiro, definindo como uma das suas metas a melhor integração entre as regiões e a aproximação do urbano e do rural (Nabuco, 2007, p. 75). Nas outras regiões, o plano também implicou numa ocupação mais agressiva das fronteiras, com a implementação dos “polos de desenvolvimento” rurais. Assim, proliferaram programas de caráter agroindustrial e agro mineral, como o POLAMAZONIA, o POLOCENTRO e o POLONORDESTE, que reforçaram a concentração fundiária e não se destinaram a enfrentar os problemas regionais (Bercovici, 2003).

O II PND representou um reescalonamento da política regional, substituindo a escala macrorregional das superintendências pela escala de atuação dos polos de desenvolvimento (e sua irradiação regional). Essa nova seletividade espacial deu-se pela definição de que o desenvolvimento regional seria feito pela articulação do Estado e do grande capital, nacional e estrangeiro, cristalizado nos Grandes Projetos de Investimento e na montagem de polos de desenvolvimento regionais. A política dos polos representou um “atalho” que ultrapassou a escala para a qual as superintendências regionais foram desenhadas, ressaltando a incoerência daquelas diante do “retalhamento” das regiões. Como vimos, aquelas foram planejadas para apoiar projetos de industrialização e enfrentamento dos desigualdades regionais (SUDENE) ou apenas a

industrialização e integração nacional (SUDAM E SUDECO no pós-1964), e estavam diante de uma política que visava a modernização agrícola, a desconcentração (fragmentada) para áreas de fronteira e a competitividade externa. Nas palavras de Costa (1988, p.69), isso implicava na

maior concentração de recursos em *áreas e setores selecionados* da região, com destaque ao desenvolvimento agropecuário e mineral. Com isso, procurava-se evitar a dispersão desses recursos o que significava deixar de lado, explicitamente, uma política de ocupação de tipo extensivo e abrangente para a região, concentrando os investimentos em *mega-empresendimentos* estatais e privados, ou seja, aqueles que propiciassem maiores possibilidades de “retorno em curto prazo” (grifos no original).

Essa política dependia do favorecimento de áreas que já haviam mostrado algum dinamismo e deu a tônica do que seriam as políticas regionais nos anos 1970: basearam-se no tripé constituído pelas teorias de polarização, aglomeração e modernização agrícola, com forte concentração fundiária e participação do grande capital nacional, estrangeiro e do Estado (Nabuco, 2007), soldadas na escala dos polos de desenvolvimento. A política dos polos, apesar de ter “*bypassed*” a escala macrorregional das Superintendências, não implicou na extinção destas. As Superintendências continuaram responsáveis pelo repasse dos recursos do FINOR e FINAM e outros programas de incentivos fiscais e creditícios, mas serviram de suporte para a nova estratégia. Com efeito, deve-se entender os novos programas como produtos de estratégias passadas, nos quais os polos surgem como um novo “instrumento de afirmação do Estado” (Egler, 1995), ao promover um reescalonamento do planejamento (e do próprio Estado) mas utilizando a estrutura administrativa das superintendências regionais como instrumento de controle dos regionalismos através da manutenção do sistema de controle federal nos Conselhos e da troca de favores. Nas palavras de Egler (1995), “o resultado foi o progressivo esvaziamento da região, enquanto categoria de análise e intervenção” (p. 214).

Os projetos espaciais do ENwC que interagiram com as estratégias e seletividades espaciais analisadas não se resumem à centralização financeira e administrativa e à configuração de Superintendências encarregadas da execução das políticas regionais. A produção de fronteiras internas desempenhou papel fundamental na regulação espacial e política do desenvolvimentismo. Como discutido na seção 3.5.1, este é um elemento geralmente ignorado pelas abordagens centradas no Estado, mas de importância decisiva para a manutenção e ampliação do seu poder, sobretudo em um país de dimensões continentais e marcado pelo territorialismo desde os tempos coloniais. As relações entre o poder central e as oligarquias regionais no Brasil sempre foram marcadas por diversas tensões, o que implicou na necessidade

de acomodar os interesses conflitantes. O pacto federativo é a arena político-institucional mais visível na qual estes interesses são negociados. Entretanto, o federalismo deve ser visto como um processo e a redefinição de fronteiras internas é um elemento importante no contexto brasileiro, no qual foi empregada diversas vezes como tecnologia de poder pelo Estado para perseguir seus objetivos.

Conforme argumenta Martins (2001, p.265), “Se o Brasil não se esfacelou ‘para fora’ (forças centrífugas), ela fragmenta-se ‘para dentro’ (forças centrípetas).” No período desenvolvimentista foram criados diversos territórios, sendo que depois alguns foram elevados à categoria de Estados da Federação. Assim, assiste-se à criação dos Estados do Acre (1962), Mato Grosso do Sul (1979), Rondônia (1981) e a fusão do Rio de Janeiro (1975). Essa criação de Estados enquadrava-se no projeto de “engenharia política” do governo federal com o objetivo de “fabricar” maiorias no Congresso através da manipulação das regras eleitorais. As eleições para governadores estaduais eram indiretas e os prefeitos das capitais eram nomeados. A partir de 1977, passou-se a eleger indiretamente um terceiro senador (“biônico”) para cada Estado, o que favorecia o partido do governo (Martins, 2001). A demanda pela criação de novos Estados, agora motivadas mais diretamente pelas elites locais, ganhou novo ímpeto após a Constituição de 1988.

A Constituição de 1946 garantiu maior autonomia aos municípios, ao lhes dar liberdade na definição de impostos e uma parcela maior de transferência de recursos federais e estaduais. Estas maiores autonomias municipais incentivaram a criação de 2.535 novos municípios no território nacional e possibilitaram um novo pacto territorial que duraria até 1964. Além da autonomia fiscal, o aumento do número de municípios decorre também da dinâmica econômica e populacional na esteira da expansão da fronteira econômica. Cataia (2006) ilustra como a criação de municípios nesse período decorria da própria ocupação e novos usos do território, sendo que a migração “forçava” a definição de novas divisões político-administrativa como forma de regular as tensões no campo e atenuar os impactos da urbanização. Na nossa terminologia, a criação de municípios nesse período correspondia a projetos espaciais do Estado que acompanhavam a colonização espontânea, visando estender a presença do Estado a áreas que não contavam com a ajuda do governo estadual e eram distantes das sedes municipais. Em outros termos, visavam promover “um novo sistema social organizador desse espaço” transformado pela maior fluidez do território. Nas palavras de Cataia (2006):

*A produção das fronteiras municipais neste período abriu novos canais de comunicação entre os poderes locais, os Estados (províncias) e a União. À medida que o território se*

integrava e as normas federais atingiam os lugares, as razões locais de produção das fronteiras permaneciam, mas novas razões de caráter nacional davam sinais de existência (grifos meu).

A estratégia espacial de integração nacional a partir do governo militar apoiou-se na criação de municípios como princípio de ordenação racional do território, somente possível através da centralização do poder. Os dispositivos de intervenção federal sobre os municípios são vários, incluindo a vinculação das receitas do recém criado Fundo de Participação dos Municípios, a competência sobre a criação de novos municípios (que antes pertencia aos Estados), a nomeação dos prefeitos de municípios em áreas de segurança nacional pelo Presidente da República e a já mencionada nomeação dos prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais pelos governadores estaduais.

Durante o período entre 1964-1967, a criação de municípios concentrou-se no Centro-Sul, o que é condizente com a divisão do trabalho comandada pela estratégia espacial concentradora. No entanto, entre fins dos anos 1960 e fins dos anos 1970, a criação de novos municípios desloca-se para o Centro-Oeste, o que ilustra “o uso que o poder central fez das fronteiras municipais como um dos elementos de integração da região Centro-Oeste à economia nacional e internacional” (Cataia, 2006, p.). Nesse sentido, a estratégia espacial de integração nacional e modernização agrícola dos militares demandou a ampliação e modernização dos sistemas de transportes e comunicações, o que possibilitou não apenas o desenvolvimento econômico daqueles espaços, mas também a expansão da malha política, facilitando a difusão de ordens pelo poder central.

Com efeito, a maior complexidade da divisão social do trabalho, melhoria dos transportes e a demanda de atores poderosos e grupos sociais instalados na fronteira realizam pressões para a criação de novos municípios, de acordo com o poder de compartimentação do espaço e força política destes. No entanto, à essa “malha sócio-política”, deve se sobrepor a malha “técnico-política” do Estado pois essa se torna fundamental para a regulação da atividade econômica e de suas conseqüentes disparidades sociais, dado o monopólio da violência do Estado e a necessidade de incorporar os novos territórios a uma estratégia política mais ampla. Nesse sentido, a estratégia espacial de integração via modernização agrícola foi acompanhada do projeto espacial que consistia na criação de novos municípios para regular os conflitos sociais, econômicos e políticos. A concentração de novos municípios no Centro-Oeste a partir de fins dos anos 1960, dado o papel que os municípios assumiam na divisão escalar da regulação, implica

numa preocupação diferenciada do Estado na regulação de conflitos locais e no estabelecimento de nova divisão espacial da regulação que permitisse sua maior presença e controle político e econômico na área.

No que tange aos projetos espaciais do Estado no período 1967-74, cabe mencionar ainda a institucionalização das Regiões Metropolitanas, em 1973. Naquele momento foram criadas oficialmente nove regiões metropolitanas, ao redor das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba. Segundo Souza (2003), as RMs foram criadas como resposta à urbanização acelerada dos anos 1970 e atendiam aos objetivos de centralização e controle dos territórios mais dinâmicos pelo regime militar. O modelo adotado, apesar de se basear em clara demarcação jurídico-política-territorial pelo poder central, não criou os incentivos para cooperação entre o Estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma RM. Também não gerou uma identidade regional em torno das RMs, dado o pouco interesse dos cidadãos, a inexistência de participação política e as grandes disparidades intra RMs. Para a autora, o passado autoritário da gestão metropolitana deixou marcas profundas, condicionando sua natureza durante a redemocratização. Essas marcas traduziam-se na rejeição a um passado recente de subordinação da esfera local e o histórico de desestímulo à cooperação. A autora argumenta, com razão, sobre a importância de se estabelecer a relação das RMs com regime político, federalismo e relações intergovernamentais, tanto naquele contexto como no atual.

Dito isso, o II PND representou não apenas uma tentativa de reajustar o modo de regulação à crise dinâmica do regime de acumulação, mas também um esforço de resolver contradições provocadas pelo desenvolvimento espacial desigual, promovendo uma nova relação entre projetos e estratégias espaciais do Estado. Isso ocorreu porque o padrão de “fugas para frente” que ajudava a sustentar o ajuste espaço-temporal desenvolvimentista eventualmente esbarra em limites estruturais. Como veremos, as circunstâncias que levaram à implementação do Plano consistiram num desses limites. No entanto, as tentativas de recalibragem engendraram contradições ainda mais complexas, cuja evolução culminou na crise do Estado Desenvolvimentista. Recordaremos brevemente a seguir alguns padrões de desenvolvimento desigual e as tensões produzidas, para depois analisar com mais detalhes os impactos do II PND sobre a regulação espacial do Estado.

- O ano de 1970 representou o auge da concentração industrial regional. Com efeito, as raízes da concentração industrial em São Paulo são muito mais antigas e remetem à organização do complexo cafeeiro. Não obstante, é possível apontar um aumento dessa concentração a partir da instalação da indústria pesada, com o Plano de Metas, e seus efeitos de encadeamento regionais. De modo que seu peso no total da indústria atingiria 58,2% em 1970, sendo 53,13 % da indústria de bens de consumo; 53,22% na de bens intermediários e 75,62% na de bens de capital e bens de consumo duráveis (Cano, 1998). Ainda que estes números indiquem uma desconcentração regional prévia em alguns ramos e indústrias no período 1949/59, os percentuais são reveladores do tipo de concentração espacial então vigente.
- A urbanização acelerada no período foi a consequência do forte crescimento demográfico entre os anos 1950 e 60, do desenvolvimento industrial acelerado e das levas migratórias, especialmente para as duas metrópoles do Sudeste. Com relação à urbanização, os anos 1960 marcam um ponto de inflexão, no qual o aumento anual da população urbana se aproximava do aumento anual da população total. Na década de 1970, o aumento médio anual da população urbana já era maior que o da população total. De forma análoga, verifica-se também o crescimento mais rápido da população agrícola em relação à população rural (Santos, 2005). Nesse contexto, a metropolização ganha relevo. Até 1960, apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de um milhão de habitantes e poderiam ser consideradas metrópoles. No entanto, o crescimento de grandes cidades ocorre em todas as regiões do país ao longo da década de 1970, sobretudo na faixa de cidades entre 250 mil e 500 mil habitantes e entre 500 mil e 2 milhões de habitantes (Souza, 2004). Entre 1950 e 1980, a participação das atuais regiões metropolitanas no total da população brasileira saltou de 17,95% para 28,93%. Segundo Cano (1989), se até meados da década de 1960 a expansão demográfica nas metrópoles era suportável, a partir da década de 1970, o “problema urbano” manifesto na carência e deficiência de infraestrutura e atendimento das demandas sociais transforma-se em “caos urbano”. Naquele contexto, programas de

desconcentração industrial, interiorização do desenvolvimento e incentivo às cidades médias ganhavam relevo.

- A legislação urbanística não se adaptou às mudanças demográficas, econômicas e sociais no período, tendo voltando-se mais para a regulação das oportunidades de ganho do capital imobiliário – assentadas na segregação espacial- do que com a regulação social da cidade e necessária provisão de infraestrutura urbana e moradia para todos (Quinto Jr, 2003).
- O “esmaecimento da Federação” (Sallum Jr, 1996) causado pela Reforma Tributária de 1966-1967 e promulgação de Atos Institucionais pelo Executivo provocou tensões entre níveis de governo, políticos, segmentos do aparelho de Estado e sociedade civil. Com efeito, o federalismo praticado entre 1964 e 1973 restringia o horizonte espaço-temporal das decisões dos entes subnacionais, subordinando-o aos planos do poder central. A centralização, como vimos, surge como necessidade não apenas econômica mas também política do novo bloco dirigente, sendo ainda mais importante para a sustentação do regime do que o bipartidarismo (idem). A nova federação após o golpe facilitou a execução de políticas públicas federais através do estabelecimento de convênios, condicionamento das transferências e repasses dos Fundos de Participação a medidas como fixação de mínimos com gastos em capital para as prefeituras (mais de 50% dos repasses), educação, saúde e saneamento. Ademais, estabeleceu um tipo especial de relação com os governos estaduais, suas empresas estatais e bancos estaduais. Segundo Lopreato (2000, p.118), “O acesso ao mercado de crédito permitiu que os Estados se livrassem das amarras existentes no campo tributário e superassem os problemas criados com a concentração de poder tributário na esfera federal”. A relação estabelecida permitia que os bancos estaduais obtivessem *funding* das agências de crédito federais ou através de empréstimos externos. Isso permitia aos bancos emprestar às empresas estaduais ou aos tesouros, facilitando a rolagem das dívidas. Havia uma orientação que os empréstimos fossem destinados a investimentos produtivos e era fácil renovar os contratos a baixas taxas de juros. Apesar de tentativas de conter o endividamento, os

limites eram mais uma estratégia de controle e regulação do governo federal, já que acabavam flexibilizando várias das operações. Assim, havia uma margem para tolerância do endividamento, que respondia mais a critérios políticos e negociações caso a caso do que a normas rígidas. Como veremos, essas relações financeiras iriam se alterar após o II PND. No que tange aos aspectos políticos, além da subordinação dos governos estaduais, houve uma tentativa de homogeneização das elites regionais pelo governo Médici. Naquele momento, embora houvesse conflitos políticos dentro do bloco de poder (principalmente entre elites técnicas-militares), as elites regionais foram controladas, estando fora das disputas. Conforme Sallum Jr (1996), dadas as *regras de seleção* do regime, o espaço para lutas se restringia à cúpula do Estado.

A análise dos projetos e estratégias espaciais no período 1964-73 ilustra a aparente contradição entre estratégias espaciais que tinham uma sustentação urbana, voltada para a ISI ou para a interiorização do desenvolvimento, e projetos espaciais “anti-urbanos”. Uma observação mais detalhada do II PND, com sua complexa conjuntura e rebatimentos duradouros sobre a crise desenvolvimentista, pode ajudar a explicar os desdobramentos desta contradição.

### **3.10) O II PND: Uma Leitura Estratégica-Relacional**

O II PND foi objeto de um debate com ecos recentes – inspirado em boa medida por artigo de Dias e Aguirre (1993) - no qual se buscou revisitar sua motivação, racionalidade, condicionantes e suas consequências sobre o Estado Desenvolvimentista, a liberalização política e relações federativas (Aguirre e Saddi, 1997; Saddi, 2003; Fonseca e Monteiro, 2007). Uma das polêmicas do debate reside na dúvida se o II PND teria tido uma determinação econômica ou política. Embora não pretendamos fornecer aqui nenhuma resposta exaustiva a esta e às outras questões, a adoção da AER pode esclarecer alguns pontos, sobretudo no que diz respeito à natureza dos projetos e estratégias espaciais do Estado.

Uma das vantagens da AER é que ela rejeita qualquer privilégio analítico em direção ao plano econômico ou político. Com efeito, o que se pretende entender são as formas do encaixe estrutural entre as duas esferas e as condições existentes para a coordenação estratégica dos

agentes. Num primeiro “corte” analítico, esses elementos podem ser apreendidos pelas relações entre estratégias de acumulação e projetos hegemônicos.

No caso do II PND, é possível identificar a tentativa de empreender uma nova estratégia de Industrialização por Substituição de Importações, que avançasse em direção aos bens de capital e bens intermediários. No entanto, a tarefa no momento seria ainda mais complexa devido à reversão da situação externa, mudanças na matriz energética e a necessidade de “costurar” novos interesses domésticos dispostos a levar adiante a empreitada. Fazendo a distinção entre o “Plano” e a “realidade”, podemos entender como se deu a elaboração da estratégia de acumulação.

Dada a complexa interação entre hegemonia econômica, dominância econômica e determinação econômica e as margens de manobra políticas, geopolíticas e estruturais, as estratégias de acumulação exitosas não podem ser “arbitrárias, racionalistas e voluntaristas”<sup>88</sup>. A não observância dessas relações acarretou no fracasso do Plano tal como concebido e no emprego de inúmeras correções de rumo, cujo desfecho era imprevisível.

Em outras palavras, o II PND não conseguiu unificar os diferentes momentos do circuito do capital segundo sua estratégia. Esta consistia em conferir hegemonia econômica ao capital produtivo estatal, o que implicava na aceitação geral dessa posição, especialmente por parte do capital produtivo nacional e pelo capital financeiro nacional. Em linhas gerais, os estímulos dinâmicos planejados implicavam na implementação do setor de bens intermediários através das empresas estatais, que forneceriam insumos para a indústria nacional de bens de capital e garantiriam a demanda para as máquinas e equipamentos produzidos, induzindo o investimento empresarial. No que tange às relações com o sistema financeiro, a estratégia dependia, na retórica, de um papel coadjuvante para o setor financeiro privado e até mesmo a tentativa de controlar o crescimento de conglomerados financeiros. Não obstante, na prática, verificou-se um maior estímulo a fusões e concentração no setor e um papel chave na captação de financiamento externo: “O setor financeiro privado viu-se na reversão cíclica no lugar principal da mesa. Em posição privilegiada em relação às operações no *open market* e diretamente articulado com o mercado financeiro internacional, o setor financeiro privado colheu benefícios crescentes da atividade financeiro-especulativa do período” (Lessa, 1998, p.211).

---

<sup>88</sup> Adotamos aqui o paralelo feito por Jessop (1983) entre as “ideologias historicamente orgânicas” de Gramsci e estratégias de acumulação.

A análise dos dois grandes pactos que soldam as frações de capital na economia brasileira, realizada por Lessa (1998) ajuda a ilustrar a falha da estratégia de acumulação concebida. O primeiro pacto solda interesses de amplas frações do capital nacional e estrangeiro em torno da grande engenharia nacional. O segundo articula frações do capital mercantil e financeiro via “indústria” da construção civil e possibilitava o controle das obras de infraestrutura urbanas e política habitacional. Nos termos de Jessop (1983), a construção civil e a grande engenharia nacional exerciam a dominação econômica, ou seja, através do controle de formas extra-econômicas privilegiadas de acesso ao Estado, tinham a capacidade de impor seus interesses “econômico-corporativos” sobre as outras frações do capital “independente de suas vontades e/ou às suas custas”. No entanto, apenas a dominação econômica é incapaz de garantir a integração do circuito do capital e sustentar a acumulação no longo prazo, dados os efeitos negativos que impunha ao capital industrial, a fração responsável pela determinação econômica. Por outro lado o peso das frações dominantes no pacto era capaz de sabotar a hegemonia do capital produtivo estatal, devido a não objeção da grande engenharia em importar bens de capital e o papel chave da construção civil na demanda de insumos e criação de oferta para bens salário. Soma-se a isso o poder do setor de bens de capital nacional impor suas preferências por insumos às estatais e a incapacidade destas financiarem seus projetos, o que lhes colocava à mercê dos financiamentos externos e da intermediação dos bancos nacionais.

Na prática, a nova estratégia consistia numa aliança composta pelo o capital financeiro nacional, as grandes empreiteiras e o Estado. O capital produtivo nacional, por “não dispor, ou não se dispor a reunir os meios necessários” para o prosseguimento do II PND, seria excluído do núcleo da estratégia (Dias e Aguirre, 1993). Dado esse quadro, a mudança da proteção dos bens de consumo duráveis para os bens de capital e insumos pesados implicaria na busca de alianças com as oligarquias regionais não capitalistas. Em outras palavras, seria necessário a destruição de uma rede de compromissos baseados em interesses econômicos específicos que sustentavam a estratégia de ISI anterior, e a construção de uma nova rede de compromissos “que agilizasse as transferências de renda necessárias para a implementação da indústria de bens de capital e de insumos pesados” (Dias e Aguirre, 1993, p. 311).

A nova aliança com as oligarquias regionais atendia a antigas aspirações por desconcentração industrial e provia uma base social de apoio mais ampla ao governo. No entanto, além da retirada de algumas proteções tarifárias, a indústria do Centro-Sul também foi afetada

pela sobrevalorização cambial, que prejudicou segmentos exportadores. Essa opção, além de aumentar a “solidão” do Estado ao reduzir o apoio dos segmentos mais dinâmicos, implicou numa aliança que potencializaria os conflitos do desenvolvimento, dado o caráter não capitalista das oligarquias regionais.

A análise inspirada nos grandes pactos brasileiros e suas relações com as frações de capital realizada por Lessa (1998) permite investigar questões importantes sobre os segmentos capitalistas nacionais e suas alianças. No entanto, acreditamos ser útil empreender um diálogo com as estratégias de acumulação e a interação entre hegemonia, dominação e determinação das frações de capital. Ademais, cabe lembrar que os pactos de Lessa não conjugam interesses gerais mais amplos, apenas frações do capital. A abordagem deve ser acrescida dos conflitos no interior do aparelho do Estado (Cruz, 1980), que podem ser apreendidos à luz do projeto hegemônico.

Segundo Jessop (1983), projetos hegemônicos ajudam a conferir uma unidade substantiva e coerência aos vários níveis do aparato do Estado e suas agências. Essa unidade pode ser alcançada através da manipulação das formas do Estado como um arranjo institucional, o que afeta a determinação estrutural do projeto hegemônico. No que tange às formas de representação, o Estado durante o II PND sustentava-se no bipartidarismo como elemento de legitimação política e no corporativismo bipartite como forma de representação empresarial. As formas de articulação dizem respeito à dominância de agências específicas do Estado, sendo que no II PND destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico. O CDE enfraqueceu o Conselho Monetário Nacional e desconcentrou o poder no interior do Estado (Cruz, 1980). Ademais, as formas de articulação entre os níveis de governo eram marcadas pela intervenção federal e nomeação de governadores. Soma-se a elas o conflito entre facções das Forças Armadas, basicamente entre aqueles favoráveis ao projeto de institucionalização do regime e a “linha dura”.

Além da determinação estrutural, o projeto hegemônico bem sucedido depende da distribuição de benefícios às classes e frações de capital subordinadas. Durante o II PND, isso dependeria do crescimento econômico, da maior representatividade política conferida às elites regionais e da transferência de recursos, dinamização destas economias pelas encomendas do governo e concessão de benefícios negociados caso a caso com o empresariado do Centro-Sul como contrapartida à mudança na estratégia de acumulação. Por fim, apesar de não haver necessária correspondência entre o projeto hegemônico e a estratégia de acumulação, aquele só

obtiveria êxito se garantisse um fluxo de concessões às classes e frações subordinadas, o que demandava maior produtividade da economia.

Dessa forma, havia diversas fontes de conflitos que ameaçavam a viabilidade da estratégia. A tentativa de promover um encaixe entre a nova estratégia de acumulação e o prosseguimento do projeto hegemônico desenvolvimentista dependia da capacidade de “institucionalização” do regime. Pode-se argumentar que esse seria o passo fundamental para fazer a transição de uma “hegemonia de duas nações” para o tipo de Revolução Passiva que os militares almejavam inicialmente. Ou seja, um tipo de hegemonia que “imponha o interesse das forças dominantes sobre as massas populares através de uma guerra de posição que avance interesses populares particulares (se algum) através de um jogo de compromisso mecânico ao invés de sua integração orgânica num projeto “national-popular” (Jessop, 1983, p.105). Os conflitos presentes na tentativa de compatibilizar o projeto hegemônico com a estratégia de acumulação buscarão um ajuste espacial através dos projetos e estratégias espaciais do Estado.

Além de evitar qualquer privilégio analítico entre o político e o econômico, a AER permite uma compreensão melhor das diferentes estratégias em circulação e sua seleção e retenção através do Estado. Dito isso, é possível tecer alguns comentários sobre a questão do neopatrimonialismo na execução do Plano, especialmente no que tange à relação entre o poder central e as elites regionais. Conforme Aguirre e Saddi (1997), é possível que o Estado Desenvolvimentista assuma uma dupla dominação, através de uma forma racional-legal e outra neopatrimonialista<sup>89</sup>, e isso influencia suas formas de expansão.

