

# Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional<sup>1</sup>

---

*Carlos Américo Pacheco*

## **Introdução**

Este artigo trata do desenvolvimento regional brasileiro nos últimos quinze anos e de suas perspectivas, frente às transformações da economia brasileira e internacional. Uma motivação central está por trás do documento: durante este período de estagnação, em vários pontos do país, a palavra crise não era pronunciada. Proponho-me discutir porque este fenômeno era possível e porque o dinamismo dessas regiões não podia e não pode constituir-se como alternativa para a Nação. Busco indicar como este dinamismo localizado era manifestação da estruturação de novas formas de articulação inter-regionais e do país com o exterior. A preocupação é com a emergência de um discurso localista que ancora suas perspectivas não na solução do problema nacional, mas na possibilidade de poder estruturar relações econômicas, com o restante do país e com o mundo, que sejam capazes de referendar uma saída individual para a crise. Em paralelo, procuro responder porque houve continuidade da desconcentração e porque o novo contexto econômico problematiza sua continuidade. Não tanto na forma de reconcentração, mas de fragmentação econômica da Nação.

A retomada da discussão sobre a questão regional brasileira ocorre num contexto bastante distinto daquele que deu origem ao grande debate dos anos cinquenta e início dos 60. Se muitos dos temas analisados naquele momento continuam sendo cruciais para o entendimento da problemática regional do país, é certo que a década de 80 trouxe consigo questões novas, rompendo, ou ao menos abalando, a lógica de integração do mercado nacional que presidiu a configuração do desenvolvimento brasileiro desde o início deste século. Desejo, especialmente, chamar a atenção para uma dimensão poucas vezes mencionada na análise econômica regional: a natureza fragmentada e heterogênea, em termos espaciais, do desenvolvimento econômico recente, tanto no contexto de crise e estagnação do pós 1980 como também nos raros períodos de crescimento que caracterizaram os últimos 15 anos. É este o objetivo maior deste artigo: entender os desafios que se colocam a uma Nação continental como o Brasil, frente a um mundo em mudanças tão rápidas, ditadas muitas vezes pelas estratégias globais das empresas

---

(1) Este artigo sintetiza os principais argumentos desenvolvidos na Tese de Doutorado do autor, Pacheco (1996).

e submetido a um processo de crescente abertura comercial e à reestruturação de seu parque produtivo.

Em geral, a ênfase na avaliação dos problemas regionais dos últimos anos não recaiu sobre este tema, mas sim sobre a questão da desconcentração econômica, em especial da indústria e, mais recentemente, nos desafios em dar continuidade a esta desconcentração, em razão dos dilemas colocados pelo que se denomina “novos requisitos locais”. Desejo, contudo, explicitar a convicção de que a análise que se fez da desconcentração produtiva deixou de lado aspectos importantes das transformações regionais. Em especial, deixou-se de lado qualquer interrogação maior sobre o impacto diferenciado, em cada uma das regiões do país, do tipo de inserção internacional que ia se desenhando e que ganhou intensidade com a abertura comercial do início dos anos 90. Creio que a razão para relegar este aspecto decorreu da dificuldade em compreender o significado deste período, no sentido que não foi apenas uma “década (e meia) perdida”, mas que no decorrer de conjunturas tão distintas presenciamos, muitas vezes passivamente, mudanças estruturais importantes. Ou seja, já estavam em curso processos cujos determinantes não se atinham mais à constituição do mercado interno e à montagem de uma estrutura produtiva integrada, marcada por fortes nexos de complementaridade inter-regional e que, em conjunto com as políticas de desenvolvimento regional e seus mecanismos de incentivos, patrocinavam o crescimento solidário das diversas regiões brasileiras.<sup>2</sup>

Em síntese, se nos anos 80 há continuidade em relação ao processo de integração do mercado nacional, como tão bem exemplificam a maturação dos investimentos previstos no II PND e as políticas de incentivos fiscais, há também algo novo. Parte importante da desconcentração que seguiu ocorrendo já não pode ser explicada por seus antigos determinantes. São os novos processos que colocam em cheque a dinâmica anterior e passam a requerer que se detenha com mais vagar no conceito de integração do espaço econômico nacional. Na verdade, as transformações da economia internacional e as opções de política econômica interna, especialmente a partir da abertura comercial, estão definindo um cenário distinto para a problemática regional brasileira: as implicações – fortemente diferenciadas por região – de uma dinâmica de acumulação de economia aberta ou semi-aberta, como se queira, frente a um quadro de intensa globalização. A isto, deve-se ainda acrescentar o progressivo avanço de um discurso ideológico que proclama soluções autônomas para determinados recortes do espaço nacional, ancoradas em condições locais de competitividade.

Em síntese, nestes últimos anos, em razão das mudanças das estruturas setoriais da indústria, em função da crise, mas também pelas transformações na

---

(2) Ainda que considere esta argumentação essencialmente correta, advirto que a integração do mercado nacional não foi, nem de longe, superada pelo que se assistiu nos anos 80, no sentido de ser substituída – na determinação da dinâmica econômica – por engajamentos autônomos ao mercado internacional.

forma de inserção do país no comércio internacional, atenuou-se em parte a solidariedade inter-regional que foi, no passado, importante mecanismo auxiliar na determinação de altas taxas de crescimento da economia nacional. Há, nesse sentido, uma alteração significativa do sentido do comércio inter-regional e exterior das principais economias regionais. Esta ruptura no padrão anterior tendeu a ser vista apenas do lado da desconcentração produtiva, sem grande preocupação com seu significado para o país enquanto Nação.<sup>3</sup> Ao contrário, em alguns casos foi até saudada como uma nova forma de autonomia regional.<sup>4</sup>

### 1. Dinâmica cíclica e dimensão regional do desenvolvimento recente

Para entender este quadro é fundamental iniciar pela dinâmica cíclica. Isto, não apenas porque esse movimento constitui pano de fundo da análise, mas porque a redução dos graus de concentração pode ser explicada tão somente a partir do que foi a matriz setorial de investimentos da economia brasileira. Este aspecto é relevante porque a desconcentração, no caso brasileiro, tem muito pouco de traslado de plantas ou de sucateamento de antigas áreas industriais. São os novos investimentos que – por razões as mais diversas – moldam o rearranjo espacial da atividade produtiva. Isto vale para o milagre, como também para o II PND, ou para o ajuste exportador da década de 80: esquematicamente, bens duráveis e seus desdobramentos no complexo metal-mecânico, num primeiro momento; depois bens intermediários e bens de capital; por fim, bens intensivos em recursos naturais, processamento de produtos da agropecuária e indústria química. Evidentemente, estes investimentos estariam, num primeiro instante, concentrados no entorno da Grande São Paulo, depois apresentariam uma dimensão mais desconcentrada, até mesmo pelas características técnicas dos processos em questão. Em paralelo, submetida também aos determinantes da dinâmica cíclica e favorecida pelas políticas de incentivos regionais, assistir-se-ia

---

(3) Um dos poucos estudos que chama a atenção para este fato é a pesquisa “Federalismo no Brasil”, realizada pela Fundap. Em um texto derivado deste trabalho, Rodriguez (1994:340) faz uma afirmação que considero central: “O início da década de 90 desvenda uma perspectiva de forte tensão inter-regional, com possibilidade de esgarçamento da Federação, diante da tendência global de inserção regional no mercado mundial a partir de nichos setoriais e espaciais (...) Parece que a tônica da década será dada por: integração ao mercado mundial por nichos de dinamismo regional, confronto inter-regional e debilitamento da unidade nacional.” Lembrança similar, com alguns anos de antecedência, foi feita por Furtado (1992:33-5).

(4) Ver, por exemplo, o Relatório Final da Comissão sobre Desequilíbrios Regionais do Congresso Nacional (Brasil... 1993:28), onde se atribui grande ênfase às alternativas abertas pelo novo contexto econômico, apesar de se indicar os riscos de fragmentação: “Se, por um lado, são as economias do Sul e do Sudeste que se preparam para a concorrência internacional, por outro, a abertura externa da economia brasileira pode acabar com os mercados regionais cativos da indústria do Sul/Sudeste, protegidos pelas barreiras à importação que começam a cair rapidamente. (grifo no original!) Desta forma as regiões periféricas podem se liberar do domínio do Sudeste buscando parceiros externos; o que levaria a uma despolarização econômica, com efeito favorável de desconcentração mas risco de fragmentação regional (grifo meu)”.

uma consolidação da integração econômica no segmento de bens de consumo leves, movimento que dependia da forma como a grande empresa implementava suas estratégias de ocupação do mercado nacional.

