

# ESPACIALIZANDO O DESENVOLVIMENTISMO

IMAGINÁRIO, ESCALAS E REGULAÇÃO

MARCOS BARCELLOS DE SOUZA

**RESUMO** *O recente debate sobre um possível retorno do “Desenvolvimentismo” ao Brasil traz à tona diversas questões que têm sido acompanhadas de polêmicos debates, sobretudo no campo da macroeconomia e das políticas sociais. Acreditamos tratar-se de excelente oportunidade para se (re)pensar as bases espaciais do desenvolvimentismo, pois estas fornecerão subsídios fundamentais para entender as opções e estratégias em tela. O presente artigo visa apontar algumas lacunas na construção do imaginário espacial desenvolvimentista e sugerir elementos metodológicos e conceituais para a compreensão dos processos espaciais na vigência de um “novo” desenvolvimentismo. Neste sentido, defendemos uma preocupação com o reescalonamento espacial do Estado e propomos a articulação da Abordagem da Regulação com uma interpretação de inspiração neo-gramsciana. Para ilustrar este argumento, aplicamos estes conceitos numa releitura da “questão regional” no Brasil.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Estado; desenvolvimentismo; nacionalismo metodológico; reescalonamento; abordagem da regulação; hegemonia.*

## INTRODUÇÃO

O recente debate sobre um possível retorno do “Desenvolvimentismo” ao Brasil traz à tona diversas questões: como seria este novo modelo? Em que medida ele conserva práticas antigas ou se metamorfoseia em estratégia significativamente distinta? Seria o “novo desenvolvimentismo” uma oposição nítida ao neoliberalismo, sendo seu aparente sucesso recente prova inequívoca de vitória sobre o “modelo” rival? Essa discussão tem sido acompanhada de polêmicos debates, sobretudo no campo da macroeconomia e das políticas sociais. Acreditamos tratar-se de excelente oportunidade para se (re)pensar as bases espaciais do desenvolvimentismo, pois estas fornecerão subsídios fundamentais para responder às perguntas feitas acima. Neste sentido, para entender os complexos efeitos de “conservação-dissolução” (Jessop, 2008) que estão em conflito, torna-se necessário revisitar alguns elementos do imaginário espacial desenvolvimentista que, por motivos ideológicos ou metodológicos, permaneciam em larga medida encobertos.

As abordagens desenvolvimentistas são geralmente centradas no Estado, o que implica que lidam com um imaginário espacial específico e com uma concepção particular sobre as relações entre Estado, sociedade e economia. Nas abordagens centradas no Estado, a ênfase jaz nas intenções dos funcionários públicos, sendo que o Estado se torna “uma esfera pública de programas, planos e ideias” (Mitchell, 1991, p. 82) definidos em prol de um interesse nacional, o que ressalta seu aspecto subjetivo e sua nítida separação da sociedade e dos conflitos que cruzam o Estado. Essas abordagens também costumam enfatizar uma separação institucional rígida entre Estado e economia, tratando ambos co-

mo instituições antitéticas e dando pouca relevância a outros mecanismos de governança, instituições e formas extra-econômicas. No desenvolvimentismo cepalino as instituições, assim como as variáveis políticas, estão presentes em certas circunstâncias, mas como variáveis exógenas. Embora o método estruturalista latino-americano dê especial destaque aos parâmetros extra-econômicos, as instituições são justamente a “cola” que liga estes às variáveis econômicas. Ao não problematizá-las, pode-se comprometer o entendimento dos diversos encaixes estruturais entre Estado, sociedade e mercado.

As abordagens centradas no Estado são vítimas de um “estatismo imerso”, que acaba contendo e subordinando os estudos de outras escalas espaciais a um arcabouço nacional (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 receptáculo 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 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). 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, escalas 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 em como as articulações das dimensões sócio-espaciais e o poder do Estado não estão necessariamente contidas num receptáculo nacional.

