



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTOS DE
EXPORTAÇÕES – ZPEs NO BRASIL COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

JEAN DA SILVA CRUZ

Presidente Prudente (SP)
Julho de 2020



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTOS DE
EXPORTAÇÕES – ZPEs NO BRASIL COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

JEAN DA SILVA CRUZ

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), *Campus* de Presidente Prudente, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador:

Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol

Agência de financiamento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 00"

Presidente Prudente (SP)
Julho de 2020

C957p	Cruz, Jean da Silva A Política de Criação das Zonas de Processamentos de Exportações – ZPEs no Brasil : como Estratégia de Desenvolvimento Regional / Jean da Silva Cruz. -- Presidente Prudente, 2020 196 p. : il. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol 1. Geografia. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Industrialização. 4. Condições Materiais Preexistentes. 5. Elite política regional. I. Título.
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

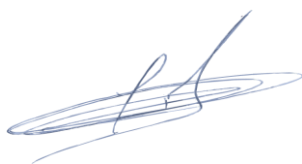
CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTOS DE EXPORTAÇÕES – ZPEs NO BRASIL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

AUTOR: JEAN DA SILVA CRUZ

ORIENTADOR: ANTONIO NIVALDO HESPANHOL

Aprovado como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em GEOGRAFIA, área:
Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:



Prof. Dr. ANTONIO NIVALDO HESPANHOL

Departamento de Geografia / Faculdade de Ciência e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. ELISEU SAVÉRIO SPOSITO **VIDEOCONFERÊNCIA**

Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Profa. Dra. MARIA TEREZINHA SERAFIM GOMES **VIDEOCONFERÊNCIA**

Departamento de Geografia / Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente

Prof. Dr. FRANCISCO FRANSUALDO DE AZEVEDO **VIDEOCONFERÊNCIA**

Departamento de Geografia / Universidade Federal
do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA SOARES **VIDEOCONFERÊNCIA**

Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT

Presidente Prudente, 06 de julho de 2020

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Antonio Nivaldo Hespanhol, por dividir comigo a construção dessa pesquisa, além disso, pela confiança e estímulo que depositou ao longo da elaboração deste trabalho. Meu muito obrigado!!

Aos membros da banca examinadora, os professores doutores Eliseu Savério Sposito, Francisco Fransualdo de Azevedo, Maria Terezinha Serafim Gomes e José Carlos de Oliveira Soares, pela leitura criteriosa e contribuição para com o presente estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia – FCT/Unesp, pelas ótimas reflexões oportunizadas durante vivência no Curso.

Meus agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 ("This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 00").

À Seção de Pós-Graduação da FCT e à Universidade Estadual Paulista (UNESP), na qual tive a oportunidade de exercer a prática docente como professor bolsista.

Aos professores Eliseu Sáverio Sposito e Maria Terezinha Serafim Gomes pelas ricas contribuições na Banca de qualificação.

Ao grupo de pesquisa Dinâmica Regional e Agropecuária (GEDRA), que oportunizou ótimas reflexões.

Quero externar meus agradecimentos a minha família, o meu pai Geraldo, a minha mãe Neuza que sempre me deram estímulo e apoio incondicional. Aos meus irmãos: Diego, Dany, Thiago e Mariany que de uma forma ou outra sempre também deram aquele apoio fraterno e generoso.

Aos amigos da FCT/Unesp, em especial do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Rodolfo de Souza Lima, Carlos Eduardo, Claudinei -Paçoca, Priscila, Carla, Allan, Renan, Larrisa, Gustavo, André, Bruno, Marlom, Gabriel Boraschi, Maiara, Zé, Manoel, João Pimenta, Lucas Paulli), pelos momentos maravilhosos compartilhados.

Aos meus amigos, Diego Parra e Marcos (Tone), com os quais partilhei experiências fraternas convivendo juntos em um aconchegante apartamento. Meu muito obrigado meus amigos!!

Em especial eu agradeço a Jéssica Crivelaro Pacheco, pela cumplicidade, fraternidade e carinho. Uma pessoa incrível que conheci e sou grato ao universo por isso.