Nos anos 70, como consequência da política econômica, os indicadores apontam o avanço da indústria em praticamente todas regiões e principais estados brasileiros, inclusive no Rio de Janeiro e São Paulo, que reduziram suas participações relativas no total nacional:

- o Norte, em função da Zona Franca de Manaus e do Programa Grande Carajás;
- o Nordeste, onde se destacam o Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, a cloroquímica de Alagoas e Sergipe e a chamada “nova indústria” nordestina, constituída com apoio dos incentivos fiscais do sistema 34/18-FINOR;
- o Centro-Oeste, especialmente pelo crescimento da agroindústria;
- no Sudeste, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo ampliaram suas participações no VTI nacional sobretudo devido ao crescimento da siderurgia e da indústria de papel e celulose, além da instalação da FIAT em Betim;
- o Sul vai gradativamente ampliando sua participação, devido ao crescimento da metal-mecânica, especialmente da indústria de equipamentos agrícolas do Rio Grande do Sul, do Pólo Petroquímico de Triunfo e da indústria de calçados também neste estado, da têxtil de Santa Catarina, da indústria de papel e celulose do Paraná e Rio Grande do Sul e, por fim, pelo acelerado processo de integração da agropecuária com a agroindústria nos três estados.<sup>5</sup>

Os anos 80 e o início da década de 90, ao contrário do período anterior, marcam a mais longa e grave crise da história do Brasil contemporâneo. A recessão e a elevação do desemprego do início e fim desse período assumiram uma dimensão até então desconhecida. Os resultados médios destes anos apenas não foram menores por conta do crescimento do período 1984/86, quando a economia beneficiou-se da recuperação patrocinada inicialmente pelas exportações e, na seqüência, pelos efeitos do Plano Cruzado. Um exame da política econômica revela um conjunto muito variado de tentativas de ajustes, com conjunturas muito diversas, cobrindo desde as iniciativas heterodoxas de 1979/80; a recessão de 1981/83; o início da recuperação via exportações (1984/85); o Cruzado (1986); uma série de tentativas de estabilização entrecortadas de novas acelerações inflacionárias entre 1987/89; a recessão de 1991/93, no contexto da abertura comercial do país; até chegar ao Plano Real. Fica claro que a tônica destes 15 anos é de alternância entre ciclos curtos de recuperação e crescimento. Não há, na verdade, qualquer padrão. Se é possível falar, em termos gerais, de conjunturas tão distintas, a característica da economia brasileira que mais se evidencia é que a “queda acentuada do ritmo de crescimento (...) indica o esgotamento de um padrão que lhe conferiu impressionante dinamismo ao longo

---

(5) Acerca destes processos, ver, entre outros, Diniz (1993) e Negri (1994).

de todo o período da moderna industrialização, particularmente após meados dos anos 50.”(Carneiro, 1991:38).

Ao romper com uma longa trajetória de crescimento, o que estes anos trazem à tona é um comportamento cronicamente instável. Apesar de estar recortado de períodos de recessão, recuperação, estagnação do produto, nova recessão e recuperação, apesar portanto desta pretensa semelhança formal com os binômios recuperação/recessão, não se deve concluir por qualquer analogia com os ciclos anteriores. Não há uma dinâmica cíclica de acumulação comandada endogenamente, quer pelo setor de consumo duráveis, quer pelo gasto público ou pela indústria pesada. As questões-chaves destes anos foram o ajustamento externo e as restrições que este ajuste impôs à condução da política econômica. Sintoma disto é que mesmo os curtos períodos de crescimento não foram capazes de alavancar o investimento, sendo muitas vezes determinados por impulsos pontuais na demanda agregada; gerados, por sua vez, ou por condições favoráveis de comércio exterior, ou por surtos de consumo derivados da estabilização momentânea do nível de preços. Pior, estas melhorias pontuais mostraram-se insustentáveis a médio prazo, porque traziam à tona a incompatibilidade entre o crescimento e a geração de superávits comerciais para fazer frente ao ajuste externo.

Aqui, a questão é identificar o significado que essa trajetória assumiu para as distintas regiões. Para este fim, é menos relevante o sentido das tentativas de ajuste macroeconômico de cada conjuntura. O fundamental é inquirir sobre suas conseqüências estruturais, se é possível pensar nestes termos para os últimos anos. Neste aspecto, o central é discutir as novas formas de inserção internacional do país, bem como salientar que esta trajetória rompeu os nexos de solidariedade inter-regionais, determinados pela montagem de estruturas produtivas complementares e pelo baixo grau de abertura comercial.

Quero, sobretudo, chamar a atenção para a importância, nos anos 80, da dissociação entre as decisões de inversão públicas e privadas. Com isto, o investimento torna-se muitas vezes um ato isolado, desconectado do desempenho global da economia, determinado em algumas ocasiões pela possibilidade de inserção localizada no comércio internacional, onde quer que se revelem condições de competitividade. Aqui reside o argumento que considero chave para a análise regional: não se deixou de assistir a um significativo esforço exportador, que em alguns setores – poucos, é verdade, e na maioria calcados no processamento de recursos naturais – esteve ancorado em condições efetivas de competitividade. Alguns destes setores faziam parte do rol de investimentos do II PND. O fundamental é reter que este desempenho exportador atenuou os efeitos depressivos da crise dos anos 80, sendo contudo incapaz de representar uma opção macroeconômica sustentável para um novo padrão de articulação da indústria, inclusive pelas dimensões continentais do país e, sobretudo, em razão

do grau de internacionalização de nossa economia e do papel que o capital estrangeiro desempenhou aqui nessa década.

## **2. Desconcentração econômica e transformações das estruturas produtivas regionais**

Os dados disponíveis do PIB regional permitem formar um quadro geral do sentido da desconcentração produtiva na década de 80. O exame destes números revela, em primeiro lugar, o conhecido quadro de baixo dinamismo: entre 1980 e 1994, a taxa média de crescimento do PIB nacional foi de apenas 1,7% a. a., muito próxima ao crescimento médio da população. Em segundo lugar, revela também um processo de continuidade da desconcentração produtiva, com redução do peso do Sudeste, ao menos até 1990, em razão do menor crescimento de São Paulo e da taxa negativa do Rio de Janeiro. Este panorama deve ter sofrido uma pequena reversão entre 1990 e 1994, período em que provavelmente a economia do Sudeste apresentou um desempenho melhor que as demais regiões.<sup>6</sup>

Na verdade, mais que o baixo dinamismo, o que mais afeta o comportamento diferenciado dos PIBs regionais – em razão das distintas estruturas produtivas – é a alternância entre períodos de retração e de recuperação. Evidentemente, este tipo de performance reflete-se com grande intensidade no segmento de duráveis e, em menor grau, no de bens não duráveis de consumo. Seus efeitos sobre os bens intermediários são menos sentidos, à medida que estes, em média, contam com graus mais elevados de participação nos mercados externos. A dinâmica agrícola, por sua vez, segue outros parâmetros: de um lado está sujeita às variabilidades próprias do setor – tanto de preços quanto de quantidades –, de outro é fortemente exportadora, ainda que a agroindústria alimentar se oriente pelo desempenho dos bens salários. Como seria de se esperar, as regiões com bases industriais mais complexas, com grande peso da produção de duráveis e de bens de capital, refletem de forma mais acentuada qualquer variação da atividade econômica. Não é este fato que nos interessa mais de perto, mas as eventuais mudanças estruturais desses anos. Aqui quero salientar que ainda estava em curso uma tendência à desconcentração espacial da produção, tendência que paulatinamente perde fôlego, acompanhando a desaceleração do investimento.<sup>7</sup>

---

(6) Os números disponíveis para o PIB regional pós 1985 são notoriamente deficientes, como já apontaram vários órgãos estaduais de estatística. De qualquer modo, na ausência de alternativas, valho-me dos números indicados pelo Programa de Estudos dos Estados da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV, tendo apenas feito a estimativa de crescimento do PIB do Rio de Janeiro para o período 1990/94. (Pacheco, 1996: 104-5, notas 164 e 165).

(7) De forma análoga à década de 70, a evolução da agropecuária novamente contribuiu para a desconcentração econômica, quer por ter crescido mais que a média da indústria, quer por ter favorecido um conjunto de inversões nas áreas de fronteira (Pacheco, 1996:107-25).

A evolução da indústria de transformação é um retrato destes anos. A taxa média de crescimento entre 1980 e 1994 foi de apenas 0,5% ao ano para o Brasil. No caso de São Paulo, em função da queda mais acentuada do nível de atividade nos períodos recessivos, estes números são virtualmente zero. E mesmo que a concentração em São Paulo tenha sido novamente reduzida, o desempenho periférico também mostrou-se acanhado. Em termos macrosetoriais, configurou-se um comportamento bastante distinto dos anos 70, quando as categorias de indústria que mais cresceram foram os segmentos produtores de bens de capital e de bens duráveis de consumo. Nos anos 80, o melhor desempenho ficou por conta das atividades com forte presença na pauta de exportações, como papel e celulose, química, borracha, metalurgia e produtos agroindustriais. A indústria extrativa é um dos poucos exemplos de crescimento, devido ao aumento e diversificação da produção de insumos de origem mineral.<sup>8</sup>

Um balanço do desempenho industrial na década de 80, nas palavras de Suzigan (1992:93), indica que “a produção de bens intermediários foi dinamizada pela exportação, principalmente das indústrias de papel e celulose, química-petroquímica, de produtos de borracha (pneumáticos) e metalúrgica. O crescimento da produção dos não duráveis de consumo, por sua vez, foi impulsionado pela demanda interna, menos elástica em relação à renda, de produtos farmacêuticos e alimentares, bebidas e fumo. Entretanto, outros gêneros industriais produtores de bens não duráveis de consumo tiveram um desempenho negativo (tais como têxtil, vestuário e calçados), apesar de terem orientado uma parcela crescente da produção para o mercado internacional, o que permite avaliar a forte compressão da demanda por esses bens no mercado interno nos últimos dez anos. O mesmo se pode dizer, dentre os bens de consumo duráveis, da produção de automóveis”.

