

Após a neoliberalização?*

After neoliberalization?

Neil Brenner
Jamie Peck
Nik Theodore

Resumo

À luz dos debates sobre as origens e implicações da crise econômica global de 2008-2009, este ensaio apresenta um arcabouço teórico para analisar processos de reestruturação regulatória no contexto do capitalismo contemporâneo. A análise gira em torno do conceito de neoliberalização, que consideramos ser uma palavra-chave para se compreender as transformações regulatórias da nossa época. Inicialmente, oferecemos uma série de explicações a respeito das definições que sustentam nossa conceitualização de neoliberalização como um processo diversificado, geograficamente desigual e dependente da trajetória. Nessa base, distinguimos três dimensões dos processos de neoliberalização – experimentação regulatória; transferência interjurisdicional de políticas; e formação de regimes de normas transnacionais. Tais distinções formam a base para uma periodização esquemática de como os processos de neoliberalização têm se arraigado em várias escalas espaciais e como se estendem pela economia mundial desde a década de 1980. Também geram uma perspectiva analítica para se explorar vários cenários para formas contraneoliberalizadoras de reestruturação regulatória.

Palavras-chave: neoliberalização; contraneoliberalização; experimentos regulatórios; transferência de políticas; regimes de normas.

Abstract

Against the background of debates on the origins and implications of the global economic crisis of 2008-2009, this essay presents a theoretical framework for analyzing processes of regulatory restructuring under contemporary capitalism. The analysis is framed around the concept of neoliberalization, which we view as a keyword for understanding the regulatory transformations of our time. We begin with a series of definitional clarifications that underpin our conceptualization of neoliberalization as a variegated, geographically uneven and path-dependent process. On this basis, we distinguish three dimensions of neoliberalization processes – regulatory experimentation; inter-jurisdictional policy transfer; and the formation of transnational rule-regimes. Such distinctions form the basis for a schematic periodization of how neoliberalization processes have been entrenched at various spatial scales and extended across the world economy since the 1980s. They also generate an analytical perspective from which to explore several scenarios for counter-neoliberalizing forms of regulatory restructuring.

Keywords: neoliberalization; counter-neoliberalization; regulatory experiments; policy transfer; rule regimes.

Introdução

Na esteira da crise econômica global de 2008-2009, muitos comentaristas proeminentes têm defendido que as ideologias e práticas do capitalismo de livre mercado, ou “neoliberalismo”, estão desacreditadas, e que uma nova era de reforma regulatória, baseada no intervencionismo agressivo do estado para restringir as forças do mercado, está se iniciando (Altvater, 2009; Stiglitz, 2008; Wallerstein, 2008). Entretanto, tais avaliações geralmente se baseiam em suposições insustentavelmente monolíticas quanto ao sistema regulatório que herdamos e que agora está supostamente em crise, levando a interpretar a crise atual como um colapso sistêmico, análogo ao desmantelamento do Muro de Berlim duas décadas atrás (Peck et al., 2009). De maneira geral, qualquer que seja a interpretação das tendências de crise contemporâneas, os principais relatos do colapso financeiro de 2008-2009 dependem de suposições definidas, mas frequentemente não investigadas, sobre as formações (ou a formação) regulatórias que existiam antes dessa última série de reestruturações induzidas pela crise. Por essa razão, este é um momento oportuno para se refletir sobre os processos de reestruturação regulatória que se desenvolvem desde o colapso do fordismo do Atlântico Norte, mais de 40 anos atrás. Acreditamos que tal reflexão é essencial para as atuais tentativas de decifrar padrões emergentes de formação de crise no capitalismo pós-2008. Além disso, há implicações consideráveis para a compreensão das paisagens urbanas contemporâneas, que são profundamente remodeladas através das transformações e contestações regulatórias contemporâneas.

Debates sobre transformações regulatórias animam os campos da economia política heterodoxa e dos estudos críticos urbanos e regionais há várias décadas, além de desempenhar um papel importante nas literaturas sobre, entre outros tópicos, pós-fordismo, globalização, triadização, governança multinível, financialização, redimensionamento do estado, o novo regionalismo, empreendedorismo urbano e, mais recentemente, neoliberalismo/neoliberalização. Para os propósitos deste artigo, baseamo-nos em discussões sobre a última questão – neoliberalização – para conceituar processos de reestruturação regulatória no capitalismo pós-década de 1970 e pós-2008. Conforme argumentamos em outra obra, o uso generalizado dos conceitos de neoliberalismo e neoliberalização tem sido acompanhado de imprecisão, confusão e controvérsia – com efeito, tais conceitos se tornaram *rascal concepts* (conceitos malandros) (Brenner et al., 2010). A despeito desses perigos, argumentamos que um conceito de neoliberalização rigorosamente definido pode iluminar as transformações regulatórias de nossa época.

Inicialmente, apresentamos uma série de explicações para as definições que sustentam nossa conceituação de neoliberalização. Distinguimos suas três principais dimensões – (1) experimentação regulatória; (2) transferência interjurisdicional de políticas; e (3) formação de regimes de normas transnacionais. Tais distinções formam a base para uma periodização esquemática de como os processos de neoliberalização se estenderam e se arraigaram na economia mundial. Essas considerações geram uma perspectiva analítica a partir da qual se pode explorar vários cenários para formas contraneoliberalizadoras

de reestruturação regulatória em configurações contemporâneas e futuras do capitalismo. Para os propósitos desta discussão, não oferecemos uma descrição detalhada da crise econômica global contemporânea, nem de suas implicações de médio ou longo prazo. Ao invés disso, esta análise destina-se a servir a um propósito metateórico – a saber, estimular debates sobre qual deve ser o arcabouço analítico para se abordar tais questões.

Embora a nossa análise não considere os efeitos dessas transformações regulatórias sobre paisagens urbanas específicas, nossa abordagem possui implicações para os atuais esforços para decifrá-las. Conforme argumentamos abaixo, os processos de neoliberalização assumem formas específicas de acordo com o local dentro de cidades e cidades-regiões, mas isso tem ocorrido cada vez mais em um contexto georregulatório definido por tendências sistêmicas voltadas para reformas institucionais para disciplinar o mercado, pela formação de teias transnacionais de transferência de políticas orientadas para o mercado, por padrões cada vez mais profundos de formação de crises e por ciclos acelerados de experimentação de políticas impulsionada pela crise. Contra esse pano de fundo, a análise macroespacial apresentada aqui pode servir como um ponto de referência útil não apenas para análises localizadas e sensíveis ao contexto, mas também para estratégias políticas contra-neoliberalizadoras emergentes, tanto em escala urbana como supraurbana.

Neoliberalismo em questão

Desde o final da década de 1980, os debates sobre o neoliberalismo têm sido mencionados de maneira proeminente na economia política heterodoxa. Inspirados por várias vertentes do pensamento neomarxista, neogramsciano, neopolanyiano, neoinstitucionalista e pós-estruturalista, esses conceitos têm sido centrais para discussões sobre a crise da ordem capitalista no pós-guerra – denominada fordismo do Atlântico Norte, liberalismo incrustado (*embedded liberalism*), ou desenvolvimentismo nacional – e sobre os padrões pós-1970 de reorganização institucional e espacial. Quaisquer que sejam as diferenças entre eles, contudo, todos os usos prevalentes da noção de neoliberalismo envolvem referências à ampliação tendencial da competição baseada no mercado e de processos de comodificação em direção a domínios previamente isolados de vida político-econômica. Os usos erudito e prático-político do termo neoliberalismo pareceriam, assim, fornecer uma base inicial comprovativa da proposição de que processos de mercantilização e comodificação de fato se ampliaram, se aceleraram e se intensificaram em décadas recentes, mais ou menos após a recessão global que ocorreu em meados da década de 1970.

Não podemos proceder, aqui, a uma revisão das diversas posições epistemológicas, metodológicas e políticas que têm sido articuladas através dessas discussões sobre a reestruturação regulatória pós-1970 (mas

conforme Clarke, 2008; Peck, 2004; Saad-Filho e Johnston, 2005; assim como Brenner et al., 2010). Ao invés disso, passamos diretamente para um panorama de nossa própria orientação teórica, que será, então, elaborada mais detalhadamente em relação ao problema da periodização, com referência aos desafios de se decifrar os desenvolvimentos contemporâneos (para declarações anteriores, conforme Brenner e Theodore, 2002; Peck e Theodore, 2007; Peck e Tickell, 2002).

