

RELAÇÕES ESTADO-REGIÃO: DESAFIOS *FIN-DE-SIÈCLE*

Hoyêdo Nunes Lins^()*

1. Introdução

A "intervenção espacializada" sempre integrou o leque de iniciativas do Estado, sobretudo na fase contemporânea do capitalismo. Sua importância decorre, entre outras coisas, do que pode representar para a busca de coesão social e a preservação da unidade nacional. Desde pelo menos o começo dos anos 80, entretanto, tal esfera de ação apresenta modificações, com recuo da presença pública em vários países, em escala de governo central. Esse relativo desengajamento, num contexto onde a globalização da economia parece representar desafios para países e regiões, foi elemento de inspiração da pesquisa que embasou este trabalho, em que, de forma eminentemente exploratória, aborda-se o Estado e a dimensão espacial de sua intervenção na economia. O tema se inscreve no campo das relações entre Estado e Economia e, na forma tratada, tangencia de algum modo linha considerada por Possas (1990) como menos "tradicional" ou "economicista" no debate de cunho marxista sobre Economia Política durante a década de 80 no Brasil: a que concerne às teorias do Estado e da regulação.

O texto possui quatro partes, além desta introdução. A seguir foca-se o problema geral da "intervenção espacializada" do Estado: com base em alguns textos "canônicos" que englobam a "análise marxista do Estado", sugere-se que este tipo de intervenção sempre constituiu necessidade. Depois, mostra-se que a segunda metade do século XX assistiu à intensificação e, mais tarde, ao declínio daquelas iniciativas. Em seguida, fala-se da globalização da economia, caracterizando-a e destacando suas consequências para países e, principalmente, regiões. Nas considerações finais, abre-se brevemente espaço para a convergência entre recuo da "intervenção espacializada" do Estado em escala nacional e as implicações da globalização para as regiões, destacando-se que essa combinação pode significar surgimento/fortalecimento de movimentos político-sociais de base territorial em que o Estado central aparece na alça de mira.

2. Conteúdo da "intervenção espacializada" do Estado

De algum modo, a intervenção do Estado sempre apresentou componentes espaciais. Não só pela motivação evidente relacionada ao exercício da guerra e defesa contra ameaças externas, mas também pela própria necessidade de garantir a reprodução social e a hegemonia política dos grupos no poder.

2.1. Dois enfoques sobre o Estado na análise marxista

Basicamente, os textos "canônicos" do marxismo em que se encontra fragmentada a análise do Estado permitem observar que este é considerado por Marx e Engels ora como

^(*) Professor Doutor, Titular, do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina

¹ "Textos canônicos" quer dizer, aqui, escritos de Marx e Engels.

instrumento de dominação de classe, ora como elemento de regulação social, embora apareçam menções atribuindo-lhe a condição de, por exemplo, "simples reflexo das relações de propriedade e de classe" e "conjunto de instituições"².

No seu "A origem da família, da propriedade privada e do Estado", Engels (1982) assinala que o Estado surgiu e se desenvolveu no bojo de transformações na comunidade antiga, relacionadas a novas necessidades e características, caudatárias da própria evolução da sociedade³. O surgimento tem a ver com o fato de que, na sua trajetória, a sociedade criou certas funções comuns, contemplando a totalidade dos membros, das quais não era possível abrir mão (Engels, 1977). Porém, germinado em meio ao antagonismo de classes, "...é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida" (Engels, 1982, p. 193). E também por consistir em organismo de uma certa classe, e na medida em que crescem os interesses particulares dos indivíduos que passam a atuar diretamente nos órgãos criados para atender a sociedade⁴, o Estado torna-se independente desta: "Todo interesse comum (*gemeinsame*) era imediatamente cortado da sociedade, contraposto a ela como um interesse superior, geral (*allgemeins*), retirado da atividade dos próprios membros da sociedade e transformado em objeto da atividade do governo..." (Marx, 1978, p. 114, *itálico no original*).

Entretanto, conforme indicado, o Estado não é visto na análise marxista "clássica" somente como instrumento de dominação de classe. O Estado-regulador, Estado como instância de amortecimento de conflitos, constitui enfoque igualmente destacado nos escritos de base. No mesmo texto, já citado, em que examina a origem do Estado ocidental, Engels (1982) indica que este constitui

"...a confissão de que ... [a] sociedade se enredou numa irrevogável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado" (Engels, 1982, p. 191).

Note-se que o Estado, enquanto esfera de regulação, se desvenda também como organismo que busca manter a preponderância política dos grupos instalados no poder. De

²Cf. Jessop (1990), que identifica seis diferentes enfoques sobre o Estado na análise marxista "clássica".

³ Trata-se do Estado ocidental "clássico", estudado por Marx e Engels. Nem todos os Estados surgiram assim: "...a constituição dos Estados capitalistas nas zonas periféricas do sistema mundial contemporâneo não decorre nem de diferenciações sociais internas anteriormente existentes, nem da dissolução de formas pré-capitalistas, mas simplesmente da imbricação destas no processo de integração ao mercado capitalista internacional" (Vergopoulos, 1983, p. 42-43). Assinale-se ainda que há variedade de situações entre países do capitalismo periférico.

⁴"Donos da força pública e do direito de recolher os impostos, os funcionários, como órgãos da sociedade, põem-se acima dela" (Engels, 1982, p. 193).

fato, garantir que "interesses colidentes não se devorem" representa agir no sentido da própria manutenção desses grupos. Deste modo, mesmo que, classicamente, o Estado não signifique senão a "...a forma de organização que a burguesia cria para si por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e seus interesses..." (Marx & Engels, 1974, p. 129)⁵, há necessidade, para a manutenção das prerrogativas, de que certas funções sociais sejam cumpridas. Ou seja, os autores parecem querer afirmar que a hegemonia do poder político não se sustenta por si mesma. Assim, a intervenção do Estado deve concorrer para aquela sustentação. É como se fosse necessário obter consentimento social para a hegemonia. É sugestivo do tipo de visão subjacente a tal ponto de vista uma observação de Engels no "Anti-Dühring" a respeito da igualdade de forças na sociedade: "...embora se necessitem apenas de dois homens para construir a sociedade, é preciso, para edificar o Estado, mais um terceiro, sem o qual ... não se poderia resolver nenhum problema pelo sistema da maioria e, sem esta, isto é, sem o domínio da maioria sobre a minoria, não é possível conceber-se o Estado" (Engels, 1990, p. 86).

Essa problemática, referente à necessidade de assegurar o poder político, está presente também no Estado do capitalismo periférico, diversamente originado vis-à-vis ao enfocado por Marx e Engels. Se é verdade que nas formações sociais do capitalismo periférico "o corpo do Estado constitui o espaço privilegiado a partir do qual é modelado o conjunto social" (Vergopoulos, 1983, p. 44), nunca está afastado, mesmo assim, qualquer risco de crise de legitimidade, quer dizer, de perda de credibilidade do Estado como representante de interesses comuns. Intervenções públicas devem, portanto, ser efetuadas, de modo a assegurar o consentimento social em relação às orientações da gestão. E o Estado pode evitar crises de legitimação mediante, por exemplo, reorientação no uso das suas finanças com vistas a "...criar facilidades públicas e subsidiar mercadorias essenciais e através da promoção da acumulação de capital público e privado de tal maneira que obtenha resultados menos desiguais" (Gore, 1984, p. 7).

2.2. "Intervenção espacializada" do Estado

"Intervenção espacializada" do Estado refere aqui ao conjunto de iniciativas, instrumentos e providências que o poder público, a instância política, cria/mobiliza tendo em vista que os mecanismos econômicos, sozinhos, não possibilitam "...dominar nem as consequências sócio-políticas do desenvolvimento desigual, nem mesmo as condições de inscrição espacial das atividades capitalistas..." (Lipietz, 1977, p. 13). Como será sugerido a seguir, a necessidade de ação pública com componentes espaciais permeia tanto estágios anteriores do capitalismo quanto a trajetória de outros modos de produção. Todavia, "não é senão através do compromisso entre grupos monopolistas e administração [portanto, no âmbito do capitalismo contemporâneo], que um certo arranjo espacial a priori, representado por esquemas diretores, zonas de organização concertada e outros, pré-arranjo tornado necessário para o desenvolvimento das forças produtivas, pode se estabelecer..." (*op. cit.*, p. 126).