No caso da indústria de transformação, a desconcentração continuou tendo, até 1990, dois sentidos: de um lado as regiões Norte, Centro-Oeste, os estados da Bahia, Paraná e Minas Gerais; de outro o interior de São Paulo. A maior participação destas regiões no total nacional é a contrapartida do menor peso da Área Metropolitana de São Paulo e do estado do Rio de Janeiro. Já nos anos 90, os índices da produção física indicam, inicialmente, um movimento de queda da produção na Grande São Paulo, tal como qualquer período fortemente recessivo. Na retomada, após 1993, a indústria da metrópole paulista cresce a taxas médias bem mais acentuadas que as demais regiões brasileiras, sobretudo em função do melhor desempenho da automobilística, recuperando a mesma

---

(8) A indústria extrativa apresentou um desempenho muito superior à média das demais atividades produtivas, retratado pelo aumento relativo do índice do produto real de 108%, entre 1980 e 1994, ou seja, uma taxa média anual de 5,4%, contra 0,5% da indústria de transformação. Este fato é consequência do sensível avanço da extração de petróleo e gás natural e do incremento da produção mineral patrocinado pela província de Carajás, beneficiando especialmente os estados do Rio de Janeiro e do Pará (Pacheco, 1996:134-40).

participação que tinha em 1990. Em termos nacionais, a grande diferença, em relação aos períodos anteriores, é a indicação dos índices da PIM/PF de crescimento da indústria do Sul do país, sobretudo no Rio Grande do Sul, bem como de Minas Gerais; em contrapartida, Bahia, Rio de Janeiro e as demais regiões brasileiras (Centro-Oeste e Norte) perdem participação (Tabela 1).<sup>9</sup>

Tabela 1  
Distribuição espacial do VTI da indústria de transformação(\*)  
Brasil segundo regiões e estados selecionados - 1970/1995

Regiões e Estados	1970	1975	1980	1985	1990*	1995*
Nordeste (menos BA)	4,2	4,5	4,4	4,8	4,3	4,3
Bahia	1,5	2,1	3,1	3,8	4,0	3,7
Minas Gerais	6,4	6,3	7,8	8,3	8,1	8,8
Rio de Janeiro	15,7	13,6	10,2	9,5	9,8	8,8
São Paulo	58,1	55,9	54,4	51,9	49,2	49,9
a) Grande São Paulo (**)	43,4	38,8	34,2	29,4	26,2	26,6
b) Interior (**)	14,7	17,1	20,2	22,5	23,0	23,3
Paraná	3,1	4,0	4,1	4,9	5,7	5,9
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,2	4,3
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,9	7,9	7,7	8,7
Outros Estados	2,1	2,8	4,2	5,1	7,0	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(\*) Os percentuais referentes aos anos de 1990 e 1995 foram estimados com base na distribuição regional do VTI de 1985 e nos índices de crescimento da PIM/PF;

(\*\*) Para 1990 e 1995, as participações da metrópole e do interior de São Paulo foram estimadas a partir do valor adicionado calculado pela Secretaria da Fazenda do Estado, com os valores de 1995, tendo por referência os dados de 1994.

Fonte: Pacheco (1996:76). Dados Brutos: IBGE. Censos Industriais de 1970, 1975, 1980 e 1985; Índices da Produção Física da PIM/PF de 1985 a 1995.

Um aspecto importante desse processo de desconcentração é o crescimento do interior de São Paulo, no que já foi batizado de “interiorização da indústria paulista”. Como evidenciaram vários autores (Negri, 1994; Cano, 1988), este fenômeno foi determinado por um conjunto relativamente amplo de fatores, entre os quais convém destacar: os incentivos às exportações que dinamizaram a agroindústria do estado, abrindo mercados para produtos dos complexos soja, café, laranja, carne, algodão e cana-de-açúcar; o Proálcool também implicou num forte estímulo à produção agroindustrial de São Paulo, uma vez que o estado responde por dois terços da produção nacional e concentra a maior parte da produção de equipamentos; os investimentos estatais na siderurgia e refino de petróleo, como a REPLAN em Paulínia (1972), a Refinaria Henrique Lage em São José dos Campos (1980) e as várias ampliações da Refinaria Presidente Bernardes e da Siderúrgica COSIPA em Cubatão; a concentração de vários centros de

(9) Os dados da produção física, pela própria construção das amostras da PIM/PF, permitem apenas uma primeira leitura do desempenho regional. As conclusões que aponto para este período, também baseiam-se em estudos e informações estatísticas setoriais. Ver, Pacheco (1996:125-95).



pesquisas no interior, como a UNICAMP, o CPqD da Telebrás ou o CTI, favorecendo a instalação de empresas de eletro-eletrônico em Campinas, o que também ocorreu em menor grau em São José dos Campos, no setor aeronáutico, em função do CTA; as políticas estaduais de interiorização da indústria e de atração por parte dos municípios derivaram elevados investimentos em infraestrutura, especialmente em transportes; a política ambiental e o fortalecimento das atividades sindicais na Grande São Paulo, aliados ao surgimento de “deseconomias de aglomeração”, tenderam a inibir novos investimentos na metrópole e tornar o interior mais atrativo; a densidade urbano-industrial prévia do interior de São Paulo – em parte herança do período cafeeiro – foi outro estímulo a manter, no estado, parte considerável dos novos investimentos privados.

Na verdade, após 1980, a principal característica da economia brasileira foi a instabilidade e o baixo crescimento, num quadro radicalmente distinto da década anterior. Assim, é preciso examinar com cautela os resultados da Tabela 1, que apresenta o peso relativo de cada região no total do VTI nacional. Isto, porque os dados da participação relativa encobrem o fato das taxas de crescimento terem sido muito diferentes nos dois períodos. De fato, o que melhor distingue estas décadas, e que é fundamental para esta análise, é que nos dez primeiros anos a indústria brasileira cresceu significativamente, ampliando a capacidade produtiva e patrocinando uma forte desconcentração espacial em decorrência da localização dos novos investimentos. Entre 1980 e 1985, contudo, os índices de produto real são, em geral, negativos. Com exceção dos gêneros de papel e papelão, química e produtos alimentares, todos os demais apresentam queda da produção corrente. A desconcentração que ocorre é um resultado da redução mais acentuada da produção em São Paulo, sobretudo na Metrópole, e Rio de Janeiro, frente aos demais estados. Entre 1980 e 1994, de acordo com os índices disponíveis, a indústria brasileira praticamente não cresceu e a produção de São Paulo manteve-se no mesmo patamar. A desconcentração da produção corrente é conseqüência de a indústria localizada nestes estados crescer a um ritmo inferior à média nacional, durante os anos de recuperação, e declinar a taxas maiores nos anos de recessão. A estas oscilações soma-se o fato de que os poucos setores com acréscimo de capacidade produtiva estiveram majoritariamente localizados fora do Rio de Janeiro e de São Paulo, especialmente da Área Metropolitana de São Paulo.

Há muitos exemplos da complexidade que assumiu esse processo de desconcentração. E fica evidente, quando se discute seus principais determinantes, que o rearranjo espacial da indústria não pode ser apreendido apenas pelo exame da mudança relativa da produção corrente. Dois aspectos, em especial, chamam a atenção, quando se examina o principal sentido desse movimento, que é exatamente a perda de peso relativo da Grande São Paulo (Pacheco, 1993).

Em primeiro lugar, vale insistir que quando o investimento atinge taxas elevadas, a desconcentração pode ser identificada com novas unidades produtivas. Em um número muito restrito de casos, a indústria já instalada na Grande São Paulo sofreu concorrência direta de outras alternativas de localização. Assim, a desconcentração relativa deve ser explicada, desde o final da década de 70, no contexto do que foi a matriz setorial de investimentos, quer no contexto do II PND, quer no ajuste exportador da década de 80: prioritariamente insumos básicos, bens intermediários, bens intensivos em recursos naturais, agropecuária, etc. Evidentemente, a maioria desfavorável à Grande São Paulo.

Em segundo lugar, é preciso lembrar que grande parte das empresas instaladas na Área Metropolitana de São Paulo realizou, ao final dos anos 80 e início dos 90, um significativo ajuste em suas plantas. Ainda que este ajuste, em muitos casos, revelasse uma mera acomodação às orientações da política econômica, ele conduziu a ganhos acentuados de produtividade, ampliação do peso dos mercados externos e importantes mudanças organizacionais. Para as empresas que também possuíam unidades fora da metrópole, o ajuste seguiu a lógica de racionalizar atividades, dentro de estratégias que buscavam levar em conta aspectos em que a Grande São Paulo não poderia ser igualada. Este é o caso da existência de um mercado de mão-de-obra altamente qualificado, dificilmente encontrado em outras regiões. Na inexistência de pressões para sucatar plantas já instaladas, a estratégia foi de alterar o *mix* de produtos e de atividades (produtivas, de pesquisa e de controle de qualidade, ou mesmo administrativas) que realizavam na área metropolitana, de maneira a adequar-se às exigências da conjuntura. Isto significa que os resultados relativos da produção corrente só revelam uma pequena parte das transformações recentes, muitas das quais são internas às empresas.