Uma abordagem centrada na sociedade é mais sensível aos conflitos sociais que atravessam o Estado e ao estabelecimento de relações com a sociedade civil e a economia, sendo mais favorável à formulação de uma “imaginação geográfica estendida” (Doucette, 2007). Nestes casos, sua perspectiva globalizante permite uma reflexão sobre como grupos sociais e agentes relevantes são atraídos para o campo de força do Estado, que se mantém atuante sob a norma da hegemonia. Neste sentido, há elementos para entender a incorporação de novas forças e a redefinição qualitativa, no processo econômico e político, de atores já incorporados e das relações entre eles. Em geral, as abordagens centradas no Estado concentram-se nos seus procedimentos *regulamentares*,<sup>1</sup> enquanto as abordagens centradas na sociedade lidam com seus aspectos *regulatórios*, entendidos no sentido da reprodução do Estado e seu papel na reprodução das relações econômicas e sociais que o cruzam (Jessop e Sum, 2006). São estes aspectos que uma abordagem espacializada crítica deve priorizar.

Este artigo, além desta introdução, está organizado da seguinte maneira. Na seção 2, será dado destaque à literatura sobre reescalonamento espacial do Estado, um tema pouco estudado no que diz respeito ao desenvolvimentismo. Na seção 3, procuramos mostrar como algumas relações espaciais foram ofuscadas pela “teoria do Estado Desenvolvimentista” e seu imaginário espacial (territorial e escalar) correspondente, e indicar que a globalização e o neoliberalismo romperam e modificaram padrões existentes. Para ilustrar estes argumentos, examinaremos na seção 4 alguns aspectos da construção territorial do Estado Desenvolvimentista, enquanto na seção 5 discutiremos sua construção escalar, com ênfase na “questão regional” brasileira e apresentando aportes teóricos que serão importantes para a reflexão sobre um “novo desenvolvimentismo”.

<sup>1</sup> A ênfase é nas regras, leis, procedimentos e instituições 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 (ver Clark, 1992).

## ESCALAS ESPACIAIS E TERRITÓRIO

Não é nosso objetivo fazer uma revisão do amplo debate sobre escalas espaciais, já realizada por Marston et al. (2005) e Gonzalez (2005), entre outros. Assim, 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 espacial do Estado e sua aplicação ao caso brasileiro. A nosso ver, as principais contribuições sobre escalas espaciais estão resumidas em Peck (2002), Brenner (2009a) e Jessop (2009), e são reproduzidas no quadro abaixo. Estes pontos são cruciais para pensar processos de reescalonamento, entendidos como mudanças nas relações e configurações escalares.

Quadro 1 – Elementos do Reescalonamento

Natureza	Método na Análise do Reescalonamento
Construção social	Mosaicos e não pirâmides
Relações de poder	Organização vertical; hierarquias; políticas de escalas; escalas dominantes e escalas nodais
Relacional	Realismo crítico; configuração escalar, relações interestaduais
Processual	Metodologia processual, análise qualitativa: não são jogos de soma zero; <i>path dependency</i>
Imersão em geografias polimorfais	Arcabouço TPNS ( <i>território, lugar, rede, escala</i> ); coordenação estratégica

Com base nestes elementos, podemos abordar alguns pontos críticos. O primeiro consiste na necessidade de evitar pensar nas escalas como unidades de análise e ação e focar na sua natureza relacional e processual.<sup>2</sup> Em outras palavras, o foco analítico deve ser o entendimento dos processos de reescalonamento, 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 deve-se 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 sobre 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 reescalonamento 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

<sup>2</sup> Ao invés do aparente fetiche por escalas em alguns debates recentes, preferimos o “fetiche por processos”, como defende Jamie Peck (2003).

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 é o problema da variedade dos reescalonamentos no tempo e no espaço. Reescalonamentos não são lineares ou mecânicos. Não ocorrem exclusivamente de forma *top down* e, embora os regimes de regras que têm importância ao animar reescalonamentos geralmente permaneçam numa escala superior (Peck, 2002), estes não ocorrem de forma unilateral e idêntica a partir da globalização. Pelo contrário, os reescalonamentos ajudam a constituir a própria globalização (Mansfield, 2005).

No que diz respeito à hipótese da difusão de um padrão de reescalonamento do “centro”<sup>3</sup> para outros países, é preciso reconhecer que a escala nacional pode desempenhar importante papel como mediadora institucional, coordenadora e, às vezes, promotora destes processos. Deve-se admitir também que os reescalonamentos 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 organizacionais. Outros reescalonamentos 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 reescalonamento 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 etc.) 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 reescalonamento 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 receptáculo.

**3** Consideramos “centro” – neste caso, em uma escala global –, como “o lugar onde se concentram as variáveis mais ‘modernas’” (Santos, 1976, p. 19).