Pode-se considerar que a "intervenção espacializada" pertence, sobretudo, à órbita do Estado-regulador. Em escala inter-regional, sua razão de ser relaciona-se à existência de

⁵Todas as citações de textos em língua estrangeira foram feitas com base em tradução livre do autor.

desigualdades no território sob jurisdição, disparidades cuja percepção transparece na longa passagem, em "A ideologia alemã", que Marx e Engels dedicam, de um lado, à separação entre cidade e campo como tradução suprema da divisão entre trabalho material e intelectual e, de outro, à divisão do trabalho entre cidades ao longo do processo de desenvolvimento da indústria: "é evidente que a grande indústria não alcança o mesmo grau de aperfeiçoamento em todas as aglomerações de um mesmo país" (Marx & Engels, 1974, p. 108). A percepção é particularmente clara em carta de Engels a Bebel, escrita em março de 1875: "[d]e um país para outro, de uma região para outra, até mesmo de um lugar para outro, existirá sempre uma certa desigualdade quanto às condições de vida, que poderão ser reduzidas ao mínimo, mas jamais suprimidas por completo" (Engels, s/d, p. 230, ênfase no original).

A dimensão espacial do desenvolvimento econômico em termos históricos - interação entre cidades em cujas estruturas avançava a manufatura, ampliação do espaço em que se inscrevia intenso intercâmbio comercial - fez da "ação territorializada" do Estado algo desde logo necessário. Motivo: havia que "lubrificar" os processos em curso.

"A extensão da divisão do trabalho... implicava a possibilidade de uma ligação comercial que fosse além dos arredores imediatos e a realização dessa possibilidade dependia dos meios de comunicação existentes, do estado da segurança pública no campo, condicionado ele próprio pelas relações políticas...; dependia também das necessidades do território acessível ao comércio, necessidades cujo grau de desenvolvimento encontrava-se determinado, em cada caso, pelo nível de civilização" (Marx & Engels, 1974, p. 97).

De fato, como valor que busca continuamente a expansão, o capital descortina, no processo acumulativo, novos mercados, novos espaços, que representem possibilidades adicionais tanto para produzir como para realizar mais-valia: a mobilidade é um atributo inseparavelmente ligado ao desenvolvimento do capital⁶ e o abandono de certas áreas, acompanhado de avanços sobre outras, constitui aspecto onipresente no capitalismo histórico (Wallerstein, 1987). Ocorre que, entre outras coisas, "a racionalização geográfica do processo de produção é parcialmente dependente da evolução na estrutura de transporte..." (Harvey, 1978, p. 272) e, deste modo, "liberar" o caráter geograficamente expansionário da acumulação envolve, por exemplo, melhoria e barateamento progressivos nos transportes e comunicações. Adicione-se a isso o fato de que as regiões menos desenvolvidas têm entre suas principais funções garantir "... a secular conservação do exército industrial de reserva..." (Mandel, 1983, p. 61), o que tende a fazer dessas áreas verdadeiras "fontes de superlucros" (*ibid.*), destinatárias em potencial, deste modo, de iniciativas públicas com vistas à sua manutenção/reprodução. Portanto, a participação do Estado no desenvolvimento espacial é basicamente guiada pela tentativa de garantir condições para a reprodução das relações sociais num quadro de desigual incidência geográfica de tais condições.

⁶Num artigo sobre mobilidade do capital, Holloway (1995) escreve: "A sentença banal com a qual o artigo começou, 'o capital se move', adquiriu agora um novo significado. É uma tautologia. 'O capital se move' não significa que o capital está normalmente quieto e agora se move, mas que o capital é inerentemente móvel" (p. 141).

A referida "intervenção espacial" é, ao mesmo tempo, ação estatal de cunho regulador, certamente dirigida a garantir hegemonia política aos grupos no poder. Veja-se a ênfase neste aspecto na afirmação de Engels, de que, historicamente,

"...a hegemonia política teve por base, em todas as partes, o exercício de uma função social, podendo garantir-se tão somente enquanto preenchesse a função social em que se fundamentava. Muitos foram os déspotas que passaram pelo poder, na Pérsia e na Índia, mas todos eles sabiam perfeitamente que a sua missão coletiva era, antes de tudo, a de regar os vales, pois que sem irrigação não se podia fazer ali agricultura" (Engels, 1990, p. 157).

Meios de comunicação permitindo a extensão da divisão do trabalho entre localidades, segurança pública, necessidades gerais dos territórios, irrigação... na base de tudo isto descortina-se um leque de necessidades comuns, de interesses coletivos, que se interpõem como exigências para a atuação do Estado. Cumpri-las, isto é, realizar as funções sociais, pode ser visto como requisito para a manutenção da hegemonia dos que se instalaram no poder: tais exigências envolvem a própria reprodução da sociedade, na trajetória em que esta se encontra, e o desenvolvimento da base material é, em princípio, condição para a preponderância política. Parece justo considerar, portanto, que a organização do território, a busca do desenvolvimento das regiões que compõem o seu mosaico sócio-espacial, enfim, o conjunto de "intervensões espacializadas" do Estado, se inscrevem entre as iniciativas de "caráter secular" deste, quer dizer, aquelas que, diferentemente das iniciativas de "caráter conjuntural", são sempre observadas, historicamente (Lipietz, 1986). O motivo, para além do fato de que "...o desenvolvimento regional desempenha um papel muito importante na geração de condições para a continuidade da acumulação - abrindo novos mercados, possibilitando novas ofertas de trabalho, ajudando na reprodução das relações sociais de produção..." (Stilwell, 1978, p. 26), é que tais ações se afiguram como elemento decisivo do aspecto "força de coesão da sociedade civilizada" reconhecido no Estado por Engels (1982, p. 199). Entretanto, foi numa conjuntura particular que a "intervenção estatal espacializada" conheceu o efetivo desenvolvimento.

3. Evolução e declínio da "intervenção espacializada" do Estado no século XX

No século XX a atuação do Estado em matéria de desenvolvimento regional foi entronizada como prática corrente em diversos países a partir da Segunda Guerra Mundial. Recentemente, com a perda de prestígio da gestão governamental de inspiração keynesiana, parece evidenciar-se uma marcada diminuição, ou no mínimo uma considerável transformação, naquelas práticas.

3.1: Os "anos dourados" do Estado central como protagonista básico do desenvolvimento regional

Conforme sugerido, a "intervenção espacializada" é inerente à própria existência do Estado. Entretanto, sua incidência, através do planeamento urbano e regional, da formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ações diretas e indiretas de

organização do território, não ocorreu sempre com o mesmo grau de intensidade, nos diversos países, ao longo do século XX. Até a Segunda Guerra Mundial não houve, praticamente, intervenção sistemática. Dizer deste modo significa generalizar, com os riscos decorrentes, mas a literatura internacional indica que na primeira metade do século as iniciativas foram quase sempre pontuais: assim, por exemplo, a tentativa de desenvolvimento integrado no Tennessee Valley, destaque da administração democrata de Roosevelt, nos Estados Unidos dos anos 30⁷. O caráter episódico prevalecia mesmo num contexto - anos 30 - em que a crise econômica dava contornos inquietantes à questão das disparidades inter-regionais, quadro em que os níveis elevados de desemprego apareciam como "problema regional" de maior destaque. Predominava até em simultâneo a transformações econômicas no plano internacional que significavam declínio de certas atividades e evolução de outras, com implicações diversas para as regiões, como no Reino Unido (Hall, 1975).

Foi principalmente na Europa Ocidental em processo de reconstrução, no imediato pós-guerra, que a dimensão espacial evidenciou-se como fundamental na promoção do desenvolvimento. Em meio a profundas transformações, que implicaram rápida evolução econômica e deslocamentos espaciais de processos produtivos e populações, as "...desigualdades de renda e de níveis de vida, até então aceitas entre regiões de um mesmo país, foram consideradas perigosas do ponto de vista econômico e dificilmente toleráveis do ponto de vista social" (Lajugie, Delfaud & Lacour, 1979, p. 67). A própria dinamização econômica agia no sentido de agudizar as diferenças. Conforme Perroux (1967), o crescimento não se dá simultaneamente em todos os locais, mas sim em certos pontos do espaço, chamados de "pólos de crescimento", e os mecanismos de "causação acumulativa"⁸ tendem a fazer com que as regiões historicamente industrializadas se beneficiem mais da conjuntura favorável, inclusive "drenando" fatores produtivos das regiões mais pobres⁹. A contínua reestruturação de setores produtivos, motivada pela concorrência, implicava surgimento e/ou ampliação de "problemas regionais" principalmente relacionados ao desemprego. Assim, "...no seu papel de legitimador da acumulação capitalista ... o Estado-se envolveu não somente em políticas econômicas designadas a aumentar o emprego, em termos gerais, mas também em políticas espaciais definidas para assegurar a absorção de mão-de-obra desempregada em regiões deprimidas. Desta forma, a ameaça à legitimação [representada pelos contrastes regionais] podia ser desviada..." (Johnston, 1986, p. 270).