Fica evidente que esses movimentos espaciais da indústria brasileira na década de 80 e no início dos anos 90 não se explicam por uma única causa. Uma tentativa de relacionar estas diversas determinações do processo de desconcentração deve chamar a atenção ao menos para os seguintes pontos:

- os investimentos do final dos anos 70 ainda repercutiram, na década seguinte, sobre a configuração regional da indústria, trazendo consigo um forte componente de desconcentração. Isto é especialmente válido para o segmento de bens intermediários, do qual a química e a extrativa mineral são os melhores exemplos;
- o esforço exportador possibilitou alternativas localizadas de dinamismo que, apesar de incapazes de ancorar um novo padrão de crescimento, foram importantes para algumas regiões, a exemplo dos investimentos em papel e celulose, extrativa mineral ou siderurgia, em que os maiores beneficiários foram o Espírito Santo, Pará e Maranhão;
- acentuaram-se as tendências das novas atividades industriais em se localizarem fora das áreas metropolitanas, fugindo das “deseconomias de aglomeração” das

grandes cidades, processo que guarda forte sintonia com o perfil setorial do investimento dos anos 80, de pequena monta e na maioria das vezes em setores intensivos em recursos naturais;

- um determinante específico do processo de desconcentração recente foi o impacto diferenciado da crise sobre as estruturas econômicas regionais, acentuando os aspectos mais problemáticos exatamente nas áreas de maior densidade industrial;
- à medida que os investimentos governamentais iam maturando e não eram substituídos por políticas ativas e, ao contrário, a privatização e a crise fiscal reduziam a intervenção pública, a desconcentração perdia fôlego. Isto foi especialmente importante para a economia nordestina, dado que a desconcentração passava a beneficiar sobretudo o Sul do país, o próprio Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e o Centro-Oeste;
- por fim, é necessário ter em conta o ajuste microeconômico, que traz consigo uma série de impactos referentes à localização da produção, nem sempre captados pelas estatísticas correntes, a exemplo da tendência a reforçar a relação entre fornecedores e as empresas montadoras, ou o rearranjo de *mix* de produto e linhas de produção derivados da maior focalização das atividades.

O resultado global desses 15 anos não deixou de ser uma sensível alteração na dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro. Houve continuidade da desconcentração econômica da década anterior, ainda que de forma menos intensa, e foram a Região Metropolitana de São Paulo e o estado do Rio de Janeiro os que mais perderam peso na indústria. Em paralelo, essa trajetória mostrou uma crescente heterogeneidade no desenvolvimento interno das regiões brasileiras, com o surgimento de “ilhas” de produtividade em quase todas as regiões, crescimento relativo das “antigas periferias” nacionais e uma importância maior do conjunto das “cidades médias”.

### **3. O comércio exterior no contexto da desconcentração produtiva**

Após 1980, o aumento das exportações foi um fenômeno generalizado para as distintas atividades econômicas, inclusive com a ampliação do peso dos manufaturados, que passaram a representar mais da metade da pauta de comércio exterior. Em termos nacionais, ainda que essa estratégia de ajuste tenha mostrado limites enquanto opção macroeconômica, a característica do período é de aumento dos coeficientes setoriais de exportação, sobretudo da indústria, com parcela crescente da produção sendo destinada ao mercado internacional. Evidentemente, em algumas economias regionais as exportações apenas substituíram a demanda interna. Mas, saliento que esse aumento foi importante para muitas regiões, inclusive para o interior do Estado de São Paulo e muitas áreas “periféricas”. Na

verdade, a avaliação do significado regional do esforço exportador permite compreender melhor o sentido que assumiram certas “especializações” regionais.

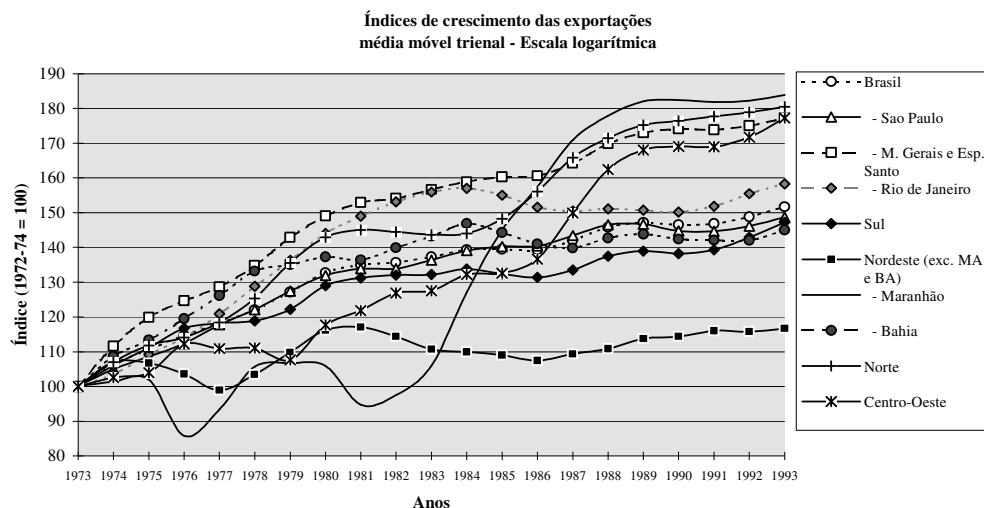
O impacto regional desse processo não poderia deixar de ser heterogêneo, como resultado da própria diferenciação das condições setoriais de competitividade e de seus distintos coeficientes de exportação. Isto evidencia que, apesar de frustrada enquanto articulação de um novo padrão de crescimento, a trajetória de ajuste não foi irrelevante para o desempenho de regiões específicas. Ao contrário, houve crescimento absoluto das exportações em quase todas as regiões do país, entre o início da década de 80 e os anos 90, com uma pequena queda relativa da participação de São Paulo, sobretudo pelo aumento das exportações originárias do Centro-Oeste, Maranhão, Norte e Minas Gerais.

Esse desempenho exportador, visto região a região, esteve condicionado à performance geral das exportações brasileiras: isto implicou, em quase todos os casos, em coeficientes de exportação crescentes até 1985 e declinantes a partir desta data, quando calculados em dólares correntes. Ocorre que os coeficientes são bastante distintos entre as diversas regiões brasileiras. A abertura comercial de São Paulo, pelo seu peso e diversificação da pauta, é um retrato da situação brasileira, não se diferenciando muito da média nacional. Mas o impacto do crescimento das exportações é evidente nos seguintes casos: Minas Gerais, Espírito Santo, Pará, Maranhão e os estados da região Sul. O Gráfico 1 sintetiza estes argumentos ao retratar os índices de crescimento das exportações regionais no período 1972 a 1994, avaliadas em dólares correntes. A evolução da média móvel trienal destes índices salienta exatamente o maior crescimento das exportações destas regiões e estados, vis-à-vis ao restante do país. Fica evidente que são as exportações do Nordeste (exclusive Maranhão e Bahia) aquelas que apresentaram menor dinamismo. Esta tendência não seria muito diferente, caso tomássemos como base não o início da década de 70, mas os anos iniciais da década de 80. Neste caso, o gráfico evidenciaria o forte crescimento das exportações do Maranhão, Centro-Oeste e Norte, nesta ordem, e em menor medida de Minas Gerais e Espírito Santo.<sup>10</sup>

#### Gráfico 1

---

(10) Um exame das pautas de exportação regionais evidencia tanto as “especializações” regionais, quanto a maior diversificação das exportações do Sul e sobretudo de São Paulo. Em algumas regiões, chama atenção que um número limitado de itens, em geral de produtos homogêneos, responde pela quase totalidade do comércio exterior. Ver, Pacheco (1996: 219 e segs.)



Um balanço destas alterações deixa claro que o ajuste exportador da década de 80 e início dos anos 90 modificou completamente o sinal da balança comercial de São Paulo, que era deficitário até meados dos anos 70 e tornou-se superavitário nos 80, com equilíbrio entre importações e exportações nos anos iniciais da década de 90. A existência de saldos positivos no comércio exterior foi reforçada no caso das economias de Minas Gerais e Sul do país, que também apresentavam saldos mais elevados na metade dos anos 80; enquanto foram sendo construídos superávits comerciais no caso do Pará, Maranhão, Espírito Santo e Centro-Oeste. O desempenho da economia nordestina é que reflete uma mudança mais problemática: desaparece o superávit que mantinha nas operações externas, quando se exclui desses números as exportações de Maranhão e Bahia.