No nível mais geral, conceituamos neoliberalização como uma dentre várias tendências de mudança regulatória que foram desencadeadas no sistema capitalista global desde a década de 1970: prioriza respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado para problemas regulatórios; esforça-se para intensificar a comodificação em todos os domínios da vida social; e, frequentemente, mobiliza instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros. Em nosso trabalho anterior, levantamos questões críticas sobre explicações estruturalistas que veem a neoliberalização como um bloco hegemônico abrangente, e também os argumentos pós-estruturalistas que enfatizam a particularidade contextual radical de práticas regulatórias e formas de subjetivação neoliberalizadoras. Em contraste, consideramos a neoliberalização uma forma diversificada de reestruturação regulatória: produz diferenciação geoinstitucional em lugares, territórios e escalas; mas faz isso sistemicamente, como um aspecto penetrante, endêmico, de sua lógica operacional básica. Concomitantemente, enfatizamos a profunda dependência da trajetória dos processos de neoliberalização: na medida

em que necessariamente colidem com diversas paisagens regulatórias herdadas de formações e contestações regulatórias anteriores (incluindo o fordismo, o nacional-desenvolvimentismo e o socialismo de estado), suas formas de articulação e institucionalização são bastante heterogêneas. Assim, ao invés de esperar alguma forma pura, prototípica, de neoliberalização prevalente em contextos divergentes, consideramos a diversificação – diferenciação sistêmica geoinstitucional – como um de seus aspectos essenciais e duradouros.

De acordo com Mittelman (2000, p. 4), a globalização representa “não um fenômeno único, unificado, mas uma síndrome de processos e atividades”. Sugerimos que é possível conceituar a neoliberalização de maneira análoga: ela também é mais bem entendida como uma síndrome do que como uma entidade, essência ou totalidade singular. Desse ponto de vista, uma tarefa-chave para qualquer analista da neoliberalização é especificar o “padrão de atividades relacionadas [...] dentro da economia política global” (Mittelman, 2000, p. 4) que constituem e reproduzem essa síndrome em lugares, locais, territórios e escalas que são, de outro modo, diversos.

Definindo a neoliberalização

Como uma primeira abordagem a esta tarefa, propomos a seguinte formulação: a neoliberalização representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado. Cada elemento dessa afirmação necessita ser especificado de maneira mais precisa.

- *Reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado.* Como Polanyi (1944, pp. 140-141) muito ironicamente observou, “a estrada para um mercado livre foi aberta e mantida aberta por um enorme aumento no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado”. Analogamente, acreditamos que os processos de mercantilização e comodificação no capitalismo (esforços para ampliar a disciplina de mercado) são sempre mediados através de instituições do estado em uma variedade de arenas políticas (por exemplo, trabalho, dinheiro, capital, proteção social, educação, moradia, terra, meio-ambiente e assim por diante). Por essa razão, concebemos a neoliberalização como uma forma particular de reorganização regulatória: envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados, que obrigam coletivamente e, de modo mais geral, das relações estado-economia, para impor, ampliar ou consolidar formas mercantilizadas e comodificadas de vida social. Como tal, a neoliberalização pode ser analiticamente oposta aos processos regulatórios que contrariam a mercantilização e a comodificação, ou àqueles que envolvem agendas diferentes em termos qualitativos – por exemplo, formas normativas de alocação coletiva de recursos e coordenação socioinstitucional.
- *Historicamente específica.* As raízes ideológicas e doutrinárias da neoliberalização podem ser encontradas no projeto liberal clássico de construir mercados auto-regulados durante a *belle époque* do imperialismo britânico do final do século XIX e início do século XX (Polanyi, 1944), assim como nas intervenções subsequentes realizadas no pós-guerra por economistas do livre mercado que eram renegados naquela época, como Hayek e Friedman (Peck,

2010a). O processo de neoliberalização começou a se desenvolver no início dos anos 1970, após uma fase relativamente *longue durée* de liberalismo incrustado, na qual processos de mercantilização e comodificação haviam sido tendencialmente reprimidos por meio de vários arranjos regulatórios globais e nacionais – por exemplo, o sistema Bretton Woods e vários tipos de intervenção estatal nacional-desenvolvimentista e assistencialista. Assim entendidas, formas especificamente neoliberalizadoras de reestruturação regulatória começaram a se desenvolver juntamente com o que alguns chamaram de a “segunda grande transformação”, o processo de reestruturação capitalista mundial que acontece desde o colapso da ordem geoeconômica pós-Segunda Guerra Mundial (McMichael, 1996). Como resultado daquela crise, a neoliberalização surgiu como um processo dominante, senão hegemônico, de reestruturação regulatória na economia mundial. Não seria inteiramente inadequado referir-se a esse processo de mudança regulatória orientada para o mercado simplesmente como “mercantilização” ou “comodificação”, uma vez que, como já sugerimos, uma de suas características é o projeto de ampliar as relações sociais baseadas no mercado e comodificadas. Contudo, optamos pelo termo neoliberalização para sublinhar as homologias entre padrões pós-1970 de reestruturação regulatória e o projeto anterior de liberalização clássica que estava associado ao imperialismo britânico do século XIX e início do XX. Entretanto, paralelos com aquela época não devem ser empregados exageradamente. O processo de neoliberalização não representa um “retorno” a um arcabouço anterior de desenvolvimento capitalista, ou uma reinvenção contemporânea de formas

institucionais, arranjos regulatórios ou compromissos políticos liberais clássicos (Silver e Arrighi, 2003). A neoliberalização surgiu sob condições geopolíticas e geoeconômicas qualitativamente diferentes, em resposta a fracassos regulatórios e lutas políticas historicamente específicos, e em paisagens institucionais arraigadas.

- *Desenvolvida de maneira desigual.* A neoliberalização é geralmente associada a certos experimentos regulatórios paradigmáticos – por exemplo, privatização, desregulamentação, liberalização do comércio, financeirização, ajuste estrutural, reforma da previdência e tratamento de choque monetarista. Porém, por mais que esses projetos de reorganização regulatória tenham se tornado prototípicos, sua proliferação no capitalismo pós-1970 não pode ser compreendida através de simples modelos de “difusão”. Pois, ao invés de envolver a construção de um estado de neoliberalismo totalmente formado, que funcione coerentemente, “semelhante a um regime”, e que tenha se expandido progressivamente para abranger o espaço regulatório global, o processo de neoliberalização tem sido articulado de maneira desigual em lugares, territórios e escalas. O desenvolvimento desigual da neoliberalização resulta, por um lado, da contínua colisão entre projetos de neoliberalização contextualmente específicos e em constante evolução, e de arranjos político-institucionais herdados, em escala global, nacional ou local. Ao mesmo tempo, através dessa colisão, os processos de neoliberalização retrabalham formas herdadas de organização regulatória e espacial, incluindo aquelas das próprias instituições estatais, para produzir novas formas de diferenciação geoinstitucional. Consequentemente, a cada estágio

de sua evolução, o “mapa em movimento” dos processos de neoliberalização (Harvey, 2005, p. 88) tem sido diversificado e continuamente rediferenciado através de uma rápida sucessão de projetos e contraprojetos regulatórios, neoliberalizadores ou não. O desenvolvimento desigual da neoliberalização não é, portanto, uma condição temporária, um produto de sua institucionalização “incompleta”, mas uma de suas características constitutivas. A diferenciação geoinstitucional é, ao mesmo tempo, um meio e um produto dos processos de neoliberalização.

- *Tendência.* Embora os processos de neoliberalização retrabalhem sistematicamente as paisagens regulatórias herdadas, não devem ser vistos como representando uma totalidade que abarque todos os aspectos da reestruturação regulatória em qualquer contexto, local ou escala. Ao invés disso, a neoliberalização é um dentre vários processos concorrentes de reestruturação regulatória que têm sido articulados no capitalismo pós-1970 (Jessop, 2002; Streeck e Thelen, 2005) – embora seja um processo que venha tendo consequências político-institucionais particularmente duradouras e multiescalares.

- *Híbrida.* A neoliberalização nunca se manifesta em uma forma pura, como um todo regulatório abrangente. As tendências de neoliberalização só podem ser articuladas em modalidades incompletas, híbridas, que podem se cristalizar em certas formações regulatórias, mas que são, não obstante, contínua e ecleticamente retrabalhadas de maneiras contextualmente específicas. Consequentemente, as evidências empíricas que ressaltam o caráter paralisado, incompleto, descontínuo ou diferenciado de projetos para impor as regras do

mercado, ou sua coexistência ao lado de projetos potencialmente antagonísticos (por exemplo, a democracia social), não fornecem base suficiente para se questionar suas dimensões neoliberalizadas e neoliberalizadoras.

- *Padronizada*. Os processos de neoliberalização inicialmente ganharam impulso e *momentum* em resposta a uma gama de tendências de crise herdadas da ordem político-econômica do pós-guerra. Durante a década de 1970, os processos de neoliberalização retrabalharam paisagens keynesianas nacionais-desenvolvimentistas através de uma série de colisões entre arcabouços institucionais herdados e projetos de reorganização regulatória recentemente mobilizados. Tais colisões, e suas consequências político-institucionais duradouras, embora imprevisíveis, há muito tempo animam o desenvolvimento desigual dos processos de neoliberalização. No entanto, é crucial perceber que, embora os processos de neoliberalização tenham sido articulados de maneira desigual, não envolveram um “acúmulo” fortuito de experimentos regulatórios desconectados, contidos em contextos. Ao invés disso, os processos de neoliberalização geraram efeitos significativos, marcadamente padronizados e cumulativos sobre a configuração georregulatória do capitalismo. Desse ponto de vista, a trajetória dos processos de neoliberalização desde a década de 1970 pode ser mais bem entendida como um processo de articulação relacional semelhante a uma onda, no qual cada série sucessiva de projetos neoliberalizadores transforma as configurações institucionais e ideológicas nas quais séries subsequentes de reestruturação regulatória se desenvolvem.

