

A questão regional na aurora do século XXI: os desafios da globalização*

*Hoyêdo Nunes Lins***

Este artigo aborda o problema da coesão sócio-espacial em escala de país, tema candente, que não cessa de produzir notícias em diferentes realidades nacionais. O trabalho focaliza um contexto específico, o brasileiro, cuja obscena herança de desigualdades parece repleta de consequências na atual fase do capitalismo. Com efeito, embora o Brasil não apareça como participante de primeira linha no jogo político-econômico global, dinâmicas protagonizadas nessa escala têm afetado a economia da Nação. Por exemplo, empresas multinacionais da indústria automobilística vêm instalando novas fábricas no País, no bojo de processo só inteligível se considerado em associação com as estratégias globais do setor.

Entretanto as regiões brasileiras têm sido implicadas, de modo diverso, nesse tipo de movimento. São as áreas mais industrializadas e ricas, dotadas de melhores infra-estruturas e serviços, que atraem a maior parte dos investimentos, sugerindo o provável agravamento das históricas disparidades regionais brasileiras. É difícil negar que o quadro autoriza inquietações, inclusive pelo que o aumento das desigualdades pode representar como combustível adicional para a latente crise federativa do País, secularmente justaposta à questão regional.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução. Na próxima parte, discorre-se sobre o aprofundamento da questão regional, tratada como tema amplo no âmbito das transformações recentes na economia mundial. Em seguida, aborda-se o Brasil, referindo aspectos da sua recorrente crise político-territorial e assinalando questões afloradas na década de 90, na esteira da crise do Estado. Por último, sublinha-se a urgência da reintrodução da política de desenvolvimento regional na agenda pública brasileira.

* Versão modificada de trabalho apresentado no IV Encontro Nacional de Economia Política, realizado pela Sociedade Brasileira de Economia Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em junho de 1999 (Lins, 1999).

** Professor Doutor, Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, com participação no Programa de Pós-Graduação em Economia dessa Universidade.

E-mail: hnlines@cse.ufsc.br

1 - A globalização e a questão regional

Movimentos políticos e sociais de base regional, mobilizando populações territorializadas que compartilham traços culturais, padecem dos mesmos tipos de problemas e comungam aspirações gerais semelhantes, são freqüentemente observados na História. As forças que os impulsionam são geralmente variadas, porém quase sempre se exprimem por meio de reivindicações dirigidas aos poderes políticos centrais dos países onde ocorrem. As exigências incluem desde um maior grau de participação nas decisões de governo que dizem respeito a assuntos regionais, como parece o caso na Catalunha, até a separação política pura e simples, conforme exemplificado pelo Quebec, no Canadá, e, sobretudo, pelo país basco, desdobrado entre Espanha e França.

Como assinala Markusen (1981), os movimentos regionalistas possuem objetivos claramente políticos e, em regra, são nutridos pela percepção de que o Estado central é fonte de diferentes tipos de opressão (cultural, econômica, política). Entretanto destacam-se, nas manifestações de base regional, as questões vinculadas à economia, particularmente as relativas ao desenvolvimento. De fato, configura-lhes esteio, quase sempre, o sentido de opressão econômica, geralmente assimilada à persistência de diferenças inter-regionais de desenvolvimento e ao declínio ou à estagnação econômica regional.

Consciência sobre os alicerces econômicos do regionalismo transparece na análise de Gramsci (1987a) sobre o *mezzogiorno* italiano, como se percebe na indicação de que a convivência, em situação de centro-periferia, entre o sul rural e empobrecido e o norte industrializado daquele país "(...) determina na Itália meridional a formação e o desenvolvimento de determinados aspectos de uma questão nacional, (...) uma vivíssima luta de caráter regionalista e de profundas correntes em nome da descentralização e das autonomias locais" (Ibid., p. 131). O mesmo pode ser apontado na abordagem de Mandel (1963) sobre a dialética entre classes sociais e regiões na Bélgica: o surgimento e as trajetórias dos movimentos políticos territorializados nesse país mostram-se diretamente vinculados ao desenvolvimento desigual das duas regiões que compõem o espaço nacional, Flandres e Valônia.

Como se observa, se o regionalismo constitui movimento essencialmente político, o seu cerne é, via de regra, a economia. Daí ter Massey (1978) associado o termo regionalismo à abordagem das diferenças de desenvolvimento regional, ressaltando que o campo de utilização daquele conceito abrange os "(...) mecanismos pelos quais o processo de acumulação [de capital] gera o desenvolvimento espacial desigual (...) [e] os efeitos dessa desigualdade no desenvolvimento de uma formação social nacional e de áreas particulares no seu interior" (Ibid., p. 106). Em trabalho sobre a questão regional latino-americana, em particular no Peru, Slater (1983) mostra orientação semelhante, pois

procura transcender o nível político-ideológico na explicação e se concentra no processo de acumulação de capital, dando realce aos efeitos do desigual espraçamento das relações capitalistas de produção e da concorrência enfrentada pelas regiões de menor vitalidade econômica. Essas abordagens não deixam de lado a questão política, central no debate sobre regionalismo, mas atribuem papel decisivo às questões econômicas.

As últimas décadas do século XX registram processos econômicos em escala internacional, que representam vetores de ampliação das desigualdades regionais e, por conseguinte, constituem combustível potencial para movimentos políticos territorializados. Esses processos se enfeixam no que tem sido designado com o termo globalização. Em que pesem as diferentes conotações existentes, não é equivocado considerar que globalização significa aumento de conexões e interdependências diversas, em cenário de vertiginosos avanços tecnológicos e mudanças na atuação dos governos, tudo sob o signo de um brutal acirramento da concorrência.

Um aspecto das indicadas conexões e interdependências diz respeito ao surgimento ou à intensificação de movimentos de integração econômica e política internacional rumo à formação de blocos de países. Assim, estar-se-ia diante de uma certa “glocalização”, possível neologismo para designar forças simultâneas de globalização e “blocalização”. O aumento das disparidades de desenvolvimento por conta do entrecruzamento dessas forças deve-se ao fato de que são principalmente as regiões mais ricas, ou mais atraentes para o capital, que se revelam atores efetivos nos processos vinculados à globalização e à integração econômica, em detrimento de regiões e sociedades locais menos competitivas e, por isso, virtualmente excluídas.

Entretanto a globalização remete, antes de tudo, ao problema das desigualdades entre economias nacionais. Um primeiro aspecto a ser assinalado refere-se aos fluxos de investimentos externos diretos, cuja intensificação constitui, para vários autores, um dos traços realmente distintivos da internacionalização econômica designada globalização.¹ Segundo Altvater (1998), os protagonistas centrais desses fluxos (tanto na emissão como na recepção) são os países da chamada “tríade” do capitalismo internacional (Estados Unidos, Japão e as principais economias da Europa Ocidental). A maior parte dos países em desenvolvimento vê-se “desconectada”², mesmo que certo número

¹ Consultar Chesnais (1996), por exemplo.

² A desconexão aqui referida é “imposta”, em vez de ocorrer no sentido empregado por Amin (1988, p.118), segundo o qual “(...) [o] desenvolvimento dos países da periferia do sistema capitalista mundial passa (...) por uma ‘ruptura’ necessária com aquele, uma ‘desconexão’, quer dizer, pela negativa de submeter a estratégia nacional de desenvolvimento aos imperativos da mundialização”.

participe dos processos globais na condição de fornecedor ou mesmo de espaço produtivo.