Como vimos, diante da diversidade de interesses na tentativa de fechar o circuito do capital através de uma estratégia de acumulação e de dar uma unidade substantiva aos vários níveis de aparato do Estado, é mais do que provável que diferentes estratégias sejam empregadas ao mesmo tempo por vários agentes, dentro de uma restrição estrutural. Ademais, cabe lembrar a característica estrutural do bloco no poder em incorporar novos interesses, seja através do modelo corporativista que orientou a ISI, ou do caráter contraditório da aliança entre grupos inscrita no Estado desde o Golpe Militar. Segundo Cardoso (1975), a natureza dependente, centralizadora e burocratizante do Estado brasileiro e a hibridez de representação de interesses tradicionais e

---

<sup>89</sup> Como relações características do neopatrimonialismo destacam-se as lealdades em relação ao “centro” (no caso, o Estado), poucas relações de mercado, fraca representação democrática e predomínio de relações econômicas extrativas. O tipo de racionalidade substantiva supõe pouca previsibilidade, arbitrariedade e ação orientada por valores. Devido a essas características, o neopatrimonialismo poder ser um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo moderno (Aguirre e Saddi, 1997).

modernos permite um amortecimento dos conflitos no interior do bloco no poder, de modo que “só em conjunturas excepcionais poderão pôr em causa de forma global o arranjo político que sustenta o regime” (p.181). As condições para a crise de poder decorrem da “repetição e acumulação de desgastes ocasionais e conjunturais”, condições estas que só se manifestarão de forma plena na década de 1980.

Dessa forma, Aguirre e Saddi (1997) têm razão sobre a necessidade de novos programas capturarem novos grupos, num processo de expansão desordenada, já que os antigos resistem a sair do governo e sua permanência é assentida através da negociação de benefícios, de modo que mesmo diante de medidas desfavoráveis, rupturas totais são pouco comuns. Esse elemento realça a ambiguidade estratégica do II PND e a dificuldade de atender aos interesses novos e velhos. Isso não significa a eliminação de conflitos pelo Estado, mas a sua administração e adiamento. Sob uma perspectiva dinâmica, acomodação e contradição não são tão antagônicas como alegam Fonseca e Monteiro (2007).

Estes autores têm razão ao apontar a importância da conjuntura para se entender a racionalidade política, situando o II PND com a necessidade de legitimação após a crise do “milagre”, de modo que não se pode deduzir a conjuntura a partir de variáveis de longo prazo. No entanto, o possível uso do neopatrimonialismo não ofusca as especificidades do momento histórico, como argumentam equivocadamente os autores. Apesar do patrimonialismo ser um elemento marcante da formação sócio-política brasileira, ele não é onipresente. O que importa é a forma como ele é mobilizado por agentes específicos e combinado com outras estratégias. Conforme argumenta Jessop (2007), o que importa apreender sobre o patrimonialismo, como um tipo de governamentalidade, é como estas formas de poder imanentes em certas relações sociais circulam. Ou seja, como podem ser colonizadas e reproduzidas em mecanismos mais gerais que sustentam formas de dominação mais amplas; e *como podem ser articuladas a objetos de governança específicos* (2007, p. 36, grifo meu). O mais importante, portanto, é sua articulação com estratégias concretas de poder do Estado e de classe. Dessa forma, o tipo de relação estabelecida entre o governo central e as elites regionais durante o II PND é significativamente distinto daquele exercido em outros momentos, como na Era Vargas (*contra* Fonseca e Monteiro, 2007). Essas relações serão calibradas pelas estratégias e projetos espaciais do Estado e pelo realinhamento do pacto federativo. Assim, uma análise mais sensível ao espaço consegue

capturar melhor as diferenças, especificidades, mudanças de rumo, emergência e conflitos políticos.

Estas mudanças se manifestaram no esforço de revitalização da federação como forma de controlar o processo de institucionalização (ou a “liberalização controlada”) do regime no período de 1974 até 1982 (Sallum Jr, 1996). A derrota do partido do governo nas eleições foi determinante nesse sentido pois, a partir de sua fragmentação, o governo central passa a encarar os governadores como aliados estratégicos. O principal aspecto aqui é a mudança da tendência de centralização, com a redução da dependência dos governadores ao governo central. Através da desconcentração produtiva, Geisel se aproxima dos governadores e valoriza politicamente as elites regionais mudando as regras eleitorais para favorecer as elites das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas.

As mudanças no federalismo fiscal acompanharam o novo pacto político, destacando-se: i) a recomposição gradual das alíquotas dos FPE e FPM, até o original de 20%; ii) eliminação da condicionalidade das transferências do FPE e aumento do seu volume para as regiões Norte e Nordeste (o Espírito Santo também foi desobrigado de aplicar parcela determinada do FPE em despesas de capital) ; iii) aumento da alíquota do ICM (com tratamento privilegiado a Estados do Norte e Nordeste); iv) expansão dos convênios como forma de articulação das burocracias estaduais e federal, priorizando aplicação de recursos nos Estados do Norte e Nordeste ; v) alteração nos limites de créditos de Estados e municípios; vi) facilitou o acesso ao crédito externo aos bancos estaduais (cujo número de instituições aumentou). A dependência financeira entre Estados e União continuava e foi até acentuada, mas só através dos empréstimos federais, que eram voluntários (Sallum Jr, 1996; Saddi, 2003). Como argumenta Saddi (2003), o federalismo se junta com os mecanismos político-eleitorais como recurso político na promoção do projeto do governo, almejando alterar a articulação com Estados e municípios, o redirecionamento dos investimentos e a distribuição da renda regional.

O realinhamento do federalismo durante o governo Geisel tomaria outro rumo com o Pacote de Abril em 1977 e o reajuste das forças políticas importantes na decisão de prosseguir com a substituição de importações e de "controlar" a liberalização política (Aguirre e Saddi, 1997).

Segundo Saddi:

Conforme o chamado “Pacote de Abril de 1977”, mantinha-se a eleição indireta para governador em 1978 e adiam-se as eleições diretas para 1982, alterava-se a regra para

representação dos deputados na Câmara, instituíam-se que 1/3 dos senadores seria eleito de modo indireto — os chamados “senadores biônicos” — e regulamentava-se que bastava a maioria absoluta dos votos do Congresso para a aprovação das emendas constitucionais (Saddi, 2003, p.32).

“Demais, ‘alterou-se a composição do Colégio eleitoral destinado a escolher o Presidente da República em 1985, dando mais peso às maiorias políticas existentes nas assembleias estaduais, que se esperava continuassem vinculadas ao regime’” (Sallum Jr., 1996, pp. 41-2, *apud* Saddi, 2003, p.32-3). Nesse contexto deu-se também a divisão do Mato Grosso, em 1977.

Dessa forma, o Pacote de Abril promoveu mudanças nas regras eleitorais que aumentavam a representação de espaços mais atrasados e aliados ao governo – dado o maior peso da ARENA nestes locais. Sua implementação visava conter o crescimento do partido da oposição (MDB) nas eleições originalmente diretas para governadores e senadores em 1978. Devido ao seu viés autoritário, no entanto, o resultado não previsto foi a maior consolidação do MDB como um partido de oposição, sua aproximação aos movimentos de base e o descontentamento geral que culminaria nos movimentos populares de fins dos anos 1970 (Saddi, 2003).

Após discutirmos a dinâmica político-econômica dos processos inter-relacionados de revigoramento do federalismo e institucionalização do regime, cumpre analisar algumas implicações das estratégias adotadas. Como argumentamos, a seletividade de uma estratégia depende de como ela se adequa aos padrões espaciais e temporais inscritos na estrutura em questão. Nesse sentido, a estratégia desconcentradora do II PND dependeu da mudança nas formas de representação e articulação do Estado que alteraram sua seletividade estrutural, de modo a incorporar elites regionais e os governadores em geral. A descentralização promovida era controlada, do tipo *top down*, o que ficou bem claro com a mudança nas regras eleitorais e o viés autoritário do Pacote de Abril. Cumpre lembrar que a contrapartida territorial da descentralização federativa foi o reescalonamento da política regional, concentrada nos polos de desenvolvimento e a desconcentração produtiva.

Não obstante, a restrição estrutural mantida pela descentralização representou uma oportunidade conjuntural estratégica para governadores e prefeitos alterarem no longo prazo a estrutura espacial na qual estavam restringidos. O federalismo do II PND e seu realinhamento no Pacote de Abril de 1977 tinha elementos de continuidade relativa com o federalismo de 66-7, ou seja, as mudanças transformaram algumas relações e instituições anteriores, conservando-as no novo padrão. No entanto, o maior poder conferido aos governadores e às elites regionais continha

alguns elementos de mudança na trajetória, que foram seletivamente articulando-se para dissolver relações anteriores. Isso só ocorreria de fato, no que tange à Federação, a partir da eleição dos governadores em 1982. A partir desse momento, elementos *path shaping* conviverão com algumas relações *path dependant*, o que acrescentará dificuldades para uma periodização da crise do desenvolvimentismo.

É nesse sentido que a descentralização do governo Geisel pode ser entendida como paradoxal, pois abriu um espaço para que Estados e municípios passassem a criticar o sistema fiscal, o que produziu resultados inesperados. O executivo, ao transferir mais poder, sofrerá pressões para transferir mais recursos e para atenuar a dependência financeira dos Estados, e "perde o controle no processo de transição política" (Saddi, 2003, p.42).

A consequência será um “federalismo de impasse”, que descentralizou recursos mas não as competências e que iria ter rebatimentos na própria Constituição de 1988. Ademais, a super-representação dos Estados mais atrasados somada ao poder de veto dos governadores irá travar as necessárias reformas tributária e fiscal (idem). Como argumenta Sallum Jr (1996), é necessário falar de dois movimentos distintos de descentralização no Brasil: o primeiro, de descentralização controlada (ou *top down*), entre 1974 e 1982; e o segundo, iniciado a partir das reformas de 1983/4 e culminante na Constituição de 1988, como uma descentralização “arrancada” (ou *bottom up*), promovido pelo avanço de novos centros de poder no interior do Estado, impulsionados pela base da sociedade e facilitado pelo contexto internacional. Nesse segundo momento de descentralização, a democratização, o fracasso do processo de institucionalização do regime e a crise do Estado desenvolvimentista devem ser entendidos tendo como contra face o avanço da neoliberalização, conforme discutiremos no próximo capítulo.

Com efeito, a ocorrência de duas ondas de descentralização é uma característica comum a outros países que passaram por governos autoritários e adotaram modelos de ISI, como foi o caso do México e da Turquia (Topal e Bayırbağ, 2011). No entanto, a descentralização assume formas e *timing* diferentes, dependendo das relações intra e inter classes em dado país e de seus arranjos institucionais específicos. Apesar da relação estreita entre o neoliberalismo e a descentralização de políticas, obviamente nem todo processo descentralizador pode ser associado ao neoliberalismo. Ademais, quando essa relação é estabelecida, ela precisa ser explicada. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Para finalizar a discussão sobre estratégias e projetos espaciais do Estado durante o desenvolvimentismo, cumpre apresentar uma breve discussão sobre a política urbana no período. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) surge como um capítulo do II PND, embora haja nítidas contradições entre ambos. Em geral, o problema consistia no embate entre uma visão “econômica” e outra “espacial” do planejamento urbano. No primeiro caso, a preocupação era com a “eficiência” do crescimento (como vimos, essencial para legitimar o regime) que deveria assentar-se na área industrial e moderna do Centro Sul. Essa interpretação coincidia com uma visão “setorialista” da política urbana, que deveria alavancar setores como habitação, saneamento, transporte e os interesses que esses setores representavam. Do outro lado, a concepção da PNDU privilegiava a visão “espacial”, que pretendia desconcentrar regionalmente o desenvolvimento e “conter” o crescimento das regiões mais dinâmicas. Essa orientação preconizava uma visão globalista do urbano (integrando o planejamento territorial com os planos diretores) e estratégica do ordenamento territorial, manipulando a rede e a hierarquia urbana. A visão vencedora foi a “econômica/setorialista”, que atendia aos interesses hegemônicos do centro sul (especialmente os investimentos nas Regiões Metropolitanas do Sul e Sudeste) e acabou desvirtuando o Programa das Cidades Médias. A proposta de uma integração entre planejamento territorial e urbano – e considerando o viés setorialista -, privilegiaria, no Plano, as Regiões Metropolitanas, mas na prática isso não ocorreu dadas as já mencionadas dificuldades de coordenação intergovernamental (Souza, 2004).

Em suma, a natureza e objetivos dos projetos e estratégias espaciais durante o Desenvolvimentismo-militar estão reunidos nos quadros 3.5 e 3.6.

Quadro 3.5) Estratégias Espaciais do ENwC (ou Desenvolvimentismo Espacial)

Linhas Gerais: nacionalização; concentração; homogeneização-ecumenização; integração.		
Seletividade Espacial	Sudeste:	concentração: ISI (1955-1980)
	Nordeste:	equalização/estabilização (1959 – 1964); ISI (1974)
	Norte:	integração nacional (1967); modernização agrícola e exportação (1974)
	Centro Oeste:	integração nacional; modernização agrícola; exportação (1974)
Seletividade Escalar	Macrorregional	1959 - 1974
	Polos de Crescimento	1974

- **Brasília** (1960): promoveu uma ossatura de circulação no território
- **Zona Franca de Manaus** (1957): Extraterritorialidade. Sujeita a um regime tarifário especial, foi criada visando basicamente o mercado doméstico. Depende do nível de proteção tarifária do mercado doméstico. Concentrou a atividade industrial na montagem de produtos eletrônicos e aparelhos óticos, distanciando física e tecnologicamente a produção desses segmentos do complexo metal-mecânico. Pouca relação com a estrutura produtiva da região, de modo que sua implementação funcionou mais como uma política urbana de Manaus do que como política de desenvolvimento da Amazônia (Egler, 2010; Bercovici, 2003).
  - **Cidades Médias:** Facilitar a interiorização do desenvolvimento. Articulação “suave” com o *hinterlândia* e a rede urbana. Funções de relação e intermediação. Capacidade de absorção e retenção de migrantes. Na prática, promoção de uma “desconcentração concentrada”, privilegiando os grandes centros do Centro-Sul (Amorim Filho e Serra, 2001).
  - **Criação de Novas Cidades:** “Malha sócio-política”. Resultado da ampliação da divisão social do trabalho, da necessidade de amenizar tensões entre o urbano e o rural e do poder de compartimentação do território por agentes dominantes. Entre fins dos anos 1960 e fins dos anos 1970, concentração da criação de cidades no Centro-Oeste, como parte da estratégia de

integração nacional e modernização agrícola.

- **Fundos Constitucionais e Fundos de Investimento regionais:** No primeiro caso, destacam-se os fundos de participação de Estados e municípios, cujas alíquotas foram reduzidas após a Reforma de 1966/7 e gradualmente recuperadas após 1974, quando foram mais direcionados a regiões atrasadas. O segundo tipo refere-se à administração dos programas de incentivos fiscais regionais, realizada pelas Superintendências Regionais.

- **Sistema de equilíbrio horizontal do sistema fiscal,** que transfere recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas através dos fundos de participação. O sistema tributário é altamente interdependente, o que faz com que todas as vezes que a economia de Estados mais ricos desacelere, os efeitos sejam logo sentidos nos Estados mais pobres (Souza, 1998).

- **Relações Intergovernamentais rígidas:** A condicionalidade das transferências intergovernamentais e os convênios realizados visavam a aplicação em áreas privilegiadas pela União, com destaque para a alta participação de gastos com capital.

- **Empresas Estatais:** Provisão da infraestrutura citadina necessária à dinâmica industrial e urbanização (energia elétrica, saneamento, habitação e telecomunicações). Provisão dos meios de produção de consumo generalizado na cadeia produtiva através de *holdings* federais, como insumos intermediários. Atuando principalmente na petroquímica, mineração e siderurgia. Solda a articulação entre capitais privados nacionais e internacionais (Oliveira, 1990).

- **Polos de Crescimento:** De ampla aceitação no Brasil, acabaram adotados também como polos agro minerais ou agrícolas.

- **Bancos Regionais de Desenvolvimento**

- **Especulação com terras:** Esta sempre foi uma estratégia privilegiada pelo Estado em seus pactos com as elites territorialistas e urbanas, possibilitando não apenas uma reserva garantida de acumulação, mas também regulando a distribuição de poder no bloco hegemônico.

### Quadro 3.6) Projetos Espaciais do ENwC (ou Desenvolvimentismo Espacial)

#### Linhas Gerais: Centralização financeira e administrativa.

- **Esmaecimento da Federação (1966) x Revitalização da Federação (1974)**
- **Descentralização controlada (*top down*) em 1974 e transferência de poder aos Estados.**
- **Intervenção federal na nomeação de governadores e prefeitos de áreas estratégicas. Prefeitos das capitais nomeados pelos governadores.**
- **Sobre representação dos Estados e das regiões menos desenvolvidos: possuem maior representação proporcional na Câmara dos Deputados vis-à-vis as regiões Sul e Sudeste, como forma de compensá-los pela hegemonia do Sudeste (desde 1932, ver Souza, 1998). Alteração das regras eleitorais (Pacote de Abril), ampliando a sobre representação para fortalecer o governo.**

#### **Manipulação das Fronteiras Internas:**

- **criação de territórios e Estados : engenharia política para fabricar maiorias.**
- **criação de municípios: ordenação racional do território; possibilitar a presença da União em áreas pouco urbanizadas e estratégicas; controle de conflitos sociais e políticos nessas áreas; “malha técnico-política”.**

**Relações intergovernamentais rígidas:** Tutela da União sobre Estados e Municípios a partir da maior concentração de recursos e poderes. Estrutura centralizada não viabilizava a cooperação. Grande diferença espacial na oferta de serviços públicos, dado o sufocamento fiscal de alguns Estados e municípios. A partir de 1974, a dependência em relação à União passa a se manifestar mais pelos empréstimos do que pelas transferências condicionadas.

**Superintendências Regionais:** Após a breve experiência de um federalismo cooperativo através da SUDENE, consolidou-se uma estrutura administrativa centralizada, com pouca representação popular.

**Regiões Metropolitanas:** Prejudicadas pelo baixo nível de cooperação nas relações intergovernamentais. Maior preocupação com a segurança de áreas estratégicas do que com o desenvolvimento urbano.

### **3.11) Conclusão**

Antes de assinalar as contradições na regulação do desenvolvimento desigual, cumpre sintetizar brevemente os resultados das políticas espaciais empreendidas. Em relação à questão mais geral da desconcentração industrial regional, pode-se argumentar que os resultados foram ambíguos, dada a variedade de estratégias implementadas e as seletividades espaciais que as orientaram, além da decisão de evitar transferência de capital e recursos que prejudicasse a eficiência global da economia. Assim, concordamos como Bercovici (2003) a respeito da não intencionalidade clara, ou melhor, da ausência de prioridade do Estado na promoção de políticas de desconcentração industrial. No entanto, conforme argumenta Egler (1996), ao fim dos anos 1980 o país apresentava estruturas produtivas regionalizadas especializadas e diferenciadas, com razoável grau de complementariedade entre elas, sendo inadequada uma análise baseada em relações centro-periferia. Apesar de a indústria continuar fortemente concentrada no Sudeste, principalmente nos setores de bens de capital e consumo durável, a indústria de bens intermediários, especialmente a química, consolida-se e apresenta padrão bem menos concentrado, com destaque para a produção no Nordeste. Além disso, destaca-se uma produção razoável de bens de consumo duráveis e de capital na Região Norte - devido à Zona Franca de Manaus - e a instauração de um moderno complexo agroindustrial no centro-oeste. Paralelamente aos efeitos desses polos de dinamismo sobre as estruturas produtivas regionalizadas nos quais se inserem, verifica-se o surgimento de poderosos grupos econômicos regionais, que passariam a ter influência política significativa nos rumos das políticas econômicas.

Não obstante esses avanços, algumas questões permaneceram insolúveis, enquanto novos problemas surgiram. No que tange ao Nordeste por exemplo, “a questão regional por excelência”, cumpre assinalar que o tipo de industrialização foi concentrador em termos de escala do capital, uma vez que os incentivos fiscais não beneficiaram pequenos e médios capitais. Ademais, a modernização alcançada não significou uma mudança na “sociabilidade geral e nas estruturas mais localizadas de poder” (Oliveira, 1990), como se verificava pelo alto peso do setor

agropecuário sobre a população ocupada. O padrão industrial continuaria regido pela dependência e complementariedade em relação à indústria do Sudeste (Bercovici, 2003).

A metropolização chegaria com algum atraso, mas nos 80 a concentração urbana e seus problemas se reproduziriam no Nordeste e no Norte, expondo o fracasso da PNDU. O desenvolvimento de uma classe média urbana opositora nas regiões atrasadas teve relevância crucial na luta pela democracia e derrocada do regime autoritário. Por outro lado, a aposta do II PND numa aliança com oligarquias não capitalistas também cobrou seu preço; além de serem mais orientadas por uma racionalidade substantiva, quando os investimentos das estatais atrasaram ou arrefeceram, as elites regionais juntaram-se a sua contraparte capitalista e aumentaram a “solidão” do Estado.

A modernização limitada das economias e elites regionais promovida pelos investimentos em infraestrutura do II PND teve outra consequência problemática: serviram como uma base para que estes Estados praticassem a guerra fiscal alguns anos mais adiante (Abrucio e Costa, 1998). Além disso, a desconcentração industrial baseada principalmente em segmentos intensivos em recursos naturais foi um facilitador para que essas regiões buscassem uma integração passiva e baseada em *commodities* após a liberalização comercial seguida da quebra dos encadeamentos produtivos inter-regionais.

O que ficaria mais nítido, no entanto, seriam as tensões e os efeitos deletérios do “federalismo de impasse”, resultado do maior poder adquirido pelos governadores, sobretudo após as eleições de 1982. A partir de então teria início a segunda onda de descentralização, agora de natureza *bottom up*. O federalismo de impasse, não obstante, foi marcado por elevado endividamento e agravamento das finanças estaduais e pelo estabelecimento de relações que barrariam as reformas fiscal e tributária até o Plano Real, em 1994.

Com base no que discutimos, podemos afirmar que o II PND foi também uma tentativa de aperfeiçoar os mecanismos de regulação espacial do desenvolvimentismo, o que não significa necessariamente enfrentar o problema da produção do desenvolvimento desigual. Com efeito, o que ocorreu foi o reconhecimento dos custos políticos de uma centralização tributária autoritária e da necessidade do Estado desenvolver as regras de seleção de novos interesses para não ficar “trancado” em determinadas trajetórias, o que implicou em ampliar a sua condição como *local* de estratégias. Paralelamente ao estabelecimento dessas regras, o poder do Estado foi exercido por meio da busca por uma coerência entre suas estratégias e projetos espaciais. Em

algumas áreas esta coerência foi alcançada, como na integração nacional via modernização agrícola do Centro-Oeste e a política de criação de municípios na região; ou na relação entre a revitalização da Federação e a ampliação das alíquotas dos Fundos de Participação e criação dos Fundos de Investimentos Regionais, como o FINOR. Em outros momentos, a coerência foi apenas temporária, como no aumento da representação das áreas atrasadas, com suas elites conservadoras, e a maior participação das empresas estatais nessas regiões; ou entre a descentralização “controlada”, com o fim das condicionalidades sobre as transferências e a perda do controle dos governadores sobre as finanças estaduais.

Em todo caso, da mesma maneira em que fracassou ao recalibrar o modo de regulação da economia para dar prosseguimento à ISI, o II PND também falhou em promover uma normalização do alcance espaço-temporal da regulação, ou seja, em fornecer um horizonte de decisões razoavelmente convergente e estável aos agentes. Ademais, mesmo com uma proposta desconcentradora, não conseguiu eliminar os padrões de desenvolvimento espacial desigual que se manifestavam e ainda aprofundou algumas dessas tendências, além de produzir outras.

Assim como ocorreu com o KNWS, o ENwC que surgiu durante o pós guerra também se sustentava em novas formas de organizar, produzir e transformar o espaço político-econômico, sendo o problema de regular e reproduzir o desenvolvimento desigual crucial na produção das novas formas de espaço do Estado (ver Brenner, 2004). A “arquitetura regulatória” do desenvolvimentismo espacial era composta por diversos projetos e estratégias espaciais do Estado, cujas projeções escalares e territoriais correspondiam ao equilíbrio de forças no bloco hegemônico e às formas de seletividade estrutural e estratégica do Estado. Em linhas gerais, verificou-se uma forte regulação política centralizada dos espaços urbanos através da dependência de recursos e transferências e negociações “bilaterais” que promoviam uma ampla diferenciação espacial na oferta de serviços. O ENwC sustentava-se também na extensão de seu controle para áreas pouco habitadas e estratégicas através da criação de municípios. Apesar de vultosos investimentos em infraestrutura, as estratégias espaciais do Estado priorizaram a busca de economias de aglomeração essenciais para o modelo ISI e a ocupação/exploração do território *vis a vis* a equalização da distribuição da indústria e serviços no mesmo. Essa combinação teve impactos na (re)produção e sancionamento de ambientes construídos e padrões de uso do solo característicos, marcados pela especulação, segregação, periferalização e informalidade.

O tipo de regime de regras interestadual nacionalizado que cobria as cidades, regiões e outros espaços subnacionais consistia nas transferências, empréstimos, convênios, fundos de participação e fundos de investimento regionais, além das relações federativas, e contribuía para reforçar a dominância da escala nacional.

Sem embargo, em meio ao rompimento de solidariedades prévias mantidas seja através de uma estratégia de acumulação incapaz desde o início de ser duradoura; ou seja pelos conflitos que se intensificavam e cruzavam o aparelho do Estado ameaçando o projeto hegemônico desenvolvimentista, novos agentes e relações ganhavam relevância. O período de crise que se assomava oferecia a esses agentes possibilidades estratégicas e horizontes de ação distintos, o que tornava difícil precisar as condições para uma nova estabilização. Entre esses agentes, podemos destacar os governadores, o empresariado e a sociedade civil organizada, como no novo sindicalismo e no movimento municipalista.

No início dos anos 1980, todos já alegavam seus motivos para “abandonar” o Estado Desenvolvimentista: os primeiros pressionavam por maior transferência de recursos fiscais e usavam seu poder de veto e influência no movimento democratizante como elementos de pressão pelo aumento dos limites de endividamento; o empresariado já demonstrava uma insatisfação com a exclusão no processo decisório e com as medidas recessivas para contornar a crise. Em fins dos anos 1970, a postura dos empresários era do tipo: “isto não é comigo, uma vez que não fui eu quem decidiu os rumos dos acontecimentos” (Dias e Aguirre, 1993). No entanto, com o lançamento do manifesto contra a estatização em 1979, o ataque dos empresários ao Estado já seria mais nítido, apesar da ausência de um programa coerente de reformas. A sociedade civil, mais urbana e complexa após a rápida industrialização do país organizava-se num “novo corporativismo” no qual, além da proeminência do novo sindicalismo, surgem diversos tipos de associações profissionais, de estudantes e municípios. Nesse contexto, esses grupos sociais se negarão a continuar apoiando um modelo de crescimento autoritário e desigual, sendo que a reversão na tendência de crescimento romperia o compromisso institucionalizado que sustentava o regime.