RESUMO

A criação de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) no Brasil, em 1988, foi idealizada como um instrumento de política econômica industrial e como mecanismo de promoção do desenvolvimento regional, especialmente de áreas periféricas com algum potencial. O principal objetivo deste trabalho foi analisar a política de criação das ZPEs no Brasil como estratégia de desenvolvimento regional, tomando como referência analítica a ZPE do município de Cáceres, Mato Grosso, a qual se encontra em fase de implementação, com destaque às suas dimensões política e discursiva. Para a operacionalização da pesquisa, foram realizados levantamentos bibliográfico e documental, bem como foi executada investigação empírica por meio de entrevistas com pessoas-chave. Constatou-se que, mesmo prevalecendo o discurso da promoção do desenvolvimento regional, as ZPEs constituem, na verdade, uma forma mais “flexível” de integrar competitivamente determinadas localidades e regiões aos circuitos globais de produção, com apoio do poder público em termos de tratamento fiscal e cambial. As regiões/localidades reaparecem como estratégia de desenvolvimento atrelada às mudanças na forma e na prática institucional do Estado frente aos novos imperativos do capitalismo que se reproduzem na criação de espaços diferenciados, conforme suas condições materiais preexistentes, diretamente ligados ao processo de acumulação. No caso da ZPE de Cáceres, evidencia-se o alinhamento entre as práticas político-ideológicas desenvolvimentistas da elite e dos agentes da política regional ao imaginário da promoção da industrialização, sendo explícito o desejo de integrar a economia regional diretamente ao mercado mundial.

Palavras-Chaves: ZPEs; desenvolvimento regional; condições materiais preexistentes; Elite política regional; industrialização.

ABSTRACT

The establishment of Export Processing Zones (EPZs) in Brazil, in 1988, was ideated as an instrument of industrial economic policy and as a mechanism towards regional development, especially in peripheral areas with some potential. The main purpose of this doctoral dissertation was to analyze the policy underlying the establishment of EPZs in Brazil as a regional-development strategy, taking as an analytical reference the EPZ of the municipality of Cáceres, state of Mato Grosso, Brazil, currently in its implementation phase, with special emphasis on its political and discursive dimensions. To do so, bibliographic and documentary reviews were carried out, in addition to an empirical investigation through interviews with key people. It was found that, even though the discourse of promoting regional development prevailed, ZPEs are in fact a more “flexible” way of competitively integrating certain localities and regions into global production circuits, with the support of the government as regards tax and exchange treatment. Such regions/localities reappear as a development strategy bound to changes in the institutional forms and practices of the State in the face of the new imperatives of capitalism that emerge with the establishment of differentiated spaces based on their pre-existing material conditions, directly linked to the capitalist accumulation process. The case of the EPZ in Cáceres evinces the alignment between the developmentalist political-ideological practices of the elite, and regional policy agents, with the imaginary of industrialization, with the explicit desire to integrate the regional economy directly into the world market.

Key words: EPZs; regional development; pre-existing material conditions; regional political elite; industrialization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Concentração de ZPEs, por região.	29
Figura 2. Localização das ZPEs públicas e privadas, por região.	31
Figura 3. Benefícios de uma ZPE.	33
Figura 04. Origens ou principais fontes de Investimento Estrangeiro Direto – IED destinados às ZPEs.	39
Figura 05. Principais mercados para exportações.	40
Figura 06. África Subsaariana: fontes de IEDs e Principais mercados de exportações.	41
Figura 7. Condições gerais de produção: principais elementos abordado por Marx.	69
Figura8. ZPE Ceará destacando sua “excelente” posição geográfica em relação aos portos e mercados mundiais.	76
Figura 9. Proposições para criação de ZPEs por região entre 1989 e 2016: Participação parlamentar dos deputados por partido.	81
Figura 10. Principal caracteriza do regime brasileiro de ZPE.	84
Figura 11. Pedidos de autorização para criação de ZPEs no Brasil entre 1988 e 2017.	86
Figura 12. Proposição de criação de ZPEs no Brasil entre 1988 e 2017, por região.	87
Figura 13. Proposições e ZPEs criadas por Governo entre 1985 e 2018.	88
Figura 14. ZPEs criadas, por região	89
Figura 15. Cáceres, evolução populacional entre 1870 e 1950.	106
Figura 16. Atividade comercial em Cáceres, Porto Mario Corrêa inaugurado em 1928.	109
Figura 17. Casa Comercial “Anjo da Aventura”, propriedade de José & Dulce.	110
Figura 18. Evolução populacional do município de Cáceres entre 1950 e 1980	116
Figura 19. Evolução da população urbana e rural de Cáceres entre 1950 a 1980.	117
Figura 20. Municípios que integram a área de influência de Cáceres	119
Figura 21. Cáceres- MT – Participação das atividades econômicas no PIB entre os anos de 1999 a 2017.	122
Figura 22. Cáceres- MT -Participação das atividades econômicas no PIB em 2017.	123
Figura 23. Cáceres – Evolução do efetivo bovino entre os anos de 2004 e 2018.	124
Figura 24. Mato Grosso- Ranking dos municípios- efetivo bovino, 2018.	124
Figura 25. Participação no PIB das atividades econômicas nas diferentes regiões do Mato Grosso, 2016.	125
Figura 26. Cáceres- MT – evolução do PIB municipal entre os anos de 1999 a 2017	126
Figura 27. Ranking: PIB de Cáceres no Estado.	126
Figura 28. Porcentagem de empresas pelo total do estado e empresa por população em Mato Grosso, 2019.	127
Figura 29. Cáceres: Evolução do IDHM entre os anos 1991 a 2010	128
Figura 30. Ranking IDHM em Mato Grosso, 2010	130
Figura 31. Cartaz promocional da ZPE de Cáceres.	135
Figura 32. Corredor Interoceânico.	139
Figura 33. Características e Perfil da Hidrovia Paraguai-Paraná.	141
Figura 34. Principais terminais portuários da Hidrovia Paraguai-Paraná.	142