Um outro aspecto dos vínculos entre globalização e desigualdades internacionais relaciona-se ao papel das diferentes economias nacionais na divisão internacional do trabalho. Lipietz (1983) introduziu a expressão “circuito de ramo” para descrever as estratégias do grande capital traduzidas na distribuição e na operação simultânea dos vários segmentos das atividades produtivas em diferentes países ou regiões, conforme a oferta local de condições específicas. Embora as estratégias das empresas multinacionais denotem lógicas diferenciadas, em sintonia com as particularidades dos setores de atividades e com os objetivos consubstanciados, a participação das economias periféricas nos espaços de valorização de capital daquelas empresas parece autorizar referências a uma efetiva hierarquização internacional, evidenciada notadamente no que concerne à tecnologia.³

No plano infranacional, para além das pressões vinculadas ao aumento da concorrência e à própria diferenciação entre as competitividades regionais, globalização tende a rimar com desigualdades, principalmente em virtude da considerável mobilidade espacial do capital. Refletida na maior capacidade das empresas para mudar seus locais de produção (direta ou subcontratada), essa mobilidade tem efeitos importantes na esfera da produção e do emprego, com riscos significativos para as sociedades implicadas. Daí ter Rodrik (1997) alertado para o perigo, na sua opinião, bastante sério, “(...) de que a globalização venha a contribuir para a desintegração social (...)” (Ibid., p. 69). Em boa medida, o autor atribui tal risco à complacência governamental perante os efeitos sociais da globalização, mas cabe assinalar que o desempenho social dos governos, já afetado pela reorientação administrativa em meio à atmosfera neoliberal vigente desde os anos 80, resulta ainda mais comprometido, como consequência, por exemplo, da mobilidade do capital na arrecadação de taxas e tributos.

Assim, não surpreende que governos se tornem quase reféns de empresas multinacionais. Atrair investimentos estrangeiros impõe-se como palavra de ordem e, por conseguinte, deflagra-se competição encarniçada visando seduzir o grande capital. Entretanto esse tipo de iniciativa não se revela impune: a governança, aqui entendida como “(...) a capacidade dos governantes (...) para definir uma política econômica de modo autônomo e colocá-la em prática (...)” (Michalet, 1994, p.26), parece inexoravelmente condenada a perder margens de manobra.

³ Sobre as atividades das empresas multinacionais, consultar Dunning (1993; 1994).

Portanto, o problema das economias nacionais em face da globalização desdobra-se, dentre outros, no da participação das regiões nos processos relacionados àquela dinâmica e no das implicações decorrentes do tipo de inserção regional alcançada. Assim como há países que não interessam (ou interessam pouco) ao capital internacional, também na esfera inter-regional o envolvimento seletivo dos sistemas econômicos regionais estaria a constituir regra, pois nem todas as regiões reúnem elementos de atratividade para novos investimentos. Normalmente, são as áreas mais bem dotadas de requisitos locais e caracterizadas por importantes economias externas, em geral situadas nas proximidades das metrópoles, que magnetizam o principal dos investimentos. Desse modo, a globalização estaria contribuindo para plasmar o que Veltz (1996) designa como “economia de arquipélago”, cujos pilares são as cidades-regiões mais desenvolvidas do sistema internacional, crescentemente “distanciadas” das zonas excluídas ou só precariamente envolvidas.

Considerações desse gênero aplicam-se também aos processos de integração econômica entre países. A liberalização dos fluxos comerciais geralmente estimula a redefinição das estratégias das empresas, não raro com repercussões de ordem locacional (seja na ampliação da capacidade produtiva, seja na redistribuição das capacidades existentes, aproveitando os diferentes fatores locais para fragmentar o trabalho ou para “deslocalizar” completamente as atividades). As regiões são incorporadas à economia da integração, conforme a herança de relações sócio-espaciais de cada país do bloco, e as áreas historicamente mais dinâmicas, com maiores estoques de externalidades, tendem a canalizar a maioria dos investimentos suscitados, ou não, pelo processo integracionista. Krugman (1991) assinala ser provável que as firmas, haja vista o acesso franqueado a todas as latitudes de uma área de mercado ampliada, concentrem suas atividades em alguns locais privilegiados, mesmo que isso represente maiores distâncias a percorrer para se fazerem presentes na totalidade do mercado.

Como se observa, o problema concernente aos conflitos entre integração aos processos internacionais e desintegração no âmbito nacional figura no centro do cenário sócio-político-econômico contemporâneo. Tal problema evoca os temas da coesão social e da unidade em escala de Estado nacional, centrais na análise da ação estatal em termos históricos (Lipietz, 1986). Um motivo básico da proeminência adquirida pelo problema do conflito entre integração externa e desintegração interna vincula-se ao fato de que fissuras sociais e profundas clivagens regionais representam terreno fértil para o aparecimento, o fortalecimento e até a “explosão” de movimentos políticos territorializados.

Na raiz desses movimentos, encontra-se a percepção dos diferentes grupos sociais sobre as respectivas situações frente aos processos associados à globalização. De fato, as mudanças no interior dos países, provocadas pela

evolução do quadro internacional, constituem fator histórico de exacerbação do referido tipo de movimento político. Em estudo sobre as modificações na idéia de nação derivadas das transformações do capitalismo, Terray (1973) reconheceu, há quase 30 anos, que, na fase contemporânea desse modo de produção — onde se observa a integração de setores produtivos e de regiões ao mercado mundial —, as desigualdades intersectoriais e inter-regionais se situam no âmago da questão regional em vários países.

Portanto, as diferenciações e as rupturas provocadas ou potencializadas pela globalização adquirem feições de combustível para movimentos políticos nas regiões adversamente afetadas, ou simplesmente marginalizadas, pelos processos em curso. A rigor, esses processos permitem recolocar os próprios termos da questão regional, pois as funções regionais tendem a ser redefinidas de acordo com os interesses do grande capital, desdobrado em escala planetária. Algumas regiões passam a estar inseridas em redes globais, “dialogando” diretamente com a esfera internacional sem a intermediação, praticamente, da escala nacional. Outras, inclusive próximas daquelas, podem sofrer dramática marginalização. Mesmo no interior das regiões efetivamente implicadas, impactos na forma de transformações profundas nas estruturas sócio-produtivas tendem a ser observados. Além disso, os impulsos de dinamização relacionados à globalização, muitas vezes, incidem só em alguns pontos, mostrando-se geralmente pouco numerosos os conjuntos de atores verdadeiramente protagonistas das dinâmicas correspondentes. Alguns são fortemente implicados, enquanto outros, geralmente a maioria, tendem à exclusão ou ao envolvimento apenas periférico.