Será dessa forma que a crise do desenvolvimentismo, democratização, descentralização e neoliberalismo convergem na reestruturação do Estado. Embora seja possível - e de certa forma desejável - assinalar eventos importantes nas formas descoordenadas e muitas vezes contraditórias que realizariam o ataque ao Estado Desenvolvimentista, tais como o

manifesto contra a estatização de 1979, a eleição dos governadores em 1982, a moratória mexicana e crise da dívida em 1982, as reformas fracassadas de Collor de Mello em 1989 e, finalmente o *roll back* “exitoso” através do Plano Real em 1994; seria incorreto assinalar algum marco definitivo do neoliberalismo no Brasil. Com efeito, a neoliberalização, enquanto processo de reestruturação permanente e contraditória de uma governança pró-mercado, tem origens em múltiplos espaços, escalas e circuitos interconectados e mais importante do que apontar algum marco é tentar reconstruir esse processo, ou seja, rastrear as geografias históricas do neoliberalismo. Dessa forma, seria inadequado pensar numa hegemonia neoliberal sacramentada, pois o neoliberalismo é sempre uma hegemonia incompleta, obrigada a se adaptar, evoluir e conviver com seu “outro” (Peck, 2010). Tem, portanto, uma face híbrida e contingente.

A caracterização de uma hegemonia neoliberal também pressupõe uma transição dicotômica entre desenvolvimentismo/neoliberalismo. Esse tipo de transição leva a descrições do tipo “tudo mudou ou nada mudou” e costuma colocar o novo em oposição às características do antigo, evitando o necessário engajamento com um mundo “complexo e diferenciado” (Larner, 2011). Dito de outra forma, se em alguns momentos certos tipos de “transições de épocas” podem ser recursos analíticos válidos, esses não se aplicam ao neoliberalismo.

No caso do avanço da neoliberalização no Brasil, esse tipo de “pensamento de época” é também ilusório na medida em que oculta a intensa experimentação manifesta nas formas de ataque, resistência, co-evolução e penetração do neoliberalismo no Estado Desenvolvimentista em meio a sua crise e à complexificação da sociedade ao longo de toda a década de 1980. Ademais, é um tipo de raciocínio que confunde mais do que explica a evolução atual do neoliberalismo e sua relação com um “novo desenvolvimentismo”. Por esses motivos, defendemos uma análise mais nuançada dos efeitos de conservação-dissolução das estruturas e formas institucionais, tal como propomos anteriormente.

## CAPÍTULO 4 - (DES)NEOLIBERALIZANDO O BRASIL(?)

### 4.1) Introdução

Neste capítulo apresentaremos os principais vetores de penetração e difusão do neoliberalismo no Brasil e discutiremos seus efeitos sobre os projetos de reescalonamento do Estado levados a cabo no país. Nesse sentido, tentaremos apresentar as complexas relações entre neoliberalização, descentralização, devolução e reescalonamento. Com a crise do fordismo atlântico e do desenvolvimentismo, os projetos necessários de reestruturação do Estado envolveriam mudanças na sua territorialidade, ou na organização espacial do seu aparato.

Como veremos, a década de 1980, longe de ser uma década perdida, foi marcada por intenso aprendizado institucional e democrático e por lutas entre projetos concorrentes de desenvolvimento. O desenrolar dessas lutas, em que diversos segmentos tentarão preservar e institucionalizar elementos do desenvolvimentismo enquanto outros atores tentarão a imposição de uma ordem neoliberal, determinará o *timing* e moldará a trajetória da neoliberalização e do reescalonamento do Estado. Nesse momento de intensa experimentação e de relações entre agentes com estratégias multiescalares, o reescalonamento não deve ser entendido com base numa ordem escalar que estabilizaria um regime de acumulação, mas sob os processos mais instáveis e contraditórios de *roll back* e *roll out*<sup>90</sup>. Embora seja possível em geral diferenciar esses momentos, bem como a intensificação da neoliberalização associada a cada um deles, uma tentativa de periodização não deve excluir a sobreposição de ambos no tempo e no espaço, até pela própria natureza relacional do neoliberalismo e sua necessária evolução espacialmente desigual (Peck, 2010).

Esse capítulo, além da introdução, está organizado da seguinte forma: na segunda seção apresentamos uma análise comparada dos processos de descentralização e reescalonamento no México e na Turquia, países com algumas características semelhantes em relação ao Brasil (regimes autoritários e transição democrática, adoção de estratégias de ISI). A seguir, discutimos as formas de penetração do neoliberalismo no Brasil, ao longo dos anos 1980. Na quarta e quinta seções analisamos os momentos de *roll back* e *roll out*, e finalmente discutimos um possível retorno ao desenvolvimentismo.

---

<sup>90</sup> Como pretendemos deixar nítido adiante, a dialética entre *roll back* e *roll out* não se assemelha aos movimentos descritos de fuga para frente do Estado Desenvolvimentista. No primeiro caso, está em questão um momento destrutivo, enquanto o *roll out* é um momento proativo de re-regulamentação.

#### 4.2) A Segunda onda de descentralização (1982-1994)

Em parcela significativa da literatura nacional, o tratamento da descentralização surge como parte da discussão sobre o federalismo, embora alguns estudos também considerem suas relações com a consolidação da democracia, a reforma do Estado e a globalização (Souza, 1998). É necessário, no entanto, expandir esse tratamento para os processos de reescalonamento decorrentes da neoliberalização, ainda que isso envolva desafios analíticos adicionais. Conforme já argumentamos, a segunda onda de descentralização no Brasil tem uma natureza *bottom up*, sendo provocada pelo fortalecimento de centros de poder subnacionais que passaram a enfrentar o ajuste espaço-temporal imposto pelo ENwC. A relação entre descentralização e reestruturação neoliberal do Estado é complexa e a comparação com processos ocorridos em países que possuem certas características semelhantes pode lançar luz sobre alguns padrões de reescalonamento do Estado.

No México e na Turquia, a primeira onda de descentralização ocorreu no início da década de 1980 e a segunda em meados dos anos 1990 e em ambos os casos foram consequências de pressões das frações de capital locais e das suas estratégias de inserção internacional<sup>91</sup>. O tipo de representação corporativista nos países e a distribuição espacial desses capitais foram elementos fundamentais para explicar suas reivindicações e a capacidade de pressão sobre o Estado. No caso mexicano, havia três grandes regiões industriais (Centro, Oeste e Norte). Os capitalistas do Norte, historicamente favoráveis a maior liberalização comercial e estreitamento das relações com os EUA, pressionaram através de suas organizações de negócios o governo central a promover a desconcentração de investimentos na região central (Cidade do México) e a descentralizar o poder para os governos locais, o que facilitaria o dinamismo dessas áreas. Com a crise da ISI em meados dos anos 1970, as *maquiladoras* do norte apresentaram forte crescimento, o que aumentou seu poder político e o apelo da estratégia descentralizadora e participativa como solução para as políticas sociais. A primeira onda de descentralização atendeu assim à demanda de frações de capital por maior competitividade (neoliberal) e da classe trabalhadora por mais participação democrática. A ausência de recursos para os programas regionais de desconcentração industrial acarretou na maior liberdade de crédito para os governos subnacionais, que se encontravam fortemente endividados à época da crise financeira de 1995.

---

<sup>91</sup> Nessa discussão nos valem amplamente do trabalho de Topal e Bayırbağ (2011).

Como resultado, houve renegociação das dívidas e transferência de fundos para os governos subnacionais, com a expectativa de que estes aumentassem suas receitas através de novas atividades e impostos locais. Esta esperança foi sustentada pelo “efeito Nafta” que estimulou maior descentralização para aproveitar as oportunidades das regiões mais dinâmicas. A descentralização fiscal foi acompanhada da descentralização das atividades de planejamento regional e desenvolvimento, buscando uma maior integração entre os níveis de governo.

Na Turquia, a ISI e sua seletividade espacial também provocou conflitos regionais e intra-burgueses. Havia também naquele país um esquema nacional de representação corporativista que agregava as demandas de diferentes frações de capital, embora privilegiasse os capitalistas de Istambul. Assim, existia uma frente de batalha para os industrialistas “rivais” da região de Anatólia na escala nacional contra a região priorizada pelo modelo de ISI. Mudanças no sistema corporativista após um golpe de Estado pró-neoliberal em 1980 abafaram demandas *bottom up* contra a exclusão de certos grupos regionais de capitalistas. O novo regime adotou uma política voltada para exportações e que deu maior destaque para a renda urbana na nova estratégia de acumulação, através dos investimentos em infraestrutura que favoreciam a especulação e o setor financeiro. Assim, alterou o balanço de poder entre as frações de capital, com perdas para os industrialistas e principalmente a pequena indústria. Ocorreu uma recentralização da formulação de políticas, porém uma descentralização de sua implementação, com maiores poderes e recursos para municípios metropolitanos. A nova estratégia de acumulação era espacialmente seletiva, na medida em que a promoção de exportações favorecia os capitalistas baseados em Istambul. Contudo, com a reabertura política em 1991, novas formas de organização corporativas surgiram favorecendo o pequeno capital. Ademais, o descontentamento com as políticas neoliberais anteriores promoveram um aperfeiçoamento (*roll out*) do neoliberalismo, associado à descentralização administrativa, flexibilização do trabalho, reforma pró mercado da seguridade social e programas massivos de revitalização urbana. Cumpre mencionar ainda a criação de novas agências regionais como exigências da União Europeia, mas essas funcionam apenas como braços locais dos governos centrais.

Em suma, os dois casos ilustram como as instituições do Estado deixaram de se preocupar com o equilíbrio regional para oferecer ambientes favoráveis aos negócios. Em ambos os países, as frações de capital localizadas em áreas mais dinâmicas e internacionalizadas forçaram a descentralização, de modo que as políticas descentralizadoras funcionaram para

reconstituir políticas estatais neoliberais com funções do Estado reescaladas (Topal e Bayırbağ, 2011).

Os processos de descentralização no Brasil seguiram lógicas distintas. Neste país, as relações entre o Estado e sociedade não se deram através de consensos corporativistas amplos na escala nacional. Ademais, o corporativismo no Brasil sempre foi marcado por um viés autoritário e pela tentativa do governo de prever conflitos, ao invés de negociá-los. Segundo Schwartzman (1987), o corporativismo brasileiro não adotou o princípio da representação política territorial e foi marcado pela sua vinculação ao Estado. Para o autor, “A limitação congênita do corporativismo brasileiro, assim como de todos os corporativismos de tipo fascista, foi que se tratou de implantá-los e manipulá-los de cima para baixo, o que significou, na prática, matá-lo no berço” (idem). Destarte, a representação de interesses regionais deu-se não pelo corporativismo, mas pelas redes de patronagem e clientela ou de forma mais ocasional através dos “anéis burocráticos”.

Ademais, não se verificou no Brasil, ao contrário do que houve no México e na Turquia, a existência de capitais industriais regionais consolidados e opositores à seletividade espacial concentradora implícita na ISI. Como vimos, a atuação do Estado na organização da concorrência interregional de capitais implicou no uso de violência contra capitais regionais e o processo de abertura das regiões garantiu a sua subordinação e dependência à região central, processo que só seria parcialmente contrabalançado durante o II PND. O modelo de desenvolvimento regional adotado ao longo do desenvolvimentismo espacial priorizava a concentração de capitais, o que reduzia o peso da oposição de pequenos capitais, ainda mais dificultada pela ausência dos canais de representação adequados. Dessa forma, as pressões para a primeira onda de descentralização não partiram de frações de capital regionalizadas ou de lutas inter ou intra burguesas, mas da decisão política do governo central e da mudança da estratégia de acumulação nacional para dar prosseguimento a ISI, o que implicava numa necessária desconcentração industrial. A segunda onda de descentralização também não foi capitaneada por razões econômicas, mas da contestação política ao poder central e foi “arrancada” após um processo que incluiu novas regras de transferências fiscais, mudanças nas regras eleitorais e culminou com maior poder conferido aos governadores estaduais.

A emergência de novos centros de poder subnacionais no interior do Estado – sobretudo os governadores dos Estados mais fortes e os prefeitos das capitais, num primeiro

momento - resultou num quadro de multipolaridade, ou seja, na existência de vários centros de poder soberanos competitivos e desiguais que viriam a ameaçar o ENwC (ver Abrucio e Costa, 1998; Souza, 1998). Se, a partir de 1982 os governadores cumpriram papel de sujeitos políticos em prol da democratização, o poder de barganha que acumularam converteu-se também num poder de veto que travava as reformas do Estado. Esse poder de veto manifestava-se através da influência que os governadores exerciam sobre as bancadas dos seus Estados no Congresso Nacional. Além da negociação pela aprovação de medidas federais, a barganha entre os governadores e o governo federal passava pela: i) indicação de dirigentes para a burocracia federal e para a diretoria de empresas estatais; ii) aporte adicional de recursos e empréstimos para os Estados, representando uma série de conquistas das prerrogativas tributárias culminando na Constituição de 1988. Por exemplo, houve a ampliação da base de incidência do ICMS e a autonomia dos Estado em fixar suas alíquotas; c) renegociação das dívidas dos Estados com o governo federal, com os bancos comerciais estaduais de propriedade dos Estados, com instituições internacionais e com o sistema financeiro controlado pelo governo federal (Souza, 1998).

Com efeito, a rolagem das dívidas estaduais reforçava o caráter predatório das relações entre os governadores e o governo federal. Como vimos, o problema do endividamento estadual começou com a flexibilização e incentivo aos endividamento externo em 1975, mas tomava maior proporção com o uso dos bancos estaduais com gastos eleitorais (por políticos da situação) em 1982 (Abrucio e Costa, 1998). A partir de então, os governadores conseguiram impor a rolagem favorável da dívida em todas as negociações<sup>92</sup>, o que incluiu a federalização de parte da mesma após a “explosão” decorrente da crise da dívida externa. As dívidas estaduais e as relações com o sistema financeiro oficial implicavam em séria ameaça à política macroeconômica e o poder emissor “de fato” dos bancos estaduais (Kugelmas e Sola, 1999) acarretava em pressões inflacionárias.

O federalismo predatório implicava, portanto, num ataque ao ajuste espaço-temporal desenvolvimentista e na tentativa de imposição de novos ajustes espaço-temporais subnacionais, nos quais seus custos seriam repassados ao governo federal. Assim, os Estados escaparam dos sacrifícios da reforma fiscal e contribuíram com a elevação da inflação, o que lhes proporcionava um ganho individual temporário pelo descasamento entre receitas indexadas e despesas.

---

<sup>92</sup> Cabe lembrar que os estados mais endividados eram justamente os mais ricos.

Através destes arranjos, os governadores mantinham seu padrão irresponsável de gastos e manipulavam as empresas estaduais para fins eleitorais, como “cabide de empregos” ou moeda de troca nas relações de patronagem. Além disso, “ a força dos governadores tem criado padrões adicionais de relações intergovernamentais, nos quais estruturas e processos extraparlamentares e extra constitucionais passam a ser tão importantes quanto estruturas e processos constitucionais e parlamentares” (Souza, 1998), sendo o jogo de indicações para cargos executivos uma de suas expressões. O novo ajuste espaço-temporal promovido pelos governadores se baseava também na descrença em relação à correção dos desequilíbrios regionais, o que facilitava o jogo não-cooperativo. Essa situação abria o leque para que os Estados médios modificassem o destino dos investimentos (algo improvável durante a ISI), só que através de uma competição selvagem cuja maior expressão é a guerra fiscal (Abrucio e Costa, 1998).

Embora a Constituição de 1988 tenha equacionado a questão dos recursos para os Estados, não equacionou a questão das dívidas, tampouco a da definição clara das competências dos entes federativos. Ademais, o problema da guerra fiscal pós-1989 ilustra o caráter dos conflitos federativos horizontais e verticais e da estratégia dos governadores à época: esta era baseada em seu comportamento maximizador, individualista e detentor de uma agenda oculta (Rodriguez, 1994), o que sugere um horizonte estratégico curto e pouco espaço para interação e aprendizado. Essas características, conquanto tenham promovido uma mudança nas estruturas espaciais ao longo de uma década, representaram uma vulnerabilidade futuramente explorada no processo de ajustamento.

O colapso das finanças estaduais desencadeado no início dos anos 1990<sup>93</sup> e as melhores condições econômicas e políticas possibilitadas pelo Plano Real forneceram a oportunidade para o governo federal reformar institucionalmente o modelo federativo. Além da crise fiscal, essa reforma teria que ser feita num contexto de internacionalização da economia e maior aceitação de políticas neoliberais.

Com base no que foi exposto, podemos avançar as seguintes proposições:

i) ao contrário da primeira onda de descentralização (1974-82), comandada pelo governo, a partir de 1982 tem início um processo de *devolução*, entendido como transferência

---

<sup>93</sup> O colapso das finanças estaduais no início da década de 90 foi provocado pela recessão, corte dos investimentos federais nos estados; funcionalismo inchado; secamento das fontes de financiamento federais e internacionais; e guerra fiscal (Abrucio e Costa, 1998).

efetiva de poder para a escala estadual. Esse processo, de forma semelhante ao que ocorreu em diversos países, foi uma resposta a pressões “de baixo” e de “cima” (MacKinnon, 2009). No entanto, as pressões locais não se originaram prioritariamente de frações de capital regionais em busca de maior flexibilidade ou liberalização produtiva; e as pressões de cima não foram provocadas por blocos econômicos supranacionais ou de um capital internacional em busca de maior mobilidade. No Brasil, essas pressões foram consequências *indiretas* do ajuste imposto pelo FMI após a crise da dívida, cujo resultado foi a restrição financeira do governo federal aos Estados e municípios. A crise política entre o governo federal e os níveis subnacionais culminou no aumento das transferências do FCE e FCM em 1983 e em progressiva melhora do poder de barganha estadual (Sallum Jr, 1996);

ii) o processo de devolução se fortaleceria com a Constituição de 1988, mas não foi caracterizado pela tendência neoliberal de diminuição do *welfare* através do repasse das funções para escalas subnacionais. Na verdade, verificou-se um aumento do gasto com *welfare* depois dessa mudança, apesar de espacialmente desigual<sup>94</sup> (Abrucio, 2005). A adoção de funções “desenvolvimentistas” pelos Estados locais foi um mero paliativo que ocorreu mais por iniciativa própria desses governos diante da crise do Estado Desenvolvimentista. A devolução só seria completa, no entanto, com a descentralização de recursos e clara atribuição de competências, mas a última não ocorreu, sobretudo no que tange ao nível estadual;

iii) No período de devolução até 1988, as pressões descentralizadoras, dada a natureza das alianças políticas, eram mais no sentido democratizante do que da modernização gerencial do Estado. Havia uma cultura política, inclusive dos movimentos sociais, depois de mais de duas décadas de ditadura, fortemente municipalista na década de 1980, com inovações participativas e de gestão, que colocaram o neolocalismo em segundo plano até a década de 1990, quando esse foi potencializado pela abertura econômica (Melo, 1996).

iv) Ao contrário do que aconteceu em outros países, no Brasil a devolução não privilegiou nem as regiões, nem o nível de governo estadual, que foram esvaziados por uma política econômica que não reconhecia seus papéis estratégicos.

v) a devolução de poder efetiva (com efeitos econômicos e sociais positivos e redução de desequilíbrios espaciais) para níveis de governo subnacionais dependeria do fortalecimento e

---

<sup>94</sup> Melo (1996) argumentava que os efeitos sobre a qualidade do gasto com saúde eram ambíguos, e que havia uma melhora com a descentralização de serviços de assistência social.

criação de outras escalas de governança, como macro e mesorregiões, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, regiões fronteiriças, etc.

Para entender como ocorreram esses processos retomaremos a seguir a discussão sobre a neoliberalização no Brasil.

#### **4.3) Anos 1980: Inércia ou Experimentação?**

Além da alteração nas relações de poder da federação, o Estado Desenvolvimentista foi atacado em diversas direções durante os anos 1980. Nesse sentido, é preciso entender a reestruturação do Estado como um fenômeno político relacionado ao neoliberalismo, ou seja, como um projeto político destinado a naturalizar algumas condições tais como o livre comércio, flexibilização do trabalho, austeridade do setor público e baixa inflação (Peck, 2001). Certamente, há políticas e transformações legítimas e há também resistências à instauração de uma governança pró-mercado em certas áreas. Não obstante, a partir do momento em que se instaura uma crise de hegemonia, políticas e discursos neoliberais se infiltraram no aparelho do Estado promovendo uma série de reformas e influenciando o rumo de processos como a democratização, a descentralização e a abertura externa. Essas reformas não foram lineares, sendo mais adequado entendê-las como um processo em zigue-zague, de tentativa e erro, que encontrava obstáculos, sobretudo nos defensores da antiga ordem desenvolvimentista e resultavam de alianças particulares entre grupos de interesse domésticos e estrangeiros e da hibridização com instituições locais. Não seria possível, *a priori*, aplicar uma teoria do neoliberalismo ao caso brasileiro e comentar resultados prováveis. Na verdade, essa teoria não existe, dado que o neoliberalismo só pode ser entendido por experiências concretas, que o reformatam. Nesse sentido, a análise do próprio processo de neoliberalização no Brasil tem muito a informar sobre a evolução multiescalar e as genealogias do neoliberalismo, dada a sua natureza relacional. Ademais, é só através do estudo do “neoliberalismo realmente existente” (Brenner e Theodore, 2002) que as contradições em relação ao que seria um utópico e irreal neoliberalismo “puro” vêm à tona. É dessa forma que propomos o entendimento das transformações envolvendo a democratização, o avanço do mercado, a descentralização e o reescalonamento do Estado. Também pretendemos apontar o equívoco de resumir a neoliberalização do Brasil ao Consenso de Washington, o que fica nítido se olharmos “para trás” e “para frente” deste.

Embora tenha surgido de um amplo e legítimo movimento popular, a forma como se desenvolveu o processo de democratização no Brasil denota uma articulação com o neoliberalismo. A inexistência de um amplo consenso social garantido por um pacto corporativista nacional (como ocorreu no México) dificultou uma reorientação da política e condicionou as mudanças institucionais. A herança institucional brasileira, baseada em relações frágeis entre o Estado e a sociedade civil acarretava em maiores dificuldades em construir consensos distributivos. Dessa forma, no Brasil, a societalização e legitimação do desenvolvimentismo eram dadas pelo crescimento, não por uma sociedade civil coesa na escala nacional. Assim, optou-se pela continuidade da via da industrialização, mesmo nos anos 1980. Essa continuidade seria marcada pela resistência à abertura econômica e temor à desindustrialização. Em outras palavras, o peso da herança institucional fez com que se optasse pela preservação da economia e transformação da política<sup>95</sup> (Marques Pereira e Théret, 1997). Nos anos 1980, o Brasil priorizou a democratização e o ajuste externo em detrimento da liberalização econômica e do ajuste interno. Entretanto, a democratização foi limitada à liberalização política e não logrou redefinir os estatutos sociais e privilégios inscritos na estrutura de poder. Tampouco enfrentou a necessidade de uma reforma fiscal, o que redundou na conversão da dívida externa em interna, em hiperinflação e financeirização, atingindo severamente os mais pobres. Como argumentam Marques Pereira e Théret (1997), a administração da inflação através de indexações (e dos mecanismos assimétricos implícitos) marcou uma opção pelo confronto entre o financeiro e o social e evitou que esse confronto ocorresse entre o financeiro e o produtivo. Em meio ao recrudescimento dos conflitos distributivos, o Estado, através de um “ativismo sem projeto” – que substituíra o voluntarismo anterior – buscava manter um equilíbrio entre industrialização e financeirização, que ia pendendo cada vez mais para o lado desta.

Em suma, durante a (suave) transição política sob os auspícios da elite e dos militares, a redistribuição de poder econômico foi excluída da agenda em troca da liberdade política (Saad Filho, 2010). O processo de democratização ocorrido no Brasil ilustra de forma particular uma identificação intrínseca que o ideário neoliberal realiza entre democratização

---

<sup>95</sup> O México, por possuir um sistema corporativista mais abrangente que lhe permitia atingir amplos consensos sociais, optou pela reforma econômica - com abertura externa e adesão ao monetarismo - e manutenção da ordem política. Apesar de já existirem divergências no tipo de ISI adotado, as escolhas tomadas por Brasil e México nos anos 80 teriam implicações duradouras e de difícil reversão, aumentando a diferença entre as trajetórias de crescimento dos dois países (Marques Pereira e Théret, 1997).

política e liberalização econômica, assumindo no caso um aspecto até mesmo mutualmente constitutivo. Segundo Saad Filho, essa identificação ocorre em três níveis:

First, the neoliberal economic transition was achieved through, and validated by, democratic means. Second, neoliberal policies support the democratic regime because they fragment the workers through higher unemployment, faster labour turnover, the repression of trade union activities, and the rise of economic insecurity. Under neoliberalism, the repression of working class activities becomes primarily 'economic' rather than 'political', as was the case under the dictatorship. Third, democracy is the best political regime for neoliberalism because it guarantees the stability and predictability of the 'rules of the game', making it more easily managed by the moneyed interests (Saad Filho, 2010, p.24).

Outro elemento importante na particularidade da transição política brasileira foi a realização de eleições subnacionais antes de eleições gerais ou do estabelecimento de um consenso nacional (Kugelmas e Sola, 1999). Esse fato, como discutimos, foi determinante na emergência dos governos estaduais como centros de poder opositores ao governo central.

No que tange à liberalização econômica e proeminência do mercado, é quase um consenso que a crise do Estado Desenvolvimentista está diretamente relacionada às contradições e exaustão do modelo ISI, uma vez que este era seu suporte (Diniz, 1992; Sallum Jr, 1994; Saad Filho, 2010; Medeiros, 2011; Bresser Pereira, 2006). Essas contradições manifestavam-se pelo: aumento da dependência externa; piora dos padrões de concentração de renda; diminuição da relação produto-capital; distorção produtiva em direção aos bens de consumo de luxo; limitação da criação de empregos e elevado custo fiscal relacionado à expansão do Estado. Embora estas contradições já ocorressem em inícios dos anos 1960, denotando a crise da ISI, o II PND representou uma tentativa de avançar nesse modelo, baseado em mudanças na estratégia de acumulação. No entanto, como vimos, o desajuste estrutural e espacial entre a estratégia de acumulação e o projeto hegemônico culminaria numa crise de hegemonia alguns anos depois. Essa crise ocorreu em 1983<sup>96</sup> e foi a convergência de três processos distintos: a eleição de governadores da oposição, em 1982, que pressionariam por maior abertura do regime e tentariam promover novos ajustes espaço-temporais nas escalas subnacionais; a crise da dívida mexicana, também em 1982, que escancarou a dependência financeira assumida desde o governo Geisel e cuja resolução marcou conflitos com o empresariado e os governadores e prefeituras; e a fragmentação do antigo corporativismo, dada a incapacidade do modelo anterior regular uma sociedade mais complexa. Trataremos a seguir do segundo ponto.