Com base nestes argumentos, pode-se afirmar que processos de reescalonamento do Estado não seguem roteiros pré-estabelecidos, não são unidirecionais, e que as pressões 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 (Brenner et al., 2010). É necessário, neste caso, identificar e diferenciar os processos de reescalonamento do Estado em relação a outros reescalonamentos.

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 receptáculo nacional estático. O território deve ser entendido 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).

Na próxima seção, analisaremos como o imaginário espacial desenvolvimentista fornece um arcabouço para entender transformações nas escalas espaciais e no território. Entendemos “o conceito de ‘desenvolvimentismo’, como a ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado(...)”, fundado em quatro elementos ideológicos fundamentais: 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 idéia de planejamento estatal e intervenção governamental em apoio à iniciativa privada; e iv) a nova dimensão tomada pelo nacionalismo econômico, até então pouco expressivo (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).

## IMAGINÁRIO ESPACIAL DESENVOLVIMENTISTA

### NACIONALISMO ECONÔMICO E ESCALA NACIONAL

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 auto-sustentado 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>4</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

<sup>4</sup> Instituto Superior de Estudos Brasileiros, grupo de intelectuais conhecidos por debater e divulgar idéias 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.

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 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>5</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 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

5 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.

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, na implementação de um setor doméstico de bens de capital e na 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).

#### 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 do 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>6</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 ou redes de políticas. 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

**6** Neste raciocínio, nos valem dos elementos apontados por Brenner (2004) em sua crítica ao nacionalismo metodológico presente no Sistema Mundo de Immanuel Wallerstein.

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.

#### 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 faz-se 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).



## **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 européias, 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. Esse pacto era responsável pela garantia da manutenção da escravidão e do

estatuto da terra, o que conferiu demasiado poder aos proprietários rurais e representava um desafio à soberania nacional.

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>7</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>8</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 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, 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 na medida em que a industrialização abarca a indústria pesada e as relações de complementaridade com a periferia atingem maior profundidade e confrontamento/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 integração produtiva garantiram o preenchimento da riqueza no receptáculo territorial nacional.

**7** 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).

**8** O “territorialismo” seria um traço marcante da formação nacional brasileira, distinguindo-a dos outros países da América Latina (Werneck Vianna, 1996).

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 problemáticos 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 a manutenção da escravidão após a Independência –, sendo apenas enfrentada mais 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 na verdade é resultado de uma convergência histórica específica entre Estado-território-soberania-nação,<sup>9</sup> deixando pouco lugar para a contingência nas formas espaciais do Estado.

**9** Ainda que alguns autores apontem para a inconclusão da nação, estes geralmente alegam que caberia finalizar a tarefa e completar o receptáculo.

## 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>10</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 repro-

**10** Departamento Nacional de Obras Contra a Seca.

dução da estrutura econômica e social favoráveis ao bloco hegemônico nascente, o que implicava manter as condições semicapitalistas de trabalho no campo.

A atuação do Estado sobre o Nordeste se complementaria pela criação do IAA,<sup>11</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>12</sup> tentará a regulação das relações de produção na região, fornecendo as bases materiais para que a *pax agrarie* nordestina sob a 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>13</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 escalas dominantes e escalas nodais<sup>14</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 as escalas regional e nacional eram nodais. 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 de-

**11** Instituto do Açúcar e do Alcool.

**12** Não se deve esquecer 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.

**13** A super-regulação pode ser entendida como a coordenação das formas reguladoras (Collinge, 1999).

**14** 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 *lôcus* primário para realização/entrega de certas atividades em uma dada ordem espaço-temporal (Collinge, 1999).

terminado 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 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>15</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>16</sup> (ISI). Embora a Revolução de 1930 seja considerada uma “revolução passiva”, pode-se encontrar alguns aspectos 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>17</sup> (Pinto *apud* Bresser Pereira, 1977), em torno de algo que tinha alguns elementos de um projeto “nacional-popular”.

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

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

16 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.

17 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.

siva 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>18</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.

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>19</sup> (onde a burguesia doméstica é subordinada), articulando as estratégias escalares das burguesias nacional e internacional.<sup>20</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. Este ajuste envolve o estabelecimento de alguns limites territoriais e temporais que permitem a reprodução de uma “coerência estruturada”, escolhendo vencedores e perdedores dentro e fora de um dado espaço econômico, associado a seus padrões específicos (embora contestados) de distribuição desigual de benefícios e desenvolvimento espacial desigual. 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

**18** Este abrangia todos os Estados da região Nordeste mais o território de Minas Gerais coberto pelo Polígono das Secas.