Desse modo, parece correto o entendimento de que não é somente em termos de renovação de problemática que a globalização representa ingrediente suplementar para a questão regional. Talvez mais importante é que, tendo em vista as dinâmicas econômicas em curso,

“(...) a questão regional contemporânea (...) introduz um novo e fundamental papel para a nação — e para seu ator primordial que é o Estado — : salvaguardar a integração nacional de base (a) evitando a explosão da nação, que se produziria pelo desequilíbrio desmedido de suas regiões, e (b) educando a sociedade numa visão atualizada sobre o bem comum; em outras palavras, a questão regional põe a nação frente ao desafio de ser ela quem supere na história o negativo da problemática que a globalização neoliberal trouxe consigo (...)” (Moreno, 1994, p.32).

2 - Brasil: questão regional e crise federativa

O Brasil é um interessante caso para o debate sobre as relações entre integração externa e desintegração interna. É país com dimensões continentais e com desigualdades sócio-espaciais que nutrem recorrentes crises político-territoriais, enfeixadas em questão regional e em crise federativa nunca resolvidas. De outra parte, a economia brasileira foi “enredada” na globalização, em decorrência, dentre outras coisas, dos rearranjos produtivos e espaciais das empresas multinacionais e da reestruturação produtiva imposta pelas pressões concorrenciais exacerbadas.

2.1 - Atualidade das questões regional e federativa no Brasil

A história do federalismo brasileiro revela a alternância de períodos caracterizados por centralização e intervencionismo e por descentralização e maior autonomia para os entes federados.⁴ A Proclamação da República foi seguida de descentralização política e administrativa que, já no umbral do século XX, autorizava evocar para o território nacional a imagem de um “arquipélago de ilhotas oligárquicas” (Oliveira, 1993, p.51). Esse quadro de descentralização se alteraria somente a partir dos anos 30, sob as forças de recentralização de poder cujo mote era a unificação do País.⁵ Apesar da histórica articulação entre centralismo político e manutenção de focos de poder regional legados por séculos de latifúndio,⁶ a centralização prevaleceu, o que possivelmente ajudou a preservar a configuração geográfica brasileira herdada do período colonial, um fenômeno raro na América Latina.

Todavia a integridade espacial e a prevalência do centralismo não significaram ausência de tensões no interior do mosaico sócio-político-econômico nacional. Já no início do século XX, os pouco articulados sistemas econômicos regionais brasileiros apresentavam-se consideravelmente diferenciados. Dos anos 30 até a metade do século, pelo menos, a diferenciação aumentou, pois à “(...) medida (...) que o desenvolvimento industrial se sucedia à prosperidade cafeeira, acentuava-se a tendência à concentração regional da renda” (Furtado, 1987, p.238).

⁴ Conforme, por exemplo, Camargo (1992).

⁵ Consultar Oliven (1992), por exemplo.

⁶ Convergência da qual emergiu o próprio Estado brasileiro, não sem base numa miríade de alianças. Consultar, por exemplo, Camargo (1993).

Desse modo, a integração do mercado nacional representou fortalecimento da posição dominante do Centro-Sul, também caudatária de ações do Governo Federal que, desde a Primeira República, favoreceram a concentração industrial nas regiões mais ricas.⁷ Durante a fase de industrialização “pesada”⁸, do Governo Kubitschek ao final dos anos 60, as diferenças inter-regionais de crescimento diminuíram, mas o ritmo da “periferia” não deixou de se vincular ao do Centro-Sul, já que a própria ação do Estado (no período Kubitschek e durante o regime militar) contribuiu para reforçar a posição paulista frente às outras regiões.⁹

As disparidades de desenvolvimento sustentaram uma questão regional que, desde o século XIX, se definiu basicamente por meio das relações entre o Centro-Sul e o Nordeste. Tal questão regional tem sido, “(...) antes de tudo e sobretudo, o caso de uma unidade nacional mal resolvida” (Oliveira, 1993, p.45), cuja persistência inspirou análises em que o Nordeste aparece como alvo histórico de colonialismo ou imperialismo interno.

Por exemplo, Paulo Lustosa, Deputado Federal pelo Ceará no início dos anos 80, argumentou, em artigo intitulado **Nordeste: a crônica expropriação**, que aquela região, sem nada receber em troca, “(...) tem assistido à indébita e injusta apropriação de seus recursos para atender a expansão do resto do País” (Lustosa, 1980, p.28) e que, portanto, benefícios se produziram para a sociedade regional “caso o Nordeste fora um país independente” (Ibid.).¹⁰ O assunto é especialmente instigante, porque, a despeito da desconcentração industrial de São Paulo nos anos 70 e 80 — em boa medida devido a incentivos e investimentos federais —,¹¹ o Nordeste segue apresentando indicadores sociais bastante precários: em 1998, essa região abrigava 45% dos miseráveis do País (pessoas analfabetas ou com o 1º grau incompleto e, na maioria, com renda

⁷ Consultar Galvão (1994).

⁸ A expressão é utilizada por Cano (1985).

⁹ Consultar, dentre outros, Bret e Théry (1985).

¹⁰ Uma crítica contundente ao artigo de Lustosa foi efetuada por Cano (1980), no mesmo jornal, uma semana depois. Após discutir e, parcial ou totalmente, rejeitar os pontos da argumentação do deputado cearense e também depois de mostrar que o Nordeste registrava avanços sócio-econômicos importantes, Wilson Cano assinalou que “(...) [s] e mais não se fez [no Nordeste], não há como se buscar culpados fora da região; afinal, as medidas legislativas que tolheram os poucos graus de liberdade com que contava o Nordeste, tiveram a colaboração de bom número de parlamentares nordestinos, certamente daqueles que defendem os mais conservadores interesses da região” (Ibid., p. 30).

¹¹ Consultar, por exemplo, Diniz e Crocco (1996) e Lavinias et al. (1997).

familiar de até dois salários mínimos) e tinha 39% de sua população caracterizada como miserável,¹² percentagens sem paralelo no Brasil.

Portanto, não surpreende que o debate sobre a distribuição regional dos recursos federais — empréstimos, incentivos fiscais e subsídios — seja tão acalorado. Tudo indica que as áreas mais ricas têm sido mais beneficiadas, o que alimenta a convicção de que a primazia do Centro-Sul se escora em "(...) uma grande iniquidade nas relações entre a União e as instâncias inferiores da Nação, sobremaneira no que diz respeito ao gasto público" (Lavinas et al., 1994, p.428). Com efeito, as transferências correntes da União para os entes federados tendem a ser bem distribuídas e certamente contribuem para o desenvolvimento de estados e regiões, mas os financiamentos públicos são geralmente concentrados no Centro-Sul. Os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹³, por exemplo, estariam beneficiando principalmente as Regiões Sul e Sudeste: a primeira região teria canalizado dois terços do total, enquanto a Nordeste não teria captado mais do que 8%¹⁴. Ora, como sublinham Affonso e Silva (1995), os fundos públicos talvez configurem o principal elemento de coesão de uma ordem federativa. Esse é o caso, principalmente, em países onde as disparidades inter-regionais são grandes, circunstância em que as transferências de recursos parecem requisito para a própria preservação da unidade federativa.