---

<sup>96</sup> Sallum Jr (1994) assinala 1983 como o ano de ruptura do bloco histórico que sustentava o desenvolvimentismo, devido ao início da campanha dos governadores pelas eleições diretas e a dissolução da maioria política que sustentava o governo no Congresso.

O acordo com o FMI para negociação da crise da dívida provocou cisões entre o empresariado e o governo e entre a tecnoburocracia e o governo, criando rachaduras no pacto desenvolvimentista<sup>97</sup>. Os empresários eram contra a desvalorização cambial e o ajuste recessivo, enquanto os tecnocratas, principalmente os empregados das estatais<sup>98</sup>, criticavam o corte de gastos, diminuição das tarifas e do financiamento e a redução dos salários do funcionalismo. Durante a crise da dívida, cisões ideológicas entre o empresariado também surgiam, sendo possível distinguir uma corrente identificada com o neoliberalismo e outra nacional-desenvolvimentista. A primeira, formada pelo setor financeiro, produtores agrícolas modernos e empresariado comercial apoiava o fim dos subsídios e das transferências para empresas estatais e priorizava a exportação, especialmente agrícola. Os nacional-desenvolvimentistas tinham a sustentação da maior parte da indústria privada nacional e burocracia empresarial do Estado e punham ênfase na reforma do sistema financeiro. Pretendiam incorporar os assalariados e prosseguir na integração produtiva autárquica, avançando em setores mais intensivos em tecnologia (Sallum Jr, 1994). Esta polarização ideológica marcaria a década de 1980 e seria administrada pelo Estado como parte da busca de um equilíbrio entre industrialização e financeirização.

Nesse período, a velha aliança desenvolvimentista oscilou entre o retorno ao desenvolvimentismo e a adesão ao neoliberalismo. Embora a crise de hegemonia continuasse sem resolução, “Apenas por volta de 1986/1988 é que, em meio à desagregação da herança varguista, os participantes do antigo pacto nacional-desenvolvimentista começam a reorientar-se politicamente” (Sallum Jr, 1999, p.26). Nesse momento, o empresariado já abandonava a ideia de reconstruir o Estado Desenvolvimentista e propunha uma maior associação com o capital estrangeiro. Passa então a assumir uma postura cada vez mais desestatizante e internacionalista, deixando a sós na defesa do “nacional” a burocracia estatal, sua antiga aliada no pacto desenvolvimentista, e setores do operariado. Se esta mudança de postura do empresariado não foi suficiente para solucionar a crise de hegemonia, representou um ajuste de rumo no que tange às relações entre capital privado nacional, capital privado estrangeiro, Estado e mercado. O empresariado nacional deu-se conta do anacronismo relacionado ao projeto de autarquia e da necessidade de se integrar de maneira mais ampla e produtiva às cadeias de valor internacionais.

---

<sup>97</sup> Embora o acordo com o FMI tenha sido interrompido no meio, o governo seguiu seu papel nas medidas de ajuste (Sallum Jr, 1994).

<sup>98</sup> Convém lembrar que o Setor Público Estatal foi se autonomizando em relação ao governo, o que significa que em certos aspectos as empresas estatais seguiam lógicas operacionais semelhantes às corporações privadas.

Essa mudança de rumo não foi, entretanto, reflexo de um projeto claro de adesão ao neoliberalismo. A improvável convivência de práticas corporativas com a ideologia neoliberal é uma das características da transição política e crise do Estado brasileiro. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que defendia maior abertura da economia e criticava o peso excessivo do Estado, o empresariado demandava a manutenção de subsídios, tarifas, incentivos e permanência da reserva de mercado. Assim sendo, sua adesão ao neoliberalismo não foi resultado de um projeto definido para a reestruturação produtiva, mudança do papel do Estado e internacionalização, nem consequência de alguma imposição externa, mas da ausência de capacidade interna para formular respostas alternativas diante do necessário processo de ajustamento (Diniz, 1992).

Não obstante a ausência de uma direção definida do empresariado, a influência ideológica neoliberal já se fazia presente no ataque dos monetaristas e neoclássicos ao pensamento keynesiano, desenvolvimentista e estruturalista. Uma das manifestações desta influência e, ao mesmo tempo, instrumento para sua difusão, é o surgimento no país de *think tanks* que propagavam as virtudes do livre mercado durante a Nova República. Formando redes de estreita colaboração com *think tanks* internacionais que tiveram papel crucial na formulação e difusão das ideias e políticas neoliberais, como a *Atlas Foundation*, *Heritage Foundation*, *Liberty Fund* e a própria Sociedade Monte Pellérin, os Institutos Liberais no Brasil – sustentados pelos setores mais internacionalizados do empresariado - tiveram participação importante na publicação e tradução de autores neoliberais, na promoção de encontros e na publicação de textos próprios sobre políticas públicas e reforma constitucional (Gros, 2003). A aceitação dessas ideias foi facilitada pela associação feita entre neoliberalismo e modernização, sendo esta uma categoria discursiva de enorme apelo histórico no Brasil e que foi apropriada anteriormente pelos projetos estatistas (Diniz, 1992).

Apesar da reorganização da classe empresarial abertamente contra o Estado Desenvolvimentista, ela não logrou converter seu crescimento sociopolítico em força político-institucional (Sallum Jr, 1999). Em outras palavras, sofreu algumas derrotas na Constituinte, como “a ampliação das limitações ao capital estrangeiro, o aumento do controle estatal sobre o mercado em geral e com a multiplicação dos mecanismos de proteção social aos funcionários, trabalhadores, aposentados e assim por diante” (idem, p. 27). A adesão do empresariado ao neoliberalismo não seria por si só suficiente para desmontar o ENwC, haja vista a resistência

dentro do Estado e a tentativa de manter algumas instituições desenvolvimentistas, como o planejamento e a subordinação da política monetária e fiscal à industrialização. Na verdade, não se tratou apenas de manter instituições existentes, pois a Constituição de 1988 foi uma tentativa de “constitucionalizar” diversos elementos da “Era Vargas”<sup>99</sup>.

Duas questões estavam pendentes de soluções para os proponentes do modelo neoliberal: i) a forma como se daria a articulação do capital nacional com o capital estrangeiro; e ii) a necessidade de penetrar no aparelho do Estado, rearticulando o bloco histórico e solucionando a crise de hegemonia.

No primeiro caso, a ambiguidade do empresariado em manter práticas corporativistas e adesão ao neoliberalismo durante a Nova República adiou o avanço da desregulamentação do mercado e da proposta de mobilidade internacional do capital. Com efeito, a questão da internacionalização tornou-se mais complexa do que um simples embate entre ISI e industrialização orientada para a exportação (Marques Pereira e Théret, 1997). Esse avanço só seria possível com uma rearticulação das finanças, indústria e setores exportadores no bloco no poder, que resolvesse a crise de hegemonia. Isso envolveria mais do que uma sintonia doutrinária entre o empresariado local o transnacional em uma “inflexão liberal”. Para tal, seria necessária uma aliança política que penetrasse no Estado e o reformasse. Foi essa a intenção da aliança liberal que elegeu Fernando Collor em 1989. Ao adotar políticas liberalizantes o governo reduziu as restrições às importações, implementou as resoluções da Rodada do Uruguai e promoveu políticas monetárias contracionistas, para controlar a inflação e gerar superávits comerciais (Saad Filho, 2010). No entanto, o estilo de governo, “ao invés de oferecer às forças em disputa meios para saírem de modo consentido dos seus impasses, tentou impor-lhes uma alternativa ‘de cima para baixo’” (Sallum Jr, 1999, p.28). Em outras palavras, a falta de uma clareza no rumo da política econômica (haja vista a adoção de planos anti-inflacionários heterodoxos e ortodoxos) e de capacidade em aglutinar interesses em torno de uma agenda comum – dado o conflito com diversos grupos de interesses como empresariado, trabalhadores e burocracia pública - acarretaram na inconclusão das reformas e do próprio mandato presidencial. Em meio a posturas ambíguas e autoritárias, Collor não teve sustentação política para desmontar as instituições desenvolvimentistas simbolizadas na “Era Vargas” e que ganharam uma sobrevida com a Constituição de 1988. No que tange às políticas regionais, os resultados também foram ambíguos,

---

<sup>99</sup> Por constitucionalizar entendemos o fortalecimento de algumas instituições existentes e uma posição mais alta na hierarquia institucional, o que implicaria em maior legitimidade e resistência a mudanças.

com o estabelecimento do combate às desigualdades regionais como objetivo central da República e a criação de Fundos Constitucionais (FNO, FCO, FNE) para esse fim, de um lado; e a suspensão temporária dos Fundos de Investimentos Regionais e incentivos a importações, de outro. Em geral, a política regional foi posta de lado em detrimento das políticas fiscais e macroeconômicas no governo Collor (Nabuco, 2007).

Guardando algumas semelhanças ao que ocorreu durante a crise do fordismo, quando alguns países tentaram enfrentá-la através do aprofundamento do compromisso social negociado, a constitucionalização de alguns elementos da Era Vargas buscou evitar a desintegração do ENwC. Neste sentido, destacam-se a tentativa de manter um complexo industrial internamente integrado, a melhoria da proteção social e da legislação trabalhista e o controle estatal sobre a economia. Buscou-se também contornar a mais poderosa linha de ataque ao Estado (o fortalecimento de centros de poder subnacionais) através da descentralização fiscal e das políticas sociais.

No entanto, ao contrário do que ocorreu em países como a Alemanha, Japão e na Escandinávia, a sustentação do compromisso desenvolvimentista não poderia ocorrer pela via da competitividade internacional nem pela fácil incorporação das tecnologias flexíveis, haja vista a baixa produtividade e o grau de desconfiança histórico entre capital e trabalho, que impedia a “implicação” (ver Faria e Winckler, 1995). Ademais, o paradigma societário do desenvolvimentismo baseava-se no rápido crescimento, que estava obstruído pela crise fiscal do Estado e exaustão da ISI. Em outras palavras, o Estado não teve a capacidade para estabelecer novos compromissos para a redistribuição da riqueza.

As experimentações, resistências e o aprendizado democrático ocorrido ao longo dos anos 1980 deixaram nítido que a ação política tem grande dificuldade em reverter uma herança institucional. No caso brasileiro, ficou patente que as instituições que sustentavam o regime de acumulação desenvolvimentista possuíam considerável resiliência. Assim, elementos como a soberania econômica e a consolidação do mercado interno foram essenciais ao permitirem um tipo de ajuste externo menos traumático e que postergava o ajuste interno. Além disso, as instituições apresentavam particular resistência ao enfrentarem pressões financeiras internacionais, assim adiaram a adesão ao monetarismo, a liberalização e a aceitação do Consenso de Washington, sendo o ajuste estrutural no plano industrial e comercial mais leve no Brasil em comparação com outros países da América Latina (Marque Pereira e Therét, 1997).

Não obstante, a Constituição de 1988 tentou resolver novos problemas “olhando para o passado”, o que denotava o esgotamento de propostas dos remanescentes do antigo pacto desenvolvimentista<sup>100</sup> (Sallum Jr, 1994).

Assim, apesar de resistências como a presença ideológica do nacional-desenvolvimentismo na burocracia, a implementação de planos econômicos heterodoxos (com destaque para o Plano Cruzado em 1986) e a própria Constituição de 1988, a solução para a crise de hegemonia iniciada em 1983 - dada a correlação de forças e considerando os canais de penetração do neoliberalismo - só seria alcançada pelo ataque sistemático à Era Vargas. Esse ataque (ou *roll back*) ao ENwC se apoiaria nas formas de fixação prévias, parasitárias, do neoliberalismo ao Estado e instituições socioeconômicas desenvolvimentistas, expressas na: convivência do neoliberalismo com o modelo corporativista; o apelo discursivo da modernização; o processo de democratização que não alterou as estruturas de poder econômico; o comportamento predatório dos governadores; a inexistência de um projeto alternativo do empresariado, que preferia o ajuste passivo ‘a nova ordem internacional; a difusão das ideias neoliberais entre o empresariado, mídia, segmentos políticos e consultores/Academia. Esta fixação aproveitaria as contradições e crise do Estado Desenvolvimentista e se adaptaria às formas de resistência, co-evoluindo com algumas (como a permanência de nacional-desenvolvimentistas e liberais-desenvolvimentistas na burocracia pública e até mesmo no partido do governo; e a resiliência de algumas políticas sociais), e eliminando outras. Em ambos os casos, são justamente as formas de conflitos e resistência política e social que moldam o tipo de neoliberalização e sua trajetória.

#### **4.4) O *roll back* do Estado Desenvolvimentista**

Depois da tentativa fracassada de Collor, uma reorganização das lideranças políticas se articulará para pôr fim à Era Vargas e resolver a crise de hegemonia. A eleição de Cardoso (1994) envolveu algumas condições favoráveis que possibilitaram o *roll back* do ENwC. No plano econômico, destaca-se a liquidez internacional e o elevado fluxo de capitais para a América Latina e os efeitos positivos do Plano Real sobre a estabilização monetária e o aumento do consumo. No plano fiscal, a aprovação do Fundo Social de Emergência - que retinha parte dos

---

<sup>100</sup> Conforme argumenta Celina Souza (2003), essa questão foi também um entrave para o desenvolvimento de arranjos institucionais cooperativos para as Regiões Metropolitanas.

Fundos de Participação - em 1993 representou uma vitória do governo federal sobre os Estados e uma inflexão no processo de descentralização. No plano político, a coligação de partidos de centro e direita, liderados pelo PSDB, conseguiu criar um consenso em torno da liberalização e estabilização, e a eleição de governadores da situação nos principais Estados contribuiu para a conjuntura favorável. Em suma, houve um encontro entre *fortuna* e *virtu* (essa, relacionada à habilidade em costurar a coalizão partidária e em elaborar o plano técnico de estabilização) que possibilitou um “momento maquiaveliano” (Sallum Jr, 1999; Kugelmas e Sola, 1999) e o efetivo *roll back* do desenvolvimentismo. Nas palavras de Sallum Jr (1999, p.), “O momento maquiaveliano em questão foi passo decisivo na superação de uma crise de hegemonia, na definição de um novo sistema estável de poder para sociedade brasileira”. Com efeito, o ataque a Era Vargas, consubstanciado nas reformas constitucionais<sup>101</sup>, foi, juntamente com o plano de estabilização, a prioridade do primeiro mandato de Cardoso. Como parte do projeto de “quebrar alguns dos alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988” (idem), destaca-se a reorganização institucional das relações entre o Estado e o mercado, expressos por:

- a) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro;
- b) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, antes detido pela PETROBRÁS, que se tornou concessionária do Estado (com pequenas regalias em relação a outras concessionárias privadas);
- c) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites, etc.) a empresas privadas (antes empresas públicas tinham o monopólio das concessões).

Em suma, apesar de suas diferenças contextuais, a partir de 1995, o *roll back* se manifestava em suas formas “clássicas”: um ataque às estruturas desenvolvimentistas-estruturalistas herdadas, associado à desregulação primitiva dos mercados. Esse ataque era baseado na administração macroeconômica monetarista, na desregulamentação dogmática e na privatização (Peck, 2010a). No Brasil, isso se manifestava nos juros altos, abertura comercial ampliada, ajuste fiscal progressivo, câmbio sobrevalorizado e rejeição da política industrial, com vistas a aumentar a competição e evitar distorções.

O *roll back* do ENwC envolvia uma disciplina fiscal que dependia do controle das dívidas estaduais. Com efeito, além da disciplina fiscal, o enquadramento dos governos estaduais cumpriu papel político essencial dada a necessidade de manter uma coesão no aparelho do Estado

---

<sup>101</sup> A conjuntura política que culminou no momento maquiaveliano possibilitou que as reformas constitucionais fossem aprovadas sem maiores dificuldades.

que possibilitasse a implementação das reformas. A renegociação das dívidas estaduais deu ao poder central condições de impor alguma ordem sobre o federalismo predatório. A tentativa de institucionalização do federalismo não representava, nesta etapa, um momento “criativo e proativo” do neoliberalismo (*roll out*). Pelo contrário, foi parte ainda do seu momento destrutivo (*roll back*) uma vez que, embora os governadores já viessem adotando práticas neoliberais, como a guerra fiscal, o modelo de federalismo predatório ainda continha características remanescentes da Era Vargas e as práticas de endividamento dos bancos estaduais eram uma ameaça ao programa de estabilização monetária. Ademais, o enquadramento representou, na prática, um ajuste da dívida do setor público federal. Destarte, assim como tentou “corrigir” algumas “distorções” nas relações Estado/mercado institucionalizadas em 88, o governo Cardoso precisou fazer algo semelhante em relação ao federalismo, até porque a dinâmica governadores/bancos estaduais/empresas estaduais inviabilizaria programas essenciais como a privatização e a estabilização monetária.

O refinanciamento das dívidas foi a maneira encontrada para impor um “federalismo financeiro” e enquadrar a federação num projeto global (Abrucio e Costa, 1998). O Plano Real representou o golpe definitivo nas finanças estaduais, debilitando-as pelo aumento dos juros e pelo fim da inflação e dos ganhos com o *floating*. Na nova rodada de negociação, durante o primeiro governo Cardoso, a privatização vira um elemento central nas negociações, pois era garantia de recursos para quitar os débitos e corte de fonte de endividamento. Crucial seria a privatização dos Bancos Estaduais e de empresas estatais estaduais, sobretudo no setor elétrico. A dinâmica complementar dos SPEs federal e estaduais implicou que os últimos fossem fundamentais no programa de privatizações federal, como ilustrado pela sincronia nas privatizações das grandes empresas federais e estaduais<sup>102</sup> (em 1997). Embora o momento *roll back* do federalismo tenha equacionado a questão da dívida, um futuro processo de *roll out* fortaleceria a política do poder central sobre os Estados (como ilustrado pela Lei Kandir de 1997 que implicava no fim da cobrança de ICMS sobre as exportações e na tentativa de promover um federalismo cooperativo). No entanto, certos elementos do federalismo necessitavam de uma re-regulamentação: a questão das relações intergovernamentais, a guerra fiscal e a multiplicação de municípios facilitada pela Constituição de 1988.

---

<sup>102</sup> Cumpre destacar o papel do BNDES, agente financeiro fundamental durante o desenvolvimentismo, nas operações das privatizações.

Quanto ao primeiro ponto, cabe lembrar que o repasse de receitas para níveis de governos subnacionais sacramentado na Constituição de 1988 não garantiu as normas para a cooperação entre estes. A sobreposição de competências fez com que a descentralização de recursos sem responsabilidades definidas implicasse num jogo de repasses, no qual os municípios residualmente acabassem assumindo responsabilidades demasiadas (sem terem necessariamente a capacidade administrativa e fiscal requerida) e adotassem um comportamento autárquico, competitivo e não propriamente empoderador e democrático (Abrucio e Franzese, 2007). Com efeito, o novo modelo federativo supunha uma redefinição da atividade estatal dos municípios. Nesse contexto, eles teriam que assumir as funções de *welfare* e funções “desenvolvimentistas”, relacionadas basicamente a geração de trabalho e políticas de renda mínima, com efeitos anticíclicos. Apesar da forte descentralização fiscal em favor dos municípios, esta se deu em condições desiguais e fragmentárias<sup>103</sup>. O novo federalismo carecia de uma institucionalização mais efetiva das regiões metropolitanas, de arranjos intermunicipais, como consórcios, e das relações intergovernamentais em geral. Também seria preciso um modelo que fornecesse um arcabouço para a necessária relação entre Estado local e setor privado (Abrucio e Couto, 1996). Dito isso, cabe ressaltar que a escala local, no modelo federativo brasileiro, não tem como alcançar uma governança efetiva sem a articulação com diversas escalas supralocais, que não são dadas e precisam ser continuamente negociadas, institucionalizadas e territorializadas. A incapacidade na promoção dessa governança será um estímulo a práticas neoliberais de competição associadas ao clientelismo e localismo (ver Nabuco, 2007).

O ataque ao federalismo predatório e a elementos da Constituição de 1988 não conseguiu eliminar todos seus traços desenvolvimentistas tampouco implementar um neoliberalismo “puro”, mesmo diante do predomínio dos fundamentalistas de mercado na equipe econômica. Como discutimos, isso se deve à resistência da sociedade e à necessidade do neoliberalismo conviver com formas extra mercado. Uma contraposição entre o *roll back* “de fato” e a proposta ainda mais ortodoxa e utópica para a reforma constitucional defendida por lideranças e intelectuais liberais pode ilustrar alguns desses argumentos. Nesse sentido, propostas mais radicais de inspiração hayekiana, como a renúncia do papel do Estado na promoção do

---

<sup>103</sup> As desigualdades se reforçam nos critérios de repartição dos Fundos Constitucionais Municipais (que privilegiam municípios maiores, geralmente localizados nos estados mais ricos) e a fragmentação se manifesta na criação de municípios estimulada pela maior parcela de impostos destinada aos FCM (Abrucio e Couto, 1996).

desenvolvimento econômico e na justiça social, a adoção da demarquia<sup>104</sup> e o fim do Poder Legislativo Estadual, a aplicação da subsidiaridade e da delegação para todas as políticas, enfraquecimento do Poder Executivo, privatização da saúde e educação, não foram sequer cogitadas ou não saíram do papel (ver Gros, 2003).

Seguindo o raciocínio apresentado no Capítulo 3, podemos afirmar que entre 1982 e 1994 houve um reescalonamento do Estado e a escala estadual ameaçava a dominância da escala nacional, com a capacidade de impor determinadas decisões sobre o governo federal. A escala estadual foi reforçada pelos aspectos regulatórios decorrentes da transferência de poder e recursos e pela importância de novas tecnologias flexíveis e sistemas produtivos locais, alterando os requisitos locais das corporações (sobretudo a partir de 1989). Diante do ataque de diversas frentes, a escala nacional tinha sua dominância escalar enfraquecida, o que impossibilitaria a implementação das reformas neoliberais pelo governo federal. O federalismo financeiro e o disciplinamento dos governos estaduais foram um passo na reestruturação regulatória da escala nacional. Outro processo espacial essencial foi o “reescalonamento para cima” em direção ao Mercosul. Com efeito, o Mercosul assume um papel importante na estratégia de Cardoso, denotando que o liberalismo adotado tinha “limites” e a integração econômica era necessária. A estratégia em direção ao Mercosul complementava a desregulamentação, abertura comercial e desestatização durante o *roll back* com o retorno ao alinhamento com os EUA depois do “pragmatismo responsável” dos anos 1970. Diferentemente daquela política externa associada ao fordismo periférico, o realinhamento com os EUA indicava um aprofundamento da neoliberalização no sentido de buscar uma coerência entre a política externa e a potência neoliberal hegemônica. Ao contrário do pragmatismo responsável, o país almejava ser mais seletivo na escolha dos parceiros e apostava num resultado melhor das exportações<sup>105</sup>. Esperava-se que o Mercosul provocasse a articulação da liberalização com maior produtividade e conquista de mercados externos, que possibilitariam um crescimento com manutenção da desigualdade interna (Faria, 1996). No entanto, pressões norte-americanas no sentido da criação da Área de

---

<sup>104</sup> A demarquia se refere à noção hayekiana de democracia na qual a desconfiança no governo da maioria é superada pelo predomínio da Lei. Em que pese a existência de diversos mecanismos de restrição das maiorias na Constituição de 88 e no federalismo brasileiro, o Poder Executivo (eleito pela maioria) também é particularmente forte (Kugelmas e Sola, 1999). Embora a defesa da demarquia tenha circulado mais intensamente num círculo de liberais relacionados a *think tanks* conservadores, cabe mencionar o elogio de um intelectual público da importância de Roberto Campos, mesmo achando a proposta utópica em relação à Constituição que seria aprovada na prática (Gros, 2003).

<sup>105</sup> Durante a doutrina do pragmatismo responsável o Brasil abandonou o alinhamento automático com os EUA, inclusive no plano militar, e passou a se aproximar dos países do Terceiro Mundo, apoiando a posição árabe no Oriente Médio e os governos pós-coloniais na África de língua portuguesa (Faria, 1996).

Livre Comércio das Américas (ALCA) indicavam a imposição externa de estratégias neoliberais, enfraquecendo o Mercosul e sinalizando o avanço do momento de *roll back* (ver Peck, 2010a). Além disso, a ausência de reformas nas políticas tecnológicas dos países levaram a uma perda de dinamismo do Mercosul, após um período inicial de crescimento no comércio.

No que tange à política regional, o ataque ao ENwC também teve graves repercussões. As políticas monetária e fiscal restritivas tiveram forte impacto sobre os instrumentos de crédito público ao investimento que apoiavam as regiões atrasadas, além da capacidade de investimento e de gasto público do Estado. Destaca-se o efeito das privatizações sobre a perda do poder de coordenação estatal sobre os investimentos e a perda de um importante “braço” do Estado na desconcentração industrial. No caso do crédito e dos instrumentos de incentivos fiscais regionais, além da sua retração relativa, Monteiro Neto (2006) verificou sua “substituição” pelo crédito setorial do BNDES. A retração do crédito público e incentivos respondeu ainda por uma seletividade espacial não intencional do Estado (Brenner, 2004), que acabou reforçando a dinâmica concentradora<sup>106</sup>. Não obstante, o maior ataque à política regional desenvolvimentista foi simbolizado na extinção do FINOR e FINAM e da SUDENE e SUDAM, em 2001.

A necessidade de uma re-regulamentação em diversas áreas ou de uma correção dos desequilíbrios e falhas de governança criadas pela rodada anterior de *roll back* já se mostrava evidente perto do fim do primeiro mandato do governo. Esse problema jogou luz sobre desavenças antigas -ou uma dualidade ideológica- que persistia no interior do governo e sobre a rearticulação de poder na burocracia pública para possibilitar o *roll out*. Com efeito, apesar da predominância dos neoliberais mais doutrinários, a presença – embora pouco efetiva – dos liberais-desenvolvimentistas<sup>107</sup> foi uma constante no primeiro mandato. Embora muito diferentes dos nacionais-desenvolvimentistas - sobretudo no que diz respeito à necessidade de fortalecimento do capital industrial nacional num sistema produtivo nacional integrado - os liberais-desenvolvimentistas também tinham aspirações industrializantes, apesar de apoiarem a modernização dos serviços e agricultura. No entanto, a estratégia de estabilização foi o cerne da política macroeconômica e privilegiou a esfera financeira.

---

<sup>106</sup> A maior incerteza provocada mesmo num contexto de estabilização monetária gerou uma baixa propensão do empresariado a fazer investimentos em diversificação espacial. Ademais, a própria dinâmica cíclica do mercado de crédito tende a ser espacialmente concentradora (Monteiro Neto, 2006).