Figura 35. Localização e futura instalação da Estação de transbordo de Cargas – ETC.	145
Figura 36. Comunicando a população sobre o envio do projeto de ZPE para Brasília. (Jornal Correio Cacerense. 03/06/1989. Ano XXIII, N° 3.990).	155
Figura 37. A impressão de Sarney sobre o Projeto da ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 04/06/1989. Ano XXIII, N° 3.991).	156
Figura 38. Expectativa sobre a implementação da ZPE de Cáceres. (Jornal Correio Cacerense. 23/07/1989. Ano XXIII, N° 4.018).	156
Figura 39. Abertura para o Pacífico e a ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 03/06/1989. Ano XXIII, N° 3.990).	158
Figura 40. Cáceres exportando para o mundo. (Jornal Correio Cacerense. 22/11/1989. Ano XXIV, N° 4.083).	159
Figura 41. A ZPE de Cáceres na América Latina. (Jornal Correio Cacerense. 09/03/1990. Ano XXIV, N° 4.135).	159
Figura 42. Deputado Lacerda e seu trabalho pela ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 08/04/1988. Ano XXIII, N° 3.746).	161
Figura 43. Deputado Spinelli manifestando sua luta pela ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 04/05/1989. Ano XXIII, N° 3.764).	161
Figura 44. Ordem Maçônica seu apoio pela ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 09/10/1989. Ano XXIV, N° 4.060).	162
Figura 45. Sociedade cacerense na luta pela ZPE. (Jornal Correio Cacerense. 09/10/1989. Ano XXIV, N° 4.060).	162
Figura 46. Manifestação de apoio dos parlamentares. (Jornal Correio Cacerense. 31/10/1989. Ano XXIV, N° 4.070).	162
Figura 47. Mobilização da AZPEC sobre a implementação da ZPE.	166
Figura 48. Collor e a promessa da ZPE de Cáceres. (Jornal Correio Cacerense. 08/1989. Ano XXIII, N° 4.036).	167
Figura 49. ZPE na visão de Collor. (Jornal Correio Cacerense. 08/10/1989. Ano XXIV, N° 4.061).	168
Figura 50. Collor vence, com mais de 12 mil votos em Cáceres. (Jornal Correio Cacerense. 17/11/1989. Ano XXIV, N° 4.080).	167
Figura 51. Implantação ZPE de Cáceres.	173

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Município de Cáceres no Estado de Mato Grosso	16
Mapa 2. Distribuição das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) por países (2008)	27
Mapa 3. Rota do Prata – 1870 a 1930.	107
Mapa 4. Cáceres (MT): Redes de transportes (2020)	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. ZPES: especialização geográfica de produção por regiões.	42
Quadro 2. Requisitos básicos para a criação da ZPE.	74
Quadro 3. ZPE de Pecém: principais empresas instaladas	76
Quadro 4. Justificativas das proposições de ZPE no Brasil.	78
Quadro 5. Características das regiões onde as ZPEs deverão ser criadas.	93
Quadro 6. Cenário atual das ZPEs brasileiras (2020).	94
Quadro 7. Cáceres, evolução histórico-espacial e principais acontecimentos.	100
Quadro 8. Principais produtos comercializados por Cáceres, nas primeiras décadas do século XX.	106
Quadro 9 - Principais eixos de desenvolvimento.	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Evolução das ZPES no mundo	26
Tabela 2. Números de ZPES para serviços por regiões	31
Tabela 3. Influxos de IDE, por grupo de economias em regiões de 2015 a 2017 (bilhões de dólares).	44
Tabela 4 - Cáceres: Renda <i>per capita</i> , proporção de pobres e de vulneráveis à pobreza – 1991, 2000 e 2010	129
Tabela 5- Mato Grosso- <i>Ranking</i> PIB <i>per capita</i> municipal no país	130