O debate sobre a distribuição dos recursos acirra-se quando a utilização das verbas destinadas às regiões mais pobres torna-se objeto de escrutínio. Auditorias realizadas pela Sudene e pelo Tribunal de Contas da União, para verificar o destino dos recursos distribuídos pelo Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), concluíram que pelo menos R\$ 550 milhões foram desperdiçados em quatro décadas: 650 empresas beneficiadas (correspondendo, segundo consta, a mais de um quarto dos empreendimentos financiados) fecharam as portas por vários motivos, seja falência, término dos incentivos fiscais ou, pura e simplesmente, desvio dos recursos.¹⁵

Problemas dessa natureza tendem a suscitar, na opinião pública, reações que permitem observar, meio contidas, meio explícitas, simpatias pelo separatismo, principalmente no sul do Brasil. A crise econômica, pro-

¹² Conforme pesquisa divulgada pelo jornal **Folha de São Paulo** em 26 de setembro de 1998, em caderno especial intitulado **Mapa da Exclusão**.

¹³ Programa que financia custeio e investimentos; trata-se de iniciativa integrante do Programa Brasil em Ação.

¹⁴ Ver reportagem no jornal **Folha de São Paulo** de 16 de dezembro de 1997 (Blecher, 1997).

¹⁵ Conforme reportagem do jornal **Folha de São Paulo** de 17 de fevereiro de 1999 (Cipola, 1999).

longada desde os anos 80, apesar de alguns espasmos de dinamização, e o problema das distorções na representação política no Congresso Nacional parecem avivar a crítica a um modelo federativo, onde recursos orientados para regiões economicamente deprimidas e com enormes carências acabam, muitas vezes, beneficiando principalmente as elites regionais. Assim, enquanto a Região Nordeste aparece como reduto de sentimentos separatistas baseados na percepção de que as riquezas regionais são expropriadas por outras regiões, na Sul é a representação política assimétrica e o desvirtuamento no uso dos recursos públicos que, segundo parece, subjazem às manifestações.

Note-se que, no Brasil, os acenos de movimentação política com esse teor não permitem evocar paradigmas de regionalismo como os que reconhecem as regiões de acordo com a identidade cultural da população e/ou com a existência de projeto de autonomia, reflexo da identidade, lastreado na crítica às instituições do Estado central, como se observa em turbulências separatistas em outras realidades, principalmente européias. No Brasil, os “(...) fatores capazes de levar um movimento desse tipo a ganhar expressão, adquirindo um maior apelo popular (...), teriam de ser, necessariamente, de natureza estritamente política ou econômica” (Bandeira, 1993, p.210).

Terreno fértil para o agravamento de tensões no âmbito federativo é o que diz respeito à questão fiscal, pedra angular de alguns dos principais estremecimentos que o Brasil tem apresentado no período recente. O esgotamento do modelo centralista e unitário que acabou prevalecendo na história da República abriu caminho, no caudal da redemocratização, para a Carta Constitucional de 1988. Estava em jogo a criação, através da descentralização fiscal, de um novo pacto federativo em lugar do “pacto corporativo” que, em vigor desde os anos 30, entrara em irremediável crise (Camargo, 1992).

Entretanto as ambigüidades da Constituição sobre as funções dos diferentes níveis de poder aprofundaram os desequilíbrios fiscais e acabaram por agudizar os atritos entre o Governo Federal, os governadores e os prefeitos, em ambiente onde cada parte tem procurado ampliar o seu quinhão dos fundos públicos. A descentralização fiscal que beneficiou os municípios representou ampliação das dificuldades para o poder federal, e assim a União tem se mostrado crescentemente empenhada em aumentar os seus recursos, criando situações problemáticas. O debate sobre a reforma tributária em curso desde meados dos anos 90 e as recorrentes disputas em torno do orçamento da União, em parte ligadas aos cortes decididos em função do renitente quadro de dificuldades financeiras, inscrevem-se nesse problema mais amplo.

Uma situação especialmente problemática, que até na opinião de observadores internacionais se desnudava como repleta de consequências para a or-

dem federativa¹⁶, envolveu a disputa entre o Governo Federal e alguns governadores que tomaram posse no início de 1999. A queda de braço, por algum tempo com amplo destaque no noticiário político nacional, girou em torno das dívidas dos estados que, embora negociadas com o poder federal pelos governadores precedentes, se mantinham insustentáveis, caso não ocorresse uma nova revisão nos termos de pagamento. Intransigências de lado a lado envolveram decretação de moratória e retenção de parcelas de recursos federais, como os vinculados ao Fundo de Participação dos Estados, além de outras investidas.

A suspensão pelo poder federal de contratos já assinados com estados e o aviso oficial a organismos internacionais de financiamento sobre os riscos de inadimplência de entes federados representaram preocupante escalada nesse embate. Na opinião de Romano (1999), a segunda iniciativa significou nada menos que traição, com a quebra da confiança que forçosamente deve existir na convivência federativa. Na verdade, os estados vivem uma crise monumental, e o próprio Governo Federal não é isento de responsabilidades, pois, inclusive, estimulou o endividamento dos primeiros, via Antecipações de Receitas Orçamentárias junto a bancos comerciais a taxas de juros elevadas, ao mesmo tempo em que restringiu, durante certo tempo, empréstimos de longo prazo e emissões de títulos.

As posições de vários observadores sobre essas questões não divergem no essencial: nos últimos anos, o princípio federativo tem atravessado fases de crise aguda no Brasil.

2.2 - Implicações da globalização: os riscos de exacerbação das tensões

Em que pese a desconcentração industrial dos anos 70 e 80, as disparidades entre o *core* nacional e regiões como a Nordeste e a Norte persistem e, na década de 90, parecem ter voltado a crescer,¹⁷ sugerindo o esgotamento do processo de convergência inter-regional iniciado décadas antes. Barros (1997a) atribui a mudança de trajetória às melhores condições do Centro-Sul para a modernização produtiva imposta pelo aumento da concorrência, e Azzoni e Ferreira (1997) fazem referência ao fato de que, em contexto de reestruturação forçada pelas mudanças macroeconômicas e pela busca de inserção competitiva na economia mundial, é na área mais industrializada do País que os novos investimentos vêm se concentrando.

¹⁶ Foi a opinião de Fishlow (1999).

¹⁷ Ver, por exemplo, Lavinas et al. (1997).

Desse modo, como salienta Pacheco (1996), os riscos de aprofundamento do caráter fragmentado da economia brasileira não se mostram pequenos na atualidade. De fato, haja vista o histórico de tensões na costura federativa e a perenidade da questão regional no País, os processos enfeixados na globalização parecem representar vetores de perturbação da unidade nacional e de esgarçamento do tecido social, sobretudo em ambiente de vácuo de políticas.

Também a participação do Brasil no Mercosul estaria a contribuir para o recrudescimento das desigualdades sócio-espaciais. No lado brasileiro, são as Regiões Sul e Sudeste que compõem o “epicentro” da integração, área que, apesar da evidente heterogeneidade interna, configura o principal teatro das iniciativas ligadas ao processo integracionista. Entre essas iniciativas, merecem destaque os acordos de cooperação e as parcerias interfirmas e interinstitucionais, para não falar dos vínculos comerciais.