Quatro implicações metodológicas

Essa conceituação de neoliberalização possui várias implicações metodológicas que contrastam fortemente com certas pressuposições e orientações interpretativas que têm permeado discussões acadêmicas recentes (Brenner et al., 2010):

- ao contrário de acadêmicos que igualam a neoliberalização a uma homogeneização mundial de sistemas regulatórios, pretendemos que nossa conceituação ilumine as maneiras pelas quais as formas disciplinadas pelo mercado de reestruturação regulatória na verdade intensificaram a diferença geoinstitucional. Segue-se a isso que nem mesmo as expressões político-institucionais de neoliberalização mais hipertrofiadas – como aquelas exploradas na análise de Naomi Klein (2007) sobre a “doutrina de choque” neoliberal no Chile pós-golpe e no Iraque ocupado – deveriam ser igualadas a expectativas de simples convergência em uma ordem de mercado unificada e singular, à maneira da formulação jornalística de Thomas Friedman (2005) a respeito da globalização da terra plana;
- a conceituação de neoliberalização aqui proposta fornece uma base a partir da qual é possível compreender as trajetórias evolucionárias de médio e longo prazo dos próprios projetos regulatórios disciplinados pelo mercado, com referência particular aos impactos cumulativos erráticos e frequentemente contraditórios que produzem sobre as paisagens políticas, institucionais e discursivas que aspiram reorganizar.

Os processos de neoliberalização derivam muito de seu ímpeto e de sua lógica precisamente das paisagens regulatórias desiguais que combativamente encontram, e subsequentemente refazem, de uma maneira dependente da trajetória, embora experimental. Isso significa, por sua vez, que a diferenciação espacial e os caminhos evolucionários dos processos de neoliberalização não podem ser compreendidos como uma simples difusão territorial na qual um modelo pré-fornecido é instalado, ampliado e/ou replicado em uma área cada vez maior;

- dada a nossa ênfase na dependência da trajetória dos processos de neoliberalização, nossa abordagem sublinha a necessidade de investigações de padrões de experimentação regulatória que sejam sensíveis ao contexto. Contudo, nossa conceituação pode ser distinguida das abordagens puramente “de baixo para cima”, indutivas ou conscientemente “rasas” a estudos de neoliberalização que são, às vezes, associados a modos pós-estruturalistas de análise. Conforme entendido aqui, os espaços de mudança regulatória – unidades jurisdicionais que abarcam bairros, cidades, regiões, estados nacionais e zonas multinacionais – são relacionalmente interconectados dentro de um sistema de governança transnacional, senão global. Os processos de neoliberalização assumem, necessariamente, formas contextualmente específicas e dependentes da trajetória, mas raramente se originam de um único local; suas consequências político-institucionais geralmente transcendem qualquer contexto, e há sementes de família significativas entre eles.

- finalmente, concebemos os processos de neoliberalização como sendo intrinsecamente contraditórios – isto é, envolvem estratégias regulatórias que frequentemente minam as

próprias condições socioinstitucionais e político-econômicas necessárias para sua implementação bem-sucedida (Gill, 2003; Harvey, 1995). Consequentemente, a falha das políticas não é apenas central para o *modus operandi* exploratório dos processos de neoliberalização; fornece um ímpeto adicional e poderoso para sua proliferação acelerada e reinvenção contínua em locais e escalas. Assim, é crucial notar que a falha endêmica das políticas na verdade tende a estimular outras séries de reformas dentro de parâmetros políticos e institucionais amplamente neoliberalizados: desencadeia a reinvenção contínua dos repertórios de políticas neoliberais, ao invés de seu abandono (Peck, 2010a).

Em direção a um “mapa em movimento” da neoliberalização

Harvey (2005, p. 87) ressaltou as dificuldades de se construir um “mapa em movimento do progresso da neoliberalização no cenário mundial desde 1970”. O autor enfatiza especialmente o caráter parcial e desigual dos realinhamentos das políticas neoliberais nos estados nacionais individuais; a frequência de “inversões lentas” e mobilizações políticas contrárias em resposta a investidas neoliberais iniciais, mais radicais e induzidas pela crise; e as vicissitudes das lutas pelo poder político que se desenrolam juntamente com mudanças de políticas neoliberalizadoras e transformações institucionais, além das tendências de crise associadas. O desafio, propõe Harvey (2005, p. 87), é “entender como as transformações locais se relacionam a

tendências mais amplas”, localizando as “correntes turbulentas do desenvolvimento geográfico desigual” que são produzidas através dos processos de neoliberalização.

Como enfrentar esse desafio? Como seria um mapa em movimento dos processos de neoliberalização que ocorreram durante os últimos 30 anos? Com algumas exceções dignas de nota, as literaturas existentes sobre neoliberalização têm produzido não mais do que respostas parciais a esse desafio, principalmente devido a suas conceituações inadequadas de desenvolvimento regulatório desigual (Brenner et al., 2010). Embora tenham identificado as características-chave das paisagens perpetuamente mutantes da mudança regulatória pós-1970 disciplinada pelo mercado, a maioria das explicações não se preocupa muito em relacionar esses elementos uns aos outros, nem às “correntes mais amplas de desenvolvimento geográfico desigual” às quais Harvey se refere.

Por exemplo, a maior parte da literatura sobre neoliberalização ainda focaliza os realinhamentos de políticas em nível nacional. Tais relatos frequentemente aludem a contextos geoeconômicos e geopolíticos, mas tendem a pressupor a suposição metodologicamente nacionalista de que os estados nacionais representam a unidade natural ou primária da transformação regulatória (para críticas, cf. Brenner, 2004; Peck e Theodore, 2007). Tais tendências metodologicamente nacionalistas têm sido neutralizadas com sucesso quando a neoliberalização é tratada como um bloco globalmente hegemônico, assim como em trabalhos mais recentes sobre a neoliberalização da governança urbana e regional. No entanto, por mais valiosos que sejam tais engajamentos, nenhuma vertente da discussão abordou plenamente o

caráter constitutivamente desigual dos processos de neoliberalização, conforme delineado acima. Embora descrições globalistas tenham enfatizado produtivamente a capacidade de atores e instituições hegemônicas de impor parâmetros disciplinados pelo mercado sobre instituições subordinadas e configurações regulatórias, relatos sintonizados localmente e regionalmente têm focado, em geral, as transformações regulatórias que parecem ser circunscritas a territórios subnacionais particulares ou nichos escalares. O conceito de neoliberalização propiciou que pesquisadores em ambas as vertentes desta discussão vinculassem suas análises a metanarrativas mais amplas sobre formas pós-1970 de reestruturação e reorganização regulatória induzidas pela crise. Contudo, esse conceito é frequentemente empregado imprecisamente ou sem a devida reflexão, como se fosse um explanans autoevidente, ao passo que os próprios processos aos quais se refere requerem interrogação e explanação continuadas.

O trabalho recente de Simmons, Dobbin e Garrett (2008) aborda muito mais explicitamente a questão de como os processos de neoliberalização evoluíram ao longo do tempo e do espaço. Sua análise examina os diferentes impactos de quatro mecanismos causais distintos – coerção, competição, aprendizado e emulação – ao explicarem o que os autores caracterizam como a “difusão” do liberalismo econômico no final do século XX (Simmons et al., 2008, p. 2, *passim*). Entretanto, a preocupação dos autores em adjudicar entre esses mecanismos causais é acompanhada de uma teorização pouco desenvolvida do próprio processo de neoliberalização, que é retratado como uma “disseminação” de protótipos de políticas

orientadas para o mercado em territórios nacionais, dentro de um sistema internacional interdependente (para uma crítica bem-argumentada, cf. Peck, 2010b). Além das tendências metodologicamente nacionalistas dessa abordagem, a metáfora da difusão contém sérias limitações como base para se compreender as geografias desiguais dos processos de neoliberalização durante os últimos 40 anos. A neoliberalização não foi simplesmente inventada em um local (nacional) e depois projetada – por coerção, competição, aprendizado, imitação ou qualquer outro mecanismo – em círculos progressivamente maiores de influência territorial. Ao invés disso, “assemelha-se mais a um regime multipolar de (re)mobilização contínua, que é animado e reanimado tanto pelas falhas das ondas anteriores de intervenção e regulação inadequadas, como por visões estratégicas inovadoras” (Peck, 2010b, p. 29).