<sup>107</sup> Os mais destacados eram José Serra, Bresser Pereira e Mendonça de Barros.

Mesmo após o aprofundamento dos desequilíbrios macroeconômicos ao fim do primeiro mandato, o apoio popular difuso garantido pelos efeitos do controle inflacionário e a meta fundamental de destruir a Era Vargas - sustentada pela coalizão de centro-direita e a política de isolamento/blindagem do governo em relação à sociedade organizada - seriam suficientes para explicar a aposta de mais curto prazo em “segurar o Real”, defendida pelos neoliberais e que garantiu a reeleição (Sallum Jr, 1999). Assim, as reformas adotadas no segundo mandato, ao invés de recuperarem elementos industrializantes e “desenvolvimentistas”, foram no sentido de aperfeiçoar para intensificar a neoliberalização, o que incluía criação de novas instituições e reestruturação do Estado. Em outras palavras, em direção a um momento de *roll out* (Peck, 2010).

#### **4.5) O *roll out* do Estado Neoliberal**

A estabilização monetária atingida no primeiro governo Cardoso provocou sérios desequilíbrios macroeconômicos, sobretudo no que tange à dívida pública e ao passivo externo. Desta forma, a administração da crise implicava em aprimorar a governança macroeconômica e a regulação pró-mercado. A reorientação da política econômica deu-se em 1999 com uma “tríplice mudança” nas políticas cambial, monetária e fiscal por meio da adoção da flutuação cambial suja, do sistema de metas inflacionárias e das metas de superávit primário (Oliveira e Turolla, 2003). Essa mudança foi sacramentada pelo aval do FMI, num acordo favorecido pelo prestígio do presidente e pelo “sucesso” na contenção inflacionária. A substituição possibilitou melhoras na conta corrente e uma maior liberdade da política monetária em relação ao câmbio com as metas de inflação, o que permitiu baixar o nível e a volatilidade das taxas de juros. No plano fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi o principal arcabouço institucional e operacional do segundo mandato. Sem embargo, a tríplice mudança permitiu uma melhora relativa no crescimento da economia, mas a economia continuava vulnerável aos choques externos e sofria com um crescimento hesitante e baixas taxas de investimento. O esforço de *roll out* não logrou superar os efeitos limitadores (como o tempo excessivo atrelado à ancoragem cambial) sobre a economia presentes na rodada anterior de *roll back*. O desgaste provocado pelo acúmulo de desequilíbrios anteriores dificultou a continuação das reformas, que foi incompleta em vários segmentos importantes, como no que tange a aprovação de um novo marco regulatório (Oliveira e Turolla, 2003).

O *roll out* executado no segundo mandato de FHC foi marcado também pelo auge na regulação econômica tecnocrática, caracterizado pelo insulamento do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Nesse contexto, os liberais-desenvolvimentistas perdem força no governo e alguns órgãos públicos são esvaziados, com funções transferidas para a Fazenda (como ocorreu com o Itamaraty e as atribuições econômicas do Ministério das Relações Exteriores) ou não chegam a sair da papel (como o Ministério da Produção, que representaria um retorno da política industrial). O insulamento da equipe econômica funcionou como uma “autonomia imersa com sinal trocado” sendo que a rede de decisões e informações conectou o Estado ao mercado financeiro, ao invés de favorecer a política industrial (Couto e Abrucio, 2003). Nesse sentido, o poder de uma burocracia educada em centros conservadores estrangeiros ajuda a ilustrar as relações entre o neoliberalismo e a internacionalização do Estado (Peck, 2001).

O predomínio da agenda conservadora permitiu a institucionalização de um regime de políticas que, no entanto, acabou refém do fiscalismo<sup>108</sup>. As divisões na coalizão política que sustentaram o governo se intensificaram após o fraco crescimento e a falha no modelo regulatório (principalmente no setor elétrico), e expuseram o fato de que o governo não tinha um projeto de Estado definido após o ataque à Era Vargas (Couto e Abrucio, 2003).

Não obstante os entraves do fiscalismo, avanços significativos foram obtidos no que tange à coordenação intergovernamental no momento de *roll out* (também das políticas sociais), sobretudo devido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e às experiências na área de saúde (SUS) e educação (FUNDEF). A LRF contribuiu por prever punições em todos os níveis de governo. As formas de coordenação adotaram uma institucionalidade simples, mas eficiente: a vinculação dos recursos repassados a um acompanhamento mais rigoroso ou a o estabelecimento de padrões nacionais, e a existência de convênios possibilitando um canal de comunicação direta entre os municípios (que teriam autonomia na implementação dos recursos) e a União. Apesar dos avanços, a participação dos Estados nas políticas públicas intergovernamentais ainda era pouco efetiva, assim como a coordenação regional intra-estadual, geralmente a cargo dos consórcios intermunicipais, que ainda não haviam sido regulamentados (Abrucio e Franzese, 2003). Ademais, o modelo federativo proposto falhou pela: i) deterioração das políticas urbanas e regionais; ii) acirramento da guerra fiscal (facilitada pelo elemento anterior e pela irresolução da coordenação tributária sobre o ICMS); iii) desmonte das burocracias federais e estaduais; iv) a

---

<sup>108</sup> É conveniente lembrar que as elevadas taxas de juros e aumento da dívida pública “absorviam” recursos que poderiam ser disponibilizados para outras áreas.

ausência de discussão e realização de fóruns no que tange à gestão fiscal, dado o predomínio tecnocrático da equipe econômica; v) a falta de políticas para gestão metropolitana e formação de consórcios; vi) a ausência de força política para articular a criação do Ministério da Cidade. Em suma, faltaram reformas institucionais que melhorassem as relações Estado/sociedade e faltou um *modelo de desenvolvimento* que formulasse uma política regional nacional e combatesse a guerra fiscal (Abrucio, 2005).

O *roll out* se estendeu também às políticas regionais, praticamente abandonadas desde a adoção da crença de que a estabilização monetária, a liberalização comercial, a entrada do capital estrangeiro e o jogo do mercado seriam suficientes para garantir uma alocação produtiva mais eficiente e menos desequilibrada. A política dos eixos de desenvolvimento que integrava os programas Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003) sinaliza um retorno, ainda que problemático, da temática das políticas regionais na agenda. A dependência do capital estrangeiro (além do capital privado nacional) para os investimentos configurava um reescalonamento para cima da política que ao mesmo tempo renovava a presença estatal (Klink *et al.*, 2012). A estratégia privilegiava áreas que já tinham potencial de competitividade global através de investimentos em logística, sem uma compensação efetiva para áreas e regiões que não tinham o mesmo potencial. No entanto, além de os investimentos previstos não se confirmarem, a ausência do papel coordenador das estatais foi um obstáculo (Monteiro Neto, 2006). Por fim, cumpre lembrar o papel de agências reguladoras assumido pelas antigas superintendências regionais, agora com os nomes de ADENE e ADA.

A permanência do Estado em alguns setores da economia e da área social (e o aumento de gastos nesta área ao fim do governo) não deve ser interpretada como ausência de neoliberalismo (*contra* Couto e Abrucio, 2003), mas como resultado da resistência de certos segmentos após a fase de *roll back* (como na área da saúde, que obteve significativo aprendizado institucional). No entanto, apesar do aperfeiçoamento da governança pró-mercado em algumas áreas, a crise social nas metrópoles e a ausência de política urbana no período contribuíram para o fracasso do projeto neoliberal tal como se apresentava. Era preciso novas rodadas de *roll out*.

Conforme já argumentamos, o momento maquiaveliano que culminou na eleição de Cardoso representou a solução para uma crise de hegemonia que se estendia por cerca de dez anos. O novo projeto hegemônico era baseado no programa de estabilização monetária e no fim

da Era Vargas, e a estratégia de acumulação visava a integração internacional, mas com um papel dominante do capital financeiro em relação ao industrial.

A integração produtiva deu-se através de uma mudança na estratégia industrial, baseada na integração microeconômica da produção e finanças em cadeias de valor transnacionais através de parcerias, fusões e aquisições (Saad Filho, 2010; Medeiros, 2011). Apesar do aumento de produtividade industrial num primeiro momento, a “explosão de importações” enfraqueceu a demanda intra-industrial e destruiu cadeias produtivas. Ademais, as novas alianças estratégicas desestabilizaram as antigas estruturas oligopolistas (Coutinho, Baltar e Camargo, *apud* Saad Filho, 2010). Como resultado, alguns dos principais grupos econômicos se deslocaram para setores baseados em recursos naturais ou construção civil e serviços de apoio, evidenciando a vulnerabilidade do capital industrial nacional frente a competição chinesa e a ausência de políticas industriais ativas (Medeiros, 2011). Em outras palavras, faltou uma política industrial nacional que selecionasse o Investimento Direto Estrangeiro e que superasse problemas como o rentismo, a forte competição estrangeira e o comportamento passivo dos empresários (Cypher, 2011).

#### **4.6) O Retorno do Desenvolvimentismo?**

Alguns trabalhos recentes têm discutido se houve uma reversão de trajetória do neoliberalismo ao longo do governo Lula (Bresser Pereira, 2012), se ocorreu uma mera continuidade de políticas anteriores (Gonçalves, 2012), ou se houve mudanças significativas, ainda que num contexto neoliberalizante (Boito Jr, 2007). Antes de desenvolver essas interpretações, é conveniente destacar que partimos da noção de que o Plano Real representou um momento de *path shaping*, de modo que o retorno a práticas desenvolvimentistas, a resiliência de instituições daquele período e inovações institucionais ocorrem num contexto em que predominam elementos de “continuidade na descontinuidade”. Existe uma dialética entre esse momento de *path shaping* e elementos de *path dependency* –que se manifesta e se reforça nas estruturas espaciais - mas argumentamos que a mudança dissolveu importantes relações antigas em elementos que foram seletivamente articulados em novas relações, instituições ou discursos (Jessop, 2008), dos quais o “novo desenvolvimentismo” é o mais destacado.

Gonçalves (2006) identifica uma transferência de rendas no período 1998-2004, com perda do salário real e ganhos do capital produtivo e, principalmente, do capital financeiro. Esse autor (2012) argumenta que o governo Lula teria promovido um “desenvolvimentismo às avessas”, no qual os três pilares do desenvolvimentismo (ISI, intervencionismo estatal e nacionalismo) foram subvertidos pela: desindustrialização e dessubstituição de importações, aumento do peso das *commodities* e de produtos de média e baixa tecnologia nas exportações; aumento do grau de dependência tecnológica; desnacionalização; maior vulnerabilidade externa e aumento da concentração de capital. Segundo o autor, estes elementos indicariam a ausência de grandes transformações ou de uma reversão estrutural em relação ao neoliberalismo.

Boito Jr (2007) discorda da ideia de simples continuidade, atentando para a mudança no bloco no poder que sustentava o governo Lula e que contemplou a ascensão política da grande burguesia industrial e do agronegócio sem romper com a dominância do capital financeiro. A estratégia de acumulação baseada na internacionalização de Cardoso ameaçava a integração contínua do capital industrial nacional – que havia sido preterido durante a abertura comercial e desregulamentação financeira - no circuito de capital, o que poderia ser um obstáculo ao capital financeiro e à própria reprodução do circuito. Sob Lula, o capital financeiro (internacional e nacional) finalmente se torna hegemônico, obtendo a aceitação geral das outras frações de capital. Além da agressiva política de exportações, o governo melhorou os canais institucionais de consulta aos industriais e exportadores e aumentou o apoio do BNDES à indústria nacional. Ademais, administrou o apoio do núcleo duro do sindicalismo, insulando de outros segmentos do operariado, através da participação nos fundos de pensão e da construção de alianças que protegiam a indústria automobilística e aumentavam as divisões na classe trabalhadora (Boito Jr, 2003). Com base nesses argumentos, Boito Jr afirma que o neoliberalismo de Lula se aproxima de uma “Terceira Via da Periferia”, movendo-se em direção a uma etapa superior (o que se aproxima mais de um *rolling out*).

Bresser Pereira (2006) entende essa “terceira via” como a superação do neoliberalismo e do “populismo da esquerda burocrática” que teria caracterizado o “velho desenvolvimentismo”. Segundo o autor dois fatos novos expõem o anacronismo daquele: a globalização e o estágio de desenvolvimento médio alcançado por alguns países. Sua proposta de “novo desenvolvimentismo” confere um papel central ao controle da taxa cambial (“o preço macroeconômico mais estratégico”), a moderação da taxa de juros e o controle de capitais. Além

disso, defende algumas reformas institucionais semelhantes à ortodoxia convencional: reforma da gestão pública, maior flexibilidade do mercado de trabalho, busca de estabilidade monetária (mas com estabilização do nível de emprego) e a crítica aos desequilíbrios fiscais como instrumento de promoção da demanda agregada. O novo desenvolvimentismo seria um modelo exportador que prioriza uma pauta de alto valor agregado, o que, segundo o autor, não implica necessariamente uma aproximação com o neoliberalismo, mas com as estratégias de desenvolvimento do Leste Asiático. No entanto, Bresser entende a ortodoxia convencional como defensora cega do mercado e opositora do Estado. Ao promover uma caracterização ideológica do fundamentalismo de mercado, o autor se afasta do neoliberalismo “realmente existente”, que evolui combinando qualitativamente mercado, Estado e outros modos de governança, de forma diferente de um jogo de soma zero. Assim, a relação entre o novo desenvolvimentismo e o neoliberalismo é (convenientemente) negada sem ser adequadamente problematizada. Cabe lembrar que os membros do *New Labour* e defensores da “Terceira Via” na Inglaterra também alegavam pôr freios no neoliberalismo, quando o que se verificou na realidade foi uma re-regulamentação que possibilitasse a sua expansão.

Em todo caso, parece ser nítida uma mudança de rumos do Governo Lula a partir de 2005, após um forte ajuste fiscal e monetário. A análise de suas políticas “territoriais” pode fornecer algumas informações sobre essa mudança.

É um consenso que o início do governo veio acompanhado de novidades promissoras nas políticas regional e urbana (Abrucio, 2005; Karam, 2012; Klink *et al* 2012). A criação do Ministério das Cidades (2003) veio a consolidar o Estatuto das Cidades aprovado em 2001, sendo essa uma antiga luta dos proponentes da Reforma Urbana. No plano da política regional, o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, em 2003) apresentou importantes inovações, a saber: i) a concepção de uma abordagem multiescalar para o desenvolvimento, superando o privilégio tradicional da macrorregião; ii) o foco em territórios menos atraentes ao mercado, porém tentando alguma articulação com políticas urbanas e sociais; iii) o privilégio dado à escala mesoregional para o desenvolvimento das ações; iv) a recriação das Superintendências Regionais; v) a articulação dos fundos de investimento regionais<sup>109</sup> com a metodologia e prioridades da PNDR; vi) a ideia de criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento

---

<sup>109</sup> Os Fundos Constitucionais (FCO e FNE e FNO) e os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA), que substituíram o FINOR e FINAM (Karam, 2012).

Regional (FNDR) que garantiria recursos necessários para investimentos em infraestrutura de médio e pequeno porte (Karam, 2012).

Essa nova agenda lançada com a PNDR em 2003 apresentou alguns avanços e muitos entraves. No primeiro caso, destaca-se a tentativa de melhorar a governança multiescalar na implementação dos projetos, incluindo os governos estaduais que haviam recebido pouca importância nos programas iniciais, dado seu caráter *top down*. De forma complementar, buscava-se adequação aos princípios do federalismo cooperativo, com participação de todos os níveis de governo e da sociedade civil nas consultas. Do lado negativo, Karam (2012) aponta: i) o atraso em regulamentar o plano (2007); ii) a não viabilização do FNDR; iii) a fraqueza institucional do Ministério do Interior - responsável pela coordenação do programa - e sua captura política por elites nordestinas tradicionais como consequência da “repartição” de ministérios no jogo político brasileiro; iv) a perda de oportunidade para que a questão regional se consolidasse no debate político, pois faltou ao núcleo decisório do governo realmente colocar a questão na agenda real de poder; v) a falta de coordenação com outros programas de cunho regional/territorial executados por outros órgãos do governo; a carência burocrática no Ministério do Interior e a ausência das necessárias reformas estruturais nas agências regionais; vi) a estagnação da Política Nacional de Ordenamento Territorial, que seria complementar a PNDR.

As políticas de cunho territorial também avançaram com a institucionalização do programa “Territórios da Cidadania” (2008) que visa combater a pobreza rural e dinamizar a agricultura familiar, com maior legitimidade, raio de manobra e proximidade pessoal ao presidente Lula. O programa recebeu aumento de recursos (apesar de não contar com uma fonte própria) e destaca-se por ações na escala microrregional, por incluir grupos geralmente negligenciados, como indígenas e quilombolas e por articular operações com vários órgãos governamentais. Apesar de alguma convergência com a PNDR em relação a critérios para classificação de municípios e de superar a tradicional visão setorial por uma visão territorial, o Território da Cidadania sofre críticas pela dificuldade de coordenação dada sua estrutura ampla, por ter um viés compensatório, por ser incapaz de promover uma articulação produtiva com áreas dinâmicas, principalmente áreas urbanas, e por incluir poucos atores não rurais nas suas instâncias consultivas. Cumpre assinalar que no final do governo Lula, e depois no governo Rousseff, o programa perdeu espaço político.

Outra política com dimensão territorial que desde os anos 1990 tem ocupado certo destaque na agenda pública, privada, estatal e acadêmica é a política de apoio aos Sistemas Produtivos Locais. Em meados da década de 1990 esse modelo surge a partir da defesa da articulação de atores locais com base no aprendizado e confiança e com foco na competitividade e inovação, partindo de um contexto no qual a globalização e reestruturação produtiva favoreceriam uma dinâmica produtiva mais flexível e não tão dependente de economias de escala. Em um primeiro, a defesa dos sistemas produtivos locais<sup>110</sup> se combinava com a noção de desenvolvimento endógeno e que no Brasil surgiu como uma alternativa de desenvolvimento regional adotada por governos estaduais e municipais em meio à liberalização, privatização, desregulamentação da economia e ajuste fiscal do Estado. Depois de uma profusão de experiências descoordenadas, o governo Lula em 2004 cria “um grupo de trabalho interministerial permanente (GT/APL)[no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior] com a atribuição de *elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos em todo o território nacional*” e envolvendo trinta e três entidades e órgãos (Karam, 2012, p.143, grifo no original). A partir de então, uma série de documentos teóricos e exemplos de casos bem sucedidos são apresentados para a sociedade e os APLs passam a contar com instrumentos de planejamento nos três níveis de governo e a ocupar um papel de destaque na dinamização das mesorregiões preconizadas pela PNDR. No entanto, apesar dos aprimoramentos, cabe lembrar as limitações de uma estratégia de desenvolvimento baseada em APLs, dada a dificuldade de generalização de experiências bem sucedidas e a necessidade de articulação dessa estratégia com políticas industriais e regionais mais amplas.

Cabe ressaltar ainda o novo papel assumido pelo BNDES como agente indutor do desenvolvimento, com participação crescente nas temáticas regionais. Além de suas políticas de apoio a APLs e de uma expressiva evolução relativa dos investimentos nas regiões Norte e Nordeste, destacam-se o programa de entorno de grandes projetos (atenuando potenciais efeitos destrutivos) e a seletividade de micro, meso e macrorregiões menos desenvolvidas (Karam, 2012).

---

<sup>110</sup> Conforme lembra Karam (2012) o termo Arranjo Produtivo Local (APL) surgiu numa tentativa de unificar as diversas nomenclaturas que recebiam os sistemas produtivos locais (*clusters*, distritos industriais, aglomerações, etc) já com o objetivo de propor uma coordenação das ações.

Klink *et al* (2012) observam problemas nas tentativas de promover uma regime espacial mais equilibrado, a pesar de avanços sobretudo quanto a formas de gestão territorial mais participativas incluídas em várias políticas. Além dos obstáculos organizacionais (principalmente a sobreposição e falta de coordenação entre os programas) e políticos para executar os projetos formulados, os autores indicam o reforço de padrões espaciais concentradores nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, decorrentes da inserção competitiva de regiões intensivas em recursos e energia e o aumento das desigualdades interurbanas. Os autores observam um reforço da escala nacional na política escalar, através do lançamento de vultosos programas com impactos espaciais, como o Programa de Aceleração do Investimento (PAC) e *Minha Casa, Minha Vida*. Mas além da falta de inserção dentro de uma política territorial mais ampla, os programas são criticados por não escaparem da tradicional política escalar de repasses de recursos e seus vínculos clientelístico, que seriam um obstáculo a um regime espacial redistributivo.

Entre as políticas novas com potenciais impactos territoriais importantes, destaca-se também a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), que envolve 12 países e almeja a integração das estruturas logística, energética e de telecomunicações explorando as sinergias em torno de projetos-chave a o reforço da competitividade do continente no mercado internacional. No entanto, segundo Brandão (2009), a maior probabilidade é que ocorra o sancionamento de fluxos e de espaços já competitivos, sem o devido aproveitamento sistêmico dos impactos inter-regionais na escala continental. De certa forma, a IIRSA pode ser entendida com um escalonamento para cima, ou uma “réplica” em escala subcontinental dos eixos de integração concebidos no governo Cardoso (Senhoras e Vitte, 2007).

Os efeitos concentradores do PAC, acompanhados de possível reforço nos investimentos da Copa do Mundo, Trem Bala, exploração do Pré-Sal e Olimpíadas seriam contraditórios aos objetivos da PNDR.

Por outro lado, é importante mencionar o impacto de políticas horizontais sobre as dinâmicas territoriais. Nesse caso, ressalta-se o efeito desconcentrador decorrente da ampliação do poder aquisitivo de famílias mais carentes, incluindo aumentos reais no salário mínimo, formalização do mercado de trabalho, ampliação das transferências de renda e expansão do microcrédito, entre outras, regiões e sub-regiões com padrões socioeconômicos inferiores à média

nacional colheram benefícios proporcionalmente superiores ao conjunto do país (Karam, 2012, p.166).

Segundo Karam, essas medidas explicariam, em parte, o maior crescimento relativo das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste no período de 2002 a 2008. Outro avanço inquestionável foi na área das políticas urbanas, que passa ser pensada de maneira integrada com as políticas sociais e as políticas econômicas, com destaque para os incentivos à construção civil e o forte aumento no repasse para programas habitacionais (Fagnani, 2011).

Analisando as principais políticas do governo, é possível notar certa ambiguidade. De um lado, as tentativas de reativar as políticas industriais e sociais e a maior integração dessas com as políticas urbanas após 2006 poderiam representar a antítese do neoliberalismo, associadas a novidade do crescimento com distribuição de renda. Não obstante, a dificuldade (ou desinteresse) em alterar relações estruturais de poder que reproduzem os latifúndios oligárquicos, a concentração dos negócios, as desigualdades educacionais e regionais e os ganhos extraordinários do capital financeiro garantem as condições para a sobrevivência do neoliberalismo (Cypher, 2011).

De certa forma, o neoliberalismo de Lula se sustentou num Estado ambidestro<sup>111</sup>, que conjuga uma forte tradição intervencionista com a dominância do capital financeiro. O resultado, após o enfraquecimento da ideologia neoliberal pela crise financeira de 2008, seria um tipo de “neoliberalismo zumbi” (Peck, 2010b), que (mesmo após sua “morte cerebral”) evolui sem uma direção definida através de administração temporária de crises e que só poderia ser superado por uma estratégia nacional de coordenação multiescalar que refletisse uma homogeneidade de propósitos.

Assim sendo, concordamos com Klink *et al* (2012) em relação ao fato de que o atual *roll out* do Estado não corresponde a uma versão “melhorada” do Estado nacional-desenvolvimentista. Entretanto, acreditamos que essa versão só será possível com o surgimento de uma nova forma de Estado que suceda o ENwC, sendo o seu regime espacial provavelmente bem distinto de um keynesianismo espacial, característico do KWNS, e que guardava poucas semelhanças com o desenvolvimentismo espacial vivenciado no Brasil.

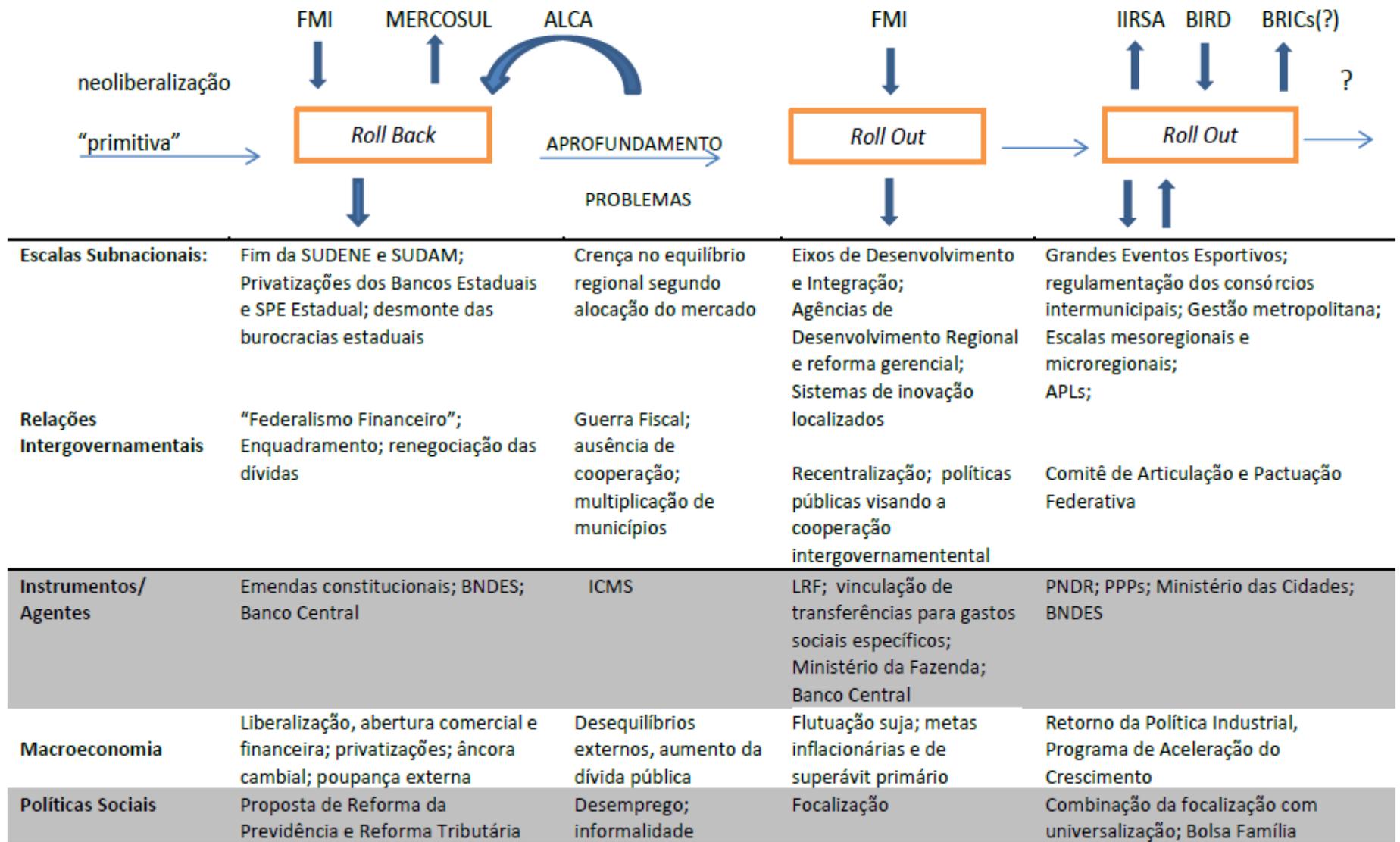
Antes de voltarmos a esse ponto, sintetizamos alguns dos principais reescalamentos do Estado ao longo do processo de neoliberalização no quadro a seguir:

---

<sup>111</sup> Fazemos um paralelo aqui com a simbiose no aparelho do Estado entre um braço esquerdo voltado para a assistência social e seu braço direito tecnocrático, autoritário e voltado para a austeridade, desregulamentação e reformas pró-mercado (Peck, 2010b).