Crucial é que o Mercosul contribui para fortalecer a tendência à concentração espacial dos novos investimentos. A indústria automobilística é ilustrativa sobre esse problema. No Brasil, é notável a expansão desse setor nos anos 90, no bojo de uma crescente internacionalização da economia nacional traduzida em maiores investimentos externos diretos.¹⁸ Entretanto a distribuição regional das novas fábricas tem privilegiado a porção do território nacional melhor equipada de “fatores locais” (relacionados à própria concentração industrial), correspondente ao segmento brasileiro do centro de gravidade do esquema integracionista no Cone Sul. Mas o que se quer realçar é que nos argumentos das empresas para a escolha dos novos locais de produção têm figurado alusões ao Mercosul. Com efeito, a integração foi incorporada às estratégias das firmas do setor automotivo em escala de América do Sul, o que se reflete em tendência à interação dinâmica das unidades, principalmente as localizadas no Brasil e na Argentina, com base na especialização e na complementaridade entre as instalações.¹⁹

Claro que não é somente a Região Centro-Sul que figura na rota dos investimentos industriais no País. Há tempo que as transferências de capacidades produtivas das Regiões Sul e Sudeste para regiões menos industrializadas viraram notícia. Em meados dos anos 90, o Ceará despontava como promissor pólo calçadista, em boa medida devido aos deslocamentos de unidades pertencentes a firmas paulistas e gaúchas, atraídas pela mão-de-obra numerosa e pelos baixos salários dos municípios do Interior, assim como pelos incentivos fiscais oferecidos pelo Governo Estadual. Da mesma forma, Minas Gerais suplantou São Paulo na oferta de empregos industriais em 1996, tendo em vista, dentre

¹⁸ Consultar Laplane e Sarti (1997).

¹⁹ Consultar Vigevani e Veiga (1997).

outros fatores, a instalação de filiais de empresas paulistas motivada por impostos mais baixos e um diferencial médio no custo da mão-de-obra de quase 50%.²⁰ No mesmo sentido, vale assinalar que à euforia suscitada pela oferta de empregos em municípios do sudoeste baiano, por conta da instalação de fábricas de calçados²¹, contrapuseram-se, no gaúcho Vale dos Sinos, inquietações sobre as dificuldades para estancar o que chegou a ser percebido como um êxodo industrial.²²

Entretanto essas atividades são tradicionais, com baixa intensidade tecnológica e escasso potencial para alimentar vínculos nos tecidos produtivos locais que transcendam a subcontratação motivada pela mera redução de custos. Não há termo de comparação com as atividades da indústria automobilística quanto às possibilidades de dinamização de sistemas econômicos regionais, principalmente quando as unidades produtivas envolvidas privilegiam a subcontratação local e procuram adensar as relações cliente-fornecedor nessa escala.

As desiguais chances de regiões e de estados em face das transformações econômicas recentes, para aproveitar as vantagens implícitas e enfrentar os desafios inerentes, representam ingrediente certo da crise federativa latente no Brasil, nos dias atuais. Essa crise é mais generalizada do que no passado, porque envolve o desdobramento do embate "vertical" entre União e entes federados por recursos tributários em um conflito "horizontal", onde os oponentes básicos são estados e municípios. A crise atual é também mais aguda, porque antes o Governo Federal era capaz de agir para amenizar as pressões, e hoje as limitações financeiras, para além da orientação da gestão pública, significam o estrangulamento da capacidade regulatória do Estado.²³

Note-se que a "horizontalização" do conflito federativo se exprime, largamente, por meio de uma "guerra fiscal", em que estados e municípios entram em ferrenha disputa na tentativa de seduzir as empresas, como se observa em relação à indústria automobilística.²⁴ Não parece exagero assinalar que se escorega em direção a um "federalismo selvagem"²⁵, onde nem mesmo práticas predatórias nas relações entre entes federados são excluídas.

²⁰ Conforme reportagem do jornal **Folha de São Paulo** de 16 de março de 1997 (Toledo, 1997).

²¹ Conforme reportagem de Quadros (1998).

²² Conforme reportagem de Marchand (1997).

²³ Consultar Affonso (1994) e Guimarães Neto (1995).

²⁴ Sobre a "guerra fiscal", consultar, por exemplo, Cavalcanti e Prado (1998). Cabe assinalar que o debate (intenso em meados da década de 90) sobre a diferenciação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), envolvendo a definição de critérios para a renúncia fiscal dos entes federados, se inscreve nessa problemática: estados nordestinos manifestaram-se contrários à proposta de uniformização das alíquotas, porque isso lhes afetaria a capacidade de competir por novos investimentos via incentivos fiscais, em meio à "guerra fiscal" por fábricas.

²⁵ A expressão é de Rodriguez (1994).

Os impactos territorialmente diferenciados da globalização tendem a reforçar a questão regional e a afetar a costura federativa do País, porque as dinâmicas associadas às mudanças econômicas recentes possuem significados diferentes para os diversos segmentos do mosaico sócio-espacial brasileiro. Barros (1997b), por exemplo, acredita que o Nordeste será beneficiado pelo Mercosul, mas reconhece que os reflexos deverão ser menores nessa região do que no Centro-Sul, com repercussões nas relações regionais. Daí as advertências, em diversos meios, sobre o agravamento da questão regional em decorrência do processo integracionista.²⁶ A alta voltagem política do problema transparece em eventos como o **Fórum Novos Paradigmas do Desenvolvimento Nacional Equilibrado**, realizado em Fortaleza, em julho de 1995, quando diversos parlamentares nordestinos propuseram, conforme a retórica utilizada, juntar forças, cerrar fileiras, pressionar politicamente o Governo Federal, de maneira a evitar que a Região Centro-Sul venha a concentrar ainda mais o desenvolvimento econômico e siga exercitando o colonialismo interno em relação à Nordeste²⁷.

O quadro é propício, de fato, às manifestações exaltadas, pois, nos últimos anos, o Nordeste vem perdendo posição no contexto nacional. Assim, provocam inquietações tanto a aparente reconcentração industrial no Centro-Sul quanto os efeitos da abertura comercial. Sobre o segundo ponto, o problema é que as atividades produtivas com maior presença no Nordeste foram especialmente afetadas pela intensificação da concorrência. Porém a região estaria a registrar prejuízos também na distribuição de investimentos em infra-estrutura econômica e na criação de mecanismos de geração/difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, suscitando indignações como a que transparece nas palavras de Araújo (1997), segundo as quais,

“(...) o papel esperado do Estado é o de contrabalançar com sua presença a relativa ausência de investimentos privados. E não concentrar-se onde o ente privado já prefere se localizar, onde o dinamismo conduzido pela lógica do mercado já é mais intenso, onde os novos fatores de competitividade já são abundantes” (Ibid., p.180).

²⁶ Sobre advertências em ambiente acadêmico, vale apresentar a opinião de Barros (1997b), de que a “(...) questão regional no Brasil já é muito séria e poderá comprometer a integração caso haja piora das desigualdades regionais por causa do Mercosul” (p. 114). O motivo é que, no Nordeste, “(...) há uma preocupação generalizada com a questão regional, que muitas vezes se sobrepõe aos interesses setoriais específicos. Dessa forma, será mais fácil unir as forças políticas da região em torno de um discurso comum em favor (ou contra) o Mercosul do que fazer o mesmo no Sul-Sudeste (...). Consequentemente, a exacerbação da questão regional no Brasil poderá gerar forças políticas contrárias ao Mercosul” (p.115).

²⁷ Consultar **Fórum Novos Paradigmas do Desenvolvimento Nacional Equilibrado**, 1995 (1996).