Assim compreendidas, as geografias da neoliberalização não emanam para fora a partir de um ponto de origem para “preencher” outras zonas de regulação geograficamente dispersas. Ao invés disso, como enfatizamos em nosso esboço, estamos lidando com um processo multicêntrico e dependente da trajetória, cuja dinâmica evolucionária e consequências político-institucionais transformam continuamente as condições globais, nacionais e locais sob as quais as estratégias subsequentes de reestruturação regulatória emergem e se desenvolvem em todas as escalas espaciais. Também é crucial perceber que os processos de neoliberalização são espacialmente desiguais, temporalmente descontínuos e permeados por tendências experimentais, híbridas e frequentemente autoenfraquecedoras. Acreditamos que tais considerações devem estar no centro de

qualquer esforço para se construir o “mapa em movimento” da neoliberalização visualizado por Harvey (2005).¹

Três dimensões analíticas

Para abordar essas tarefas, distinguimos três dimensões analíticas centrais dos processos de neoliberalização:²

- *experimentos regulatórios*: projetos específicos de locais, territórios e escalas, elaborados para impor, intensificar ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado. Tais projetos são necessariamente dependentes da trajetória, e geralmente envolvem tanto um momento destrutivo (esforços para reverter arranjos regulatórios não-mercado, antimercado, ou que restringem o mercado) como um momento criativo (estratégias para promover uma nova infraestrutura político-institucional para formas regulatórias mercantilizadas) (Brenner e Theodore, 2002; Peck e Tickell, 2002). Esse aspecto da neoliberalização tem sido investigado de forma abrangente pela vasta literatura baseada em estudos de caso sobre exemplos nacionais, regionais e locais da forma regulatória neoliberal.
- *sistemas de transferência interjurisdicional de políticas*: mecanismos institucionais e redes de compartilhamento de conhecimentos através dos quais protótipos de políticas neoliberais circulam por locais, territórios e escalas, geralmente transnacionalmente, para serem reempregados em outro local. Ao estabelecer certos tipos de estratégias regulatórias como “prototípicas”, tais redes aumentam a legitimidade ideológica dos modelos de políticas

neoliberais, ao mesmo tempo em que ampliam sua disponibilidade como “soluções” prontamente acessíveis para qualquer problema e crise regulatórios contextualmente específicos. Contudo, até mesmo as formas mais aparentemente “prototípicas” de políticas neoliberais são transformadas qualitativamente através de sua circulação por essas redes. Embora pareçam estar prontamente disponíveis para uma transferência suave em uma rede circulatória que se move rapidamente e, portanto, pareçam ser capazes de promover uma homogeneização do espaço regulatório, tais mobilidades das políticas permanecem incrustadas em contextos político-institucionais que modelam sua forma, conteúdo, recepção e evolução, geralmente levando a resultados imprevisíveis, não-intencionais e intensamente diversificados (Peck, 2010b). Assim, no contexto dos processos de neoliberalização, a transferência interjurisdicional de políticas é um mecanismo importante, não apenas de consolidação espacial, mas também de diferenciação institucional. Uma das primeiras investigações sobre as formas neoliberalizadoras da transferência de políticas foi o estudo clássico de Tabb (1982) sobre as políticas de austeridade fiscal na cidade de Nova York durante a década de 1970. Esse estudo esboça paradigmaticamente como uma resposta localmente específica a uma crise administrativa foi transformada em um modelo de reforma mais geral, subsequentemente “exportada” para outros municípios atingidos pela crise nos EUA. O estudo de Peck (2001) esboça uma narrativa formalmente análoga, mas transnacional, com referência às geografias da transferência de políticas rápidas de assistência ao trabalho em regiões e estados nacionais desde a década de 1980. Em escalas nacionais

e transnacionais, esse aspecto da neoliberalização também foi investigado por Bockman e Eyal (2002) no contexto da Europa Oriental, por Dezalay e Garth (2002) no contexto latino-americano e, em um nível mais geral, pela literatura sobre transferência de “políticas rápidas” (Peck, 2010b; Peck e Theodore 2001, 2010).

- *regimes de normas transnacionais*: arranjos institucionais em larga escala, arcabouços regulatórios, sistemas legais e revezamentos de políticas que impõem as “regras do jogo” em formas contextualmente específicas de experimentação de políticas e reorganização regulatória, enquadrando, assim, as atividades de atores e instituições em parâmetros político-institucionais específicos. Esse aspecto “parametrizante” da neoliberalização foi analisado por Gill (2003) em sua descrição do novo constitucionalismo. Para Gill, o novo constitucionalismo representa um projeto para institucionalizar preceitos de políticas neoliberais em longo prazo, e globalmente, por meio de vários dispositivos legais supranacionais. Trabalha para obrigar os estados nacionais e todas as outras instituições políticas subordinadas a adotar preceitos de políticas neoliberalizadas em esferas regulatórias importantes (por exemplo, comércio, investimento de capitais, trabalho, direitos de propriedade).³ Trabalhos recentes de Holman (2004) e Harmes (2006), juntamente com o estudo de Peet et al. (2003) sobre a OMC, o FMI e o Banco Mundial, também ressaltaram o papel dos arranjos de governança multiníveis na construção, imposição e reprodução de arranjos regulatórios neoliberalizados e disciplinados pelo mercado em arenas nacionais e subnacionais. Tais regimes de normas multiníveis servem para promover “mecanismos institucionais circunscritos para

separar o econômico e o político sob condições de democracia” (Harmes, 2006, p. 732). Dessa forma, servem para criar e manter parâmetros precisos e disciplinados pelo mercado ao redor de formas subordinadas de contestação de políticas e desenvolvimento institucional.

Paisagens inquietas de neoliberalização

Qualquer mapeamento dos processos de neoliberalização derivado dessas distinções contrastaria fortemente com os modelos difusionistas que prevalecem na literatura ortodoxa, os quais são estreitamente alinhados à antecipação da convergência de políticas e a várias formas de nacionalismo metodológico. Mas tal mapeamento não poderia, por si só, iluminar cada aspecto concreto das paisagens da neoliberalização, em diferentes contextos espaciais e temporais. No entanto, em um nível mais abstrato, tal abordagem pode servir como uma base analítica a partir da qual interpretar as trajetórias criativamente destrutivas e o desenvolvimento desigual dos processos de neoliberalização desde o início da década de 1970. E, como sugerimos abaixo, também há implicações úteis para se decifrar possíveis alternativas às formas regulatórias neoliberalizadas na esteira da crise econômica global de 2008-2009. Aqui, esboçamos essas manobras interpretativas com pinceladas relativamente grossas; sua elaboração e refinamento concretos aguardam pesquisa e análise mais detalhadas.

A Figura 1 apresenta uma periodização estilizada dos processos de neoliberalização que deriva das distinções introduzidas acima. Nessa figura, as três dimensões da reestruturação regulatória não mais servem como categorias ideais-típicas, mas são agora mobilizadas para iluminar a evolução histórico-geográfica dos próprios processos de neoliberalização. A linha superior da figura apresenta cada uma das três distinções especificadas acima, entendidas como dimensões interligadas da reestruturação regulatória sob condições de neoliberalização em andamento. A primeira coluna especifica uma linha do tempo genérica, baseada em décadas, de 1970 até a década de 2000. As células sombreadas denotam as dimensões da reestruturação regulatória nas quais, segundo a nossa leitura, a neoliberalização tem sido mais pronunciada desde sua elaboração institucional inicial na década de 1970. Concomitantemente, as células brancas nos quadrantes superiores da figura denotam zonas de atividade regulatória que, durante a(s) década(s) correspondente(s) especificada(s) na primeira coluna foram largamente configuradas de acordo com princípios de restrição de mercado (keynesianismo, “constitucionalismo progressivo”).⁴ A cada década sucessiva, as zonas sombreadas na figura são alargadas para incluir uma coluna adicional. Isso denota o que consideramos uma mudança tendencial, macroespacial, de formas desarticuladas a formas aprofundadas de neoliberalização.⁵ Para simplificar, delineamos essa série de transformações década a década, mas aqui, também, uma especificação mais precisa é necessária.

Conforme retratado na segunda linha da Figura 1, a neoliberalização desarticulada cristalizou-se durante a década de 1970, e se baseou predominantemente em formas de experimentação regulatória disciplinada pelo mercado específicas de locais, territórios e escalas. Obviamente, a doutrina neoliberal havia surgido durante as décadas de 1930 e 1940, quando foi mobilizada predominantemente como uma crítica à ordem político-econômica keynesiana, que se consolidava (Peck, 2010a). Contudo, foi apenas no início da década de 1970 que os experimentos de neoliberalização em tempo real foram elaborados, embora em um contexto geoeconômico largamente hostil, definido por arranjos regulatórios keynesianos posteriores e estratégias de gerenciamento de crise. Embora baseadas em redes intelectuais

transnacionais (derivadas da economia austríaca, do Ordoliberalismo, Manchesterismo e da economia da Escola de Chicago), as paisagens institucionais com as quais colidiram haviam sido moldadas por agendas regulatórias opostas, intervencionistas de estado e redistributivas – incluindo, principalmente, o keynesianismo e o nacional-desenvolvimentismo. “Locais” conjunturalmente específicos para esses experimentos regulatórios neoliberalizadores incluíram o Chile pós-nacionalização de Pinochet, a Grã-Bretanha pós-resgate do FMI, os EUA em processo de desindustrialização de Reagan e várias cidades e regiões atingidas pela crise no mundo capitalista mais antigo, que estavam tentando atrair investimento de capital transnacional “livre” por meio de várias formas de arbitragem regulatória.