Pouco toleráveis em termos sociais e perigosos economicamente, tanto na Europa como em outros países, os contrastes suscitaram a consolidação do planejamento regional como atividade sistemática no âmbito do Estado com o objetivo geral de "...reduzir, e, no

⁷ Consultar, por exemplo, Friedmann & Weaver (1979).

⁸ A idéia de "causação acumulativa" é empregada por Myrdal (1968) para abordar o problema das desigualdades inter-regionais crescentes. Trata-se de noção que influenciou sobremaneira a análise regional. Kaldor (1970), por exemplo, escreveu, após ter criticado o enfoque neoclássico do *resource endowment*: "Para explicar porque certas regiões tornaram-se altamente industrializadas, enquanto outras não o fizeram, devemos introduzir considerações de tipo diferente - o que Myrdal (1957) chamou de princípio de 'causação circular e acumulativa'" (p. 340).

⁹ Falar que regiões dominam outras constitui, na verdade, força de expressão, espécie de "metáfora espacial". A dominação ocorre entre pessoas, entre grupos sociais, e não entre entidades territoriais. A advertência tem a sua razão de ser: pretende chamar a atenção para o perigo da *reificação*, comum no campo da análise espacial. Sobre o assunto, ver Kitching (1979).

longo prazo, eliminar, as grandes desigualdades de renda entre regiões" (Friedmann & Weaver, 1979, p. 2). De forma associada, ganhou proeminência a política regional, que "...lida com os aspectos locacionais, o 'aonde' do desenvolvimento econômico" (Friedmann, 1966, p. 5). Até meados dos anos 50 assistiu-se à estruturação dos sistemas de planejamento e dos mecanismos de "intervenção espacializada" em diversos países. A diferenciação dos espaços regionais e a necessidade de promover o crescimento econômico em escala de território nacional, entre outras, eram questões básicas a nortear a atuação, não obstante a diversidade de situações e as particularidades de cada caso¹⁰.

O contexto geral das "iniciativas espacializadas", no que concerne às relações entre Estado e Economia, era de aprofundamento da intervenção estatal em todas as esferas, num ambiente em que o keynesianismo se estabelecia como matriz básica para se pensar sobre economia e, sobretudo, para agir. Era uma atmosfera de "Estado inserido" (André, 1995) permanentemente na economia, inclusive na gestão da relação salarial. E a destinação de recursos públicos para infra-estruturas necessárias à produção significava inclusive participação do Estado no próprio regime de acumulação de capital¹¹. A estruturação do território como aspecto do funcionamento do Estado aparecia como fenômeno associado à atuação deste enquanto definidor privilegiado das regras do jogo para a economia e a sociedade como um todo (Delorme, 1995). Com relação ao Brasil, parece correto o entendimento de que a "ação pública espacializada", proeminente no período 1960-1980 (Araújo, 1993), ganha compreensão especialmente se considerada sob a "...ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no ... [país]" (Oliveira, 1987, p. 25).

3.2. Nova conjuntura e diminuição do papel do Estado central no desenvolvimento regional

Nos últimos 15 ou 20 anos a participação do Estado no desenvolvimento regional teve sua intensidade consideravelmente diminuída ou, pelo menos, modificada. É possível que isto se relacione ao fato de que a profusão de iniciativas e a experiência acumulada não tenham significado, no fim das contas, efetiva redução do "problema regional", em diversas conjunturas nacionais. De fato, à medida que se estendia e aprofundava a crise econômica "revelada" no início da década de 70 nos capitalismo centrais, com pressão por reestruturações de diversos tipos, crises regionais realmente surgiram e/ou se intensificaram¹², fertilizando ainda mais o terreno para questionamentos diversos, das teorias por detrás das "intervensões espacializadas" às políticas e aos mecanismos colocados em

¹⁰Indicações sobre a "ação pública espacializada" em alguns países podem ser encontradas em Hall (1975), para o Reino Unido, em Lajugie, Delfaud & Lacour (1979), para a França e outros países, em Fried (1975), para a Itália, e em Friedmann & Weaver (1979), para os Estados Unidos.

¹¹Conforme Théret (1995). "Regime de acumulação" é conceito formulado no âmbito da teoria da regulação. Com a expressão designa-se "...o conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, quer dizer, permitindo reabsorver ou estender no tempo as distorções e os desequilíbrios que nascem permanentemente do próprio processo" (Boyer, 1987, p. 46).

¹²Consultar, por exemplo, os diversos estudos publicados em Carney, Hudson & Lewis (1980).

prática. Não faltou quem relacionasse explicitamente os "problemas espaciais", seja em meio urbano¹³, seja no plano regional¹⁴, à própria crise do Estado capitalista.

Entretanto, é a uma conjuntura particular que as novas relações entre Estado e espaço devem ser associadas. Considere-se o diagnóstico de um representante francês em debate europeu sobre as tendências de organização do território e desenvolvimento regional no período recente:

"Em todos os países da OCDE as políticas de organização do território [*aménagement du territoire*] e de desenvolvimento regional, para além das evidentes nuances, são focalizadas num contexto macroeconómico caracterizado por problemas de emprego e uma tendência à redução das despesas públicas. Tendência bastante pesada, que significa que todas essas políticas de desenvolvimento regional são submetidas a exame rigoroso, ou tornam-se secundárias em relação aos problemas macroeconómicos..." (Gaudemar, 1989, p. 276).

Na visão de Mérenne-Schoumaker (1989), no período contemporâneo "...as iniciativas de organização do território [*aménagement du territoire*] são influenciadas pelo neoliberalismo..." (p. 275), com profundas alterações nas relações entre os atores envolvidos. Com efeito, "viveu-se uma organização territorial [*aménagement du territoire*] animada pela política voluntarista, em que um ator desempenhava um papel central, quiçá, às vezes, exclusivo: o poder central, o Estado. Esse modelo desapareceu completamente, mesmo nos países mais centralizados, e assiste-se à emergência de políticas regionais que são, a partir de agora, resultado de combinações pluridimensionais; não somente entre o Estado e as coletividades territoriais, ... mas também entre o setor público e o setor privado" (Gaudemar, *op. cit.*, p. 277). A observância dos imperativos de cunho macroeconómico e as transformações na intervenção pública apresentam uma importante consequência: "...a preocupação primeira na origem da organização do território [*aménagement du territoire*]..., a da *redução das disparidades regionais*, apresenta alguma tendência a passar para o segundo plano..." (*ibid.*, *itálico no original*).

Nos Estados Unidos, a "intervenção espacializada" do Estado durante a década de 80 foi balizada pela orientação geral do governo Reagan de fazer frente à crise económica com cortes profundos nos gastos públicos e política monetária austera. Algumas premissas da ação pública no desenvolvimento regional envolviam neutralidade espacial da política económica federal, negligência em relação a problemas de regiões em declínio, em nome da eficiência agregada, e participação estatal na promoção do desenvolvimento económico regional restrita aos níveis de Estados membros da federação e local. Embora uma efetiva política de desenvolvimento regional em escala federal nunca tenha sido observada nos Estados Unidos (Goldstein, 1990), a capilarização da intervenção estatal foi, ao que tudo indica, a principal mudança operada. Note-se que a alegada neutralidade espacial da política económica não se verificou em termos práticos: a ênfase nos gastos com defesa, traço

¹³"A crise da política urbana é ..., de certo modo, a crise do Estado do capital monopolista" (Castells, 1977, p. 183, em *itálico no original*).