As análises sobre o presente quadro das relações regionais no Brasil são permeadas pela convicção de que, mantida a atual trajetória, se caminha para uma crescente marginalização das áreas menos competitivas. Isso encerra possibilidades de uma fragilização ainda maior da costura federativa nacional, ao que parece já consideravelmente esgarçada.

3 - A irrevogável necessidade da política

É legítimo postular que, na aurora do século XXI, o reingresso das políticas territoriais na agenda governamental brasileira configura iniciativa de primeira necessidade. Tal providência é essencial até em razão do desmonte que as estruturas voltadas ao planejamento do desenvolvimento e à organização do espaço experimentaram no País. Nessa reintrodução, a idéia de equidade há de ser preservada, ainda mais porque, conforme acentuado, a globalização afeta diferentemente regiões e grupos sociais, representando risco de agravamento das desigualdades.

Na atualidade, é imperativo fortalecer a competitividade das regiões, e o sentido de equidade deve se refletir, pelo menos, na criação de oportunidades iniciais²⁸. Isso envolve, dentre outras coisas, dotar as diferentes regiões de meios que as ajudem a participar positivamente da dinâmica da globalização e da integração, fazendo frente aos desafios e aproveitando as oportunidades. O papel das infra-estruturas (de transportes e comunicações, para qualificação de recursos humanos e para ciência e tecnologia, por exemplo) é simplesmente básico, pelo que representam como contribuição para reduzir as diferenças de possibilidades tanto entre regiões quanto em nível intra-regional. Investimentos em infra-estrutura tendem, de fato, a favorecer a “aproximação” entre áreas em expansão econômica e áreas estagnadas ou em declínio, o que pode representar chance para que as segundas cresçam com alguma rapidez, talvez aos saltos, combinando formas (ou fases) diferenciadas de progresso²⁹.

²⁸ O entendimento de Boisier (1996, p.93) é de que a equidade deve se referir às oportunidades iniciais, estando a sua “(...) manutenção no tempo (...) relacionada ao que cada indivíduo ou coletividade possa fazer”.

²⁹ A inspiração aqui é a idéia do desenvolvimento desigual e combinado, apresentada por Trotsky (1978) em trabalho sobre a revolução russa. Essa idéia aparece na citação: “A desigualdade do ritmo [de evolução econômica], que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que (...) chamaremos de *lei do desenvolvimento combinado*, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas arcaicas com as mais modernas” (Trotsky, 1978, p.25).

Entretanto afigura-se imprescindível uma política nacional de desenvolvimento através da qual as potencialidades associadas à heterogeneidade regional do País sejam aproveitadas. O planejamento voltado para aspectos específicos das regiões permanece decisivo. Todavia o risco que a exacerbação das desigualdades inter-regionais parece representar para a união nacional e para a coesão social impõe uma condução em nível amplo, no marco da valorização da referida heterogeneidade.

Recuperar a dimensão nacional do planejamento regional mostra-se importante até em face das tendências atuais de formulação de políticas de promoção industrial e desenvolvimento no plano internacional. Alude-se aqui às estratégias inspiradas nas experiências de *clusters* e de distritos industriais (ditos marshallianos por alguns autores³⁰) observadas em diferentes países³¹ e principalmente traduzidas no apoio às pequenas e médias empresas e ao crescimento econômico regional de caráter mais “endógeno”.

De forma geral, esse tipo de política inclui a criação de condições favoráveis para vínculos interfirmas e institucionais densos no interior das regiões, visando mobilizar as forças locais em torno de interesses ligados ao sistema produtivo regional como um todo. Na base, está o entendimento de que ambientes onde os agentes atuam de forma especializada e complementar, amparados por tecido institucional “espesso” e “ativo”, geralmente estimulam o desenvolvimento. A competitividade tende a resultar fortalecida, o que é essencial perante os desafios da atualidade, e é por isso que, em diferentes realidades, as políticas de desenvolvimento praticamente se confundem com iniciativas que miram o desempenho de empresas concentradas setorial e geograficamente³².

O principal ponto a destacar é que os governos centrais não devem se omitir em relação à problemática dos *clusters* e de distritos industriais. Na ausência de coordenação em escala mais abrangente e de políticas multifacetadas, a promoção desses arranjos pode contribuir para o agravamento das desigualdades sócio-espaciais, tendo em vista que as regiões melhor estruturadas, bafejadas pela presença de *clusters* ou de distritos industriais, se apresentam em situação vantajosa frente às demais.

Assim, se é importante promover os arranjos existentes, a percepção de que os *clusters* e os distritos industriais favorecem o desenvolvimento deve também permear a atuação do poder central voltada às áreas mais necessitadas e que denotam potencialidades (refletidas na presença de um certo tecido produtivo, por exemplo). O encorajamento da cooperação inscreve-se nesse tipo de

³⁰ Como Becattini (1992), por exemplo.

³¹ Consultar, por exemplo, Nadvi (1995) e Nadvi e Schmitz (1994).

³² Sobre o assunto, consultar, dentre outros, Bianchi (1997).

iniciativa, podendo se materializar por meio de projetos concebidos e implementados em diferentes níveis da administração pública, com a participação de vários tipos de agentes. No mesmo sentido, o Governo Central deve estimular e sustentar redes que articulem diversos sistemas produtivos locais. Segundo Bianchi (1997), "(...) uma estratégia industrial (...) [envolvendo a] criação de redes industriais tem um papel crucial para o desenvolvimento econômico e social de um país (...)" (Ibid., p.20). Em suma, qualquer iniciativa de promoção de *clusters* e de distritos industriais necessita estar inserida em políticas de amplitude nacional.

Entretanto a política de desenvolvimento regional deve transcender a problemática dos mencionados tipos de arranjos. Configurações produtivas dessa natureza constituem, em si mesmas, estruturas competitivas, e isso amplia as possibilidades das intervenções de política no que tange à eficácia e à eficiência. Contudo as experiências referentes a esses arranjos não têm valor paradigmático para as áreas mais pobres, carentes de tudo ou de quase tudo do que se revela essencial nos *clusters* e nos distritos industriais, da infra-estrutura à mão-de-obra qualificada, passando pelos ambientes empresarial e institucional.

Como frisa Araújo (1998, p.173), "(...) há imensos pedaços do Brasil que não são competitivos" e que necessitam ser objeto de estratégias de promoção do desenvolvimento. Portanto, diante dos desafios da atualidade, a política há de combinar diferentes tipos de instrumentos. Naturalmente, isso implica uma visão de conjunto sobre o território nacional e não um tipo de enfoque em que só as áreas competitivas se mostram contempladas. Entretanto é aí que reside, talvez, a principal dificuldade: no Brasil dos dias atuais, "(...) ninguém age em nome de um projeto de conjunto, ou da preservação de objetivos que sejam do país como um todo" (Ibid., p.171).

Cabe assinalar ainda que, além de iniciativas concebidas em escala nacional, a promoção das áreas em dificuldades envolve o problema da "regulação" em nível local-regional³³. De fato, as escolhas realizadas no nível político são fundamentais para o destino dos grupos sociais territorializados. Assim, não basta propugnar o reingresso do planejamento regional na agenda pública, no âmbito de políticas amplas. Avaliar os "conteúdos" do planejamento, examinando os objetivos contemplados e os meios empregados, é primordial, pois o Brasil registra histórico de políticas nacionais com pífias consequências em termos de redução das desigualdades sócio-espaciais e de melhoria nas condições de vida em numerosas áreas.