Figura 1 – Da neoliberalização desarticulada à neoliberalização profunda/aprofundada: um esboço estilizado

	Formas contextualmente específicas de experimentação regulatória	Sistemas de transferência interjurisdicional de políticas	Regimes de normas e processos de parametrização
Década de 1970	<p><i>Neoliberalização desarticulada</i></p> <p>Os projetos de neoliberalização assumem formas específicas de lugares, territórios e escalas em um contexto geoeconômico 'hostil', ainda definido por arranjos regulatórios keynesianos e tendências emergentes de crises</p>	<p>Intensificação de formas neokeynesianas de transferência transjurisdicional de políticas em resposta à volatilidade geoeconômica penetrante, especialmente na zona da OCDE</p> <p>Tendência de surgimento de formas neoliberalizadoras de transferência de políticas em vetores geopolíticos intersticiais (e.g. de Chicago para Santiago)</p> <p>Aceleração das críticas ideológicas às doutrinas econômicas keynesianas: sinais cada vez mais evidentes de crise sistêmica no regime de normas internacional do liberalismo incrustado do pós-guerra</p>	
Década de 1980	<p>Intensificação contínua das formas impulsionadas pelo mercado de experimentação regulatória e reforma institucional em várias escalas espaciais e em zonas estratégicas (e.g. EUA, Reino Unido, América Latina)</p> <p>Tendência de enfraquecimento/exaustão das redes neokeynesianas de transferência de políticas, em conjunto com buscas intensamente contestadas por novas 'correções institucionais' para resolver crises georegulatórias persistentes</p> <p>Tendência ao adensamento, transnacionalização, recursão mútua, integração programática e coevolução de redes de políticas orientadas para experimentos regulatórios e reformas institucionais impulsionados pelo mercado (e.g. monetarismo, liberalização, privatização, empreendedorismo urbano, governança reinventada)</p>		<p>Tendência à destruição do 'constitucionalismo progressivo' em escalas globais, supranacionais e nacionais</p> <p>Tendência à consolidação de um 'novo constitucionalismo' pela redefinição impulsionada pelo mercado de várias instituições regulatórias globais, supranacionais e nacionais</p>
Década de 1990	<p><i>Neoliberalização Profunda/Aprofundada</i></p> <p>Sendo ou não explicitamente impulsionadas pelo mercado ou restritoras do mercado, as formas contextualmente específicas da experimentação regulatória e da reforma institucional são cada vez mais moldadas dentro de parâmetros amplamente neoliberalizados ou das 'regras do jogo'</p> <p>Sistemas neoliberalizados de transferência de políticas são cada vez mais mobilizados para abordar as tendências de crise e as contradições engendradas através de séries anteriores de reestruturação regulatória impulsionada pelo mercado</p> <p>Arcabouços institucionais macroespaciais passam a ser remodelados em termos neoliberalizados – parâmetros baseados no mercado são, assim, cada vez mais impostos a escalas subordinadas de experimentação regulatória</p>		

Nota: as células sombreadas denotam as dimensões da reestruturação regulatória nas quais as tendências de neoliberalização têm sido mais pronunciadas. Mesmo nas células sombreadas, contudo, outras formas de reestruturação regulatória coexistem junto a tendências de neoliberalização.

Durante a década de 1980, uma nova fronteira de neoliberalização foi aberta quando um repertório de modelos de políticas neoliberais começou a circular transnacionalmente e a adquirir o status de soluções “milagrosas” para qualquer problema regulatório e tendência de crise (Figura 1, fileira 2).

Embora isso tenha ocorrido em parte através de uma “colonização” de redes existentes e neokeynesianas de transferência de políticas (por exemplo, no OCDE, Banco Mundial e FMI), também envolveu a construção de novos circuitos interjurisdicionais para a promoção, legitimação e entrega dos modelos de políticas neoliberais, mediadas por um quadro cada vez mais influente de peritos e líderes políticos com habilidades técnicas, como os infames Chicago Boys. Por meio de uma série de manobras, manipulações, negociações e lutas do tipo tentativa-e-erro, muitos dos principais experimentos regulatórios neoliberalizadores da década de 1970 – como privatização, financeiraização, liberalização, assistência ao trabalho e empreendedorismo urbano – adquiriram, subseqüentemente, algo próximo ao status “prototípico”, e se tornaram pontos de referência importantes para projetos posteriores de neoliberalização. Formas neoliberalizadoras de reestruturação regulatória foram, assim, mobilizadas em diversas arenas de políticas por instituições nacionais, regionais e locais, não apenas na América do Norte e na Europa Ocidental, mas também em um *patchwork* desigual e globalmente disperso de estados pós-desenvolvimentais e zonas pós-Comunistas da América Latina, Sul da Ásia e África subsaariana, incluindo Europa Oriental e Ásia. Para facilitar a circulação, imposição e legitimação de estratégias de reforma baseadas no mercado,

novos revezamentos políticos e extrajurisdicionais foram construídos. Tais redes de políticas rápidas foram reforçadas no final da década de 1980, logo após a crise da dívida latino-americana e, subseqüentemente, o colapso do Bloco Soviético. A formação da neoliberalização desarticulada foi, assim, transformada em uma formação organizada em rede e orquestrada transnacionalmente de estratégias de reformas de políticas mutuamente recursivas e interreferenciais. Nessas circunstâncias, os projetos de neoliberalização não mais surgiam como exemplos relativamente isolados de experimentação regulatória disciplinada pelo mercado, alojados em um ambiente político-econômico hostil. Ao invés disso, padrões de influência, coordenação e troca recíprocas foram estabelecidos entre programas de reforma neoliberalizadores em contextos e escalas jurisdicionais diversos. Cada vez mais, tais programas foram interconectados recursivamente para acelerar, aprofundar e intensificar sua circulação e implementação transnacionais.

Esse aprofundamento da formação da neoliberalização consolidou-se ainda mais durante a década de 1990, quando as agendas de reformas disciplinadas pelo mercado foram institucionalizadas em escala mundial através de uma série de reformas e rearranjos jurídico-institucionais mundiais, multilaterais, multiníveis e supranacionais. Essa tendência é retratada na linha inferior, totalmente sombreada, da Figura 1, que delineia as tendências de aprofundamento da neoliberalização dentro de cada uma das três principais dimensões da reestruturação regulatória, agora incluindo aquela dos regimes de normas e processos de parametrização. Antes desse período, instituições regulatórias do pós-guerra, como o FMI, o Banco Mundial,

o GATT e, até o início da década de 1970, o acordo de Bretton Woods, haviam estabelecido um arcabouço amplamente keynesiano para a produção e o comércio mundiais, um regime de normas que tem sido descrito como “liberalismo incrustado” (Ruggie, 1982) ou “constitucionalismo progressivo” (Gill, 2003). Embora tais arranjos tenham sido desestabilizados durante as décadas de 1970 e 1980, somente na década de 1990 um regime de normas pós-keynesiano, neoliberalizado e global foi consolidado. Através da construção do redesenho disciplinado pelo mercado dos arranjos institucionais globais e supranacionais, incluindo-se desde a OCDE, o Banco Mundial e o FMI até a OMC, a CE pós-Maastricht e o NAFTA, entre outros, os processos de neoliberalização passaram a impactar e reestruturar os próprios arcabouços geoinstitucionais que governam as formas nacionais e subnacionais de experimentação regulatória. Essa configuração geoinstitucional tendencialmente neoliberalizada é frequentemente referida como o “Consenso de Washington”, mas seus elementos regulatórios e suas geografias político-econômicas não podem ser reduzidos a um projeto hegemônico puramente baseado nos EUA. Ao invés disso, o “novo constitucionalismo” associado ao regime de normas global, neoliberalizado e ascendente também depende de acordos de condicionalidade impostos pela OMC; órgãos regulatórios supranacionais e zonas regionais de livre comércio, como a CE, NAFTA, CAFTA, APEC e ASEAN; organizações multinacionais como o G8 e a OCDE; assim como órgãos econômicos globais quase independentes, como o Banco de Compensações Internacionais (Gill, 2003). A consolidação desses regimes de normas neoliberalizados globais e supranacionais, que

são projetados para impor parâmetros disciplinados pelo mercado a instituições e formações políticas nacionais e subnacionais, talvez possa ser considerada uma das consequências de maior alcance das últimas três décadas de reforma político-econômica neoliberalizadora.

