

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 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 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 entender os processos espaciais na vigência de um “novo” desenvolvimentismo. Neste sentido, defendemos uma preocupação com o reescalamento 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: Desenvolvimentismo; Reescalamento; Abordagem da Regulação; Hegemonia.

1 – Introdução

O recente debate sobre um possível retorno do “Desenvolvimentismo” ao Brasil traz a 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 que estão em conflito, torna-se necessário revisitar alguns elementos do imaginário espacial desenvolvimentista que, por motivos ideológicos ou metodológicos, permanecem em larga medida encobertos

As abordagens do estado desenvolvimentista 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 é nas intenções dos funcionários públicos, sendo que o estado se torna “uma esfera pública de programas, planos e idéias” (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 como instituições antitéticas e dando pouca relevância a outros mecanismos de governança, instituições e formas extra-econômicas.

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.

Este artigo, além desta introdução, está organizado da seguinte maneira. Na seção 2, será dado destaque a 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, na seção 4 discutiremos sua construção escalar, com ênfase na “questão regional” brasileira e apresentando aportes teóricos que serão importantes para a reflexão sobre um novo desenvolvimentismo.

2 - Escalas Espaciais e Território

Não é nosso objetivo fazer uma revisão do amplo debate sobre escalas espaciais, já realizada por diversos autores entre outros. Assim, partindo simplesmente das escalas como “organizadores geográficos da vida social” ou “mapas mentais do mundo”,

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 reescalonamentos, entendidos como mudanças nas relações e configurações escalares.

Quadro 1 - Elementos do Reescalonamento

Natureza	Método na Análise do Rescalonamento
Construção social	Mosaicos e não pirâmides
Relações de poder	Organização vertical; hierarquias; políticas de escalas; escalas dominantes
Relacional	Realismo crítico; configuração escalar, relações interescalares
Processual	Metodologia processual, análise qualitativa: não são jogos de soma zero; <i>path dependency</i>
Imersão em geografias polimorfas	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 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 reescalonamento, ao invés das escalas em si (Brenner, 2009a). O reconhecimento da dimensão escalar das práticas (Mansfield, 2005) ilustra como escalas devem ser tratadas como processos e não objetos, admitindo maior grau de complexidade.

Entretanto, 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).

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).

3 - Imaginário Espacial Desenvolvimentista

3.1 - Nacionalismo Econômico e Escala Nacional

O nacionalismo econômico é um dos pilares do desenvolvimentismo. 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 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' às custas 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.

Um elemento fundamental para entender a espacialidade no desenvolvimentismo é reconhecer que as formas de nacionalismo devem mudar com o tempo. Em outras palavras, 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). 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 subdesenvolvimento. Segundo Medeiros (2010), o nacionalismo metodológico seria válido durante o período de desenvolvimento endógeno da industrialização pesada, mas perderia sentido após a crise de 80. 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).

3.2 - 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, indústrias, sistemas urbanos, circuitos de capital ou divisões espaciais do trabalho (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 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, idéias 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).

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 & Sum, 2006) e das formas complexas de difusão do neoliberalismo.

As manifestações do imaginário espacial desenvolvimentista descrito acima refletem a forma peculiar como a noção do território como um receptáculo foi contruída 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).

4 - A construção escalar do Estado Desenvolvimentista

Conforme argumentamos, o estado é desde o início não apenas territorialmente construído, mas também escalarmente. 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 30. 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 semicapitalistas 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. 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 semicapitalistas de trabalho no campo.

A atuação do Estado sobre o Nordeste se complementaria pela criação do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), 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 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 30 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 (coordenação das formas regulatórias), 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 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”. De acordo com Collinge (1999), 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 lócus primário para realização/entrega de certas atividades em uma dada ordem espaço-temporal. O modelo

assume que ordens escalares e sociais estão sujeitas à 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 1964.

Durante o regime de acumulação extensiva do período primário-exportador (Conceição, 1989), é possível apontar as escalas regional e internacional como dominantes 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 a 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 30.

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 pela oligarquias regionais. A escala nacional passa a ser dominante no que tange à acumulação e 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 à 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 estabilidade deste “pacto” entre as décadas de 30 e 80, 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 importações¹ (ISI). Neste sentido, 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 da ISI, a fração industrial passa a ser hegemônica, determinando a forma de expansão do capital mercantil regional, o abastecimento do setor agrícola (em bens para o consumo urbano e insumos para o campo) e recebendo fundos transferidos do setor exportador. Embora a Revolução de 30 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 educação²(Pinto *apud* Bresser Pereira, 1977), em torno de algo que se aproximava 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 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

² 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.

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 (que abrangia todos os estados da região Nordeste mais o território de Minas Gerais coberto pelo Polígono das Secas), 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”, não logrou estabilizar os conflitos em torno da regulação do trabalho e da terra no Nordeste, devido sobretudo à oposição da oligarquia agrária e 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 (onde a burguesia doméstica é subordinada), articulando as estratégias escalares das burguesias nacional e internacional. 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, posteriormente, a construção civil, 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. Houve também mudanças discursivas no 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-64. Não obstante, os fundamentos da ideologia desenvolvimentista (industrialização, planejamento, centralização e nacionalismo) continuaram determinantes.

Com a necessária modernização produtiva e institucional decorrente da oligopolização do capital, as mudanças na escala produtiva e 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 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 seletividade espacial do Estado em São Paulo. Com a crise da ISI e 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 e no aparelho do Estado que avançaram as condições para uma hegemonia de “duas nações”, onde a aliança política burocrática-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 – ponderando 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 pode-se 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, 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 política-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 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 - 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”.

5 - 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 suplantiar 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 re-articulação de um novo projeto hegemônico e uma 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 reescalamentos 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 natureza das estratégias em circulação no momento atual dependerão de um estudo detalhado daquelas questões.

Referências

- 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.
- 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.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.
- CARDOSO, F H. **O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- 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, pp. 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, 1-24, 2007.

JESSOP, B. Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects. **Kapitalistate**, 10, pp. 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, pp. 831-864, 1997.

MANSFIELD, B. Beyond rescaling: reintegrating the 'national' as a dimension of scalar relations. **Progress in Human Geography** 29, 4, pp. 458-473, 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. (Mar., 1991), pp. 77-96.

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.

PECK, J; Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare. **Economic Geography**, volume 78 (3), 2002.

SLATER, D. Post-colonial questions for global times. **Review of International Political Economy** 5:4, 1998: 647-678.

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.

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, pp 1917-1928.