³³ Uma menção ao tema da governança no plano local-regional pode ser observada em Lipietz (1994).

Carleial (1993) tangencia aspecto importante do problema ao dizer que, no nordeste brasileiro, praticamente só as elites reivindicam e se fazem ouvir. Falam em nome da região, como se compusessem o que Gramsci (1987b) talvez chamasse de “bloco histórico regional”³⁴, e utilizam a sua força política para assegurar iniciativas do Estado em seus próprios interesses. Deve-se deplorar que esse tipo de prática constitua regra em diferentes países. Não é à toa que Gore (1984) argumenta que a compreensão do planejamento regional, enquanto rotina da atuação pública, depende, em última instância, tanto de uma análise sobre a composição dos grupos políticos em escala regional como da identificação do uso que tais grupos fazem dos problemas e da identidade regional como instrumentos de mobilização e pressão política.

4 - Considerações finais

Talvez mais do que em qualquer período anterior, na atual fase do capitalismo os problemas regionais não são somente regionais. Os riscos de desestruturação econômica e de fragmentação política e social incrustados nas transformações recentes exigem considerar que a dimensão dos problemas percebidos com mais intensidade em algumas porções do território é, na verdade, nacional. As reações, na forma de políticas, estratégias e iniciativas de desenvolvimento, devem ser compatíveis com a amplitude dos desafios, querendo isso dizer, antes de tudo, que o palco da ação pública assim orientada é a nação como um todo e que fazer frente aos desafios é tarefa para a sociedade no seu conjunto.

³⁴ Os elementos básicos da noção de “bloco histórico” aparecem em texto clássico de Gramsci (1987b) sobre a “questão meridional” italiana, conforme ilustram os extratos abaixo.

“A sociedade meridional é um grande bloco agrário constituído por três estratos sociais: a grande massa camponesa, amorfa e desagregada; os intelectuais da pequena e média burguesia rural e, por fim, os grandes proprietários de terra e os grandes intelectuais. Os camponeses (...) estão em constante efervescência, mas, como massa, são incapazes de dar uma expressão centralizada às suas aspirações e necessidades. O estrato médio dos intelectuais recebe da base camponesa os impulsos para sua atividade política e ideológica. Os grandes proprietários no campo político e os grandes intelectuais no campo ideológico centralizam e dominam, em última análise, todo este conjunto de manifestações” (Ibid., p. 154).

No Sul da Itália e na Sicília, esse tipo de organização forma “(...) um monstruoso bloco agrário que no seu conjunto funciona como intermediário e guardião do capitalismo setentrional e dos grandes bancos. Seu único objetivo é conservar o *status quo*” (Ibid., p.158). “Por sobre o bloco agrário funciona (...) um bloco intelectual que praticamente serviu até agora para impedir que as rachaduras do bloco agrário se tornassem muito perigosas e provocassem um desmoronamento” (Ibid., p.160).

Fortalecer o Estado, restaurando a sua capacidade de intervenção, e promover um desenvolvimento não excludente são aspectos essenciais de qualquer projeto motivado pelo interesse em salvaguardar a integridade nacional e a coesão social. Entretanto esses objetivos pressupõem opções de ação pública não exatamente compatíveis com as que prevaleceram no Brasil durante as últimas décadas. De fato, conforme assinalado neste trabalho, o País amargou verdadeiro retrocesso em matéria de planejamento regional.

Espera-se que a recente (ano 2000) iniciativa do Ministério da Integração Nacional, de propor um debate público — através de seminários em diferentes regiões — com vistas à construção de políticas de integração nacional e desenvolvimento regional, possa representar uma mudança de trajetória e o início de um novo período de prestígio para o planejamento no País.

Bibliografia

- AFFONSO, Rui de B. A. (1994). A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 321-337.
- AFFONSO, Rui de B. A., SILVA, Pedro L. R., orgs. (1995). **Reforma tributária e federação**. São Paulo : FUNDAP; Universidade Estadual Paulista.
- ALTVATER, Elmar (1998). The megatrend of globalization and the freedom of action achievable through regional integration. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 2, p. 5-24, jun.
- AMIN, Samir (1988). **La desconexión**. Buenos Aires : Ediciones del Pensamiento Nacional/IEPALA.
- ARAÚJO, Tânia B. de (1997). O nordeste brasileiro face à globalização: impactos iniciais, vantagens e desvantagens competitivas. In: **INSERÇÃO na economia global: uma reapreciação**. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. (Série Pesquisas, n. 8). p. 157-188.
- ARAÚJO, Tânia B. de (1998). O elogio da diversidade regional brasileira. In: **MINEIRO, Adhemar dos S., ELIAS, Luiz A., BENJAMIN, César, orgs. Visões da crise**. Rio de Janeiro : Contraponto. p. 161-181.
- AZZONI, Carlos R., FERREIRA, Dirceu A. (1997). Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 28, n. esp., p. 55-85, jul.
- BANDEIRA, Pedro S. (1993). A ressurreição do separatismo no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE: análise conjuntural**, v. 20, n. 4, p. 206-215.

- BARROS, Alexandre R. (1997b). Os impactos do Mercosul no Nordeste brasileiro. In: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Comércio internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro**. Fortaleza : BNB, p. 107-173.
- BARROS, Alexandre R. (1997a). Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 25., Recife. **Anais...** v. 1, p. 41-60.
- BECATTINI, Giacomo (1992). Le district marshallien: une notion socio-économique. In: BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain, dirs. (1992). **Les régions qui gagnent**. Paris : Universitaires de France, p. 35-55.
- BIANCHI, Patrizio (1997). **Industrial policy initiatives in support of small and medium-scale industry**: impact of changes in industrial structure and integration on SMI clusters. In: UNIDO Conference: New Trends and Challenges in Industrial Policy. Vienna. (mimeo).
- BLECHER, Bruno (1997). Pronaf favorece regiões mais desenvolvidas. **Folha de São Paulo**, 16 dez. p. 6.
- BOISIER, Sergio (1996). La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. In: A POLÍTICA regional na era da globalização. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. (Debates, n. 12). p. 83-110.
- BRET, Bernard, THERY, Hervé (1985). Bilan de l'aménagement du territoire au Brésil après vingt ans de régime militaire. **Problèmes de l'Amérique Latine**, v. 78, p. 115-135.
- CAMARGO, Aspásia (1992). **A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., Caxambú. **Anais...** Caxambu, MG.
- CAMARGO, Aspásia (1993). Pacto federativo para o Brasil do ano 2000. **Estado de São Paulo**, 8 ago. Caderno Especial, p. 3-4.
- CANO, Wilson (1980). Imperialismo interno, um equívoco. **Folha de São Paulo**, 27 jul. Economia, p. 30.
- CANO, Wilson (1985). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo : Global; Campinas : UNICAMP.
- CARLEIAL, Liana M. da F. (1993). A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena et al., orgs. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo : ANPUR; HUCITEC. p. 35-58.