As cartografias dinâmicas da neoliberalização aqui esboçadas envolvem rastrear sistematicamente o desenvolvimento desigual e a circulação transnacional dos modelos de políticas neoliberalizadas, além de seus impactos diversificados, dependentes da trajetória e contextualmente específicos, em locais, territórios e escalas diversos. Contudo, embora esse desenvolvimento desigual dos processos de neoliberalização tenha sido claramente essencial para a paisagem global da reestruturação regulatória pós-1970, representa apenas uma camada dentro de um processo multidimensional de destruição criativa institucional e espacial. Pois, como indica a linha inferior da Figura 1, os processos de neoliberalização também transformaram os próprios arcabouços geoinstitucionais dentro dos quais o desenvolvimento regulatório desigual se desenrola, fazendo com que formas contextualmente específicas de experimentação regulatória e transferência interjurisdicional de políticas sejam canalizadas ao longo de caminhos com tendência a serem disciplinados pelo mercado. Esse regime de normas certamente não diminuiu nem dissolveu a dependência endêmica da trajetória e a especificidade contextual dos projetos de reforma neoliberalizadores. Porém, transformou qualitativamente o que poderia ser chamado o “contexto do contexto”, isto é, o terreno político, institucional e jurídico dentro do qual os caminhos local, regional e nacionalmente específicos da reestruturação regulatória são forjados.

Acreditamos que nenhum mapa em movimento da neoliberalização pode ser completo se não der atenção a esses arcaibouços macroespaciais e parâmetros político-institucionais, pois têm implicações cruciais para os processos contextualmente situados de experimentação regulatória, sejam eles disciplinados pelo mercado ou controladores do mercado.

Cenários de contraneoliberalização

As trajetórias de médio e longo prazo dos padrões contemporâneos da reestruturação regulatória são inerentemente imprevisíveis; necessitam ser iniciadas através de lutas incrustadas em conjunturas específicas, provocadas pelas contradições das primeiras ocorrências de neoliberalização. Todavia, as considerações acima sugerem uma abordagem para confrontar tais questões – uma abordagem que dê atenção, simultaneamente, a choques regulatórios globais e suas ramificações em locais, territórios e escalas específicos, e que, ao mesmo tempo, evite modelos dualísticos de transição e declarações a respeito da morte do neoliberalismo. Esboçamos aqui vários cenários possíveis para as trajetórias futuras da reestruturação regulatória. Esses são resumidos na Figura 2.

A Figura 2 está organizada em paralelo à Figura 1, com exceção de que a posição das células sombreadas que retratam as três dimensões da neoliberalização foi invertida. A linha superior apresenta cada uma das três dimensões da neoliberalização; a coluna mais à esquerda lista quatro cenários distintos para os futuros caminhos da reestruturação

regulatória. Conforme indicado pelo padrão sombreado na figura, cada um dos quatro cenários envolve um grau diferente de neoliberalização, definido, em cada caso, com referência a uma combinação entre as três dimensões listadas na linha superior.

O cenário da neoliberalização zumbi é retratado na primeira linha. Nesse cenário, apesar de suas consequências disruptivas e destrutivas, a crise econômica global de 2008-2009 não mina significativamente as tendências de neoliberalização das últimas três décadas (Peck, 2009). O regime de normas neoliberalizado que havia sido consolidado durante a década de 1990 e o início da década de 2000 pode ser recalibrado ou reconstituído para restringir certas formas de especulação financeira, mas sua orientação básica em direção à imposição de parâmetros disciplinados pelo mercado sobre economias supranacionais, nacionais, regionais e locais permanece dominante. A ideologia neoliberal ortodoxa é cada vez mais questionada, mas a maquinaria política da disciplina de mercado imposta pelo estado permanece essencialmente intacta; as agendas de políticas sociais e econômicas continuam a ser subordinadas à prioridade de manter a confiança do investidor e uma atmosfera boa para os negócios; e as agendas de políticas como livre comércio, privatização, mercados de trabalho flexíveis e competitividade territorial urbana continuam a ser tidas como certas. Nesse cenário, como propõe Bond (2009, p. 193), o resultado mais provável da atual crise geoeconômica é um “neoliberalismo e um imperialismo relegitimados”. Consequentemente, há um maior arraigamento dos arranjos regulatórios disciplinados pelo mercado, uma maior lubrificação e aceleração dos sistemas

neoliberalizados de transferência interjurisdiccional de políticas e um arraigamento ainda maior das formas neoliberalizadas de experimentação regulatória em diferentes contextos.

Figura 2 – Contraneoliberalização: caminhos e cenários futuros

	Regulatória	Políticas	Parametrização
Cenário 1: neoliberalização zumbi	<p>A ideologia neoliberal ortodoxa é gravemente abalada, mas há uma neoliberalização contínua de cada uma das três dimensões da reestruturação regulatória, frequentemente por meios tecnocráticos.</p> <p>As tendências de crise e as falhas dos arranjos regulatórios impulsionados pelo mercado contribuem para um arraigamento ainda maior dos projetos de neoliberalização como “soluções” putativas a dilemas regulatórios persistentes em escalas, territórios e contextos</p>		
Cenário 2: contraliberalização desarticulada	<p>Tendência à mobilização de experimentos regulatórios redistributivos, restritores do mercado e/ou regressivos em contextos dispersos e desarticulados, em escalas locais, regionais e nacionais</p>	<p>Neoliberalização contínua de sistemas de transferência de políticas e regimes de normas transnacionais</p> <p>Os projetos de contraliberalização permanecem relativamente fragmentados, desconectados e insuficientemente coordenados – não se infiltraram significativamente em arenas institucionais multilaterais, supranacionais ou globais</p> <p>Regimes de normas macroespaciais continuam a ser dominados pela lógica do mercado, apesar de críticas persistentes realizadas a partir de locais extrainstitucionais e de “instâncias inferiores” (e.g. o movimento de justiça global)</p>	
Cenário 3: contra-liberalização orquestrada	<p>Intensificação da orquestração, recursão mútua e coevolução tendencial de experimentos regulatórios redistributivos e restritores do mercado em contextos cada vez mais interligados</p> <p>Adensamento, intensificação e ampliação das redes de transferência de políticas com base em alternativas (progressivas ou regressivas) ao regime de mercado</p>		<p>Neoliberalização continuada dos regimes de normas: os projetos de contraliberalização podem começar a se infiltrar em instituições macroespaciais que estabelecem as regras (e.g. Banco Mundial, União Europeia), mas não conseguem reorientar suas tendências básicas voltadas ao mercado</p>
Cenário 4: socialização profunda	<p>Intensificação continuada de (formas progressivas ou reacionárias de) experimentação regulatória redistributiva, socializadora, reinscrustadora e restritora do mercado</p> <p>Elaboração contínua e consolidação transnacional de formas de transferência transjurisdiccional de políticas que são redistributivas, socializadoras e restritoras do mercado</p> <p>Desestabilização/desmantelamento de regimes de normas neoliberais: construção de arcabouços alternativos, restritores do mercado, redistributivos e socializadores para a organização regulatória macroespacial</p>		

Nota: As células sombreadas denotam as esferas da reestruturação regulatória nas quais a neoliberalização seria mais pronunciada.

Em um segundo cenário, a contraneoliberalização desarticulada, um regime de normas neoliberalizado e os sistemas associados de transferência de políticas neoliberais persistem, mas nesse meio tempo, a crise econômica global oferece novas oportunidades estratégicas, embora dentro de arenas político-institucionais relativamente dispersas, para forças sociais e alianças políticas preocupadas em promover estratégias regulatórias que restrinjam ou que transcendam o mercado. Mesmo antes da crise financeira global mais recente, havia muita oposição organizada às políticas neoliberais, realizada pelos movimentos de trabalhadores, movimentos de camponeses, movimentos urbanos, por várias vertentes do movimento antiglobalização e, em alguns casos, por partidos políticos oficiais social-democráticos, comunistas e populistas (Amoore, 2005; Leitner et al., 2007). Na esteira da crise econômica atual, pode haver novas aberturas estratégicas para tais movimentos sociais e organizações políticas perseguirem essas agendas que restringem o mercado, enquanto disseminam críticas mais amplamente produtivas ao capitalismo neoliberalizado. Nesse cenário, contudo, esses projetos contraneoliberalizadores permanecem relativamente desarticulados – isto é, são confinados a parâmetros localizados, regionalizados ou, em alguns casos, nacionalizados e, ao mesmo tempo, ainda permanecem incrustados em contextos geoinstitucionais dominados por arranjos regulatórios disciplinados pelo mercado e por redes de transferência de políticas. Claramente, os experimentos regulatórios contextualmente específicos associados a formas desarticuladas de contraneoliberalização são uma fronteira estrategicamente essencial para explorar alternativas a uma ordem geoeconômica

neoliberalizada. Mas, a menos que estejam interconectadas em lugares, territórios e escalas, e ligadas a recalibrações institucionais, essas iniciativas confrontam restrições sistêmicas que podem minar sua reprodutibilidade em médio e longo prazo, circunscrevendo sua capacidade de generalização interespaial.