¹⁴"Na França, por exemplo, considerou-se que "a questão regional evidencia, com efeito, uma crise particular no sistema estatal..." (Dulong, 1978, p. 38).

saliente da gestão Reagan, privilegiou poucas regiões - menos de 15 áreas metropolitanas abrigaram a maioria dos novos empregos criados - ; assim, "no conjunto, as iniciativas de orçamento..., embora 'regionalmente cegas', [ampliaram] as disparidades econômicas entre os estados ricos e em crescimento, de um lado, e os menos afluentes e em estagnação, de outro" (Goldstein, *op. cit.*, p. 666).

No Brasil, a "ação espacializada do Estado", notadamente o planejamento regional, sofreu as consequências da grave crise econômica em que mergulhou o país na década de 80. O garrote do endividamento externo e a urgência do ajuste macroeconômico, derivada da explosão inflacionária, fizeram do curto prazo a escala temporal privilegiada na atuação do poder público. As turbulências da economia suprimiram margem de manobra aos três níveis de governo. Nos anos 70 dispunham-se de recursos financeiros, oriundos de poupança concentrada nos orçamentos do governo federal e de Estados e Municípios situados nas regiões mais desenvolvidas, que, transferidos para espaços periféricos, permitiam financiar investimentos em infra-estrutura. Por conta da queda da receita tributária bruta, do maior peso dos pagamentos de encargos sobre a dívida pública interna e dos aumentos nos subsídios, aquela fonte de financiamento reduziu-se consideravelmente, criando/agravando o quadro de carência de recursos para investimentos públicos. Além disso, tendo em vista pressões determinadas pelo mesmo ambiente de crise, tornou-se muito mais difícil lograr sucesso na canalização de recursos das empresas estatais controladas pelo governo federal para investimentos de programas e projetos nas regiões menos desenvolvidas¹⁵. Assim, "...acompanhando o debilitamento do Estado, assiste-se...a uma profunda crise dos órgãos de fomento regional" (Cano, 1994, p. 313). Na Constituição de 1988 foram revistas as relações entre os níveis de governo, com aumento de atribuições para Estados e Municípios. Essa *descentralização*, embora aparentemente em sintonia com novas formas de promover o desenvolvimento¹⁶, é vista por alguns, no caso brasileiro, como "...perda de capacidade regulatória da União em um momento delicado de transição econômica, social e política do País" (Affonso, 1994, p. 331).

Não parece inadequado considerar que as transformações na "ação espacializada" do Estado em escala nacional também foram influenciadas por enfoques que, recentemente, têm enfatizado a importância dos níveis locais-regionais como os mais apropriados até mesmo para a definição de iniciativas de apoio e promoção do desenvolvimento. A crise do modelo de desenvolvimento fordista evidenciou as dificuldades do paradigma industrial calcado na produção em massa e na utilização do taylorismo-fordismo como modo de organização do processo de trabalho. Assim, abriu-se caminho para a difusão de um novo paradigma, caracterizado pela produção flexível e associado às novas tecnologias de processo e produto (Roobeek, 1987), no qual as pequenas e médias empresas (PMEs) têm papel destacado na estrutura industrial em virtude de sua (suposta) maior agilidade relativa em matéria de inovação e nas respostas às mudanças na demanda. Numa linha de investigação em que o trabalho de Piore & Sabel (1984) constitui marco de referência, passou-se a dar destaque

¹⁵Essas considerações baseiam-se em Haddad (1989).

¹⁶Argumentos em prol da descentralização como forma de promover o desenvolvimento encontram-se em Boisier *et al.* (1992). Trata-se de reflexão desenvolvida no âmbito da CEPAL, que parece encampar a idéia segundo a qual a descentralização territorial "...resulta numa condição *necessária* para se lograr a transformação produtiva, a equidade e a sustentabilidade..." (p. 7), inclusive em países latino-americanos.

para os espaços de aglomerações de PMEs atuando em situação de desverticalização produtiva e grande interação com o entorno próximo, no qual instituições de apoio às atividades econômicas e à reprodução (ampliada) da força de trabalho se fazem presentes. Deste modo, aspectos de uma "estrutura urbana e regional 'pós-fordista'" (Esser & Hirsch, 1989), possibilitando acoplar "sistemas de produção flexível e desenvolvimento regional" (Scott, 1988), tornaram-se objeto de análise recorrente voltada para realidades principalmente européias e norte-americana, multiplicando-se as contribuições de elaboração teórica, estudos de caso, avaliação e crítica¹⁷, dirigidas quer para audiências anglo-saxãs¹⁸, quer para público de língua francesa¹⁹. Apesar das vozes dissonantes, o nível local-regional tende a ser enaltecido como esfera privilegiada para a promoção do desenvolvimento e a descentralização na intervenção pública, com a conseqüente redução da presença do Estado central, ganha realce quase naturalmente. O recuo do Estado central concerne, entre outras coisas, ao conjunto de iniciativas composto pelos investimentos físicos de cunho social e o planejamento, assim como a cooperação econômica em escala internacional²⁰, aspectos maiores da atuação pública na promoção e no apoio ao desenvolvimento regional, em termos históricos.

Cabe sublinhar que o recuo na "intervenção espacializada" do Estado em escala de nação parece favorecer o surgimento ou o agravamento de problemas no *front* da coesão social e da própria unidade nacional. Num vácuo de orientação em nível mais geral, regiões e/ou Estados federativos tendem a se lançar por conta própria em programas e projetos de desenvolvimento que, haja vista, entre outras coisas, práticas de tipo *beggar-thy-neighbor*, podem representar um jogo de soma zero em nível nacional. Num quadro de concorrência sem atenuantes por recursos, a ampliação das clivagens inter-regionais, em prejuízo das áreas menos desenvolvidas e, deste modo, menos capazes de influenciar decisões referentes a novos investimentos privados com origem em outras regiões e no exterior, possivelmente significará importantes desafios para o Estado relacionados à sua própria legitimação e, por conseqüência, à das orientações de governo então privilegiadas. O quanto se trata de problemática candente, é sugerido pelo lugar que a promoção do desenvolvimento regional ocupou historicamente na atuação do Estado desde as origens deste, como se procurou mostrar na primeira parte do trabalho.

4. Globalização da economia e o "problema regional"

Talvez paradoxalmente, o recuo da "ação espacializada" do Estado central ocorre em contexto onde, possivelmente, a intervenção pública dirigida às desigualdades regionais revela-se mais do que nunca decisiva. O referido contexto é o da globalização da economia.

¹⁷Uma interessante crítica pode ser encontrada em Sayer (1989).

¹⁸Ver, por exemplo, as coletâneas de trabalhos em Storper & Scott (1992) e em Amin (1994).

¹⁹Uma referência de base é Benko & Lipietz (1992), onde aparecem inclusive trabalhos de autores que auxiliaram enormemente a pavimentar a linha de análise baseada na noção de "distrito italiano" ou "marshalliano", pedra angular dos enfoques sobre constelações de pequenas e médias empresas em espaços de proximidade.

²⁰Cf., por exemplo, Moulaert, Swyngedouw & Wilson (1988).

4.1. Globalização da economia

A magnitude da internacionalização econômica observada no ocaso do século XX estimulou a cunhagem de um novo termo para melhor referir aos processos em curso: globalização. Entretanto, as idéias por detrás da palavra nem sempre parecem cristalinas. De fato, diversos aspectos da vida moderna podem ser assim indicados e mesmo no plano "estritamente" econômico a precisão não goza de exclusividade. Isso não causa assombro, já que são vários os problemas colocados em relevo nas diferentes análises: a globalização econômica tem sido objeto de investigação nas perspectivas financeira, comercial, produtiva, institucional e no que concerne às possibilidades das políticas econômicas nacionais²¹. A perspectiva analítica mais relevante para o assunto de que se trata neste trabalho envolve a internacionalização produtiva. Sobre isso, revela-se de interesse a idéia de globalização fornecida pela OECD (1992).

"Globalização refere ao estágio agora alcançado, e às formas hoje assumidas, pelo que é conhecido como 'produção internacional'; nomeadamente, atividades agregadoras de valor possuídas ou controladas e organizadas por uma firma (ou grupo de firmas) fora de suas fronteiras nacionais. [O conceito] se relaciona ao conjunto de condições em que uma crescente fração do valor e da riqueza é produzida e distribuída mundialmente através de um sistema de redes privadas interligadas. Grandes firmas multinacionais, operando dentro de estruturas concentradas de oferta mundial, e capazes de obter total vantagem da globalização financeira, encontram-se no centro deste processo" (p. 210-211).