Vistos em conjunto com os dados disponíveis para o comércio inter-regional, de 1975 a 1985, estes resultados revelam uma significativa inversão no tipo de articulação que as economias regionais mantinham entre si e com o exterior. Um aspecto em particular merece destaque: o saldo comercial de São Paulo com as demais regiões do país perde importância para a economia paulista, sendo substituído, até 1985, pela demanda externa. Esta redução do superávit interno decorre de que o estado apresenta agora um equilíbrio maior nas operações comerciais internas ao Sudeste, sobretudo Minas Gerais e bem como com a Bahia, além de déficit nas trocas com o estado do Amazonas e redução do superávit com o Sul do país. Continua havendo superávits crescentes nas trocas com o Norte (exceto Amazonas), Nordeste (exceto Bahia) e Centro-Oeste. A grande reversão que ocorre em São Paulo é a transformação de seu déficit exterior

em superávit, até 1985, e depois equilíbrio nas trocas internacionais.<sup>11</sup> Essa tendência representa uma ruptura significativa da articulação inter-regional anterior que, inclusive, suscitou a tese de que os estados superavitários transferiam para a economia paulista seus excedentes de comércio exterior, “financiando” sua industrialização.<sup>12</sup>

#### 4. Os determinantes da desconcentração produtiva

Compreender de forma sintética e dar sentido analítico à desconcentração econômica dos últimos anos não é uma tarefa simples porque este processo revela-se bastante complexo, diferenciado segundo setores de atividade e seus determinantes não se restringem a um ou outro aspecto particular. Na verdade, tal como foi a trajetória anterior a 1970, o entendimento da mudança nas estruturas produtivas das diversas regiões só pode ser realizado à luz de sua natureza complexamente determinada. Entre os fatores que condicionaram este processo estão: o deslocamento da fronteira agrícola e mineral; o processo de integração produtiva do mercado nacional; o perfil relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro; o surgimento de “deseconomias de aglomeração” e pressões ambientais nas áreas intensamente industrializadas; as próprias políticas de governo (a política econômica, as políticas de desenvolvimento regional, as diretrizes setoriais e o investimento do setor produtivo estatal); e, por fim, já na última década, os impactos diferenciados da crise econômica e da orientação exportadora, bem como o ajuste microeconômico das novas formas de organização da grande empresa.

Frente a esta relação de fatores, duas perguntas têm freqüentado a mente dos analistas. Primeiro, porque este momento da integração do mercado nacional foi contemporâneo de um intenso processo de desconcentração, se até então a unificação do mercado havia sido identificada com a concentração da produção material em São Paulo? Segundo, como dar sentido analítico ao entendimento deste processo, fugindo de uma interpretação descritiva que arrola uma lista de fatores explicativos?

Há na tentativa de interpretar a problemática da desconcentração industrial, basicamente, dois percursos analíticos. Um primeiro, em que o enfoque é fortemente influenciado pelos estudos dos processos de “reversão da polarização” ocorridos nos países desenvolvidos. Um segundo, que deriva de abordagens mais abrangentes que, sistematicamente, iriam ampliar o leque dos argumentos explicativos da desconcentração, para perguntarem, ao final, se é

---

(11) Para uma análise do comércio inter-regional no período 1975 a 1985. Ver, Pacheco (1996:198 e segs.)

(12) Uma crítica a este ponto de vista encontra-se em Cano (1985:205 e segs.).

possível formular uma abordagem consistente que permita avaliar teoricamente a situação regional brasileira.

O primeiro conjunto de interpretações procurava associar as chamadas “polarizações reversas” com o surgimento de “deseconomias de aglomeração” derivadas do crescimento urbano-industrial nas grandes cidades, em paralelo ao desenvolvimento de novas economias de aglomeração em outros espaços urbanos. Para os autores que inicialmente trataram esse tema, o Brasil seria o primeiro caso de “reversão da polarização” entre os países em desenvolvimento. Aqui, como já indicou Azzoni (1986), a questão central do debate residia exatamente no fenômeno das economias de aglomeração.

Não creio, contudo, que este conceito reúna em si os requisitos para explicar a desconcentração espacial da economia brasileira. Não porque não tenham ocorrido pressões de custo para o deslocamento de atividades realizadas nas metrópoles, ou porque não houvessem alternativas locacionais mais atrativas para a instalação industrial. Ambos estes fatos ocorreram e foram determinantes para as possibilidades de desconcentração produtiva. Mas sua dimensão foi muito mais microlocacional e limitada regionalmente do que abrangente o suficiente para explicar a desconcentração que se verificou no país. É em especial nesse sentido que a tese de Azzoni é particularmente correta, ainda que não leve em conta um conjunto muito mais amplo de questões que estiveram por trás da chamada “interiorização” da indústria paulista. É a dificuldade de ancorar uma explicação abrangente a partir deste referencial que fez com que grande número de economistas paulatinamente incorporassem outras dimensões analíticas.<sup>13</sup> Estas observações são importantes porque auxiliam a qualificar o sentido da desconcentração que ainda se presenciou nos anos 80 e também no início dos anos 90. Alguns pontos merecem atenção.

Em primeiro lugar, há desconcentração mas não reversão da polarização, porque não existem alternativas de polarização externas a São Paulo. Neste sentido, a formulação de uma certa “dialética” entre economias de aglomeração versus desaglomeração, para explicar a desconcentração, parece-me um argumento extremado para a realidade brasileira.<sup>14</sup> Há aqui que perceber que o desenho concentrado que assumia a indústria nacional tem muito a ver com a história regional prévia. Ou seja, o espaço não é uma continuidade, tal como transparece nos modelos tradicionais, em que os fatores locacionais e aglomerativos definem alternativas variadas. Na verdade, a construção do espaço econômico nacional só pode ser totalmente entendida no âmbito do processo de integração do mercado interno e da política econômica, lato sensu. As empresas,

---

(13) Ver, especialmente, os seguintes trabalhos: Cano (1995); Diniz (1991) e Guimarães Neto (1995).

(14) Combina-se neste caso a idéia do surgimento de economias de aglomeração em certos recortes regionais, com as deseconomias em outros espaços, derivando a possibilidade teórica da desconcentração. Ver, Diniz & Lemos (1989:165).

neste sentido, não se movem num vazio. Foi o Estado, especialmente no caso brasileiro, através do câmbio, do crédito, dos inúmeros incentivos e diferenciais tributários, além da infra-estrutura, que auxiliou a moldar as condições de desenvolvimento regional recente. Todas sobredeterminadas pela história prévia das regiões, notadamente de seu “núcleo” industrial, quer do ponto de vista do potencial de acumulação, quer em termos das trajetórias de desenvolvimento e urbanização de cada região.

Em segundo lugar, voltando ao outro componente que considero central, quero dizer que há desconcentração sim, mas que ela se manifesta mais sob a forma de uma flagrante fragmentação da economia nacional, do que no crescimento solidário das regiões, com acréscimo de capacidade produtiva nos principais espaços econômicos da Nação. Isto significa que a trajetória da economia brasileira nos anos 80 e 90 sobredeterminou as possibilidades regionais, circunscrevendo-as, no que tinha de dinâmico, aos poucos incentivos ao incremento da atividade exportadora. O que, repito, foi crucial para a continuidade da desconcentração. E mais, foi um componente que rompeu – ou que ao menos problematizou – as formas de encadeamento intra-setorial e inter-regionais que estavam na base da história industrial do país, até 1980. Quero com isto enfatizar o fato de que o dinamismo de algumas regiões não encontrou correspondência no desempenho agregado da economia nacional.

Têm certa razão os autores que indicam uma redução do ritmo da desconcentração em função da paralisia dos investimentos e, também, pelo fato de que a desconcentração econômica no Brasil quase sempre foi movida mais pelas distintas opções locacionais das novas plantas industriais e áreas de expansão agrícola, do que por desmobilização de investimentos em áreas maduras.<sup>15</sup> Mas, como diz Barjas Negri (1995:15), se “há razão sobre o menor ritmo da desconcentração, esta ainda continuou sendo dominante ao longo dos anos 80 e os bloqueios à sua continuidade não se prenderam ao surgimento de novos determinantes decorrentes da atualização tecnológica do parque produtivo. Ao contrário, a desconcentração prevaleceu, sobretudo, em virtude do perfil setorial do investimento dos anos 80, fortemente associado a bens intensivos em recursos naturais e típicos do padrão industrial da II Revolução Industrial.” Essa é a questão chave, para a qual buscamos chamar a atenção em textos anteriores (Negri & Pacheco, 1993). Foi a natureza da inserção internacional do país, através de produtos manufaturados padronizados na sua maioria ligados ao processamento de recursos naturais, que determinou o perfil dos poucos investimentos destes últimos 15 anos, parte dos quais responde à maturação das metas do II PND. Mesmo com um investimento agregado baixo, este tipo de

---

(15) Creio já ter demonstrado que há de fato desconcentração também neste período. Na verdade, não vejo razão nos argumentos que identificam uma total paralisia neste processo, ainda que tenham razão os autores que indicam os limites estreitos dessa desconcentração pontual e pífia.



aumento de capacidade produtiva acabaria por resultar em continuidade da desconcentração.

Quero ainda retomar a questão dos múltiplos determinantes da desconcentração e de como entendê-la teoricamente, se isto é possível. Mais que qualquer outro aspecto, é útil destacar uma dimensão deste processo: o papel central do processo de integração produtiva do mercado nacional, amparado pelo Estado, contemporâneo da maturação do padrão industrial baseado no complexo metal-mecânico-químico e com forte presença de investimentos acoplados à base de recursos naturais. São estas circunstâncias históricas que dão unidade à análise. O significado disto transparece com clareza quando se qualifica os momentos que caracterizaram a desconcentração nas décadas de 70 e 80. São os diferentes perfis setoriais do investimento de cada conjuntura que permitem compreender seu impacto regional. Ao fim dos anos 70, com desdobramentos que se manifestariam na década seguinte, foram decisivos os investimentos do setor produtivo estatal, ou os induzidos por este, e destinados a completar a estrutura industrial. Ao seu lado, os incentivos regionais patrocinavam a expansão simultânea da indústria de bens de consumo leve, sancionando a integração do mercado nacional. Nos anos 80, ao contrário, a paralisia do investimento bloqueava um movimento mais intenso de desconcentração; mas, ao mesmo tempo, o ajuste econômico abria alternativas de inversão pontuais nos setores aptos a beneficiar-se com os estímulos à exportação. Muitas destas alternativas mostraram-se importantes em termos regionais.