Cumprir observar a sobreposição de momentos de *roll back* e aprofundamento da neoliberalização em algumas áreas, dada a natureza multiescalar e relacional do neoliberalismo e o caráter contextualmente específico das reformas. Como argumentamos, embora processos de neoliberalização que exploravam seletivamente pontos críticos do Estado desenvolvimentista tenham ganhado relevo na Nova República, diversos fatores contribuíram para um neoliberalismo “atrasado” no Brasil. Além disso, é conveniente lembrar a particularidade da descentralização e devolução antes dos ajustes estruturais. Com efeito, uma “neoliberalização primitiva” já se manifestava em diversas formas, como no “hobbesianismo municipal” (Melo, 1986) – que deu nova face ao localismo de viés progressista após a Constituição de 1988 – e no federalismo predatório praticado pelos governadores desde 1982. No entanto, esse neoliberalismo só evoluiria para um próximo estágio após um ataque sistemático a estruturas remanescentes do Estado desenvolvimentista e à “Era Vargas”. Assim, o Plano Real já incluía simultaneamente elementos destrutivos e desregulatórios - como as privatizações – combinados com a liberalização financeira e comercial, a imposição de um ajuste estrutural externo pelo FMI e ainda conviveu com a tentativa de imposição da ALCA pela potência hegemônica global. Todos esses fatores já assinalavam um aprofundamento da neoliberalização (Peck, 2010<sup>a</sup>).

Quadro 4.1) neoliberalização multiescalar



Conforme destacamos no quadro, o governo Lula apresentou mudanças qualitativas importantes no que tange ao reescalonamento do Estado. Nesse sentido, as novas relações e políticas interescares têm muito a informar sobre a evolução do neoliberalismo. Apesar dos elementos potencialmente progressistas no retorno das políticas regionais e urbanas já mencionados, é possível apontar políticas espaciais que reforçam a seletividade de espaços específicos no território, que adotam formas regulatórias customizadas à esses espaços e utilizam modos de governança excludentes, autoritários e sem transparência. Ademais, verifica-se também o incentivo à competitividade urbana e novas (e velhas) formas de mercantilização da terra. Algumas dessas políticas, como mencionado, sustentam-se no reforço de infraestrutura competitiva em áreas selecionadas, na promoção de grandes eventos esportivos ou na reestruturação metropolitana. Nesses casos, as estratégias espaciais do Estado não são necessariamente (ou unicamente) nacionais, embora uma articulação com a escala nacional seja frequente para viabilizá-las e na maioria das vezes haja interesses convergentes. Em todo caso, as novas coalizões territoriais têm participação diferenciada nessas formas de política escalar, elaborando estratégias de acumulação regionalizadas que visam empregar/coagir as formas extra-econômicas no território em busca de maior competitividade (ver Capítulo 2). Esses novos espaços do espaço do Estado dependerão das estratégias de reescalonamento e reestruturação empregadas pelas forças modernizadoras e serão restringidos pela paisagem institucional local (Brenner, 2004).

Outro traço do aprofundamento do momento de *roll out* do neoliberalismo sob o governo Lula pode ser apreendido pela relação entre as políticas urbanas de atração de grandes eventos esportivos e as redes de transferência, aprendizado e emulação interlocais de “políticas rápidas” (Peck, 2010) como parte da internacionalização do regime de políticas. Essas políticas, que contam com forte apoio do governo federal, envolvem um diálogo permanente entre “vendedores” e “compradores” e uma comunidade de experts e intermediários que se descortina numa miríade de empresas de consultoria, agências de marketing, políticos e planejadores numa intrincada rede de atores domésticos e estrangeiros na qual a apropriação privada da terra pública, um “regime de exceção” legal e urbanístico, o favorecimentos a empreiteiras, incentivos fiscais extraordinários para determinadas empresas e falta de transparência e responsabilização parecem ser a regra.

#### **Quadro 4.2) Estratégias Espaciais do Estado:**

**Linhas gerais:** cidades e regiões entendidas como motores estratégicos do desenvolvimento econômico dentro de hierarquias interescares cada vez mais voláteis.

**Dimensão escalar:** Crescente localização de ativos socioeconômicos em espaços urbanos estratégicos.

**Dimensão territorial:** Crescente diferenciação do espaço político-econômico nacional e competição para canalizar grandes investimentos em infraestrutura avançada nas áreas mais competitivas, aumentando a divergência de trajetórias entre economias locais num território nacional.

**Políticas de planejamento espacial “metropolitanas” reescaladas:** reconhecimento das regiões metropolitanas, arranjos urbano-regionais ou cidades-região na dinâmica econômica e da necessidade de políticas multiescares de fortalecimento e institucionalização. Chama a atenção no caso brasileiro a promoção da macrometrópole paulista, em área que abrange 72% da população do Estado de São Paulo e quase 30% do PIB nacional. Apesar do enfoque na mobilidade urbana, não se pode descartar o discurso da competitividade em relação a outras macrometrópoles mundiais, o uso de “ativos” ambientais como recursos diferenciais e o potencial concentrador de recursos econômicos no território.

**Mega projetos financiados pelo Estado e investimentos em infraestrutura:** aqui, separamos os grandes eventos esportivos e a prioridade dada a infraestrutura para dinamizar regiões competitivas (principalmente urbanas). No primeiro caso, destacam-se as Olimpíadas e a Copa do Mundo como estratégias de desenvolvimento urbano através da geração de empregos, melhoria dos transportes e infraestrutura turística. No segundo caso, destacamos o conceito de eixos de integração, ora adotado na IIRSA, e o projeto do Trem Bala ligando o Rio de Janeiro à Campinas, que reforçaria uma centralidade urbana existente. No caso da IIRSA, a concentração espacial fica mais nítida ao considerarmos a importância do abastecimento energético para os grandes centros industriais urbanos.

**Abordagens descentralizadas para a política industrial:** desde os anos 1990 verifica-se a proliferação desordenada de *clusters*, distritos industriais e aglomerações produtivas. No Governo Lula, há uma estratégia de dar maior coerência aos APLs aumentando a coordenação central.

**Iniciativas econômicas localizadas:** operações urbanas; revitalização urbana de áreas portuárias e/ou áreas centrais com o objetivo de “gerir” (facilitar) a concessão de terras públicas e incentivos à iniciativa privada. Como exemplo, destacamos o “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro.

#### **Quadro 4. 3) Projetos Espaciais do Estado**

Linhas Gerais: promover as políticas locacionais urbanas

Dimensão escalar: descentralização de arranjos administrativos do Estado em direção a níveis subnacionais de autoridade política. Novas responsabilidades adquiridas por instituições do Estado regionais e locais no desenvolvimento, financiamento e implementação de políticas de desenvolvimento econômico.

Dimensão territorial: crescente customização dos arranjos administrativos estatais de acordo com condições específicas e prioridades do lugar e/ou jurisdição, aumentando a diferenciação de formas institucionais locais e regionais num território nacional.

**Devolução intergovernamental:** devolução de responsabilidades regulatórias para várias escalas subnacionais e incentivo para que estas se envolvam em atividades de promoção do desenvolvimento econômico, culminando na customização regulatória e surgimento de novos arranjos. No caso brasileiro, destaca-se a assunção de políticas de welfare e desenvolvimentistas pelos municípios, cuja eficácia foi determinada pelas desigualdades de capacidade arrecadatória.

**Reorganização do governo local:** privatização de diversos serviços administrativos e públicos dos governos locais, que adotaram novas abordagens guiadas pelo mercado para a administração pública, como a realização de Parcerias Público Privadas (PPPs) e uma governança mais flexível, incluindo também organizações do Terceiro Setor e comunidades locais. Nesse contexto de experimentação e customização dos serviços públicos, surgem novos arranjos institucionais como consórcios intermunicipais, comitês de bacias e agências e câmaras de desenvolvimento. Os consórcios intermunicipais foram finalmente regulamentados em 2005.

**Reforma institucional metropolitana:** A partir de meados da década de 1990 verifica-se um dinamismo dos arranjos metropolitanos estadualizados no Brasil. Segundo Klink (2009) duas tendências são nítidas: a vertente estadualista, na qual a responsabilidade de atribuição das RMs é do Estado e onde aquelas se voltam mais para funções administrativas do

que para a execução de serviços comuns. Nese caso, há uma noção de cooperação compulsória que estimularia um municipalismo autárquico. A segunda vertente, o “municipalismo regionalizado” decorre do conjunto de arranjos horizontais relacionados ao associativismo intermunicipal. Nese caso, a customização é mais nítida. No geral, embora aparentem ser projetos concorrentes, uma gestão metropolitana efetiva depende da pactuação entre os três níveis de governo, que combine colaboração, planejamento e financiamento. A reforma metropolitana faz parte da estratégia de “escalamento para cima” de constituição da macrometrópole, dado que o Estado de São Paulo oficializou suas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de modo a pressionar o Governo Federal, que possui o poder exclusivo de institucionalização.

**A Construção de formas institucionais específicas ao local e à escala:** dizem respeito a introdução de novas formas institucionais específicas à área ou escala para dinamizar espaços considerados estratégicos. São instituições dominadas por elites políticas com pouco grau de *accountability*, e geralmente autônomas ao controle do Estado local. Como exemplo, podemos citar a constituição da Autoridade Pública Olímpica. Nessa caso, consiste na criação de um verdadeiro “espaço de exceção” com poderes regulatórios extraordinários sobre a circulação de bens e pessoas e sobre concessão de benefícios fiscais. Processo semelhante se verifica em relação a Copa do Mundo e os poderes de planejamento urbano concedidos à FIFA. Outro exemplo é a constituição da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), responsável pela gestão e administração das obras e projetos do Porto Maravilha. Mais uma vez, importante poder decisório sobre terras públicas é conferido a um corpo de membros não eleitos e com estreitas relações com o setor privado.

O déficit democrático está presente também na governança dos megaprojetos de infraestrutura, como fica nítido no planejamento tecnocrático e *top down* dos investimentos da IIRSA. Nesse caso, a Cúpula dos Chefes de Estado da América Latina, com o auxílio do BID e participação do BNDES, assume a coordenação regulatória dos investimentos na escala subcontinental. Esses investimentos pretendem promover uma aproximação estratégica entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações. Não obstante, os investimentos representam na prática uma nova política escalar que reúne “lobbies de grandes grupos privados nacionais e multinacionais da construção civil, da indústria automobilística e do setor energético” e cujo desenvolvimento “aprofunda a exclusão social e a segregação espacial em regiões ou municípios

cortados por estas redes, mas pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas” (Senhoras e Vitte, 2007, p.15-16).

Por fim, cabe mencionar a proposta de criação de uma entidade estatal específica para a construção do Trem Bala Rio de Janeiro-Campinas e a realização de uma PPP. A Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade (ETAV) administraria o projeto e teria como uma das fontes de renda a comercialização de terrenos nas margens da linha. Essa possível forma de customização territorial do Estado foi contida através da substituição da ETAV pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), como reconhecimento da carência de infraestrutura como um problema nacional.

Fonte: Brenner (2004, p.214-216)

O regime de políticas internacionais marca um momento importante no *roll out* da neoliberalização, no qual a transferência de políticas não segue mais apenas a lógica de imposição de organizações multilaterais como o Banco Mundial, mas também a forma de redes interurbanas, acompanhadas da disseminação de uma governança descentralizada (Peck e Theodore, 2010) e da participação de organizações privadas, como a FIFA e o Comitê Olímpico Internacional, por exemplo.

Cumprasse assinalar que a adoção de uma regulação customizada ao território também surge em políticas públicas que visam amenizar o efeito de estratégias espaciais relacionadas aos grandes projetos de infraestrutura. Nesse caso, devemos citar o programa de entorno de grandes projetos do BNDES e a necessária articulação com governos locais. Apesar de seus inegáveis méritos, representa um afastamento das políticas que planejavam a diminuição das desigualdades regionais no território nacional. Uma menção à estratégia espacial de combate à pobreza rural e promoção da agricultura familiar e aos “Territórios da Cidadania” também se faz importante, apesar da dificuldade e necessidade de uma integração dessa estratégia com as políticas urbanas e da intocabilidade da propriedade rural, que é um obstáculo para uma opção equalizadora.

Como argumenta Neil Brenner (2004), essas estratégias e projetos espaciais do Estado que visam a competitividade são implementadas em várias escalas com a premissa de que poderiam solucionar o déficit regulatório (presente através de formas particulares no desenvolvimentismo espacial) e promover novas formas de dinamizar as economias subnacionais. No entanto, geralmente acabam engendrando novas crises, pois muitas delas são estratégias de curta duração, levam à ineficiência do gasto público, corte de despesas sociais,

problemas de coordenação interescalar e déficit democrático. Em outras palavras, acabam legitimando e promovendo o desenvolvimento desigual, entendido como uma condição inevitável e não mais uma ameaça à reprodução social.

Como vimos, o neoliberalismo seguiu sua trajetória evolutiva no governo Lula e, apesar de enfrentar obstáculos em algumas frentes, tornou-se até mesmo mais “plástico, poroso e promíscuo” (Peck, 2010, p.31). Se havia certo otimismo de que a eleição de diversos líderes de esquerda na América Latina somada à decadência do poder americano representaria uma via para o pós-neoliberalismo no continente (Sader, 2009), essa alternativa não se concretizou.

A simbiose promovida com a financeirização e a promoção do desenvolvimento desigual pela ação do Estado em múltiplas escalas implica que talvez não sejam os problemas de governança pró-mercado a promover o próximo freio ao neoliberalismo, mas um movimento de resistência da sociedade (similar ao duplo movimento de Polanyi). Foge dos nossos propósitos explorar aqui as condições para que isso ocorra. No entanto, podemos sugerir que a intensa experimentação neoliberal nos governos Cardoso e Lula foi facilitada pela ausência de uma forma de Estado que sucedesse o ENwC.

#### **4.7) Conclusão: Uma Nova Forma de Estado**

O ENwC, assim como o KWNS e o LWNS, tinha suas próprias vulnerabilidades e tendências a crise em cada uma das suas quatro dimensões (ver Jessop, 2005). Começando pela intervenção econômica (o aspecto *Cepalino*), a crise do modelo de ISI e a dificuldade em evoluir para um novo modelo de industrialização que melhor incorporasse e irradiasse o progresso técnico, reduzindo as desigualdades sociais e logrando maior competitividade internacional, evidenciaram a crise da intervenção estatal na área econômica. A democratização e o baixo crescimento da economia nos anos 1980 contribuíram para que a demanda de diversos segmentos sociais excluídos por melhores serviços e por uma reforma do *welfare* se consolidasse na Constituição de 1988. Apesar de não contemplar uma mudança radical no sistema, diversas melhoras qualitativas e inovações ocorreram, como a maior participação popular, a universalização dos serviços e a descentralização (Draibe, 1993).

A primazia da matriz Nacional de regulação foi desafiada a partir dos anos 1980 por interesses crescentes na promoção de investimentos diretos estrangeiros e abertura dos mercados de bens e capitais. A forte centralização decisória na escala nacional também foi contestada pela emergência de centros de poder subnacionais. Por fim, o aparato do Estado desenvolvimentista foi desmontado após as privatizações, desregulamentações e o ataque à burocracia pública.

Sem dúvida, a globalização e a financeirização afetaram cada tipo de Estado de forma diferente, e o neoliberalismo explorou de forma seletiva as contradições e tendências a crise em cada país. Não obstante, a crise do ENwC deixou em aberto a procura por uma nova forma de Estado, o que envolve novas estratégias de acumulação e projetos hegemônicos concorrentes articulando-se em diversas escalas espaciais.

De início, estratégias como o “novo desenvolvimentismo” ou o “social desenvolvimentismo” precisam considerar tendências e contra tendências relacionadas a transformação estrutural da forma do Estado no estágio atual do capitalismo. Relembrando de forma sintética, as tendências são: i) um reescalonamento complexo do Estado Nacional, com novas e antigas capacidades sendo deslocadas para cima, abaixo e entre Estados Nacionais; ii) uma também complexa mudança de um governo hierárquico para formas heterárquicas de governança; e iii) uma crescente internacionalização dos regimes de política. Todas as três tendências parecem desafiar a “vitalidade” dos Estados Nacionais e apresentam novas oportunidades para cidades e regiões (Jessop, s.n). Ademais, juntam-se às mencionadas tendências a mudança de políticas de administração da demanda agregada de inspiração *keynesiana* para políticas voltadas para intervenção no lado da oferta, priorizando competitividade, inovação e flexibilidade, de influência *shumpeteriana*.

A estas tendências correspondem contra tendências, sendo que os conflitos entre as duas, os projetos e estratégias mobilizados por forças sócio-políticas e a herança institucional de um dado país responderão pelo tipo de reestruturação concreta do Estado. Entre as contra tendências estruturais, Jessop (s.n) destaca: i) a crescente importância dos Estados, especialmente o Estado Nacional, na articulação interescalar; ii) um crescente papel do Estado, especialmente o Estado nacional, na metagovernança; iii) um crescente papel do Estado, especialmente o Estado Nacional, em tentar influenciar o desenho de regimes internacionais e controlar a sua implementação.

Como argumentamos, desde o *roll back* do ENwC não houve um projeto de modelo de Estado que o sucedesse. Essa nova forma de Estado estaria inevitavelmente relacionada ao sucessor do KWNS, o SWPR (*Shumpeterian Workfare Post National Regime*), ainda que com algumas margens de manobra e características próprias. Relembrando as características desta forma de Estado: i) é Shumpeteriano pela ênfase já mencionada em inovação, competitividade e destruição criativa; ii) é Pós-Nacional pela perda da dominância escalar da escala nacional. Embora tenha ocorrido uma “relativização das escalas”, é importante ressaltar que nenhuma escala assumiu a primazia regulatória antes desempenhada pela escala nacional. Brenner (2009) pondera que, como o “pós nacional” é uma zona de articulação escalar em processo, talvez fosse mais prudente trocar o “P” dos SWPR por um “?” (SW “?”R), ao menos para deixar claro o processo recente de experimentação e fluidez e fazer um contraste com a relativa estabilidade e primazia do Nacional durante o fordismo. No entanto, o mesmo autor reafirma que as generalizações tendenciais empregadas não devem ser vistas como um problema, e que, quando utilizadas cuidadosamente, podem fornecer informações sobre processos em andamento; iii) o *Workfare* diz respeito às transformações no mundo do trabalho visando maior flexibilidade e o entendimento do salário como um custo de produção internacional ao invés de um instrumento de administração da demanda agregada. Mais do que uma alteração na política salarial, o *workfare* representa uma mudança de foco nas políticas sociais, que passam a ser subordinadas à política econômica e cujo objetivo se torna mover as pessoas do *welfare* para o trabalho, ainda que precário, mal remunerado e inseguro; iv) por fim, o “Regime” diz respeito a mudança na hierarquia *top down* do governo em direção ao maior incentivo a parcerias, redes, consultas, negociação e outras formas de organização auto reflexivas, nas quais os regimes internacionais de políticas vêm ganhando relevância.

A transição do KWNS para o SWPR nos países do Fordismo Atlântico, ou do LWNS para o SWPR no desenvolvimentismo do Leste Asiático, correspondeu às crises específicas dos modos de regulação, processos de neoliberalização, lutas sociais e projetos políticos que não poderiam ser replicados no caso do ENwC. No entanto, observando as tendências à crise do Estado no atual momento do capitalismo, e suas necessárias contra tendências, podemos elencar algumas hipóteses/processos em andamento:

Começando mais uma vez pela intervenção econômica, parece claro que uma nova estratégia desenvolvimentista deve conferir destaque especial à inovação, como ocorreu no

desenvolvimentismo do Leste Asiático. Segundo Medeiros (2011, p.54), o foco deve ser menos centrado no setor produtivo, como ocorria no passado, e mais voltado para processos de inovação em novas tecnologias, através de diversas políticas e instrumentos. A presença de um pensamento estruturalista consolidado contribuiu para que a proposta de transição para um modelo inovador não tenha sido acompanhada acriticamente de um modelo de Industrialização Orientado para Exportações, a instauração de um sistema de *workfare* e a transnacionalização da economia (como veremos, essas são as principais premissas do “novo desenvolvimentismo”) (Cypher, 2011).

Embora haja vários experimentos com políticas de *workfare* no país em diversos níveis de governo desde a década de 1990 (Rocha, 2001), seria equivocados defini-las como um novo modelo hegemônico de política social. Como vimos, a Constituição de 1988 contribuiu para consolidar e aperfeiçoar o precário sistema de *welfare* da Era Desenvolvimentista, ainda que contivesse diversos problemas. A implementação do Bolsa Família veio a contornar uma deficiência histórica do *welfare* brasileiro: a ausência de garantias de renda mínima. Não obstante, seria um equívoco restringir a política social recente ao Bolsa Família. Um dos méritos do governo Lula foi ampliar essa política focalizada (e barata) e articulá-la com políticas sociais universais e com políticas econômicas distributivas, como o aumento real do salário mínimo (em torno de 50%), do nível de emprego e formalização do trabalho (decorrentes do crescimento econômico). Como lembra Paulani (2012), a complementaridade entre as políticas sociais focalizadas e as universais não é direta, existindo um conflito no interior do governo entre aqueles que defendem aquelas como substituição de direitos adquiridos e como a grande responsável pela redução das desigualdades, e outros economistas mais em linha com a proposta “desenvolvimentista” de universalização e administração da demanda efetiva através de aumentos salariais, direitos previdenciários, etc.

No que tange à dimensão “Estado”, os conflitos políticos e fiscais do federalismo já discutidos somados ao surgimento de novos objetos, agentes e escalas da regulação e governança indicam a inadequação de um planejamento governamental hierárquico do tipo *top down* em meio à “dominância ecológica do capitalismo global” (Jessop, 2000). Demais, o tipo de corporativismo bipartite do período desenvolvimentista já se mostrava incapaz de regular as negociações entre Estado, capital, trabalho e movimentos sociais. A forma complexa da federação brasileira, que abriga grande diversidade regional, possui o município como ente

federativo, apresenta um histórico de períodos autoritários centralizadores, e está *em movimento*, demanda formas de coordenação mais sofisticadas do que a hierarquia. Abrucio e Costa (1998) já atentavam para essa questão quando defendiam a existência de um Estado-rede. Esse tipo de governança estatal decorria da necessidade de um aparelho do Estado capaz de orientar e coordenar a ação coletiva, além de fornecer uma abertura à sociedade que possibilitaria a modernização dos governos subnacionais (p.105). Segundo os autores, era necessário fortalecer as capacidades estatais e montar redes que guiassem o funcionamento da federação. Estas redes interescolares deveriam promover formas cooperativas em várias escalas, como no caso dos consórcios intermunicipais, e também incluir a escala estadual mais ativamente na regulação federativa. Em linha com esse argumento, Abrucio (2005) ressalta a necessidade de que os debates sobre federalismo superem a dualidade entre centralização *versus* descentralização e comecem a dar mais destaque à cooperação intergovernamental, essencial para a implementação de um *regime* de políticas públicas. Como vimos, há diversos avanços nessa direção, como nos casos do SUS e do FUNDEB. Há também espaço para atuação do Estado Nacional na coordenação dessas redes federativas através da metagovernança, por meio do estabelecimento de marcos institucionais (consórcios intermunicipais, Regiões Metropolitanas), mecanismo de supervisão, financiamento conjunto, troca de informação, incentivo e atuando como “corte de apelação”. A metagovernança deve aproveitar a criatividade de arranjos institucionais nas escalas subnacionais - em muitos casos do tipo *bottom up* (Klink, 2009) - e fornecer alguma “direção” para que estes desenvolvam formas cooperativas ou um tipo de competição que não seja predatória.

O regime de políticas envolve também a crescente internacionalização nesse campo. Em outras palavras, deve-se considerar o fato de que políticas domésticas são muitas vezes formuladas por outros países, escalas subnacionais em outros países ou organizações internacionais, o que é potencialmente contrabalanceado pelos esforços dos Estados Nacionais em influenciar o desenho dessas políticas e controlar sua implementação. O atual ciclo rápido de valorização do capital e a sua alta mobilidade encontram paralelo nas “políticas rápidas” e diminuem as margens de manobra para consultas, planejamento e atuação das burocracias públicas, favorecendo os atores que conseguem operar num horizonte temporal mais curto (Jessop, 2008). No caso brasileiro, destaca-se a já mencionada importância dos regimes de políticas que coordenam os grandes eventos esportivos e que contestam o poder do Estado em

várias escalas e atividades. O caso mais emblemático, no entanto, é o Bolsa Família, que alcançou significativo destaque internacional como tecnologia de programa de transferência de renda condicionada, sendo replicado em outros contextos. Nesse caso, cumpre assinalar o papel do Estado Nacional em defender a originalidade do programa e seu uso como forma de *soft power* dentro de uma estratégia de política externa de combate à pobreza mundial. O Estado brasileiro também pode resistir aos regimes de políticas internacionais promovendo um reescalonamento para cima em direção a grupos emergentes no cenário de poder global, como os BRICs, conforme verificado na tentativa de Brasil, Índia e China se organizarem num bloco contra hegemônico em resistência ao regime internacional de comércio e direitos de propriedade promovido pelos EUA (Jessop, 2005).