No que diz respeito à produção, portanto, a globalização representa uma nova etapa de um processo de internacionalização já em curso. Entre as principais características desta fase figuram a vertiginosa ampliação dos investimentos externos diretos (IED) e o surgimento de estruturas de oferta internacional bastante concentradas, com aprofundamento de oligopolização decorrente de fusões e aquisições em escala internacional. Tudo isso tem como vetor básico o desempenho das empresas multinacionais (EMN), de presença consideravelmente fortalecida nos dias de hoje, merecendo destaque um comércio intra-firma que aprofundou sobremaneira a sua intensidade. Para Nakano (1994), o comportamento das EMN é fator proeminente na caracterização da economia globalizada vis-à-vis à "mera" internacionalização produtiva. Nesta, as estratégias das EMN não passam de "coleções de estratégias nacionais": o que se passa num país em termos de competição independe do que ocorre em outro país. Na globalização, ao contrário, as fronteiras nacionais não conseguem "conter" as atividades daquelas empresas. Tendo em vista que a concorrência se dá agora em plano verdadeiramente global, o planeta como um todo constitui referência para a organização dos negócios²². Como sublinha Chesnais (1996), a cadeia de valor simplesmente "transborda" as fronteiras nacionais, numa efetiva integração internacional da produção.

²¹ Cf. Baumann (1996).

²² Um interessante quadro sobre o funcionamento das empresas multinacionais nos anos 90 é traçado em *The Economist*, 1995a.

A organização em "rede", ao estilo Benetton e Nike, por exemplo, constitui ilustração do referido processo de "transbordamento", no que concerne às "deslocalizações" sem realização de investimentos diretos, em que as empresas aproveitam a conjugação de liberalização comercial e tecnologia para usufruir dos diferenciais de salário e legislação trabalhista frouxa²³. Sobre a Nike²⁴, Chesnais (*op. cit.*) assinala:

"As coleções são concebidas na sede do grupo, no Oregon (que tem menos de 500 assalariados americanos), onde está concentrada sua capacidade de *design*, bem como sua estratégia comercial. Os padrões dos novos modelos são transmitidos (por uma rede de comunicações telemáticas privada) para Taiwan, onde se situa um segundo elo importante do grupo. É lá que são fabricados os protótipos, que vão servir de modelos para a produção industrial de massa. Esta vai ser feita no Sudeste Asiático, mas onde puderem ser conseguidos contratos de terceirização mais vantajosos, de sorte que tem-se assistido à Nike sair de certos países, à medida que os salários aumentavam ou que surgia a sindicalização" (p. 135-136).

Outro aspecto interessante a destacar diz respeito às novas características dos IED. Suas formas dominantes concernem à formação de *joint ventures* e ao estabelecimento de acordos internacionais entre, sobretudo, grandes empresas norte-americanas, européias e japonesas, envolvendo tecnologia, insumos e mesmo produção. Na verdade, a importância dos IED transcende a questão das novas formas ostentadas: representam o principal determinante da internacionalização produtiva. De fato, conforme Chesnais (1995), "...o conteúdo efetivo da globalização é dado, *não* pela mundialização das *trocas*, mas pela mundialização das operações do *capital*..." (p. 4, *italico no original*). São sugestivos dessa configuração os desempenhos relativos da produção, do comércio e dos investimentos externos diretos, em escala mundial, desde o início dos anos 80: da base 100 em 1983, produção, comércio total e investimentos externos diretos alcançaram em 1994, pela ordem, 131,3, 237,7 e 468,1²⁵.

Por outro lado, não é possível falar de globalização sem mencionar a tecnologia: aquela é enormemente impulsionada por esta. Mas a relação tecnologia-globalização tem outros aspectos. Como mostra Dunning (1994), a configuração internacional da Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) é determinante para a distribuição dos investimentos em P&D das EMN. Estas descentralizam aquelas atividades de acordo com o fornecimento de conhecimentos científicos em escala mundial e, como essa oferta é extremamente concentrada num punhado de países (Estados Unidos, França, Alemanha, Reino Unido e Japão, principalmente), a internacionalização da P&D significa fortalecimento do padrão locacional existente em termos de tecnologia, num processo que se pode considerar circular

²³ A "empresa-rede" é somente uma modalidade entre várias de organização produtivo-territorial das grandes empresas na atualidade. Consultar Veltz (1996) para um interessante painel sobre as diferentes possibilidades de articulação entre produção e território.

²⁴ O "modelo Nike" é exemplo de "integração simples" em termos de organização internacional dos negócios. Contrasta com a "integração complexa", em que "...as companhias localizam todas as suas atividades de acordo com a lógica do mercado e dispersam a tomada de decisões através de toda a organização. Sua particularidade é o interminável fluxo de informação em todas as direções, ao invés de um sistema comando-e-controle" (*The Economist*, 1995a, p. 6).

²⁵ Dados apresentados em Gundlach & Nunnenkamp (1996).

e acumulativo. Não é por acaso, assim, que muitos países da periferia do sistema mundial tendem a ficar aliados dos principais processos relacionados à globalização.

O caráter excludente da globalização transparece na própria geografia dos fluxos de IED. Nos anos 80, algumas economias industrializadas figuraram simultaneamente como origem e destino privilegiado desses investimentos (Laubier, 1994); países menos desenvolvidos, como a maioria dos latino-americanos e, principalmente, dos africanos, tiveram participação reduzida. Assim, o quadro planetário esboçado revela integração considerável no conjunto dos países mais industrializados - a Triade formada por Estados Unidos, Europa e Japão, pilares do "oligopólio mundial", como assinala Chesnais (1995) - em paralelo à "desconexão forçada" (*op. cit.*) de inúmeros países em desenvolvimento. Claro que alguns destes países participam ativamente da globalização, quer como fornecedores competitivos, quer como destino de IED, ou ainda como espaços de localização para novos investimentos de EMN (principalmente alguns do Leste e do Sudeste asiático e também da América Latina)²⁶. Porém, o que prevalece são grandes disparidades internacionais mesmo entre países de menor desenvolvimento relativo. Há imensos conjuntos de países e regiões que simplesmente não interessam ao capital e que, por isso, ficam marginalizados nos processos globais: no âmbito da internacionalização aprofundada do capital, o que se observa é "...integração seletiva de locais de produção e de relações de terceirização..." (Chesnais, 1996, p. 306).

O referido ambiente favorece a transformação de bom número de países em quase reféns das grandes empresas internacionais. Na base disso observa-se uma extrema mobilidade do capital, apta a suscitar deslocamentos em escalas variadas, com resultados tanto na forma de sérios problemas nos países de origem (Decornoy, 1993); como de embates encarniçados entre territórios nacionais em busca de novos investimentos²⁷, numa competição internacional de novo estilo, locacional (Nakano, 1994). Também decisivo é o fato de que a participação nos processos globais diminui os graus de liberdade dos Estados nacionais, especialmente os de menor industrialização, quanto à implementação de políticas econômicas²⁸.

4.2. Regiões frente à globalização

Conforme observado, globalização rima com desigual incidência dos principais processos vinculados aos avanços tecnológicos e aos fluxos internacionais de investimentos. Na polarização em escala planetária que se aprofunda, há conjuntos de países virtualmente excluídos, salpicados principalmente na América Latina e na África. É quadro que não deixa de inquietar. Porém, o desassossego frente ao que se desenha em matéria de relações internacionais não rivaliza com o decorrente de exame das relações inter-regionais. A participação dos países na economia da globalização, e o modo como tal participação reverbera em escala de nação, portanto em nível agregado, se desdobra no problema da

²⁶Consultar Gundlach & Nunnenkamp (1996).

²⁷"A competição entre Estados para atrair a sua parte de capital aumenta bruscamente, obrigando todos os Estados nacionais a encontrar novas formas de se tornar atraentes para o capital... Estados, como Estados, devem se curvar ao caráter inquieto do capital" (Holloway, 1994, p. 41).