Ou seja, especificamente para o período posterior a 1980, quero salientar o papel que assumiu a inserção pontual da economia brasileira em alguns segmentos do comércio internacional. Saliento este fato, exclusivamente porque estas foram as poucas atividades dinâmicas do período e também porque iriam beneficiar de forma diferenciada as diversas regiões do país, favorecendo a desconcentração. Aqui, é bom que se diga, a natureza acanhada da desconcentração fundada neste movimento tem muito a ver com a falência do Estado Nacional e das políticas que amparavam a construção do mercado interno.

Não creio que estas considerações possam obscurecer o papel do conjunto dos demais determinantes já indicados: o surgimento de “deseconomias de aglomeração” na metrópole de São Paulo; os efeitos da crise sobre as áreas industrializadas; a evolução da própria urbanização brasileira, com tendências à desconcentração de seu sistema urbano e, em menor grau, dos próprios mercados de consumo final; e o ajuste microeconômico interno às empresas, com externalização de atividades e focalização na produção. Mas, quero deixar claro que a proposta explicitada aqui é que, entre tantas determinações, o que confere unidade à análise é a política econômica e o perfil setorial do investimento, determinados pelas características da acumulação que vigiam em cada uma destas conjunturas e pela natureza da inserção internacional da economia brasileira.

## **5. A nova problemática regional: especialização e fragmentação do espaço econômico nacional**

O processo de desconcentração legou uma configuração econômica ao país bastante distinta da que este possuía em 1970. O desenvolvimento da agricultura e da indústria “periférica” não apenas modificou a dimensão dos fluxos de comércio, mas transformou as estruturas produtivas das diversas regiões, resultando em maior diferenciação do espaço nacional, inclusive com aumento da heterogeneidade interna às regiões e reforço de certas “especializações”. Este fenômeno foi intensificado na última década e meia, em razão dos distintos impactos da crise e do surgimento de pequenas “ilhas” de prosperidade, dentro de um contexto de estagnação. Esta crescente “especialização” foi a contrapartida do processo de integração comandado a partir de São Paulo, uma vez que estavam bloqueadas as possibilidades de industrializações autônomas, capazes de resultar estruturas produtivas à imagem e semelhança da indústria paulista. Assim, a integração reforçava uma certa complementaridade inter-regional. Se o crescimento “periférico” tinha a possibilidade de estar ancorado na produção de bens e serviços voltados para a própria região, concorrendo neste espaço com a produção nacional, tinha também a alternativa de especializar-se na produção de manufaturas ou produtos agrícolas voltados igualmente ao mercado nacional (Cano, 1985).

Mas, além desta especialização e da complementaridade, quero especificamente chamar a atenção para o significativo aumento da heterogeneidade intra-regional que acompanhou este processo. De fato, à medida que, em termos relativos, diminuiu a desigualdade, como conseqüência do menor crescimento do PIB dos estados mais industrializados, e que se assiste a uma “convergência” dos índices de renda per capita, aumentaram ao mesmo tempo as medidas de desigualdade na distribuição da renda intra-regional. As feições deste processo estão retratadas não apenas no confronto entre novas áreas dinâmicas e regiões estagnadas, mas aparecem inclusive no exame do desempenho do emprego e da renda das grandes metrópoles. Estes fatos revelam, em primeiro lugar, é que, diferentemente do que se poderia deduzir, a desconcentração não patrocinou uma maior homogeneização do território.<sup>16</sup> Em segundo lugar, revelam que a heterogeneidade aumentou em decorrência do baixo encadeamento dos poucos

---

(16) A idéia de homogeneização, identificada como predominância de uma mesma lógica de acumulação, é um tema recorrente de Francisco de Oliveira (1977; 1990). Para uma discussão desta visão ver, Pacheco (1996:8-30).

projetos que se mostraram dinâmicos no período, boa parte deles voltados para a demanda externa.<sup>17</sup>

Na verdade, pelas suas dimensões continentais e pelas características da estrutura produtiva, a dinâmica cíclica do conjunto da economia brasileira continua sendo determinada endogenamente, pelo consumo e investimento, público e privado. Qualquer recuperação do nível de atividade, patrocinada por um incremento das exportações ou por um efeito renda decorrente de uma momentânea estabilização dos preços, traz à tona a liderança dos segmentos de bens de consumo duráveis e bens de capital. Assim, é nas condições de acumulação destes setores que se decide a sorte da continuidade do movimento cíclico, havendo poucas possibilidades de sustentar um crescimento duradouro exclusivamente sobre o desempenho exportador. Se este argumento é válido para o conjunto do país, também o é para todas as regiões, em razão do elevado grau de complementaridade de suas estruturas produtivas. Isto não impede, contudo, que sejam abertas alternativas pontuais de dinamismo voltadas quer para segmentos específicos da demanda doméstica, quer para o mercado exterior. O resultado global é que se mostra acanhado, ainda que em termos microrregionais desempenhe funções relevantes na sustentação da renda, do emprego e, em menor grau, das finanças públicas. É este quadro de inversões de pequeno porte, em termos agregados, em projetos pontuais e de baixo encadeamento interno, que reforça a disputa entre as Unidades da Federação, manifestada na agressividade crescente das políticas de atração de investimento.

Este panorama já foi identificado como o de uma maior fragmentação da economia nacional, à medida que os segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa e incapazes de sustentar o crescimento interno, ganham autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para algumas sub-regiões. Isto é consequência da abertura comercial num país continental. É nesse sentido que a questão regional brasileira assume uma dimensão ainda mais problemática, em razão do impacto da abertura, da implantação do Mercosul, da falência dos sistemas de incentivos fiscais e da abdicação do Estado de patrocinar políticas regionais e industriais voltadas para a reconversão do parque produtivo.

## **6. Globalização, regionalização e riscos de fragmentação da economia nacional**

---

(17) O desdobramento desta visão para o caso nordestino, com base nos estudos de Policarpo Lima e Fred Katz, é realizado por Araújo (1995). Ver, também, as indicações no mesmo sentido de Guimarães Neto (1995).

O novo contexto econômico em que o país se insere traz uma crescente preocupação com a possibilidade de ver-se bloqueada a trajetória de desconcentração, em curso desde os anos 70. Entre os economistas, tem-se dado especial ênfase às perspectivas de reaglomeração espacial da indústria, salientadas pela literatura acerca dos “novos requisitos locacionais da acumulação flexível”.<sup>18</sup> Quero, contudo, chamar a atenção para um aspecto que tem recebido menor atenção no debate brasileiro. Refiro-me aos condicionantes da reestruturação produtiva e da inserção internacional do Brasil, especialmente no que diz respeito às estratégias das grandes empresas frente ao cenário de “globalização” da economia mundial. Mesmo preliminares, esses processos parecem apontar para as seguintes tendências:<sup>19</sup>

- as mudanças técnicas exigem uma articulação cada vez mais generalizada entre empresas, que passam a funcionar coordenadamente, muitas vezes a partir de relações *on line* de produção, oferta e distribuição, minimizando estoques e flexibilizando o processo produtivo. Estas redes de empresas e os sistemas flexíveis de automação ampliam o papel da capacidade de coordenação entre o processo fabril e as demais atividades, tornando mais complexa a relação com fornecedores, que tende a assumir a forma de sistemas do tipo *kan-ban* e *just-in-time*, ou de redes de distribuição. Estes processos trazem requisitos locacionais novos, tendendo a reduzir a distancia física nos sistemas de suprimento das indústrias montadoras finais, com maior proximidade das plantas produtivas e reforçando aspectos de reaglomeração espacial da atividade econômica;
- em alguns casos, a flexibilidade da produção e a “customização” em massa requerem proximidade maior também entre usuário e produtor, entre consumidor final e indústria, em vista dos imperativos da competição pela qualidade e diferenciação de produtos, reforçando os componentes de reaglomeração;
- os novos processos produtivos e a automação reforçam “economias de aglomeração” derivadas da concentração de serviços profissionais, de universidades e centros de pesquisa que, em conjunto com outras infra-estruturas, constituem “novas externalidades” benignas que viabilizam pólos inovadores de indústria e serviços em pequenas e médias cidades, ou rejuvenescem pólos antigos de alta qualificação, desconcentrando atividades que se localizariam em grandes cidades. Estas “novas” externalidades, se por um lado abrem alternativas locacionais frente aos “velhos” centros industriais, por outro reforçam o papel de certas condições sistêmicas que, em países como o Brasil, são entraves à desconcentração produtiva, ao menos em ampla escala;

---

(18) Ver, entre outros, Benko & Lipietz, org. (1992), e a síntese organizada por Diniz (1991).

(19) Faço aqui uma síntese livre das hipóteses levantadas por Luciano Coutinho (1995) acerca dos impactos da revolução industrial sobre a questão urbana e regional.