Por fim, no que tange à mais problemática dimensão do Estado, o “pós-nacional”, convém ponderar que, em meio aos processos de devolução, descentralização, reescalonamentos e mobilidade de políticas analisados, o papel da escala nacional tende a continuar particularmente importante em Estados que já foram considerados desenvolvimentistas, como o ENwC e o LWNS. Nesse caso, seu papel na coordenação interescalar tende a ser reforçado. No entanto, esse reconhecimento não deve ser confundido com o nacionalismo metodológico. A globalização pode criar novas oportunidades estratégicas para os Estados Nacionais, mas essas decorrem da sua capacidade de ativar (ou ser ativados por) outras escalas e redes e de promover processos de des-territorialização e re-territorialização, em alguns casos entre fronteiras nacionais.

É possível afirmar que, além do projeto neoliberal, existem outros dois projetos concorrentes sobre o futuro do desenvolvimentismo no Brasil: o “novo desenvolvimentismo” e o “social-desenvolvimentismo”. Apesar das diferenças, os dois projetos dão maior ênfase às duas primeiras dimensões do Estado que foram discutidas: a intervenção nas áreas econômica e social. Essa relativa “omissão” em relação à governança<sup>112</sup> e organização escalar do Estado abre um espaço importante para a geografia econômica no debate.

Antes de discutir as principais propostas de cada projeto, é conveniente refletir sobre as nomenclaturas adotadas e como elas se relacionam com o período desenvolvimentista, de modo semelhante ao que foi feito em relação ao fordismo e a procura por seu sucessor (Jessop, 2002). O termo “novo” desenvolvimentismo busca um distanciamento do período

---

<sup>112</sup> É importante mencionar que a vertente “neocorporativista” (Costa, 2012) confere destaque especial à governança corporativa através da regulação e direcionamento estratégico das grandes empresas brasileiras, da participação do Estado em Conselhos Administrativos e da relações entre o Estado e os fundos de pensão.

desenvolvimentista, ao privilegiar as discontinuidades em relação àquele projeto. Para Bresser Pereira (2006), essas discontinuidades são expressas num suposto anacronismo dado o grau de desenvolvimento já alcançado e a atualidade da globalização econômica. No entanto, a mera oposição entre o “velho” e o “novo” não fornece nenhuma informação sobre o imaginário econômico desejado. O termo “social desenvolvimentismo”, por outro lado, propõe uma qualificação do desenvolvimentismo, acentuando mais os aspectos de continuidade. Essa orientação é ainda mais clara no termo “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, que incorpora o potencial conflito entre os aspectos econômicos e sociais numa estratégia desenvolvimentista atual e a dificuldade de apenas o “social” fornecer um imaginário econômico que oriente as transformações do Estado (Bastos, 2012).

Conforme já discutido, o “novo desenvolvimentismo” baseia-se na busca pela competitividade internacional através do favorecimento às exportações e do controle de preços macroeconômicos estratégicos. Há pouca discussão sobre política social e distribuição de renda, embora se defenda a flexibilidade do trabalho, a não elevação do salário mínimo acima da produtividade, superávits consideráveis do setor público e o crescimento voltado para o mercado interno seja apontado como problemático. Embora defenda a promoção de exportações mais intensivas em tecnologia, a elaboração de um sistema de inovação não recebe prioridade analítica nessa proposta. Como proposta de um modelo orientado para exportações com viés neomercantilista e pela inspiração no modelo do Leste Asiático, o novo desenvolvimentismo peca por um nacionalismo metodológico simplificador ao considerar que a competição entre nações deveria motivar o comportamento individual, e por sustentar uma visão instrumental do Estado na promoção de um bem geral, sem demonstrar grande preocupação com a seleção de vencedores e perdedores. Dessa forma, o tipo de Estado proposto fica no meio do caminho entre o *Listian Workfare National State* (LWNS) e um tipo híbrido de *Schumpeterian Workfare National State*, talvez não levando na devida conta as recentes transformações do desenvolvimentismo asiático, e a sua dinâmica pós-nacional (Jessop, 2005).

O social desenvolvimentismo apresenta uma preocupação maior com as conquistas distributivas. Assim, além da necessidade de que estas conquistas não se reduzam a políticas focalizadas, apontam os riscos de que, dados alguns constrangimentos como juros altos ou subsídios ao capital, o social não está garantido e não pode ser considerado a principal orientação da política econômica (Bastos, 2012). Assim, além de apostarem no dinamismo do mercado de

massas<sup>113</sup> apontam para a necessidade de explorar outros dois “motores”: a infraestrutura (produtiva e social) e os recursos naturais. O êxito nessa tarefa depende de uma estratégia de desenvolvimento deliberada e direcionada para inovação, a ampliação dos encadeamentos produtivos internos e da taxa de investimento (Bielschowsky, 2012). Dessa forma, o social desenvolvimentismo propõe um modelo de desenvolvimento dual que privilegia o mercado interno de consumo e o mercado externo, mas tentando “internalizar” os ganhos com as exportações e dinamizar as etapas locais das cadeias produtivas. Nesse caso, a atenção com a inserção nas cadeias globais de valor é mais sofisticada que o “neomercantilismo” do novo desenvolvimentismo. Apesar de ameaçada em várias frentes (como vimos, o neoliberalismo não está “morto”), a proposta social desenvolvimentista tem alguns pontos fortes a seu favor: i) a conquista de amplo apoio popular com as políticas sociais e medidas distributivas, expandindo a base de apoio do operariado para amplo grupo de trabalhadores pouco qualificados; ii) o esforço do governo Roussef em enfrentar a “alta finança” (através de cortes dos juros básicos e redução dos *spreads* bancários) que, além de enorme potencial distributivo, contém a premissa para combater o rentismo e transferir recursos para as atividades produtivas e inovadoras.

Se, em meio aos mencionados projetos concorrentes, o social desenvolvimentismo parece estar ganhando (Bastos, 2012), é possível indagar se esse modelo é capaz de estabilizar uma forma de Estado que suceda o Estado Desenvolvimentista. Nesse sentido, podemos especular que esse Estado priorizará a inovação, porém sem abandonar as políticas distributivas. A proposta de crescimento (e transformação produtiva) com equidade talvez se aproxime mais das ideias do economista chileno da CEPAL Fernando Fajnzylber do que de Schumpeter. Fajnzylber (1990) defendia uma inserção internacional competitiva baseada no progresso técnico, elevação da produtividade e dos rendimentos dos trabalhadores, o que promoveria um círculo virtuoso baseado numa competitividade autêntica<sup>114</sup>. O autor indagava o porquê da frágil vocação latino-americana para agregar valor intelectual aos recursos disponíveis e como causas da debilidade do núcleo endógeno de acumulação apontava a forte dependência do mercado interno; participação limitada no comércio internacional, sobretudo a produtos com baixo valor agregado; a cópia dos padrões de vida dos países avançados e a precária liderança do empresariado. Suas propostas incluíam, entre outros elementos: a reforma agrária, distribuição de renda, adoção de

---

<sup>113</sup> O mercado de massas não foi mobilizado apenas pelas políticas sociais, mas também pelo aumento de salários e acesso ao crédito.

<sup>114</sup> A competitividade baseada em desvalorizações cambiais, exploração da mão de obra e recursos naturais seria uma “competitividade espúria”, ineficiente no longo prazo.

um padrão de consumo mais austero e canalização da poupança para o investimento, aproveitamento do mercado interno para aprendizagem industrial e tecnológica, investimento no capital humano (capacitação, educação e conhecimento) e em P&D, e adoção de políticas públicas que disciplinem o empresariado, tradicionalmente rentista (Paiva, 2006). Segundo Paiva,

O Estado necessário para impulsionar essa reestruturação produtiva deveria ser diferente daquele que favoreceu a industrialização precedente, cujas políticas estiveram centradas no protecionismo elevado e indiscriminado, na criação de infraestrutura e na produção de insumos básicos de uso difundido, com divisas provenientes da exportação de recursos naturais e do crédito externo (2006, p.267).

O Estado, segundo Fajnzylber, deveria fortalecer suas capacidades consultivas e convocatórias de modo a promover uma articulação e coordenação estratégica entre os diversos agentes públicos e privados na promoção da transformação produtiva.

Considerando as questões discutidas, podemos especular que a forma de Estado sucessora do ENwC seria um *Regime Pós-Nacional de Welfare a la Fajnzylber* (RPWF). Essa forma conservaria alguns dos elementos do desenvolvimentismo, ressaltando sua *path dependency* embora sustentando que “tanto o Estado quanto a organização capitalista (industrial, bancária, de serviços etc.) no Brasil do século atual transformaram-se em relação ao tempo histórico do desenvolvimentismo” (Braga, 2012). No entanto, para a estabilização de uma nova forma de Estado é necessário que esse forneça uma “Visão” (Chang, 1994) que oriente as expectativas e escolhas dos agentes sociais e econômicos. Conforme já argumentamos, essa visão deve ser construída pela articulação de um projeto hegemônico com as estratégias de acumulação em disputa. Se essas não são “arbitrárias, racionalistas e voluntaristas”, estão de alguma forma articuladas ao processo de acumulação global.

Inspirado em Gramsci, Bob Jessop fornece algumas observações importantes sobre a ascensão e queda do fordismo, que são válidas também para o desenvolvimentismo. Segundo Gramsci, a consolidação de um novo regime não pode ser garantida unicamente através de inovações tecnológicas, mudanças específicas na forma do trabalho, formas empresariais e formas da competição: “*On the contrary, Gramsci indicates that the rise and consolidation of a new economic regime depends critically on the exercise of political, intellectual, and moral leadership and its translation into the reorganization of an entire social formation*” (Jessop, s.n). Dessa forma, Jessop destaca a importância de construir um novo imaginário econômico, com suas próprias forças constitutivas e narrativas escalares correspondentes.

Segundo o autor, esse imaginário estaria relacionado à mais recente onda de acumulação, que pode ser descrita em torno do discurso da “economia baseada no conhecimento”. Esse imaginário seria capaz de informar e moldar estratégias econômicas em todas as escalas e projetos estatais e visões hegemônicas em diversas escalas. O papel da economia baseada no conhecimento na transição do KWNS e do LWNS para o SWPR não pode ser ignorado (Jessop, 2002; 2005). A concepção desse novo imaginário como uma narrativa central foi disseminada pelos EUA para reafirmar sua hegemonia global nos anos 1980 e tem sido promovido por poderosas forças políticas (OCDE, OMC, FMI, BIRD, UNCTAD) e blocos supranacionais (NAFTA, UE, ASEAN), já tendo sido adotado por países emergentes como Coreia do Sul, Índia e China. Embora seja compatível com todas as vertentes do SWPR, como a neoestatista, neocorporativista e neocomunitária, a relação da economia baseada no conhecimento com o projeto de poder americano tende a facilitar a difusão do neoliberalismo.

De maneira geral, a economia baseada no conhecimento pode ser definida como a aplicação do conhecimento para a produção do conhecimento e está relacionada a uma nova visão da vida social (Jessop, 2005). A implementação dessa estratégia envolve certas contradições em relação a alguns elementos do capitalismo global, que devem ser administradas pelo Estado. Entre elas, destacam-se: i) o conflito entre o capital financeiro hipermóvel e a necessidade de desenvolver um capital “paciente” voltado para o aprendizado, cooperação e a competição “autêntica”; ii) a (des/re)territorialização de novos ajustes espaço-temporais e a exploração de formas extra-econômicas favoráveis a produção de conhecimento; iii) a promoção de economias de rede, facilitando a apropriação coletiva e redistribuição dos seus benefícios iv) lidar com uma autonomia imersa ainda mais complexa diante das parcerias e redes informais que cruzam fronteiras nacionais (Jessop, 2005).

Embora já haja sinalizações e projetos relacionados à economia baseada no conhecimento em andamento do Brasil em várias escalas, o papel do Estado nacional como promotor e coordenador interescolar de uma estratégia de desenvolvimento nacional ainda não está claro (ver Velloso, 2005). É possível argumentar que em alguns aspectos essa estratégia pode ter pontos em comum com uma versão renovada do desenvolvimentismo e com algumas ideias de Fajnzylber, como na ênfase à competitividade internacional e orientação de segmentos com alto valor agregado, no investimento em capital humano e na criatividade e conhecimento, na incorporação em massa de pequenas e médias empresas, na revitalização do agronegócio e

agroindústria e na exploração de vantagens competitivas dinâmicas em setores com potencial de crescimento como a biotecnologia e as tecnologias de informação e conhecimento. No entanto, o risco de apropriação neoliberal da estratégia é considerável, dada a possibilidade de ênfase em relações de mercado e mercantilização da cultura, foco nas indústrias criativas, em arranjos produtivos locais, na segurança pública e valorização imobiliária e no potencial espacialmente concentrador. A forma como esse imaginário econômico e sua narrativa escalar serão construídos representa desafios para o futuro dos espaços do Estado e seu potencial de empreender estratégias desenvolvimentistas.

## Epílogo

Não pretendemos ao final desse trabalho fazer uma síntese dos principais argumentos apresentados, que já foram discutidos no fim de cada capítulo. Tentamos oferecer uma contribuição ao debate sobre economia política regional e urbana através de uma exploração analítica do papel do Estado, das instituições e escalas geográficas na produção e regulação do “desenvolvimentismo espacial” no Brasil.

Em certo sentido, a abordagem aqui apresentada almeja contemplar a necessária interdisciplinaridade requerida pela temática, reunindo contribuições críticas de diversas áreas do conhecimento. O instrumental teórico aplicado fornece subsídios para a compreensão da produção de diferenciações (ou variegação) do capitalismo no Brasil. Embora seja utilizado um arcabouço aplicado originalmente para o entendimento do processo de regulação espacial no contexto do auge e crise do Fordismo Atlântico, tentamos demonstrar que, com as devidas mediações, esse arcabouço é válido para explicar processos que ocorreram e que ocorrem no Brasil, o que pode contribuir para futuros diálogos e estudos comparativos. Não obstante, é importante ter em mente que as diferenças observadas não são apenas de graus, mas também de tipos, i.e, qualitativas.

Uma agenda de estudos comparados poderia se beneficiar, sobretudo, com a busca de similaridades e diferenças produzidas pela regulação espacial do Estado Desenvolvimentista na América Latina. Nesse sentido, a forma do Estado Nacional de *welfare* Cepalino poderia ser testada com mais rigor observando-se os tipos de projetos e estratégias espaciais empregadas no continente e relacionando-os com tendências críticas, tipos de ajustes espaço-temporais, processos de reescalonamento, devolução e descentralização. A agenda comparativa poderia se beneficiar também da análise da neoliberalização no continente, buscando identificar experimentos neoliberais e sua possível mutação em outros contextos que, embora diferentes, possuem uma maior “familiaridade” em comparação com outros experimentos no Norte Global.

Tentamos explorar as relações entre a crise do desenvolvimentismo e a neoliberalização do Estado como um processo que não termina com a retomada de discursos e práticas desenvolvimentista e uma suposta “morte súbita” do neoliberalismo. Com efeito, quando se adota uma abordagem multiescalar que assume que o neoliberalismo faz uso de todas as escalas, fica nítida sua adaptabilidade e resiliência. A crise de 2008 e a retomada de um “Estado

mais interventor” devem ser contrapostos à importância crescente de um regime de regras transnacional que determina o rumo de investimentos em mega-eventos esportivos, às formas específicas de intervenção e governança urbana, aos investimentos em infraestrutura para acentuar a competitividade de espaços privilegiados, à emergência de uma “classe criativa” e dos discursos de segurança e de focalização de políticas sociais.

O arcabouço teórico apresentado no Capítulo 2 pode ser aplicado empiricamente na formulação de tipologias para ilustrar como as formas extra-econômicas são mobilizadas para reforçar a competitividade de certos espaços, sustentar a expansão das relações de mercado e de novas formas de políticas escalares que dão vitalidade aos projetos neoliberais.

Buscou-se discutir a lacuna de maiores discussões sobre a espacialidade do Estado nos debates sobre o “novo” desenvolvimentismo, o que abre um terreno promissor de contribuição para a Geografia Econômica. Como argumentamos, um possível sucessor do desenvolvimentismo só se estabilizará com a emergência de uma liderança intelectual e moral (nos termos de Gramsci) que proponha um novo imaginário econômico e espacial e suas narrativas escalares correspondentes. Esse imaginário não deve se sustentar apenas numa leitura correta dos processos espaciais num mundo globalizado e complexo, mas cabe às forças sociais progressistas cobrar para que esse imaginário se sustente numa ideia de justiça espacial.

## Referências

- ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estruturação urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**, Vol. 16, No 2, 1995.
- ABRUCIO, Fernando. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. N 24: 41-67, Jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando e COUTO, Claudio. A Redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.
- ABRUCIO, Fernando e COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Série Pesquisas, n.12. Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 1 ed., v.1, pp.13-31, 2007.
- AGNEW, John. From the political economy of regions to regional political economy. **Progress in Human Geography** 24,1, pp. 101–110, 2000.
- AGNEW, John. The New Global Economy: Time-Space Compression, Geopolitics, and Global Uneven Development. **Journal of World-Systems Research**, vii, pp.133–154, 2001a.
- AGNEW, John. How many Europes? The European Union, Eastward Enlargement and Uneven Development. **European Urban and Regional Studies** 8(1): 29–38, 2001b.
- AGUIRRE, Basília; SADDI, Fabiana. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, vol 17, n.4(680), 1997.
- AMABLE, Bruno. **The Diversity of Modern Capitalism**. Oxford University Press, 2003.
- AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (Orgs.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- AREND, Marcelo. Atraso Via Modernização Cultural: Uma Leitura Evolucionista das Obras de Raymundo Faoro e de Celso Furtado. **Economia**, Brasília(DF), v.9, n.3, p. 651-681, set/dez 2008.
- ARROYO, Monica. Território, Mercado e Estado: Uma Convergência Histórica. **GEOgraphia**, Ano. 6, N 12, 2004.

BARNES, Trevor; SHEPPARD, Eric. Is There a Place for the Rational Actor? A Geographical Critique of the Rational Choice Paradigm. **Economic Geography**, Vol. 68, No. 1, Rational Choice, Collective Action, Technological Learning (Jan., 1992), pp. 1-21.

BARNES, Trevor. Retheorizing Economic Geography: From the Quantitative Revolution to the “Cultural Turn”. **Annals of the Association of American Geographers**, 91, 2001, p.546–565.

BARNETT, Clive. The consolations of neoliberalism. **Geoforum** 36, 2005, pp.7–12.

BARNETT, Clive. Publics and Markets: What’s Wrong with Neoliberalism? In: SMITH, Susan J.; PAIN, Rachel; MARSTON, Sallie A. and JONES III, John Paul (orgs). **The Sage Handbook of Social Geography**. London: Sage, pp. 269-296

BASLÉ, Maurice. Acknowledged and unacknowledged institutionalist antecedents of régulation theory. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BATHELT, Harald; GLUCKLER, Johannes. Toward a Relational Economic Geography. **Journal of Economic Geography** 3, 2003, pp.117-144.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. From the régulation of space to the space of régulation. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: contraponto Editora, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Velho e o Novo Desenvolvimentismo. Caderno Temático 1. **Plataforma Política Social**. Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/>. Acesso em: 6 de dezembro de 2012.

BLOCK, Fred. The Roles of The state in the Economy. In: **The Handbook of Economic Sociology**. Smelser, Neil J & SWEDBERG, Richard (Eds). Princeton: Princeton University Press (1994).

BLOCK, Fred. Introduction. In: POLANYI, Karl. **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times**. Boston: Beacon Press, 2001

BLOCK, Fred. Karl Polanyi and the writing of The Great Transformation. **Theory and Society** 00: 1-32, 2003.

BLOCK, Fred. Understanding the Diverging Trajectories of the United States and Western Europe: A Neo-Polanyian Analysis. **Politics & Society**. 35:3, 2007.

BOGGS, Jeffrey; RANTISI, Norma. The “relational turn” in Economic Geography. **Journal of Economic Geography** 3, 2003, pp.109-116.

BOITO Jr, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, n.17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

BOITO Jr, Armando. Estado e Burguesia no Capitalismo Neoliberal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BOYER, Robert. From canonical Fordism to different modes of development. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002.

BOYER, Robert. How and Why Capitalisms Differ. **MPIG discussion Paper** 05/04, 2005.

BOYER, Robert; HOLLINGSWORTH, J. Rogers. From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness. In: HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert: **Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions** (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 493p.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves. A summary of régulation theory. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art** . London: Routledge, 2002.

BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002.

BRAGA, Márcio Bobik . Integração Econômica Regional na América Latina: Uma interpretação das Contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 1, n. 01, p. 9-30, 2002.

BRAGA, José Carlos. O Subdesenvolvimento e o Estado no Brasil. **Caderno Temático 1**. Plataforma Política Social. Disponível em: <http://www.politicassocia.net.br/>. Acesso em: 6 de dezembro de 2012.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos. A Busca da Utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, IPARDES, n.116, jan./jun. 2009.

BRANDÃO, Carlos. Descentralização enquanto modo de ordenamento especial do poder e de reescalonamento territorial do estado: trajetórias e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir. **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Garamond, 2011.

BRENNER, Neil. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization, and the historical geography of spatial scales. **Environment and Planning D: Society and Space** 16(4), 1998, pp.459 – 481.

BRENNER, Neil. Regulation theory and the regionalization debate: recent German contributions. **Environment and Planning D: Society and Space** 1999, volume 17, pp. 645-650.

BRENNER, Neil. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

BRENNER, Neil. Restructuring, Rescaling, and the Urban Question. **Critical Planning**, Summer 2009a.

BRENNER, Neil. A thousand leaves: notes on the geographies of uneven spatial development. In: Roger Keil and Rianne Mahon (Orgs). **Leviathan Undone** : towards a political economy of scale. Vancouver, B.C.: University of British Columbia Press, 2009b, 27-49.

BRENNER, Neil. Open questions on state rescaling. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, pp.123–139, 2009c.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. **Antipode**, 34, 2002, pp.349–379.

BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin. MACLEOD, Gordon. **State/Space: A Reader**. Blackwell Pub., 2003

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik, 2010a. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global Networks** 10(2): 1-41, 2010a

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. After Neoliberalization? **Globalizations**, September, Vol. 7, No. 3, pp. 327–345, 2010b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, vol.9; n.13, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Iseb e da Cepal à teoria da dependência, In: TOLEDO, C.N (Org). **Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB**. São Paulo: Editora Revan, 2005, p.201-232.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Brasil, Sociedade Nacional Dependente. **Novos Estudos** 93, julho 2012.

BRUFF, Ian. 'What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism'. **New Political Economy**. Volume 16(4), 2011.

BURAWOY, Michael. For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi. **Politics & Society**, Vol. 31 N. 2, 193-261, 2003.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, vol.9, n1, 1989.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP).

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 5ª Edição, 1993.

CATAIA, Marcio. A geopolítica das fronteiras internas na constituição do território: o caso da criação de novos municípios na região Centro-Oeste do Brasil durante o regime militar. **Scripta Nova**, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. X, n. 218 (22), agosto de 2006.

CATAIA, Marcio. Territorialidade estatal e outras territorialidades: novas formas de uso dos territórios na América Latina. Conflitos, desafios e alternativas. **Scripta Nova**, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XII, núm. 270 (99), agosto de 2008.

CHANG, Ha-Joon. The economics and politics of regulation. **Cambridge Journal of Economics**, n.21, pp703-728, 1997.

CHANG, Ha-Joon. State, Institutions and Structural Change. **Structural Change and Economic Dynamics**, vol. 5, no. 2, 1994.

CLARK, Gordon. "Real" regulation: the administrative state. **Environment and Planning A**, v.24, 1992.

COATES, David . Paradigms of explanation. In: David Coates (editor), **Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches**. London: Palgrave, pp. 1-25, 2005.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, 15 (41), 2001.

COLLINGE, Chris. Spatial Articulation of The state: Reworking Social Relations and Social Regulation Theory. Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham. **Mimeo**, 1998.

COLLINGE, Chris. Self-organisation of society by scale: a spatial reworking of regulation theory. **Environment and Planning D: Society and Space** 1999, volume 17, pp. 557-574.

CONCEIÇÃO, Octavio. Da Crise do Escravismo à Crise do Fordismo Periférico no Brasil: Uma Proposta de Periodização Sob a Ótica Regulacionista. In: FARIA, L.A.E; CONCEIÇÃO, O.A.C; BELLO, T.S. **Desvendando a Espuma: Reflexões Sobre a Crise, Regulação e Capitalismo Brasileiro**. Série 15 anos FEE. Vol 15 – Porto Alegre, RS, 1989.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista . Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1). 228p.

CORAZZA, Gentil. Estado e Economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente. **Ensaio FEE**, Vol. 1, No 2, 1981.

COSTA, Fernando Nogueira. Capitalismo de Estado neocorporativista. Campinas: IE-Unicamp, 2012. **Texto para Discussão**, n. 207.

COUTO, Claudio; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, nov, 2003.

COX, Kevin R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. **Political Geography**, Vol. 17, No. I, pp. 1-23, 1998.

COX, Kevin R. Globalization, uneven development and capital: reflections on reading Thomas Friedman's The World Is Flat. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 2008, p.1-22.

COX, Kevin R. 'Rescaling the state' in question. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, n.2, pp.107-121, 2009.

COX, Kevin R; MAIR, Andrew. From localised social structures to localities as agents. **Environment and Planning A**, 1991, volume 23, pp. 197-213.

CROUCH, Colin. The role of governance in diversity and change within contemporary capitalism. In: MILLER, Max (Ed). **Worlds of Capitalism: Institutions, governance and economic change in the era of globalization**, 2005.

CROUCH, Colin; LE GALES, Patrick; TRIGILIA, Carlo & VOELZKOW, Helmut. **Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?** Oxford: Oxford University Press, 2001, 286p.

CROUCH, Colin; TRIGILIA, Carlo. Conclusions: Still Local Economies in Global Capitalism? In: CROUCH, Colin; LE GALES, Patrick; TRIGILIA, Carlo & VOELZKOW, Helmut. **Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?** Oxford: Oxford University Press, 2001, 286p.

CROUCH, Colin; SCHRODER, Martin; VOELZKOW, Helmut. Regional and sectoral varieties of capitalism. **Economy and Society**, Volume 38 (4) pp. 654-678, 2009.

CRUZ, Sebastião Velasco. Estado e Planejamento no Brasil 1974-1976: notas sobre um trabalho de Carlos Lessa. **Estudos CEBRAP**, v. 27, p. 104-126, 1980.

CYPHER, James. Brazil: Neoliberal Restructuring or the Rejuvenation of the Developmental State? A Paper Presented to the Conference on: **“Economic Crisis and the Reorganization of the Global Economy”** Sept. 10 2011, Simon Fraser University, Vancouver, British Columbia, Canada.