**19** 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.

**20** Houve também mudanças discursivas e nas narrativas escalares do projeto hegemônico desenvolvimentista, 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-1964. 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 macro-região. 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>21</sup> e no aparelho do Estado que avançaram as condições para uma hegemonia de “duas nações” (Jessop, 1983), onde a aliança política burocrático-autoritária escolheu setores de apoio estrategicamente importantes e voltou-se contra as classes populares como inimigo comum (Cardoso, 1993).

21 Que incorporou os setores modernos do empresariado e da classe média, sobre a hegemonia das Forças Armadas, e aliou grupos tradicionais (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 e formas mais específicas de “políticas escalares”.

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, sobre a materialidade institucional do Estado ou sobre a imersão de escalas espaciais em hierarquias de instituições 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 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” (relacionados à organização administrativa territorial e escalar), tal como 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 -; e o novo papel dos fundos públicos e empresas estatais atuando no Nordeste, que “unificaram” nacionalmente a estratégia de acumulação do capitalismo associado e reconfiguraram a hegemonia sob a “regulação autoritária”.

## CONCLUSÃO

Argumentamos neste artigo que qualquer análise sobre a espacialidade do novo desenvolvimentismo deve dialogar com algumas lacunas existentes nas abordagens tradicionais do Estado Desenvolvimentista – e buscar superá-las. 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). Esta interpretação deve incorporar as tendências e contra-tendências em direção a uma desnacionalização, que inclui a des-territorialização/re-territorialização do poder do Estado em diversas escalas visando uma nova inserção competitiva e a emergência de um regime internacional de políticas.

A espacialidade do Estado “novo desenvolvimentista”, seus projetos e estratégias espaciais (territoriais e escalares), devem ser entendidos com base na rearticulação de um novo projeto hegemônico e uma nova estratégia de acumulação. Enquanto estes elementos estavam bem definidos durante o auge do desenvolvimentismo, ainda existem interrogações quanto à sua forma atual e futura. Neste sentido, propomos uma abordagem que capturasse os aspectos teóricos daquela dinâmica examinando a construção escalar do Estado a partir da “questão regional” brasileira, onde alguns processos de reescalonamento do Estado foram associados aos regimes de acumulação, projetos hegemônicos e estratégias de acumulação vigentes. Argumentamos que a associação da Abordagem da Regulação com uma interpretação neo-gramsciana fornece elementos promissores para entender as contradições estruturais e estratégicas das políticas escalares e territoriais do Estado. No entanto, muito trabalho ainda é necessário para examinar como estas relações evoluíram até a crise desenvolvimentista e como responderam aos projetos neoliberais. Não obstante, pensamos que uma análise adequada sobre as respostas e dilemas do Estado e da sociedade e sobre os reescalamentos e a natureza das estratégias em circulação no momento atual dependerá de um estudo detalhado daquelas questões.

**Marcos Barcellos de Souza** é economista pelo Instituto de Economia da UFRJ. Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: barcellos.marcos@hotmail.com.

Artigo recebido em setembro de 2012 e aprovado para publicação em fevereiro de 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, M. “Território, mercado e Estado: uma convergência histórica”. *GEOgraphia*, Ano. 6, N 12, 2004.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BIELSCHOWSKI, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: contraponto Editora, 2000.
- BRANDÃO, C. A. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