- CAVALCANTI, Carlos E. G., PRADO, Sérgio (1998). **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília : IPEA; São Paulo : FUNDAP.
- CHESNAIS, François (1996). **A mundialização do capital**. São Paulo : Xamã.
- CIPOLA, Ari (1999). Fundo para o NE desperdiça R\$ 550 milhões em 40 anos. **Folha de São Paulo**, p. 1-6, 17 fev.
- DINIZ, Clélio C., CROCCO, Marco A. (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul.
- DUNNING, John H. (1994). Multinational enterprises and the globalization of innovatory capacity. **Research Policy**, n. 23, p. 67-88.
- DUNNING, John H. (1993). **The globalization of business: the challenge of the 1990s**. London : Routledge.
- FISHLOW, Albert (1999). O que está em jogo no Brasil. **Folha de São Paulo**, p. 1-3, 14 fev.
- FÓRUM NOVOS PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EQUILIBRADO, 1995, Fortaleza (1996). **Anais....** Fortaleza : Banco do Nordeste do Brasil.
- FURTADO, Celso (1987). **Formação econômica do Brasil**. 22. ed. São Paulo : Editora Nacional.
- GALVÃO, Olímpio J. de (1994). A. federalismo desigual e desigualdades regionais no Brasil durante a Primeira República. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 22., Florianópolis. **Anais....** Florianópolis. v. 2, p. 462-483.
- GORE, Charles (1984). **Regions in question: space, development theory and regional policy**. London : Methuen.
- GRAMSCI, Antonio (1987a). Informe sobre o III Congresso (Lyon) do Partido Comunista da Itália. In: —. **A questão meridional**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. p. 109-134.
- GRAMSCI, Antonio (1987b). Alguns temas da Questão Meridional. In: —. **A questão meridional**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. p. 135-165.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1995). Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de B. A., SILVA, Pedro L. B., orgs. **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo : FUNDAP; UNESP. p. 13-59.
- KRUGMAN, Paul (1991). Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-499.

- LAPLANE, Mariano F., SARTI, Fernando (1997). Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. **Economia e Sociedade**, n. 8, p. 143-181, jun.
- LAVINAS, Lena et al. (1994). Federalismo e regionalização dos recursos públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 22., Florianópolis. **Anais....** Florianópolis. v. 1, p. 427-437.
- LAVINAS, Lena et al. (1997). **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Rio de Janeiro : IPEA. (Texto para Discussão n. 466).
- LINS, Hoyêdo N. (1999). A questão regional na aurora do século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre : Sociedade Brasileira de Economia Política; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1 CD ROM.
- LINS, Hoyêdo N. (2000). Regulação local e desenvolvimento: problemática, escopo e possibilidades. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 5., jun. 2000, Fortaleza. **Anais....** Fortaleza : Sociedade Brasileira de Economia Política; Universidade Federal do Ceará. 1 CD ROM.
- LIPIETZ, Alain (1983). **Le capital et son espace** Paris : La Découverte.
- LIPIETZ, Alain (1986). Caractères séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'Etat. **CEPREMAP**, Paris : Septembre, n. 8621.
- LIPIETZ, Alain (1994). O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?. **Espaço & Debates**, n. 3, p. 10-20.
- LUSTOSA, Paulo (1980). Nordeste: a crônica expropriação. **Folha de São Paulo**, 20 jul Economia, p. 28.
- MANDEL, Ernest (1963). The dialectic of class and region in Belgium. **New Left Review**, n. 20, p. 5-31, Summer.
- MAPA da exclusão (1998). **Folha de São Paulo**, 26 set. Caderno Especial.
- MARCHAND, Jussara (1997). Vale dos Sinos ou Nordeste?. **Balanço Anual 97**: Rio Grande do Sul, São Paulo : Gazeta Mercantil, p. 12-13, jul.
- MARKUSEN, Ann R. (1981). Região e regionalismo: um enfoque marxista. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 2, p. 61-99, maio.
- MASSEY, Doreen (1978). Regionalism: some current issues. **Capital & Class**, n. 6, p. 106-125, Autumn.

- MICHALET, Charles-Albert (1994). Globalisation et governance: les rapports des Etats-Nations et des transnationales. **Mondes en Développement**, Paris, t. 22, n. 88, p. 25-33.
- MORENO, Jorge R. S. (1994). El siglo XXI, edad de oro para las regiones?. **Problemas del Desarrollo**, México, v. 25, n. 99, p. 25-33, Oct./Dic.
- NADVI, Khalid (1995). **Industrial clusters and networks**: case studies of SME growth and innovation. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). (Paper commissioned by the Small and Medium Industries Branch; mimeo).
- NADVI, Khalid, SCHMITZ, Hubert (1994). **Industrial clusters in less developed countries**: review of experiences and research agenda. Brighton : University of Sussex; Institute of Development Studies. (Discussion Paper n. 339).
- OLIVEIRA, Francisco de (1993). A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, v. 7, n. 18, p. 43-63.
- OLIVEN, Ruben G. (1992). **A parte e o todo**: a diversidade cultural no Brasil-nação. Petrópolis : Vozes.
- PACHECO, Carlos A. (1996). Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, n. 6, p. 113-140, jun.
- QUADROS, Maria J. (1998). Monumentos ao futuro. **Balanço Anual 98**: Bahia, São Paulo : Gazeta Mercantil, p. 16-22, nov.
- RODRIGUEZ, Vicente (1994) . Os interesses regionais e a federação brasileira. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 338-352.
- RODRIK, Dani (1997). **Has globalization gone too far?** Washington, DC : Institute for International Economics.
- ROMANO, Roberto (1999). Solidariedade ao povo de Minas e Rio Grande. **Folha de São Paulo**, p. 1-3. 8 fev.
- SLATER, David (1983). El Estado y la cuestión regional en América Latina: notas para una perspectiva marxista. **Revista Interamericana de Planificación**, v. 27, n. 66, p. 20-43, Jun.
- TERRAY, Emmanuel (1973). L'idée de nation et les transformations du capitalisme. **Les Temps Modernes**, Paris, n. 324, p. 492-508, Août.
- TOLEDO, José R. de (1997). Minas passa SP e lidera oferta de emprego. **Folha de São Paulo**, p. 2-6. 16 mar.

TROTSKY, Leon (1978). **A história da revolução russa**. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

VELTZ, Pierre (1996). **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris : Presses Universitaires de France.

VIGEVANI, Tullo, VEIGA, João P. C. (1997). Globalização e MERCOSUL: política, indústria automobilística, informação. **Cadernos CEDEC**, n. 59.

Abstract

Brazil has a lasting regional question and shows tensions at the federal level that look specially sharp in some periods. Behind this, there is a history of strong socio-spatial inequalities of development, generating political struggles which even nourish separatist ideas. Economic globalization implies the possibility of deeper inter-regional disparities in the country, affecting more negatively areas distant from the Center-South, as the participation of regions and groups of territorial social actors in the related processes tends to be selective. Therefore, globalization looks like fuel to the country's regional question and federal crisis. The inherent risk of economic fragmentation and disturbance in both the social cohesion and the federative order leads to the conclusion that the State has to act effectively, among other things through regional planning conceived at the national level. The country's regional diversity ought to be respected and properly used and the needs of the regional societies have to be contemplated.