- essas transformações implicam também em novos requisitos de qualificação, polivalência e escolaridade da mão-de-obra, como resultado da produção flexível, do autocontrole, das novas formas de gerência, da descentralização das decisões e da importância de aspectos intangíveis do processo de trabalho. As alterações na composição e perfil da mão-de-obra reforçam o papel de centros urbanos com mercado de trabalho altamente qualificados, excluindo regiões com sistemas educacionais e culturais debilitados, que tendem a ser repositórios de atividades de baixos salários, baixa qualificação e baixa qualidade de vida, realimentando o processo de exclusão. As novas exigências de atitudes cooperativas nas relações de trabalho colocam restrições às áreas industriais maduras, sobretudo aquelas marcadas por conflitos trabalhistas estéreis e frequentes, derivados do conservadorismo de empresários e de trabalhadores;
- as implicações da estruturação de redes produtivas em escala internacional, dentro do processo de “globalização”, trazem um avanço das várias formas de *sourcing* global, tanto para suprimento de peças e componentes padronizados ou de matérias-primas como de conhecimentos tecnológicos e recursos humanos qualificados, abrindo possibilidades marginais de inserção no mercado mundial, por vezes em contextos de relativa autonomia locacional, dentro de um panorama de desconcentração restrita, tanto da pesquisa tecnológica como de fornecedores e prestadores de serviços.

Há um aspecto particular dessas transformações que traz implicações ainda mais abrangentes. Refiro-me especificamente ao processo de globalização e às respectivas estratégias dos grandes grupos empresariais com relação ao país. Isto é especialmente relevante no contexto da formação do Mercosul e das respostas colocadas pelos processos de reorganização das empresas transnacionais. Como se sabe, esta não é uma discussão simples, até pela forte carga ideológica que o conceito de globalização assumiu. Contudo, é possível hoje identificar melhor os processos que estão por trás desta reorganização do sistema mundial. Na verdade, como já apontou Coutinho (1995:21-6), a globalização se identifica com um estágio mais avançado do processo histórico de internacionalização do capitalismo, que se caracterizaria pela intensa mudança tecnológica; pela reorganização dos padrões de gestão e de produção, combinando movimentos de globalização e regionalização; por desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos, derivando um policentrismo econômico que substituiu a bipolaridade do pós-guerra; pelo significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da interpenetração patrimonial dentro dos países desenvolvidos; bem como pela ausência de um padrão monetário mundial estável.

É de se imaginar as conseqüências que um processo dessa natureza tem para os limites do desenvolvimento das nações e para a autonomia dos Estados Nacionais. François Chesnais já disse que a globalização é a expressão das “forças de mercado” enfim liberadas. E que, na verdade, quando se postula que os

países se adaptem às estratégias privadas, deixando de lado qualquer intenção de orientar ou controlar este novo processo, quer-se afirmar: liberalização do movimento das empresas e que todos os domínios da vida social sejam submetidos à valorização do capital privado (Chesnais, 1994).

Do conjunto destes pontos, o que desejo salientar é que as estratégias de integração internacional da produção, embora diferenciadas por setor e dependentes da dinâmica de inovação, (Canuto, 1994:140-1) carregam consigo uma tendência à presença das grandes empresas nos principais mercados, identificados sobretudo pela Triade, resultando tanto em maior distribuição das atividades das empresas entre países quanto numa maior concentração regional de aglomerações industriais especializadas. Ao contrário do que se poderia esperar, a globalização reforça as estratégias de especialização regional (Oman, 1994:7-8). A regionalização, assim, é, de um lado, resultado da própria dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas, como também é uma forma de resposta dos Estados Nacionais para enfrentar os desafios destrutivos da globalização, frente a seus rivais extra-regionais, ainda que as políticas e o discurso sejam de defesa da concorrência.

Mas as implicações deste quadro de globalização sobre a problemática dimensão regional do desenvolvimento não se esgotam apenas pelo fato de as estratégias das empresas incorporarem um forte componente de inserção produtiva nos principais macromercados. Na verdade, a progressiva inter-relação entre economia regional e internacional não se limita apenas aos determinantes da produção regionalizada. A perspectiva regional assume importância por dois outros motivos: este novo contexto é acompanhado – na construção de condições de competitividade – pela emergência de políticas industriais de conteúdo eminentemente local,<sup>20</sup> e assiste-se também a um revigoramento das políticas regionais voltadas a resguardar as regiões dos efeitos destrutivos da globalização.<sup>21</sup>

---

(20) Uma ênfase grande a este aspecto é dada, por exemplo, por Porter (1993). Curiosamente, como já observou Krugman (1994), o livro de Porter, apesar de seu título, é na verdade mais um tratado sobre regiões sub-nacionais. Para o autor, a redução dos custos de comunicação e transporte e das barreiras ao comércio e à competição tornariam ainda mais importantes as vantagens que a localização teria para a inovação nas indústrias. A vantagem competitiva seria determinada pelo conhecimento diferenciado, habilitações e ritmo de inovação, materializados em pessoal qualificado e rotinas de organização, questões eminentemente locais. Ainda que estabeleça um papel ativo para as ações de governo, sobretudo nas instâncias locais, Michael Porter é cético com relação às políticas regionais adotadas para estimular o desenvolvimento econômico nas áreas relativamente pobres.

(21) Mariano Laplane e Ana Lúcia Silva indicam que, em quase todos os Países membros da OECD, “os governos têm considerado imperativo contrabalançar o grau elevado de abertura do exterior, mobilizando uma gama de instrumentos visando melhorar a competitividade de suas empresas, tanto no que se refere às exportações quanto ao mercado interno”. Entre estes instrumentos encontra-se exatamente a “salvaguarda do tecido industrial por meio de políticas industriais regionais” (Laplane & Silva, 1994:85). Ver, também, OECD (1992:17; 1994:55) onde além da listagem das políticas regionais, fica evidente que estes foram os poucos programas não submetidos a cortes orçamentários no período recente, além de serem admitidos nas novas regras de comércio internacional.

Evidente que estes aspectos apenas reforçam a fragilidade de nosso país para enfrentar um quadro desta natureza. Há aqui, de forma correta e perversa, diria, um discurso similar ao encontrado no mundo inteiro sobre a ineficiência dos instrumentos clássicos de incentivos regionais, sobre a necessidade de maior descentralização das políticas regionais, incluindo uma participação local na formulação de políticas industriais, e também sobre as eventuais vantagens de se vincular aos novos fluxos de comércio e investimentos internacionais, patrocinados pelos “nichos” de *sourcing* global. Digo argumento correto e perverso por várias razões:

Primeiro, porque em grande parte é influenciado por uma visão fiscalista, cujo objetivo maior é alcançar equilíbrio orçamentário e redução dos níveis de renúncia fiscal. Não que estas metas não sejam importantes, mas o que a experiência internacional demonstra é que o enfrentamento das disparidades regionais num quadro de globalização irá requerer uma ação pública ainda mais ativa, sobretudo no que concerne aos gastos com infra-estrutura que, nas áreas em questão, são inimagináveis de serem legados ao setor privado.

Em segundo lugar, porque a política de desenvolvimento regional irá requerer uma política industrial de âmbito nacional com ações setoriais voltadas para amparar a competitividade das estruturas regionais especializadas. Nesse sentido, a descentralização das políticas “industriais” do final dos anos 80 e início dos anos 90 é perversa. Isto, porque é apenas uma contrapartida da ausência de política industrial do governo federal, que relega aos estados a disputa por novos investimentos, dentro de um contexto amplamente desfavorável, quer em termos do baixo volume de investimentos, quer no que diz respeito ao imenso poder de barganha demonstrado pela grande empresa, no novo cenário internacional de globalização.

E também é crítica, por fim, porque a inserção do país neste novo contexto será amplamente diferenciada, alimentando ainda mais as desigualdades. Não, talvez, da forma tradicional como estas desigualdades se materializaram no decorrer das últimas décadas, mas provavelmente com aumento maior da heterogeneidade intra-regional, salientando a profunda assimetria deste novo estilo de crescimento da economia mundial e alimentando, igualmente, bolsões novos de pobreza em áreas anteriormente prósperas. É a isto que me refiro como tendência de fragmentação da economia nacional, pela quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam um enorme potencial de crescimento nas fases de aceleração cíclica.

Mas este quadro geral é importante também por outras razões. De um lado, pela evidência que traz do impacto desigual do Mercosul sobre o espaço econômico nacional, ao salientar a importância que a regionalização assume neste contexto e ao mostrar que seus efeitos mais sinérgicos tendem a se concentrar em

parte específica do país, a saber, o Sul e o Sudeste. De outro, porque fica claro que as alternativas de inserção internacional até podem seguir estimulando certos pólos dinâmicos, calcados em alguma especialização. O que é problemático, para uma economia continental, é ancorar suas possibilidades de crescimento sobre este tipo de inserção. Não apenas porque os segmentos líderes vão estar voltados, não de forma exclusiva, mas majoritariamente, para o mercado interno. Também porque a questão mais importante neste aspecto não é tanto se é possível realizar volumes crescentes de exportação, mas é a própria debilidade da inserção do país, baseada em produtos pouco dinâmicos no mercado mundial. Fenômeno que é reforçado pelos menores efeitos de encadeamento do comércio internacional com o restante da economia, derivados do maior peso dos bens intermediários no conjunto das exportações.

Com isto, problematizam-se mais ainda as possibilidades de encaminhar uma trajetória de redução dos desequilíbrios regionais, para usar uma expressão consagrada. Nem tanto porque não possa haver continuidade de uma certa desconcentração econômica, que pode até vir a ocorrer, tanto no sentido de reduções marginais do peso de São Paulo em benefício dos demais estados do Sudeste e Sul como pela agroindustrialização da fronteira agrícola. Ocorre que há razões de sobra para vislumbrar um quadro de dificuldades para grande parte do território nacional, inclusive para aquelas áreas que podem vir a ganhar peso no produto nacional. Há várias razões, entre as quais três mais relevantes.