Em um terceiro cenário, as formas orquestradas de experimentação regulatória contraneoliberalização e restritoras do mercado não mais ocorrem isoladamente, como “postos avançados” de dissidência relativamente fechados em si mesmos, mas são recursivamente interconectadas em lugares, territórios e escalas. Nessas condições, há esforços sustentados para criar redes antissistêmicas de compartilhamento de conhecimentos, transferência de políticas e construção de instituições entre os diversos locais e escalas de mobilização contraneoliberal. Esse cenário pode assumir uma forma relativamente estatista – por exemplo, uma coalizão de governos nacionais, regionais ou locais neokeynesianos, socialdemocratas ou ecossocialistas, talvez dentro ou entre regiões globais importantes. Tal cenário também pode assumir uma forma baseada em movimento – por exemplo, aquela do Fórum Social Mundial, com seu projeto de criar uma rede alternativa de transferência progressiva de políticas, vinculando ativistas e formuladores de políticas de diversas instituições, setores e contextos no sistema mundial (Marcuse, 2005). Impulsionadas pelo estado ou levadas pelos movimentos, tais redes ganham significado e se tornam cada vez mais coordenadas nesse cenário, levando, possivelmente, ao desenvolvimento de novas visões, solidárias e ecologicamente sãs, para a regulação econômica global e para as relações interespaiais. Como argumentamos acima, a

criação de redes transnacionais para a transferência de conhecimentos e políticas foi essencial para a consolidação, reprodução e evolução dos processos neoliberalizadores durante as três últimas décadas, e tais redes certamente serão igualmente essenciais para qualquer projeto que aspire a desestabilizar os arranjos georregulatórios disciplinados pelo mercado. No entanto, no cenário da contraneoliberalização orquestrada, as redes de transferência de políticas contraneoliberalizadoras recentemente estabelecidas e cada vez mais coordenadas ainda não têm a capacidade de se infiltrar nos escalões do poder político-econômico global, como as agências multilaterais, os blocos de comércio supranacionais e governos nacionais poderosos. Consequentemente, embora o regime de normas global neoliberalizado possa tender a ser desestabilizado, sobrevive intacto.

Será que um regime de normas global alternativo pode ser forjado? Em um quarto cenário, socialização profunda, o regime de normas global neoliberalizado é sujeito a um maior escrutínio público e à crítica popular. Subsequentemente, os arcahouços institucionais da neoliberalização que foram herdados são infiltrados em todas as escalas espaciais por forças sociais e alianças políticas orientadas para agendas alternativas que restringem o mercado. Essas poderiam incluir controles de capital e de trocas; perdão de dívidas; regimes de impostos progressivos; esquemas de crédito de base não-lucrativa, governados por cooperativas e desglobalizados; redistribuição global mais sistemática; investimentos em obras públicas; e a descomodificação e desglobalização das necessidades sociais básicas, como abrigo, água, transporte, assistência

à saúde e utilidades públicas. Das cinzas do regime de normas global neoliberalizado surge um modelo de regulamentação global alternativo, social-democrático, solidário e/ou ecosocialista. O conteúdo político significativo de tal regime de normas é – na verdade, tem sido há muito tempo – uma questão de debate intenso dentro da Esquerda global (cf., por exemplo, Amin, 2009; Gorz, 1988; Holloway, 2002). Mas um de seus elementos principais seria uma democratização radical das tomadas de decisões e capacidades de alocação em todas as escalas espaciais – uma possibilidade que contrasta fortemente com os princípios da disciplina de mercado e regra corporativa nos quais a neoliberalização se baseia (Harvey, 2008; Purcell, 2008).

Também deve ser enfatizado que nem todas as alternativas a um regime de normas neoliberalizado envolvem essa visão normativa progressiva, solidária e radicalmente democrática. Como Brie (2009) indica, qualquer número de cenários regressivos, até mesmo bárbaros, é possível, incluindo várias formas de reação, hiperpolarização, neoimperialismo, remilitarização e degradação ecológica neoconservadoras, neototalitárias e neofundamentalistas. Questões básicas também podem ser colocadas em relação à configuração geográfica de qualquer regime de normas global futuro. Será cada vez mais China-cêntrico, como prevê Arrighi (2007)? Será fundamentado em uma ordem mundial multipolar, como espera Amin (2009)? Envolverá um arquipélago de redes interurbanas ou interregionais progressivamente orientadas, em conjunto com novas formas de exclusão socioespacial mundial, como Scott (1998) antecipa? Ou envolverá alguma outra

formação ainda não visualizada de desenvolvimento espacial desigual? Essas perguntas não podem ser respondidas aqui; destinam-se simplesmente a provocar reflexão e debate sobre as possíveis consequências de médio e longo prazo dos projetos de contraneoliberalização dentro de cada uma das três dimensões da reestruturação regulatória.

Conclusões

Esta linha de análise é, reconhecidamente, especulativa, e ainda há muito trabalho a ser feito em um nível mais concreto para operacionalizar algumas das orientações metodológicas aqui apresentadas, principalmente com referência às últimas três décadas dos processos de neoliberalização e com referência à conjuntura contemporânea da formação de crises, particularmente em relação às transformações dos tipos de paisagens urbanas que estão em discussão nesta questão. Em nossa conceituação, a neoliberalização não é uma totalidade global que abarca tudo, mas sim um padrão de reestruturação desenvolvido de maneira desigual que tem sido produzido através de uma sucessão de colisões dependentes da trajetória entre projetos regulatórios emergentes, disciplinados pelo mercado e paisagens institucionais herdadas em locais, territórios e escalas. Consequentemente, para considerar as possibilidades contemporâneas de transcender ou inverter a influência dos processos de neoliberalização, tanto dentro como entre cidades, é necessário distinguir várias dimensões de sua articulação espacial-temporal, incluindo a

experimentação regulatória, os sistemas interjurisdicionais de transferência de políticas e os regimes de normas globais.

Experimentos regulatórios contraneoliberalizadores permanecem estrategicamente cruciais, especialmente no contexto urbano, mas na ausência de redes orquestradas de transferência de políticas contraneoliberalizadoras, provavelmente permanecerão confinados em locais, escalas e territórios específicos. Também é importante notar que a construção de sistemas contraneoliberalizadores de transferência de políticas, tanto em meio a movimentos sociais, como em cidades, regiões ou estados, representa um grande passo à frente para os ativistas e os formuladores de políticas progressistas. Porém, na ausência de uma visão plausível para um regime de normas global alternativo, tais redes provavelmente permanecerão intersticiais, meros incômodos à maquinaria global da neoliberalização, ao invés de ameaças que poderiam transformar sua influência hegemônica.

Entretanto, nossa intenção aqui não é priorizar nenhum dos três níveis de engajamento político – todos são estrategicamente essenciais e possuem ramificações estruturais significativas. Claramente, na ausência de experimentos regulatórios viáveis, contextualmente específicos, nossa imaginação em relação a como poderia ser uma alternativa global à neoliberalização permanecerá seriamente limitada. Mas também é importante notar que, se analistas urbanos e ativistas progressivos focalizarem seus esforços predominantemente sobre “economias alternativas” local e regionalmente específicas, e vincularem os sistemas mais amplos de transferência de políticas e

os arcabouços geoinstitucionais que impõem as regras do jogo a tais contextos, também estarão limitando seriamente sua habilidade de imaginar – e perceber – um mundo em que os processos de acumulação de capital não determinem as condições básicas da existência humana. Portanto, em nosso ponto de vista, arcabouços interpretativos do “grande cenário” são mais essenciais do que nunca, não apenas para analisar as origens, expressões e consequências da crise financeira global contemporânea, mas também como pontos de referência estruturais e estratégicos para mobilizar alternativas contra-hegemônicas às práticas político-econômicas atualmente dominantes (para uma versão anterior dessa argumentação, cf. Peck e Tickell, 1994). É claro que os experimentos locais têm importância, e devem ser encarados seriamente, mas o mesmo se aplica aos regimes de normas institucionais mais amplos e aos revezamentos interlocalidades de políticas que enquadram e constituem caminhos contextualmente específicos da reorganização

regulatória. Essa é a razão da ênfase que colocamos aqui nas dialéticas inter e extralocais da transformação regulatória.

Assim, nossa análise aponta para duas conclusões gerais para estudos de paisagens regulatórias urbanas e, de maneira mais geral, para o estudo de transformações regulatórias supraburbanas. Em primeiro lugar, podemos antecipar que as trajetórias da reestruturação regulatória pós-2008 serão moldadas poderosamente pelas formas político-institucionais específicas de locais, territórios e escalas nas quais as séries anteriores de neoliberalização foram articuladas. Em segundo lugar, nossa discussão sugere que, na ausência de estratégias contraneoliberalizadoras para fraturar, desestabilizar, reconfigurar e finalmente suplantiar os regimes de normas disciplinados pelo mercado que prevalecem globalmente desde o final da década de 1980, os parâmetros para formas alternativas de experimentação regulatória nacional, regional e local continuarão a ser intensamente circunscritos.