²⁸Ver Gudlach & Nunnenkamp (1996), por exemplo, e também Baumann (1996).

inserção dos sub-territórios e dos impactos acusados nesta esfera. Um motivo básico para apreensão é que, justaposta à problemática da inserção de Estados nacionais na economia global, a "questão regional", caracterizada como problema particularmente agudo em virtude da globalização, recoloca com vigor o tema da "intervenção espacializada" do Estado. Vale dizer, o da manutenção das condições para o binômio coesão social-unidade nacional no interior de espaços homogêneos do ponto de vista jurídico-político.

Do que se trata? Basicamente, de uma extensão - e talvez aprofundamento - do problema, já enfocado com referência às relações internacionais, da concorrência por novos investimentos²⁹. Gilly & Pecqueur (1995) colocam a questão nos seguintes termos: "[a] exacerbação da concorrência internacional entre as firmas reforça a concorrência histórica entre as nações, mas faz aparecer igualmente concorrências infranacionais entre as grandes regiões e entre os cantões rurais mais modestos. [Tais concorrências] não envolvem mais somente a disponibilidade em dotações de fatores 'baratos' ou abundantes, mas também e sobretudo recursos específicos construídos pelos atores, às vezes ao fim de um processo bastante longo" (p. 311).

Na referida concorrência, as regiões mais dotadas de "condicionantes locais" têm levado a melhor. Desde pelo menos meados dos anos 80, nota-se ampliação das desigualdades espaciais de desenvolvimento tanto na Europa quanto nos Estados Unidos e no Japão, em benefício das grandes metrópoles e regiões urbanas. Ganha contornos cada vez mais fortes uma verdadeira "economia de arquipélago" (Veltz, 1996), configurando rede de grandes pólos em que "...as relações horizontais ... mostram cada vez mais superioridade vis-à-vis às relações verticais tradicionais com espaços do interior" (*op. cit.*, p. 8). Petrella (1993a) assinala que cerca de 30 cidades grandes já se afiguram, na atualidade, como pontos de apoio da economia internacional e que, em nova fase "hanseática" na trajetória desta, "...assiste-se à emergência de um arquipélago de cidades-regiões ricas, hiperdesenvolvidas nos planos tecnológico, industrial e financeiro, no oceano de uma humanidade mais e mais pobre" (*op. cit.*, p. 31). Essa tendência, impulsionada pela globalização, encoraja Petrella (1993b) a prever um futuro pouco radioso para as regiões menos afluentes.

"A mundialização da produção, capitais e serviços no contexto de uma competição selvagem pela liderança planetária entre as três 'regiões' ricas do mundo (Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos) conduzirá ... a um fortalecimento das zonas mais desenvolvidas destas regiões. Isso colocará em xeque os efeitos positivos das políticas regionais conduzidas entre 1950 e 1980, que a crise econômica dos anos 70 já tinha ajudado a enfraquecer. Assim, se a mundialização favorece mais a Lombardia

²⁹Impactos regionais da globalização têm a ver também com a liberalização comercial. Pesquisa em realização pelo autor, sobre os efeitos da abertura comercial brasileira nas pequenas e médias empresas do complexo têxtil-vestuário de Santa Catarina, indica que a presença de produtos importados tem significado pressões consideráveis nas áreas "especializadas" naquelas atividades (Vale do Itajaí, por exemplo), impondo reestruturações diversas e racionalização no uso da mão-de-obra, o que representa demissões massivas. Entretanto, privilegiou-se no trabalho o ângulo dos movimentos de capitais em busca de novas localizações. Como assinalado por Chesnais (1996), é a mundialização das operações do capital - inclusive, talvez principalmente, na forma industrial - , e não a das trocas, que dá o "tom" da globalização. Isso não quer dizer, naturalmente, que se considera menos importantes os efeitos localizados/regionais da liberalização comercial.

do que a Púglia ou a Calábria, na Itália, o Sudeste mais do que a Escócia, no Reino Unido, a Catalunha mais do que o centro da Andaluzia, na Espanha, as regiões da costa Oeste mais do que as velhas zonas industrializadas da costa Leste, nos Estados Unidos, os poucos resultados dos esforços realizados no Ocidente durante estes trinta últimos anos para lutar contra a pobreza e promover a igualdade das oportunidades serão seriamente colocados em perigo" (Petrella, 1993b, p. 60).

Como se vê, o capital parece privilegiar as áreas mais ricas, ampliando assim a vantagem relativa destas. De um modo geral, essa orientação significa também que são privilegiadas áreas onde recursos como mão-de-obra são mais caros. Isso não deve surpreender, entretanto, tendo em vista a atração "natural" que as cidades exercem na localização de atividades econômicas, em especial industriais: conforme indicado por Krugman (1991), a concentração territorial da produção e da população cresce à medida que a industrialização avança, haja vista a combinação de economias de escala, mercado e custos de transporte decrescentes. Focos de concentração de dinamismos diversos, interconectados umas às outras tendo em vista os avanços tecnológicos referentes à informação, às comunicações e aos transportes, e também em virtude da própria ubiquidade de grandes empresas inseridas em conglomerados internacionais, as cidades-regiões mais ricas despendam assim como pontos nodais de uma trama verdadeiramente intercontinental e se desvendam como "atores" de primeira linha na economia globalizada³⁰. Mais do que nunca, espaços econômicos e espaços jurídico-político-institucionais apresentam pouca articulação, algo para que Perroux (1967) chamava a atenção já há décadas.

O problema fundamental se coloca, em consequência, ao nível dos interstícios "internos", isto é, dentro dos espaços nacionais, da referida trama. Claro que se está esquematizando, inclusive porque o dinamismo e os meios inovadores não coincidem sempre com espaços metropolitanos, mas pode-se postular que a configuração esboçada, em que vínculos "horizontais" tomam gradativamente o lugar daqueles mais "verticais", não parece a mais adequada para favorecer os diversos *hinterlands*. Benko (1994) assimila a economia global a um mosaico de sistemas de produção regionais dotados de redes de acordos e trocas locais que, através de ligações interindustriais e fluxos de investimentos e migratórios, se entrelaçam em escala de planeta. Ora, para os espaços intersticiais, a intensidade e a natureza das relações locais-regionais revelam-se básicas. E a pergunta que cabe é: em que medida o avanço nas tecnológicas de comunicação e nos transportes, e o nível a que se chegou em termos de interligações até transcontinentais envolvendo, por exemplo, operações de terceirização, favorecem o fortalecimento ou mesmo a manutenção das redes de acordos e trocas locais? Artigo mais ou menos recente da revista *The Economist* (1996a) celebra o fato de que na Europa as firmas têm operado crescentemente em meio a *clusters*, mas, sugestivamente, não hesita em advertir: "a má notícia é que as regiões pobres fora de uma grande área metropolitana, sem qualquer *cluster* industrial, provavelmente permanecerão pobres" (p. 64).

O mundo que pouco a pouco se desenha apresenta, assim, "...mais sincronismo das evoluções nas partes 'integradas'" (Veltz, *op. cit.*, p. 88). Todavia, é também um mundo "...mais dilacerado, *mais dividido*, onde as distâncias aumentam dramaticamente entre as

³⁰Sobre as cidades como focos de dinamismo econômico, ver, por exemplo, *The Economist* (1995b).

zonas que participam do grande movimento de mundialização e aquelas que ficam excluídas, esquecidas" (*op. cit.*, p. 106, *italico no original*). Típicos desse mundo são os "Estados regionais" de Ohmae (1993), espaços econômicos naturalmente desenhados pelos movimentos do mercado global. Uma característica desses "Estados regionais", conforme assinalada por aquele autor, deve reter a atenção. Amparar setores de atividades em declínio ou em estagnação, em outras regiões, ou, de modo geral, auxiliar regiões deprimidas em outras latitudes, não constitui destinação voluntária para os recursos auferidos na zona. O que se contempla prioritariamente é a melhoria das condições locais. Interesse da nação e soberania parecem argumentos de pouco apelo em tais paragens³¹.