- BRENNER, N. *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 351p.
- BRENNER, N. “Restructuring, rescaling, and the urban question”. *Critical Planning*, Summer 2009a.
- BRENNER, N. “Open questions on state rescaling”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, pp.123–139, 2009b.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N., 2010. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks* 10(2): p. 1-41, 2010.
- BRESSER PEREIRA, L. C. “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, L. C. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.
- CARDOSO, F. H. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*s. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- CLARK, G. L. “Real” regulation: the administrative state. *Environment and Planning A*, v.24, 1992.
- COLLINGE, C. “Spatial articulation of the state: reworking social relations and social regulation theory”. *Centre for Urban and Regional Studies*, University of Birmingham. Mimeo, 1998.
- COLLINGE, C. “Self-organisation of society by scale: a spatial reworking of regulation theory”. *Environment and Planning D: Society and Space* 1999, volume 17, p. 557-574.
- CONCEIÇÃO, O. “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.
- 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, p.1-24, 2007.
- DRAIBE, S. “O Welfare State no Brasil: características e perspectivas”. *Caderno de Pesquisa* n8, NEPP/UNICAMP, 1993.
- EGLER, C. *Crise e Questão Regional no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas. IE-Unicamp, 1993.
- FIORI, J.L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- GONZÁLEZ, S. “La geografía escalar del capitalismo actual”. *Geo Crítica / Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, vol. IX, núm. 189
- JESSOP, B. “Accumulation strategies, state forms and hegemonic projects”. *Kapitalistate*, 10, p. 89-112, 1983.
- JESSOP, B.; SUM, N-L. *Beyond the regulation approach: putting capitalist economies in their place*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. 479p.
- JESSOP, B. *State Power*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- JESSOP, B. “Avoiding traps, rescaling states, governing Europe”. KEIL, R. (Editor); MAHON, R (Editor). *Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale*. Vancouver, BC, CAN: UBC Press, 2009.
- JONES, M. “Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance”. *Environment and Planning A*, volume 29, p. 831-864, 1997.

- LESSA, C. “Nação e nacionalismo a partir da experiência brasileira”. *Estudos Avançados*, 22(62), 2008.
- MANSFIELD, B. “Beyond rescaling: reintegrating the ‘national’ as a dimension of scalar relations”. *Progress in Human Geography* 29, 4, p. 458–473, 2005.
- MARSTON, S. A.; JONES III, J. P.; WOODWARD, K. “Human geography without scale”. *Transactions of the Institute of British Geographers*, n 30, p.416–432, 2005.
- MEDEIROS, C. A. “Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao “nacionalismo metodológico””. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 637-645, dez. 2010.
- MITCHELL, T. “The limits of the state: beyond statist approaches and their critics”. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1, p. 77-96, 1991.
- MORAES, A. C. R. “Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil”. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 4, n. 8. 1991, p. 166-176.
- OLIVEIRA, F. *Elegia Para uma Re(li)gião*. Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, F. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.
- OLIVEIRA, F. “A Metamorfose da Arribaça: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste”. *Novos Estudos Cebrap*, n.27, 1990.
- PAINTER, J. “Rethinking territory”. *Antipode* Vol. 42 No. 5, p. 1090–1118, 2010.
- PECK, J. “Fuzzy old world: a response to Markusen”. *Regional Studies*, 37: 6, p.729- 740, 2003.
- PECK, J. “Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare”. *Economic Geography*, volume 78 (3), 2002.
- RADICE, H. “The national economy: a keynesian myth?” *Capital and Class*, n.22, 1984.
- SALLUM JR, B. “Federação, autoritarismo e democratização”. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, 8(2): p. 27-52, out. 1996.
- SANTOS, M. “Relações espaço-temporais no mundo subdesenvolvido”. *Seleção de Textos*, n.1, 1976.
- SLATER, D. “Post-colonial questions for global times”. *Review of International Political Economy*, 5:4, p. 647-678, 1998.
- SMITH, N. “Scale bending and the fate of the national”. In: SHEPPARD, E; MCMAS-TER, R. B. (Org) *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*. Blackwell Publishing, 2008.
- 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, P. J. “The state as container: territoriality in the modern world-system”. *Progress in Human Geography* 1994 18(2): 151- 162.
- TAYLOR, P. J. “Embedded statism and the social sciences: opening up to new spaces”. *Environment and Planning A*, 1996, volume 28, p. 1917-1928.
- WERNECK VIANNA, L. “Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira”. *Dados*, vol. 39 no. 3, 1996.

**A B S T R A C T** *The recent debate about a possible return to “Developmentalism” in Brazil brings out several issues that have been accompanied by polemical debates, especially in the fields of macroeconomics and social policies. We believe this is also an excellent opportunity*

*to revisit the spatial bases of “developmentalism”, as they provide subsidies to understand the current options and strategies at stake. This article aims to highlight some shortcomings in the construction of the developmental spatial imaginary and to suggest some methodological and conceptual elements to understand the spatial processes under a “new developmentalism”. Therefore, we stress the changing state territoriality and state rescaling and propose an articulation of the Regulation Approach and a neo-Gramscian analysis. In order to illustrate this argument, we apply these concepts in a study of the “regional problem” in Brazil.*

**K E Y W O R D S** *State; Developmentalism; Methodological Nationalism; Rescaling; Regulation Approach; Hegemony.*