Neil Brenner

Professor of Sociology and Metropolitan Studies at New York University, USA. New York, EUA.
neil.brenner@nyu.edu

Jamie Peck

Canada Research Chair in Urban and Regional Political Economy and Professor of Geography at the University of British Columbia, Canada. Columbia, Canada.
jamie.peck@ubc.ca

Nik Theodore

Director of the Center for Urban Economic Development (CUED) and Associate Professor in the Department of Urban Planning and Policy at the University of Illinois at Chicago, USA. Chicago, EUA.
theodore@uic.edu

Notas

- (*) Texto publicado no periódico *Globalizations*, 2010, v. 7, n. 3, pp. 327-345. Revisão técnica de Carolina Siqueira M. Ventura.
- ((1) As análises empíricas apresentadas por Simmons, Dobbin e Garret (2008) são, na verdade, muito mais complexas institucionalmente e matizadas geograficamente do que seu próprio uso da metáfora de “difusão” dá a entender. É interessante notar que, em suas discussões mais concretas sobre cada um dos quatro mecanismos de difusão, os autores sinalizam uma conceituação alternativa da neoliberalização que enfatiza a reorganização regulatória multinível e multicêntrica, a heterogeneidade institucional, a contestação de políticas e a dependência da trajetória. Dessa forma, seu relato na verdade rompe substancialmente com a literatura difusionista ao redor da qual constroem sua narrativa.
- (2) Esse conjunto de distinções pode ser aplicável a outras formações de reestruturação regulatória – e.g. ao “liberalismo incrustado” (Ruggie, 1982) ou “constitucionalismo progressivo” (Gill, 2000) no capitalismo fordista-keynesiano do pós-guerra, ou ao liberalismo clássico do final do século XIX (Silver e Arrighi, 2003). Para os nossos propósitos neste artigo, contudo, são entendidas como dimensões da reestruturação regulatória associadas à neoliberalização transnacional.
- (3) Dentre as questões mais pertinentes a serem perseguidas na investigação empírica dos regimes de normas estão: (a) Qual é seu escopo, i.e. quão amplamente ou estreitamente se estendem pelo espaço geográfico? (b) Qual é seu formato, i.e. abarcam o espaço de forma abrangente ou desigual? (c) Qual é seu nível de intensidade, i.e. quão fortemente ou frouxamente circunscrevem as dinâmicas regulatórias intrassistêmicas? (d) Qual é seu nível de variabilidade interna, i.e. que tipos de diferenças político-institucionais são possíveis dentro deles? e (e) Qual é seu grau de maleabilidade, i.e. até que ponto podem ser redefinidos por meio de negociações ou lutas políticas?
- (4) Essa representação não se destina a negar a presença de projetos regulatórios que restringem o mercado dentro das zonas sombreadas da figura, nem tampouco sugerir que os processos de neoliberalização não figuraram de maneira alguma dentro dos quadrantes brancos. O objetivo, ao invés disso, é demarcar analiticamente a trajetória geral da reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado.
- (5) Em um artigo relacionado, analisamos esses processos transformativos como uma mudança do desenvolvimento desigual da neoliberalização para a neoliberalização do desenvolvimento regulatório desigual (Brenner et al., 2010).

Referências

- ALTVATER, E. (2009). Postneoliberalism or postcapitalism. *Development Dialogue*, 51(1), pp. 73–88.
- AMIN, S. (2009). *The world we wish to see*. Nova York, Monthly Review Press.
- AMOORE, L. (ed.) (2005). *The global resistance reader*. Nova York, Routledge.

- ARRIGHI, G. (2007). *Adam Smith in Beijing*. Nova York, Verso.
- BOCKMAN, J. e EYAL, G. (2002). Eastern Europe as a laboratory for economic knowledge: the transnational roots of neo-liberalism. *American Journal of Sociology*, 108(2), pp. 310–352.
- BOND, P. (2009). Realistic postneoliberalism. *Development Dialogue*, 51(1), pp. 193–211.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces*. Oxford, Oxford University Press.
- BRENNER, N., PECK, J. e THEODORE, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), pp. 182–222.
- BRENNER, N. e THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’. *Antipode*, 34(3), pp. 349–379.
- BRIE, M. (2009). Ways out of the crisis of neoliberalism. *Development Dialogue*, 51(1), pp. 15–32.
- CLARKE, J. (2008). Living with/in and without neo-liberalism. *Focaal*, 51(1), pp. 135–147.
- DEZELAY, Y. e GARTH, B. G. (2002). *The Internationalization of Palace Wars*. Chicago, University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, T. (2005). *The World is Flat*. Nova York, Farrar Straus & Giroux.
- GILL, S. (2003). *Power and resistance in the new world order*. Londres, Palgrave.
- GORZ, A. (1988). *Critique of economic reason*. Nova York, Verso.
- HARMES, A. (2006). Neoliberalism and multilevel governance. *Review of International Political Economy*, 13(5), pp. 725–749.
- HARVEY, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, pp. 23–40.
- HOLLOWAY, J. (2002). *Change the World Without Taking Power*. Londres, Pluto.
- HOLMAN, O. (2004). Asymmetrical regulation and multilevel governance in the European Union. *Review of International Political Economy*, 11(4), pp. 714–735.
- JESSOP, B. (2002). Liberalism, neoliberalism and urban governance. *Antipode*, 34(3), pp. 452–472.
- KLEIN, N. (2007). *Shock doctrine*. Nova York, Metropolitan Books.
- LEITNER, H., PECK, J. e SHEPPARD, E. (eds) (2007). *Contesting neoliberalism: urban frontiers*. Nova York, Guilford.
- MARCUSE, P. (2005). Are social forums the future of social movements? *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(2), pp. 417–424.
- McMICHAEL, P. (1996). *Development and social change*. Londres, Sage.
- MITTELMAN, R. H. (2000). *The globalization syndrome*. Princeton/NJ, Princeton University Press.
- PECK, J. (2001). *Workfare States*. Nova York, Guilford.
- _____ (2004). Geography and public policy: constructions of neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 28(3), pp. 392–405.
- _____ (2009). Zombie neoliberalism and the ambidextrous state. *Theoretical Criminology*, 13(3), pp. 104–110.

- PECK, J. (2010a). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford, Oxford University Press.
- _____. (2010b). *Geographies of policy: from transfer and diffusion to mobility and mutation*. Mimeo Department of Geography, University of British Columbia.
- PECK, J. e THEODORE, N. (2001). Exporting workfare/importing welfare-to-work. *Political Geography*, 20(4), pp. 427–460.
- _____. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 31(6), pp. 731–772.
- _____. (2010). Recombinant workfare, across the Americas. *Geoforum*, 41(2), pp. 195–208.
- PECK, J., THEODORE, N. e BRENNER, N. (2009). Postneoliberalism and its malcontents. *Antipode*, 41(6), pp. 1236–1258.
- PECK, J. e TICKELL, A. (1994). “Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder”. In: AMIN, A. (ed.). *Post-Fordism: a Reader*. Londres, Blackwell.
- _____. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), pp. 380–404.
- PEET, R. et al. (2003). *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. Londres, Zed.
- POLANYI, K. (1944). *The great transformation*. Boston, Beacon Press.
- PURCELL, M. (2008). *Recapturing democracy*. Nova York, Routledge.
- RUGGIE, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change. *International Organization*, 36(2), pp. 379–415.
- SAAD-FILHO, A. e JOHNSTON, D. (eds) (2005). *Neoliberalism: a critical reader*. Londres, Pluto Press.
- SCOTT, A. J. (1998). *Regions in the world economy*. Nova York, Oxford University Press.
- SILVER, B. J. e ARRIGHI, G. (2003). Polanyi’s ‘double movement’: the belle epoques of British and U.S. Hegemony compared. *Politics & Society*, 31(2), pp. 325–355.
- SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F. e GARRETT, G. (2008). “Introduction: the diffusion of liberalization”. In: SIMMONS, B. A.; DOBBIN, F. e GARRETT, G. (eds). *The global diffusion of markets and democracy*. Nova York, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, J. E. (2008). *The end of neo-liberalism? Project Syndicate Commentary*. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org>.
- STREECK, W. e THELEN, K. (2005). “Introduction: institutional change in advanced capitalist economies”. In: STREECK, W. e THELEN, K. (eds.). *Beyond continuity*. Oxford, Oxford University Press.
- TABB, W. (1982). *The long default*. Nova York, Monthly Review Press.
- WALLERSTEIN, I. (2008). The demise of neoliberal globalization. *MRZine*, February. Disponível em: <http://www.mrzine.monthlyreview.org>.

Texto recebido em 25/ago/2011
 Texto aprovado em 15/set/2011