Primeiro, é importante atentar que os efeitos da abertura comercial do país e do novo ambiente competitivo internacional tendem a ser bastante negativos para as regiões brasileiras não integradas ao mercado regional em que pode se transformar o Mercosul, que em certo sentido pode ser uma resposta de política de “regionalização” frente à globalização. Isto, porque a maior parte das grandes empresas internacionais que prevêm investimentos no Brasil, o fazem na perspectiva de ampliar sua capacidade produtiva frente ao potencial de crescimento deste mercado, integrando suas atividades entre os vários países, dentro de estratégias regionais de atuação. Obviamente, o espaço em que se inserem não contempla o conjunto do país. Por esta razão, enfatizo que o balanço dos efeitos negativos da globalização sobre certos recortes dos espaços nacionais de outros países tem conduzido exatamente a uma ênfase grande em políticas de desenvolvimento regional, tanto ancoradas em diferenciais tributários como calcadas em aspectos da competitividade sistêmica, sobretudo educação e infraestrutura.

Em segundo lugar, não se deve desconsiderar as restrições que o ajuste fiscal do setor público traz para a formulação de políticas de desenvolvimento regional, quer pelo menor volume de recursos para infra-estrutura, quer pelas pressões para reduzir a renúncia fiscal. Estes limites, explicitados nos documentos



cujos critérios de avaliação da política regional são meramente fiscalistas, colocam uma série de obstáculos à implementação de uma intervenção efetiva.

Em terceiro lugar, é preciso deixar claro que apesar de a tendência geral ser caminhar no sentido da proposição de políticas de competitividade para as regiões brasileiras atrasadas, esta formulação tem muitos limites enquanto política de desenvolvimento regional, e este problema transparece nas propostas que têm por origem a preocupação em formatar políticas industriais de corte setorial. Isto porque, nas condições atuais a maior competitividade da indústria regional é alcançada através de aumento do peso do componente importado, enfraquecendo os nexos inter-industriais internos ao país e reduzindo seus efeitos globais de encadeamento. O resultado é que a menor agregação de valor reduz a eficácia do incentivo enquanto estímulo à economia local e quebram-se nexos internos de solidariedade que tinham sido importantes, tanto para sustentar a política de incentivos regionais quanto para estimular o crescimento da economia nacional.

Evidentemente, estas questões não abarcam a totalidade de problemas em que está imersa a questão regional brasileira, a começar pela questão social. Estas questões, talvez, até não respondam pelo conjunto das razões que, no futuro próximo, venham orientar o rearranjo espacial da atividade econômica do país. Por certo, parte inquestionável dos determinantes do desenvolvimento regional brasileiro ainda estarão relacionados às características da antiga base produtiva, ao desenho de seu sistema urbano e às dimensões continentais do Brasil, à evolução de sua fronteira agrícola e mineral, ou às próprias demandas colocadas para o poder público e que se manifestam no imperativo de desconcentração do gasto social e em infra-estrutura.

Mas, tenho certeza, as questões derivadas da transformação da base técnica do capitalismo, que sintetizam o que se tem identificado como uma nova revolução tecnológica e industrial, e a forma de inserção da economia brasileira frente à globalização, são questões que vieram para ficar. Suas múltiplas conseqüências no emprego, na organização da sociedade, na reestruturação das empresas e dos mercados, não deixarão incólume a dimensão regional do desenvolvimento. Seus resultados, mediados sempre pela realidade nacional e pela ação pública, não deixarão de influenciar significativamente as alternativas abertas às várias regiões brasileiras. Aqui, em nosso espaço nacional, ao lado de questões que jamais perderam relevância, como a infra-estrutura, a logística de transporte, o perfil do gasto público e do investimento do setor produtivo estatal, o sistema tributário, o papel das fronteiras agrícola e mineral, a questão federativa e vários outros temas; aqui – repito – estes novos temas terão, inclusive, importância muito maior que em vários outros países, incluindo nestes muitas das nações desenvolvidas. Isto é um derivativo natural da própria dimensão continental do Brasil e das imensas desigualdades que caracterizaram nosso desenvolvimento. Mas é, também, uma conseqüência do próprio processo recente

de desconcentração econômica e da demanda social por um desenvolvimento mais equilibrado, em seus múltiplos aspectos, incluindo a dimensão regional.

Carlos Américo Pacheco é Professor e Coordenador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) do Instituto de Economia da UNICAMP.

#### Referências bibliográficas:

- ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordeste: que Nordeste? In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B., org.. *Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil)*. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p.125-56.
- AZZONI, C.R. Indústria e reversão da polarização no Brasil. *Ensaio Econômico*, São Paulo, n. 58, 1986.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A., org. Les régions qui gagnent. Distrits et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris: Presses Univ. de France, 1992.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-regional Brasileiro. *Relatório final*. Brasília: 1993.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Ed. Global/Ed. UNICAMP, 1985.
- \_\_\_\_\_, coord. *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: SEADE, 1988. (Coleção Economia Paulista, 3 v.)
- \_\_\_\_\_. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23, Salvador, 1995. *Anais...* Brasília: ANPEC, 1995. v. 2.
- CANUTO, O. *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994. p.140-1.
- CARNEIRO, R.M. *Crise, estagnação e hiperinflação (A economia brasileira nos anos 80)*. Campinas: UNICAMP.IE, 1991. (Tese de Doutorado).
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1994.
- COUTINHO, L.G. O desenvolvimento urbano em contexto da mudança tecnológica. In: GONÇALVES, M.F., org.. *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995. p.41-62.
- \_\_\_\_\_. Nota sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.4, jun. 1995.
- DINIZ, C.C. *Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1991. (Tese de Professor Titular)
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 35-64, set. 1993.
- DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: PARA A DÉCADA DE 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. v. 3, p. 161-99.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1992.

- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P.L.B., org. *Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil)*. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. p. 13-59.
- KRUGMAN, P. *Geography and trade*. 5th. ed. MIT Press & Leuveun Univ. Press, 1994.
- LAPLANE, M.F.; SILVA, A.L.G. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.3, p.81-97, dez. 1994.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: UNICAMP.IE, 1994. (Tese de Doutorado)
- \_\_\_\_\_; PACHECO, C.A. *Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: da interiorização do desenvolvimento à nova dimensão espacial da indústria paulista*. Campinas: SCTDE/FECAMP/UNICAMP.IE, 1993. mimeo. (Relatório da Pesquisa Desenvolvimento Tecnológico e Competitividade da Indústria Brasileira)
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- \_\_\_\_\_. A metamorfose de arribo: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.
- OMAN, C. Globalização/regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 39, abr./jun. 1994.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Industrial policies in OECD countries. *Annual Review*, Paris, 1992; 1994.
- PACHECO, C.A., coord. *A dinâmica industrial e financeira na especialização das regiões*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. mimeo. (Apresentado no Seminário "O Novo Mapa Econômico do Brasil").
- \_\_\_\_\_. *A questão regional brasileira pós-1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*. Campinas: UNICAMP.IE, 1996. (Tese de Doutorado)
- PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1993.
- RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a Federação Brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15, n.2, p. 338-52, 1994.
- SUZIGAN, W. A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para uma política industrial. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, p. 89-109, 1992.

### Resumo

Neste artigo, discutem-se as características do desenvolvimento regional brasileiro dos últimos 15 anos e procura-se indicar suas perspectivas, frente às transformações da economia brasileira e internacional. Enfatiza-se a natureza diferenciada dos impactos regionais desta trajetória, procurando explicitar as razões do dinamismo de certos recortes do espaço nacional, enquanto resultado da estruturação de novas formas de articulação inter-regionais e do país com o exterior. Mostra-se como este processo reforça um discurso localista, cujo horizonte não contempla soluções do problema nacional, mas apenas a possibilidade de poder estruturar relações econômicas, com o restante do país e com o mundo, que sejam capazes de referendar uma saída local para a crise. Por fim, argumenta-se que seguiu ocorrendo uma certa desconcentração produtiva nos anos 80, embora o novo contexto problematize sua continuidade, não tanto na forma de reconcentração espacial da produção, mas de fragmentação econômica da Nação.

**Palavras-chave:** Brasil - Desenvolvimento regional; Economia regional; Integração econômica.

**Abstract**

This paper discusses the characteristic traits of Brazilian regional development in the last 15 years and aims at indicating its perspectives, in view of the transformations faced by Brazilian and international economy.

The differentiated nature of the regional impacts of this trajectory is emphasised, with an aim at explicitating the reasons for the dynamism of certain areas of national space, as resulting from the structuring of new forms of inter-regional and international articulation. The paper shows how this process reinforces a localist discourse, whose horizons do not envisage solutions to the national problem, but solely the possibility of managing to structure economic relations, within the country and worldwide, capable of endorsing a local solution to the crisis. Finally, it is argued that a certain productive deconcentration was still occurring during the 1980's, although the new context calls its continuity into question, not so much as spatial deconcentration of production, but as economic fragmentation of the nation.

**Key-words:** Brazil - Regional development; Regional economy; Economic integration.