DAIN, Sulamis. Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo: uma análise comparada. **Tese de Doutorado**. Campinas. IE-Unicamp, 1980.

DIAS, Guilherme da Silva; AGUIRRE, Basília. Crise político-econômica: as raízes do impasse. In: SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, Mercado e Democracia**. Política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e Corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 20, 1992.

DJELIC, Marie-Laure; QUACK, Sigrid. Overcoming path dependency: path generation in open systems. **Theory and Society** 36, pp.161–186, 2007.

DOUCETTE, J. The Perils of Capitalist Nostalgia: Neoliberalism and the Postdevelopmental State. **Institute for the Study of Democracy and Social Movements Discussion Paper**. Sungkonghoe University, Seoul, 1-24, 2007.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa** n8, NEPP/UNICAMP, 1993.

EGLER, Claudio. Crise e Questão Regional no Brasil. **Tese de Doutorado**. Campinas. IE-Unicamp, 1993.

EGLER, Claudio. Crise e Dinâmica das Estruturas Produtivas Regionais no Brasil. In: **Brasil:** questões atuais da reorganização do território. Castro, I.E; Gomes, P.C.C; Corrêa, R.L. (Org). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. 470p.

EGLER, Claudio. Questão Nacional e Gestão do Território no Brasil. In: **Geografia:** conceitos e temas. Castro, I.E; Gomes, P.C.C; Corrêa, R.L. (Org). 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 352p.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy:** States and Industrial Transformation. Ewing, NJ, USA: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: Omano Edigheji (Org). **Constructing a democratic developmental state in South Africa.** Potentials and challenges. Human Science Research Council Press, 2010, 326 p.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão.** IE/UNICAMP, n. 192, jun 2011.

FAJNZYLBER, Fernando. “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización”. **Cuadernos de La Cepal**, n. 60 Santiago: CEPAL, 1990.

FARIA, Luiz Augusto Estrella; WINCKLER, Carlos Roberto. O Andar do Crustáceo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (15)2, 413-457, 1994.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. Política externa e acumulação de capital: o Brasil e o Mercosul **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (17)1:220-233, 1996.

FERNANDEZ, Victor Ramiro. Desarrollo regional bajo las transformaciones trans-escalares. Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y políticas del desarrollo regional:** desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido:** ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FOUCAULT, Michel. On Governmentality. **The Foucault Effect:** Studies in Governmentality with Two Lectures by and an Interview with Michel Foucault. BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (Orgs.). University of Chicago Press, 1991, 307p.

FONSECA, Pedro Dutra. As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p. 333-358, 2000.

FONSECA, Pedro Dutra. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, v.23, n.1(89), p.133-48, 2003.

FONSECA, Pedro Dutra. A Política e seu Lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. **EconomiA**, Brasília (DF), v.10, n.4, p.867–885, 2009.

FONSECA, Pedro Dutra; MONTEIRO, Sergio. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2007.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita. Políticas Neoliberais? Mas o que é o Neoliberalismo? **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 7, N. 13, 2000, pp. 171-190.

GILLY, Jean-Pierre; PECQUEUR, Bernard. The local dimension of regulation. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002.

GLASSMAN, Jim; CHOI, Young-Jin. The Vietnam War, the Chaebol, and the Developmental State: Cold War Geo-Political Economy and the Disciplining of Korean Capital. **Mimeo**, Department of Geography, UBC, 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. A dominação do capital financeiro no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n.19, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n31, 2012.

GONZÁLEZ, Sara. ¿Es la teoría de la regulación todavía relevante para la comprensión de la sociedad capitalista actual? Respuesta a Horacio Capel. **Biblio 3W**, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. IX, nº 526, 5 de agosto de 2004.

GONZÁLEZ, Sara. La geografía escalar del capitalismo actual. **Geo Crítica / Scripta Nova**. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. IX, núm. 189, 2005.

GONZALEZ, Sara. Scalar Narratives in Bilbao: A Cultural Politics of Scales Approach to the Study of Urban Policy. **International Journal of Urban and Regional Research**, Volume 30(4), 2006 pp.836–57.

GOODWIN, Mark; DUNCAN, Simon; HALFORD, Susan. Regulation theory, the local state, and the transition of urban politics. **Environment and Planning D: Society and Space**, 1993, volume 11, pp.67-08.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Volume 91 (3), 1985, pp.481-510.

GROS, Denise. Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República -- Porto Alegre: **Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**, 2003.- (Teses FEE; n. 6).

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson...[et al]. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios** / Arilson Favareto... [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).

HALL, Peter; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter; SOSKICE, David. (eds). **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter; GINGERICH, Daniel. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. **MPIfG Discussion Paper** 04/5, 2004.

HARVEY, David. **Limits to Capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

HARVEY, David. **The Urbanization of Capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization**. 1985. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985, 239p.

HARVEY, David: Cities or urbanization?, **City**, 1:1-2, 1996, pp.38-61.

HARVEY, David. Space as a Keyword. In: CASTREE, Noel; GREGORY, Derek. **David Harvey: A Critical Reader**. Oxford: Wiley Blackwell, 2006, 324p.

HASSINK, Robert. Regional resilience: a promising concept to explain differences in regional economic adaptability? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 3, 2010, pp.45-58.

HAYTER, Roger; BARNES, Trevor. Neoliberalization and Its Geographic Limits: Comparative Reflections from Forest Peripheries in the Global North. **Economic Geography**, a ser publicado, 2012.

HEALEY, Patsy. **Collaborative Planning** - Shaping places in fragmented societies. Houndmills and London: MacMillan Press, 1997.

HEALEY, Patsy; BARRETT, Susan. Structure and agency in land and property development processes: some ideas for research. **Urban Studies**, Vol 27, No.1, 1990, pp. 89-104.

HODGSON, Geoffrey. Varieties of Capitalism from the Perspectives of Veblen and Marx. **Journal of Economic Issues**, Vol. 29, No. 2 (Jun., 1995), pp. 575-584.

HODGSON, Geoffrey. Varieties of capitalism and varieties of economic theory. **Review of International Political Economy** 3:3 Autumn 1996: 380-433.

HODGSON, Geoffrey. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVI, pp. 166–192, 1998.

HODGSON, Geoffrey. Agency, Institutions, and Darwinism in Evolutionary Economic Geography. **Economic Geography**. 85(2):167–173, 2009.

HOLLINGSWORTH, J.R.; SCHMITTER, P.C; STREEK, W. **Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors**, Oxford: Oxford University Press, 1994.

HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert. Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert. **Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions** (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 493p.

HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert. **Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions** (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 493p

HUDSON, Ray. Resilient regions in an uncertain world: wishful thinking or a practical reality? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society** 2010, 3, pp.11–25.

IGLESIAS, Enrique V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la Cepal** n. 90, dez 2006.

JACKSON, Gregory; DEEG, Richard. How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity. **MPIfG Discussion Paper** 06/2, 2006.

JESSOP, Bob. Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. **Kapitalistate**, 10, pp. 89-112, 1983.

JESSOP, Bob. The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?, **Economy and Society**, 24(3), 1995, pp.307-333.

JESSOP, Bob. A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects and Governance. In: LAURIA, Mickey (org). **Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996.

JESSOP, Bob. The entrepreneurial city: Re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: JEWSON Nick; MACGREGOR, Susanne (Orgs). **Transforming cities: contested governance and new spatial divisions**. LONDON: Routledge, 1997, 244p.

JESSOP, Bob. The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. **International Social Science Journal**, 50 (155), 1998, pp. 29-45.

JESSOP, Bob. The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. **International Journal of Urban and Regional Research** Volume 24(2), 2000.

JESSOP, Bob. Institutional re(turns) and the strategic - relational approach. **Environment and Planning A**. Volume 33, pp. 1213 – 1235, 2001a

JESSOP, Bob. Regulationist and Autopoieticist Reflections on Polanyi's Account of Market Economies and the Market Society. **New Political Economy**, Vol. 6, No. 2, 2001b, pp.213-232.

JESSOP, Bob. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections, **International Review of Sociology**, 11:2, 149-173, 2001c.

JESSOP, Bob. **The Future of the Capitalist State**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2002a, 330p.

JESSOP, Robert D. (Bob). Revisiting Thatcherism and Its Political Economy: Hegemonic Projects, Accumulation Strategies, and the Question of Internationalization (2002b). In: BAKAN, Abigail B.; LEYS, Colin; MACDONALD, Eleanor (Orgs). **Critical Political Studies: Debates and Dialogues from the Left**. McGill-Queen's Press - MQUP, 2002b, 432 p.

JESSOP, Bob. A regulationist and state-theoretical analysis. In: BOYD, Richard and NGO, Tak-Wing (Ed). **Asian States: Beyond the Developmental Perspective**. London, [UK] ; New York : RoutledgeCurzon, 2005.

JESSOP, Bob. Spatial Fixes, Temporal Fixes, and Spatio-Temporal Fixes. In: CASTREE, Noel; GREGORY, Derek. **David Harvey: A Critical Reader**. Oxford: Wiley Blackwell, 2006, 324p.

JESSOP, Bob. From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. **Political Geography**, 26, 2007, pp.34-40.

JESSOP, Bob. **State Power**. Cambridge: Polity Press, 2008.

JESSOP, Bob. Avoiding traps, Rescaling States, governing Europe. KEIL, Roger (Editor); MAHON, Rianne (Editor). **Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale**. Vancouver, BC, CAN: UBC Press, 2009. p 92.

JESSOP, Bob. 'Recent Societal and Urban Change: Principles of Periodization and Views on the Current Period' s.n, published by the **Department of Sociology, Lancaster University** at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc133rj.pdf>.

JESSOP, Bob; SUM, Ngai-Ling. **Beyond the regulation approach: putting capitalist economies in their place**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, 479p.

JESSOP, Bob; BRENNER, Neil; JONES, Martin. Theorizing sociospatial relations. **Environment and Planning D: Society and Space**, volume 26, pp 389-401, 2008.

JONAS, Andrew E.G. Region and place: Regionalism in question. **Progress in Human Geography** 2011 pp.1–10 (disponível online).

JONES, Martin. Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance. **Environment and Planning A**, volume 29, pp. 831-864, 1997.

JONES, Martin. Phase space: geography, relational thinking, and beyond. **Progress in Human Geography** 33(4), 2009, pp. 487–506.

KARAM, Ricardo. A Economia Política do Desenvolvimento Territorial: Uma Análise da Diversidade Institucional na Agenda Brasileira. **Tese de Doutorado**. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.

KLINK, Jeroen; Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul/dez 2009.

KLINK, Jeroen; OLIVEIRA, Vanessa; ZIMERMAN, Artur. Neither Spatial Keynesianism, nor Competitive neo-localism: Scale, Statehood and the production of urban and regional spaces in Brazil. In: I **Seminário de Desenvolvimento Regional. Estado e Sociedade**, 2012, Rio de Janeiro. SEDRES. Abordagens e Experiências. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012

KRATKE, Stefan. A regulationist approach to regional studies. **Environment and Planning A**, 1999, volume 31, pp. 683-704.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentraliza o/Descentraliza o: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**; Revista de Sociologia da USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observa es sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty (Org). **Planejamento no Brasil**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LAMBOOY, Jan; MOULAERT, Frank. La Organización econômica de las ciudades: una perspectiva institucional. **Economiaz** N.41, 1998.

LARNER, Wendy. Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality. **Studies in Political Economy** 63, 2000.

LARNER, Wendy. Neoliberalism? **Environment and Planning D: Society and Space**, Volume 21, 2003, pp.509-512.

LARNER, Wendy. C-change? Geographies of crisis. **Dialogues in Human Geography**, 00(0), pp. 1–17.

LAURIA, Mickey (org). **Reconstructing Urban Regime Theory**: Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **A Re-Produção das Relações de Produção**. Porto: Publicações Escorpião, 1973.

LE GALES, Patrick; VOELZKOW, Helmut. Introduction: The Governance of Local Economies. In: CROUCH, Colin; LE GALES, Patrick; TRIGILIA, Carlo & VOELZKOW, Helmut. **Local Production Systems in Europe**: Rise or Demise? Oxford: Oxford University Press, 2001, 286p.

LESSA, Carlos. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974/76**: sonho e fracasso. Campinas: Editora do IE/Unicamp, 1998.

LESSA, Carlos. Nação e nacionalismo a partir da experiência brasileira. **Estudos Avançados**, 22(62), 2008.

LEYSHON, Andrew. The Transformation of Regulatory Order: Regulating the Global Economy and Environment. **Geoforum**, Volume 23 No 3, 1992.

LINS, Hoyêdo Nunes. Regulação local: problemática e ensaio de observação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, pp. 153-178, maio 2006.

LIPIETZ, Alain. Towards Global Fordism? **New Left Review**, n132, 1982.

LIPIETZ, Alain. "Rebel sons: the Regulation school", entrevista para Jane Jenson, **French Politics and Society**, vol.5 n°4, Setembro, Harvard University, 1987.

LIPIETZ, Alain. Fordismo, Fordismo Periférico e Metropolização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10(2), 1989.

LIPIETZ, Alain. The national and the regional: their autonomy vis-a-vis the capitalist world crisis. In: PALAN, R; GILLS, B. **Transcending the State** - Global Divide. Lynne Rienner, Boulder, CO, 1994.

LOPREATO, Francisco. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, (15): 117-158, dez. 2000.

LOWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Outubro**, n.1, 1998.

LUHMAN, Niklas. **Social Systems**. Stanford: Stanford University Press, 1992.

MACKINNON, Danny. Devolution and Regional Development in the United Kingdom. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 82 - 105, jan./abr. 2009.

- MACKINNON, Danny; CUMBERS, Andrew; PIKE, Andy; BIRCH, Kean; McMASTER, Robert. Evolution in Economic Geography: Institutions, Political Economy, and Adaptation. **Economic Geography**. Vol. 85(2):129–150, 2009.
- MACLEOD, Gordon. Globalizing Parisian thought-waves: recent advances in the study of social regulation, politics, discourse and space. **Progress in Human Geography** 21(4), 1997, pp. 530-553.
- MACLEOD, Gordon. Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes. **Environment and Planning A**, 2001, volume 33, pages 1145 -1167.
- MACLEOD, Gordon; GOODWIN, Mark. Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. **Progress in Human Geography** 23(4), 1999, pp. 503–527.
- MANDEL, Ernest. The laws of uneven development, **New Left Review** 1(59), 1970.
- MANSFIELD, Becky. Beyond rescaling: reintegrating the ‘national’ as a dimension of scalar relations. **Progress in Human Geography** 29, 4, pp. 458–473, 2005.
- MARTIN, Ron. Institutional Approaches to Economic Geography. In: BARNES, T. and SHEPPARD, Eric. (Orgs). **A Companion to Economic Geography**, Oxford: Blackwell, 2000. pp.77-94.
- MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. The Post-Keynesian State and the Space Economy. In: Lee, R & Will, J. **Geographies of Economies**. London: Edward Arnold, 1997
- MASSEY, Doreen. Politics and Space/Time. **New Left Review** I/196, 1992
- MASSEY, Doreen B. Uneven Development: Social Change and Spatial Divisions of Labour. **Space, Place, and Gender**. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press, 1999.
- MARQUES PEREIRA, Jaime; THÉRET, Bruno. Regimes políticos, mediações sociais e trajetórias econômicas: alguns ensinamentos regulacionistas da divergência entre as economias brasileira e mexicana desde os anos 70. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol.18, n.1, 1997.
- MARSTON, Sallie A.; JONES III, John Paul; WOODWARD, Keith. Human geography without scale. **Transactions of the Institute of British Geographers**, n 30, pp.416–432, 2005.
- MCCANN, Eugene; WARD, Kevin. Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world. **Geoforum** 41, 2010, pp.175–184.
- McGUIRK, Pauline M. State, strategy, and scale in the competitive city: a neo-Gramscian analysis of the governance of ‘global Sydney’. **Environment and Planning A**, 2004, volume 36, pages 1019 – 1043.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto para Discussão**, IPEA, n. 852, Brasília, 2001.

MEDEIROS, Carlos. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, dez. 2010.

MEDEIROS, Carlos. The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States. **Panoeconomicus**, n1, pp. 43-56, 2011.

MELO, Marcus. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n23, 1993.

MELO, Marcus. Crise federativa, guerra fiscal e “hobessianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, 10(3) 1996.

MITCHELL, Timothy. The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. **The American Political Science Review**, Vol. 85, No. 1. (Mar., 1991), pp. 77-96.

MONTE-MÓR, Roberto. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.. (Org.). **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v., p. 61-85.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90. **Tese de Doutorado**. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, São Paulo, 2005.

MORAES, A.C.R. Notas sobre Identidade Nacional e Institucionalização da Geografia no Brasil. **Estudo Históricas**, Rio de Janeiro, vol. 4, n. 8. 1991, p. 166-176.

MOULAERT, Frank. Rediscovering spatial inequality in Europe: building blocks for an appropriate 'regulationist' analytical framework. **Environment and Planning D: Society and Space** 1996, volume 14, pp. 155-179.

NABUCO, Maria Regina. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. **etc, espaço, tempo e crítica** - Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas. Setembro de 2007, n° 2 (6), vol. 1.

O'NEILL, Philipp M. Bringing the qualitative State into Economic Geography. In: Lee, R & Will, J. **Geographies of Economies**. London: Edward Arnold, 1997.

Ó RIAIN, Seán. Time-space intensification: Karl Polanyi, the double movement, and global informational capitalism. **Theory and Society**, Vol. 35, No. 5/6, 2006, pp. 507-528.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia Para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribaça: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**, n.27, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados** 7(18), 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, Nov, 2003.

ONG, Aihwa. Neoliberalism as a mobile technology. **Transactions of the Institute of British Geographers** (32) 2007, pp.3–8.

PAINTER, Joe. State: Society. In: CLOKE, Paul J. (Editor); JOHNSTON, Ron (Editor). **Space of Geographical Thought : Deconstructing Human Geography's Binaries**. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US), 2005.

PAINTER, Joe. Rethinking Territory. **Antipode** Vol. 42 No. 5, pp. 1090–1118, 2010.

PAINTER, Joe; GOODWIN, Mark. Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation. **Economy and Society**, 1995, 24(3), pp. 334-356.

PAIVA, Susana. Estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico: idéias e ideais de Fernando Fajnzylber. **Tese de Doutorado**. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, São Paulo, 2006.

PAULANI, Leda. A Desigualdade Social e os Projetos em Disputa. Caderno Temático 1. **Plataforma Política Social**. Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/>. Acesso em: 6 de dezembro de 2012.

PECK, Jamie. Geographies of governance: TECs and the neo-liberalisation of 'local interests'. **Space and Polity**, 2 (1), pp.5-31, 1998.

PECK, Jamie. Doing regulation. In: CLARK, GL, FELDMAN, MP; GERTLER, MS (eds). **The Oxford Handbook of economic geography**. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.61-80.

PECK, Jamie. Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. **Progress in Human Geography** 25,3, pp. 445–455, 2001.

PECK, Jamie; Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare. **Economic Geography**, volume 78 (3), 2002.

PECK, Jamie. Fuzzy Old World: A Response to Markusen. **Regional Studies**, 37: 6, pp.729-740, 2003.

PECK, Jamie. Economic Sociologies in Space. **Economic Geography** 81(2): 129–175, 2005.

PECK, Jamie. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010a.

PECK, Jamie. Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. **Theoretical Criminology** 14 (1), 2010b.

PECK, Jamie (2012) Economic geography: island life. **Dialogues in Human Geography**, a ser publicado.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development. **Geoforum**, Vol. 23. No 3, 1992, pp. 347-363.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and global-local disorder. In A Amin (editor) **Post-Fordism: a reader**. Blackwell: Oxford, 1994a, pp.280-316.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Jungle law breaks out: neoliberalism and global-local disorder. **Area**, 26(4), 1994b, pp.317-326.

PECK, Jamie; MIYAMACHI, Yoshiro. Regulating Japan? Regulation theory versus the Japanese experience. **Environment and Planning D: Society and Space**, volume 12, pages 639-674, 1994.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. The social regulation of uneven development: 'regulatory deficit', England's South East, and the collapse of Thatcherism. **Environment and Planning A**, volume 27, 1995, pp 15-40.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam (2002). Neoliberalizing Space. **Antipode**, 34, 2002, pp.380–404.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated Capitalism. **Progress in Human Geography**; 31(6), pp.731-72, 2007.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. **Geoforum** 41, 2010, pp.169–174.

PIKE, Andy; DAWLEY, Stuart; TOMANEY, John. Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions*, **Economy and Society** 2010, 3, pp.59–70.

POLANYI, Karl. The Economistic Fallacy. **Review** (Fernand Braudel Center), Vol. 1, No. 1 (Summer, 1977), pp. 9-18.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000[1944].

PONTUSSON, Jonas. From Comparative Public Policy to Political Economy : Putting Political Institutions in their Place and Taking Interests Seriously. **Comparative Political Studies**. April 1995 vol. 28 no. 1 117-147.

PRADO, Sergio. Descentralização do Aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro. **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1985.

QUINTO JR. Luiz. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, 17 (47), 2003.

RADICE, Hugo. The National Economy: a Keynesian Myth? **Capital and Class**, n.22, 1984.

REIS, José. **Ensaio de Economia Impura**. Coimbra: Almedina, 2007, 302p.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. Cidade, Nação e Mercado: gênese e evolução urbana no Brasil. In: Jorge Luiz Alves Natal. (Org.). **Território e Planejamento**: 40 anos de PUR/UFRJ. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2011, v. 1, p. 41-68.

ROCHA, Sonia. Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance. **International Labour Office**, Geneva, May 2001.

RODRIGUEZ, Octavio. O Pensamento da CEPAL: Síntese e Crítica. **Novos Estudos**, n.16, dez 1986.

RODRIGUEZ, Vicente. Os Interesses Regionais e a Federação Brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (15)2, 338-352, 1994.

SAAD FILHO, Alfredo. Neoliberalism, Democracy, and Development Policy in Brazil. **Development and Society**, Vol 39, N. 1, Jun 2010.

SADDI, Fabiana. Política e economia no federalismo do governo Geisel. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

SADER, Emir. **A Nova Toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SALLUM JR., Brasílio. Transição política e crise de Estado. **Lua Nova**, n.32, 1994

SALLUM JR., Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, 8(2): pp. 27-52, out. 1996.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, 11(2): 23-47, out, 1999.

SANDBROOK, Richard. Polanyi and Post-neoliberalism in the Global South: Dilemmas of Reembedding the Economy. **New Political Economy**, First published on: 15 January 2011 (iFirst).

SANTOS, Milton. Relações espaço-temporais no mundo subdesenvolvido. **Seleção de Textos**, n.1, 1976.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5a ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SOUSA SANTOS, B. de. La reinvenición del Estado y el Estado plurinacional. **Revista OSAL**, Año VIII, Nº 22, septiembre de 2007, Buenos Aires, Clacso.

SAXENNIAN, AnnaLee. **Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128**. Cambridge: Harvard University Press, 1994, 226p.

SCHWARTZMAN, Simon. **A Theoretical Approach to Political Regionalism**. Paper presented to the International Seminar on Social Indicators of National Development in Latin America, organized by the International Social Science Council and the Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Conjunto Universitário Cândido Mendes) Rio de Janeiro, May, 1972.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade do Liberalismo Político e do Corporativismo. **CPDOC**, 1987.

SENHORAS, Elói; VITTE, Claudete. Planejamento Territorial e a Agenda Transregional em Infra-Estrutura na América do Sul. **Mercator** - Revista de Geografia da UFC, ano 06, número 11, 2007.

SHEPPARD, Eric. The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality. **Economic Geography** Volume 78, Número 3, 2002.

SILVA, Marcia. Estado e Poder Local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil. **Biblio 3W**. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica) Universidad de Barcelona. Vol. XIV, nº 841, 2009.

SLATER, D. Post-colonial questions for global times. **Review of International Political Economy** 5:4, 1998: 647-678.

SMITH, Neil. On the necessity of uneven development. **International Journal of Urban and Regional Research**, 10, 1986, pp.87–104.

SMITH, N. Scale Bending and the Fate of the National. In: SHEPPARD, E; MCMASTER, R.B. (Org) **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method**. Blackwell Publishing, 2008.

SOLARI, Stefano. Comparative institutional analysis in large economic systems: usefulness, application, and limits. **Istituzioni e Sviluppo Economico – Institutions and economic Development**, vol.2 (1) pp. 32-68, 2004.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados** vol. 41 n. 3 Rio de Janeiro 1998.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova** n.59, 2003.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

SUNLEY, Peter. Relational Economic Geography: A Partial Understanding or a New Paradigm? **Economic Geography** Vol. 84 No. 1, 2008.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling. **Cambridge Review of International Affairs**, Volume 17, Number 1, April 2004.

TAVARES, H.M. **Planejamento Regional e Mudança**. O Projeto Furtado-JK para o Nordeste. Rio de Janeiro; H.P. Comunicação/UFRJ/IPPUR, 2004. 212p

TAYLOR, Peter J. The state as container: territoriality in the modern world-system. **Progress in Human Geography** 1994 18(2): 151- 162.

TAYLOR, Peter J. Embedded statism and the social sciences: opening up to new spaces. **Environment and Planning A** 1996, volume 28, pp 1917-1928.

TOPAL, Aylin; BAYIRBAG, Mustafa. Neoliberal State Restructuring and Decentralization: A Comparative Analysis of Mexico and Turkey. **Economic Crisis and the Reorganization of the Global Economy: Trans/regional Responses**, Simon Fraser University, Harbour Centre, Vancouver (September 9-10, 2011).

VAINER, Carlos. A Configuração de Novos Espaços Regionais e a Emergência de Novos Atores Políticos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre (16)2 455-471, 1995.

VAINER, Carlos. Planificación Territorial y Proyecto Nacional: los desafíos de la fragmentación en la experiencia brasileña. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. O Brasil e a Economia do Conhecimento - o Modelo do Tripé e o Ambiente Institucional. Estudos e Pesquisas n.108. In: **XVII Fórum Nacional China e Índia como desafio e exemplo e a reação do Brasil... para cima**. Rio de Janeiro, maio de 2005

VILLEVAL, Marie- Claire. Régulation theory among theories of institutions. In: BOYER, Robert e SAILLARD, Yves (Eds). **Régulation theory: the state of the art**. London: Routledge, 2002

WARD, Kevin. Towards a relational comparative approach to the study of cities. **Progress in Human Geography** 34(4), 2010, pp. 471–487.

WERNECK VIANNA, L. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados**, vol. 39 no. 3, 1996.

YEUNG, Henry Wai-chung. Rethinking relational economic geography. **Transactions of the Institute of the British Geographers** 30, 2005, pp.37–51.