Ora, preservar o interesse e a soberania nacionais constitui campo de atuação básica do Estado, em que coesão social e unidade da nação são objetivos centrais a serem perseguidos. Isso, em quaisquer circunstâncias, mas sobretudo em contexto que favorece a exclusão de espaços e contingentes populacionais em relação aos principais processos em curso. Inclusive porque um quadro de desigualdades crescentes, "...com um Estado nacional dotado de responsabilidades reduzidas, parece [algo] ao mesmo tempo instável macroeconomicamente e regressivo socialmente" (Lipietz, 1985, p. 28). Hoje, quando "[a] *atratividade* do território torna-se um objeto central das políticas públicas" (Veltz, *op. cit.*, p. 141, *italico no original*), perseguir coesão e unidade exige ação pública no sentido de "...limitar os efeitos perversos da concorrência entre regiões" (Lipietz, 1985, p. 29). Assim, não há como não defender um retorno vigoroso da "ação espacializada" do Estado, mesmo que com novas características. Motivo: "[o] arranjo do território [*aménagement du territoire*], entendido como conjunto de procedimentos e arranjos institucionais que concorrem para produzir a organização territorial ... parece ... uma ferramenta pertinente de análise das condições locais de recomposição de um regime de acumulação. Além de um papel de grade [*grille*] de análise da articulação entre o local e o global, o arranjo do território [*aménagement du territoire*] deve ser percebido como um instrumento concreto de ação e uma aposta [*enjeu*] numa perspectiva de desenvolvimento local durável e de solidariedade social" (Gilly & Pecqueur, 1995, p. 311). É claro, constitui também instrumento de regulação social, que tende a favorecer a reprodução das relações e a preponderância política dos grupos no poder. Assim, uma "intervenção espacializada" de novo estilo teria que contemplar intensa participação dos diferentes grupos de atores sociais.

5. Considerações finais

Um mundo em que os avanços tecnológicos tornam a distância física menos importante, mas onde, ao mesmo tempo, a distância entre "incluídos" e "excluídos" em relação aos processos globais tende a se ampliar, parece mais propenso a turbulências de intensidade variável e em diversas latitudes. As crescentes clivagens entre países são, em si mesmas, motivo de apreensão. Já as que opõem grupos de atores sociais territorializados no interior dos Estados nacionais, são nada menos que intoleráveis.

³¹ Ao que parece, mesmo em formações sociais nacionais em que se privilegiou, tradicionalmente, o auxílio às regiões deprimidas mediante transferências inter-regionais de recursos, estariam ocorrendo resistências à continuidade da prática por parte dos habitantes das regiões mais ricas. Este seria o caso na Espanha e na Itália (*The Economist*, 1996b) e, talvez surpreendentemente, na Alemanha, onde elevar o padrão de vida e a eficiência produtiva na ex-Alemanha Oriental tem sido considerado, nos *Länder* ocidentais, algo extremamente dispendioso e já não tão entusiasmante (*The Economist*, 1996c).

Diversos movimentos políticos de base territorial, em que o alvo é o Estado e seus mecanismos, tem como *leitmotiv* e eixo básicos a existência de diferenças interestaduais de desenvolvimento, muitas vezes atribuídas, correta ou incorretamente, ao que é percebido como escassa atenção do Estado central às questões locais-regionais. Impossível resistir, assim, à tentação de imaginar que as diferenciações, quiçá as rupturas, potencializadas/provocadas pelos processos ligados à globalização da economia adquirirão feições de verdadeiro combustível para movimentos políticos nos espaços intersticiais, largados à própria sorte, da trama intercontinental de cidades-regiões ricas de que se falou na seção anterior. A convergência entre internacionalização aprofundada da produção, caracterizada por mobilidade geográfica do capital que torna Estados e regiões mais vulneráveis aos imperativos da concorrência e da busca de rentabilidade, e recuo do Estado no que concerne à "intervenção espacializada", conforme enfatizado anteriormente, parece configurar ambiente particularmente fértil para o surgimento/fortalecimento daqueles movimentos.

O Brasil é, talvez, um caso em questão, tendo em vista a magnitude dos contrastes históricos entre porções do território nacional. A inserção na economia globalizada significa coisas diferentes para o Sul-Sudeste, particularmente São Paulo e áreas no interior de seus arcos de influência, imediatos ou próximos, e para regiões distantes em relação ao "epicentro" da economia brasileira³². Assim, a globalização deve suscitar ênfase no debate e, sobretudo, na ação pública orientados para a problemática inter-regional no país. Um aspecto da globalização, referente ao surgimento de blocos de países, parece especialmente inclinado a estimular um tal processo. O MERCOSUL, projeto de criação de mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, parcialmente em vigor desde janeiro de 1995 e, mediante esquemas de liberalização comercial, com adesões encaminhadas de Chile e Bolívia, poderá significar ampliação das desigualdades regionais em benefício de territórios incrustados no "centro da gravidade" da integração - regiões Sul e parte do Sudeste (Lins, 1996). Os investimentos, realizados ou programados, de empresas multinacionais do setor automobilístico no país, salpicados num eixo litorâneo que une o Sul de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, sugerem o que poderá vir a ser observado futuramente em termos de trajetórias regionais no Brasil.

É verdade que há abertura de fábricas em outras regiões brasileiras, por conta da reestruturação de empresas do Sul e do Sudeste que atuam em setores como o têxtil-vestuário. Entretanto, os investimentos estimulados pela integração tendem a se concentrar em áreas já mais industrializadas ou nas proximidades destas, nas regiões que integram o "centro de gravidade" do MERCOSUL. Não foi por outro motivo, aliás, que se pressionou o Governo Federal para criar Medida Provisória contemplando incentivos à instalação de montadoras de veículos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A celeuma em torno do assunto, em que governadores e empresários de outros Estados se posicionaram absolutamente contrários às concessões, é ilustrativa das dificuldades que permeiam a "ação espacializada" do Estado num contexto de concorrência inter-regional acirrada por novos investimentos. De outra parte, e vista em combinação com outros episódios recentes, como

³²São Paulo é uma das trinta cidades-regiões consideradas por Petrella (1993a) como pilares da economia mundial contemporânea.

o debate sobre a reforma tributária ("Nordeste se rebela contra reforma tributária"³³) e o *imbroglío* do Banco Econômico, em que se exigia homogeneidade de tratamento vis-à-vis ao caso do BANESPA e do BANERJ "em defesa [dos interesses] da Bahia e do Nordeste" (Gabielli, 1995, p. 1-3), aquela polêmica é sugestiva da alta voltagem que discussões e iniciativas na órbita do Estado envolvendo questões regionais podem gerar no Brasil.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui. "A crise da federação no Brasil". *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, FEE, (15)2, 1994, p. 321-337.
- AMIN, Ash (ed.). *Post-fordism: a reader*. Oxford, Blackwell, 1994.
- ANDRE, Christine. "Etat providence et compromis institutionnalisés: des origines à la crise contemporaine". In: BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, 1995, p. 144-152.
- ARAÚJO, Tania B. de. "A experiência de planejamento regional no Brasil". In: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana Maria da F. & NABUCO, Maria R. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo, ANPUR/HUCITEC, 1988, p. 87-95.
- BENKO, Georges. "Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução no século XX". In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria A. de & SILVEIRA, Maria L. (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, HUCITEC/ANPUR, 1994, p. 51-71.
- BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain (dirs.). *Les régions qui gagnent*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- BAUMANN, Renato. "Uma visão econômica da globalização". In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro, Campus, SOBEET, 1996, p. 33-51.
- BOISIER, Sergio *et al.* "La descentralización: el eslabon perdido de la cadena transformacion productiva con equidad y sustentabilidad". *Cuadernos del ILPES*, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES, nº 36, 1992.
- BOYER, Robert. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris, La Découverte, 1987.
- CANO, Wilson. "Perspectivas para a questão regional no Brasil". *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, (15)2, 1994, p. 312-320.
- CARNEY, John, HUDSON, Ray & LEWIS, Jim (eds.). *Regions in crisis. New perspectives in European regional theory*. London, Croom Helm, 1980.
- CASTELLS, Manuel. "Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas". In: POULANTZAS, Nicos (dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 159-188.
- CHESNAIS, François. "A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século". *Economia e Sociedade*, Campinas, UNICAMP-IE, nº 5, dezembro 1995, p. 1-30.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.
- DELORME, Robert. "L'Etat relationnel intégré complexe (ERIC)". In: BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (dirs.). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, 1995, p. 180-197.
- DECORNOY, Jacques. "Dans le piège des délocalisations". *Le Monde Diplomatique*, Paris, Juillet 1993, p. 3.
- DULONG, Renaud. "A crise da relação Estado/sociedade local vista através da política regional". In: POULANTZAS, Nicos (dir.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 189-212.
- DUNNING, John H. "Multinational enterprises and the globalization of innovatory capacity". *Research Policy*, 23. 1994, p. 67-88.
- ENGELS, Friedrich. "Lettre à Conrad Schmidt". In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Etudes philosophiques*. Paris, Editions Sociales, 1977, p. 242-248 (27 octobre 1890).
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 8ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

³³Lavoratti & Mota, 1995, p. 1-6.

- ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.
- ENGELS, Friedrich. "Carta de Engels a Augusto Bebel". In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. São Paulo, Editora Alfa-Omega, s/d, p. 226-231 (18-28 de março de 1875).
- ESSER, Josef & HIRSCH, Joachim. "The crisis of fordism and the dimension of a 'postfordist' regional and urban structure". **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 13, nº 3, 1989, p. 417-437.
- FRIED, Robert C. "Administrative pluralism and Italian regional planning". In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William (eds.). **Regional policy: readings in theory and applications**. Cambridge, Mass., MIT Press, 1975, p. 695-711.
- FRIEDMANN, John. "The regional policy problem". In: **Regional development policy: a case study of Venezuela**. Cambridge, Mass., MIT Press, 1966, p. 5-19.
- FRIEDMANN, John & WEAVER, Clyde. **Territory and function**. London, Edward Arnold, 1979.
- GABRIELLI, Gerson. "Em defesa da Bahia e do Nordeste". **Folha de S. Paulo**, 19/08/95, p. 1-3.
- GAUDEMAR, J.-P. de. "Débat: L'aménagement du territoire: nouvelles données?". **L'Espace Géographique**, Paris, nº 4, 1989, p. 273-290.
- GILLY, Jean-Pierre & PECQUEUR, Bernard. "La dimension locale de la régulation". In: BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (dirs.), **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris, La Découverte, 1995, p. 304-312.
- GOLDSTEIN, Harvey A. "Regional policies, the State, and the pattern of regional economic development: the case of postwar United States". **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, Poitiers, nº 5, 1990, p. 653-679.
- GORE, Charles. "The State, development and policy formation in developmentalist states". **Newsletter** nº 9, Swansea, University College of Swansea, April 1984, p. 3-9.
- GUNDLACH, Erich & NUNNENKAMP, Peter. "Some consequences of globalization for developing countries". Conferência Internacional 50 anos da FEA-USP: Globalization. What it is and its implications. 23 e 24 de maio de 1996, São Paulo, USP, **Anais...**, p. 172-191.
- HADDAD, Paulo R. "O que fazer com o planejamento regional no Brasil da próxima década?". **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 1, junho de 1989, p. 67-91.
- HALL, Peter. **Urban and regional planning**. Middlesex, Penguin Books, 1975.
- HARVEY, David. "The geography of capitalist accumulation: a reconstruction of the Marxian theory". In: PEET, Richard. **Radical geography: alternative viewpoints on contemporary social issues**. London, Methuen, 1978, p. 263-292.
- HOLLOWAY, John. "Global capital and the National State". **Capital & Class**, 52, Spring 1994, p. 23-49.
- HOLLOWAY, John. "Capital moves". **Capital & Class**, 57, Autumn 1995, p. 137-144.
- JESSOP, Bob. **State theory: putting capitalist states in their place**. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1990, p. 24-47.
- JOHNSTON, R. J. "The State, the region, and the division of labor". In: SCOTT, Allen J. & STORPER, Michael (eds.). **Production, work, territory. The geographical anatomy of industrial capitalism**. Winchester, Allen & Unwin, 1986, p. 265-280.
- KALDOR, Nicholas. "The case for regional policies". **Scottish Journal of Political Economy**, November 1970, p. 337-348.
- KITCHING, Gavin N. "Reification, explanation and regional planning". **Occasional Paper** nº 9, Swansea, University College of Swansea, Centre for Development Studies, 1979.
- KRUGMAN, Paul. "Increasing returns and economic geography". **Journal of Political Economy**, The University of Chicago, v. 99, nº 3, 1991, p. 483-499.
- LAJUGIE, Joseph, DELFAUD, Pierre & LACOUR, Claude. **Espace régional et aménagement du territoire**. Paris, Dalloz, 1979.
- LAUBIER, Dominique de. "Les investissements directs des pays industrialisés depuis 1980". **Problèmes Économiques**, Paris, La Documentation Française, nº 2.370, 6 avril 1994, p. 8-16.
- LAHORATTI, Liliana & MOTA, Paulo. "Nordeste se rebela contra reforma tributária". **Folha de S. Paulo**, 20/07/1995, p. 1-6.
- LINS, Høyêdo N. "Integração econômica e impactos territoriais: o MERCOSUL em questão". **Textos para Discussão**, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Depto. de Ciências Econômicas, nº 15/96, outubro de 1996.

- LIPIETZ, Alain. **Le capital et son espace**. Paris, La Découverte, 1977.
- LIPIETZ, Alain. "Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?". **CEPREMAP n° 8.521**, Paris (Intervention au Séminaire de Lesvos "Spatial structure and social process"), Août 1985.
- LIPIETZ, Alain. "Caractères séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'Etat". **CEPREMAP n° 8.621**, Paris (Intervention ao Colloque "Estado y Economía", Universidad de Antioquia (Medellin)), Septembre 1986.
- MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- MARX, Karl. "O 18 Brumário de Luís Bonaparte". In: **O 18 Brumário e cartas a Kugelman**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 15-143.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **L'ideologie allemande**. Paris, Editions Sociales, 1974.
- MERENNE-SCHOUMAKER, B. "Débat: L'aménagement du territoire: nouvelles données?". **L'Espace Géographique**, Paris, n° 4, 1989, p. 273-290.
- MOULAERT, Frank, SWYNGEDOUW, Erik & WILSON, Patricia. "Spatial responses to fordist and post-fordist accumulation and regulation". **Papers of the Regional Science Association**, v. 64, 1988, p. 11-23.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Saga, 1968.
- NAKANO, Yoshiaki. "Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial". **Revista de Economia Política**, v. 14, n° 4(56), out.-dez. 1994, p. 7-30.
- OECD. **Technology and the economy**. Paris, The Technology/Economy Program, 1992.
- OHMAE, K. "The rise of the Region State". **Foreign Affairs**, Spring 1993, p. 78-87.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa, Livraria Moraes Editora, 1967.
- PETRELLA, Riccardo. "Vers un 'techno-apartheid' global". **Manière de Voir**, Paris, Le Monde Diplomatique, n° 18, Mai 1993a, p. 27-29.
- PETRELLA, Riccardo. "Une même logique inégalitaire sur toute la planète". **Manière de Voir**, Paris, Le Monde Diplomatique, n° 18, Mai 1993b, p. 59-61.
- POSSAS, Mário. "A economia política no Brasil hoje". **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 2 (38), abril-junho 1990, p. 95-115.
- PIORE, Michael J. & SABEL, Charles F. **The second industrial divide**. New York, Basic Books, 1984.
- ROOBEEK, Annemieke J. M. "The crisis in Fordism and the rise of a new technological paradigm". **Futures**, April 1987, p. 129-154.
- SCOTT, A. J. "Flexible production systems and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and western Europe". **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 12, n° 2, 1988, p. 171-186.
- STILWELL, Frank J. B. "Competing analyses of the spatial aspects of capitalist development". **The Review of Radical Political Economics**, v. 10, n° 3, 1978, p. 18-27.
- STORPER, Michael & SCOTT, Allen J. (eds.). **Pathways to industrialization and regional development**. London, Routledge, 1992.
- The Economist*. "Multinationals". June 24th-30th 1995a (Survey).
- The Economist*. "Cities". July 29th-August 4th 1995b (Survey).
- The Economist*. "Single market, single-minded". May 4th-10th 1996a, p. 63-64.
- The Economist*. "Of cranes, aid and unintended consequences". October 5th-11th 1996b, p. 69-70.
- The Economist*. "Germany". November 9th-15th 1996c (Survey).
- THERET, Bruno. "Etat, finances publiques et régulation". In: BOYER, Robert & SAILLARD, Yves (dirs.). **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris, La Découverte, 1995, p. 189-197.
- VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- VERGOPOULOS, Kostas. "L'Etat dans le capitalisme périphérique". **Revue Tiers Monde**, Paris, t. XXIV, n° 93, Janvier-Mars 1983, p. 35-52.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Le capitalisme historique**. Paris, La Découverte, 1987.