Sumário

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1.....	19
ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO (ZPE), REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E ESTRATÉGIA GLOBAL DE EXPANSÃO	19
1.1 Reestruturação econômica e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) como estratégia para promover o desenvolvimento	21
1.2 As Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) no mundo: definição e estratégia global de expansão.....	25
1.3 ZPE: Um Projeto Neoliberal de Integração Vertical Regional	35
CAPÍTULO 2.	50
A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE ZPE NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL – DIMENSÃO POLÍTICO-DISCURSIVA.....	50
2.1. Consideração sobre e a questão regional brasileira	52
2.2 ZPEs no Brasil: contexto político e econômico.....	61
2.3 Condições Gerais de Produção (CGP) e Estratégias Locacionais	66
2.4 Zona de Processamento de Exportação (ZPE) e Condições Gerais de Produção (CGP)	73
2.5 Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil: um instrumento de desenvolvimento regional?	83
CAPÍTULO 3.	100
A REGIÃO DE CÁCERES COMO SUPORTE DA AÇÃO E DISCURSO POLÍTICO	100
3.1 A fundação de Vila Maria do Paraguai: elementos político-discursivos.....	103
3.2 Cáceres no contexto da indústria agro-extrativa e o discurso de sua “vocação” com o comércio internacional	105
3.3 O processo de integra��o econômica e o papel de Cáceres no discurso do Estado	111
CAPÍTULO 4.	120
A CRIA��O DA ZPE DE CÁCERES, MATO GROSSO – DIMENSÃO POLÍTICO- DISCURSIVA E IDEOLÓGICA.....	120
4.1 Cáceres: contexto socioecon��mico e político atual e o significado da ZPE	122
4.2 As condições gerais preexistentes e o discurso da viabilidade de instala��o da ZPE de Cáceres.....	133
4.3. A dimensão político-discursiva: a ZPE de Cáceres através dos agentes.....	149
5. Considerações finais	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	180

INTRODUÇÃO

As Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), nos moldes contemporâneos, teve uma expansão global enquanto instrumento de desenvolvimento econômico em diversas regiões do mundo (EUA; União Europeia; Ásia, África e nas Américas Central e do Sul) a partir da última metade do século XX. Entre suas principais forças de enunciação, propaladas por instituições como o Banco Mundial e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), destaca-se a capacidade de orientar de forma estratégica o crescimento econômico, o aumento da competitividade da indústria, por meio da atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED), da participação por igual dos Países em Desenvolvidos (PEDs) na rede global de produção, bem como da promoção da política de desenvolvimento como forma de solução dos problemas econômicos, sociais e regionais.

Diante desse cenário, a criação de ZPEs foi regulamentada no Brasil por meio do Decreto-Lei n.º 2.452 de 29/07/1988, que recebeu nova redação na Lei n.º 8.396/1992.

De acordo com Silva (1993), foi no Nordeste do Brasil que, em 1988, foi criada uma das primeiras ZPEs no país, ligada ao ramo agromercantil, sendo uma de suas principais características, segundo o autor, a abertura de territórios industriais voltados à exportação.

Até o ano de 1994, foram criadas 14 ZPEs no Brasil. Entre 2003-2010, no decorrer dos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, deu-se um novo impulso à criação e à expansão de ZPEs no território brasileiro, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste do país. Essa retomada foi impulsionada pela Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, que recebeu nova redação na Lei n.º 11.732, de 30 de junho de 2008, também pela Resolução CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010 que estabeleceu a orientação superior da política nacional de ZPEs, sob inspeção do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), integrado ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Com esse novo marco regulatório e institucional, definiram-se as características, o regime tributário, cambial e administrativo e as finalidades, quais sejam: **i)** reduzir desequilíbrios regionais; **ii)** fortalecer o balanço de pagamentos; **iii)** promover a difusão tecnológica; e **iv)** promover o desenvolvimento econômico e social do país.

Assim, de um modo geral, as ZPEs foram idealizadas como um instrumento alternativo de política econômica industrial voltado ao estímulo do crescimento econômico e da promoção do desenvolvimento regional, sobretudo das áreas periféricas do país. Atualmente, há 24 ZPEs no Brasil, entre as quais duas foram alfandegadas, três passam por processo de readequação de infraestrutura, treze estão em processo de implementação e seis se encontram em processo de realocação.

O principal objetivo do trabalho foi analisar a política de criação das ZPEs no Brasil como estratégia de desenvolvimento regional, tomando como referência analítica a ZPE do município de Cáceres, Mato Grosso (Mapa 1), que se encontra em fase de implementação, com destaque às suas dimensões política e discursiva.

Para a consecução dos referidos objetivos, foram adotados os seguintes procedimentos:

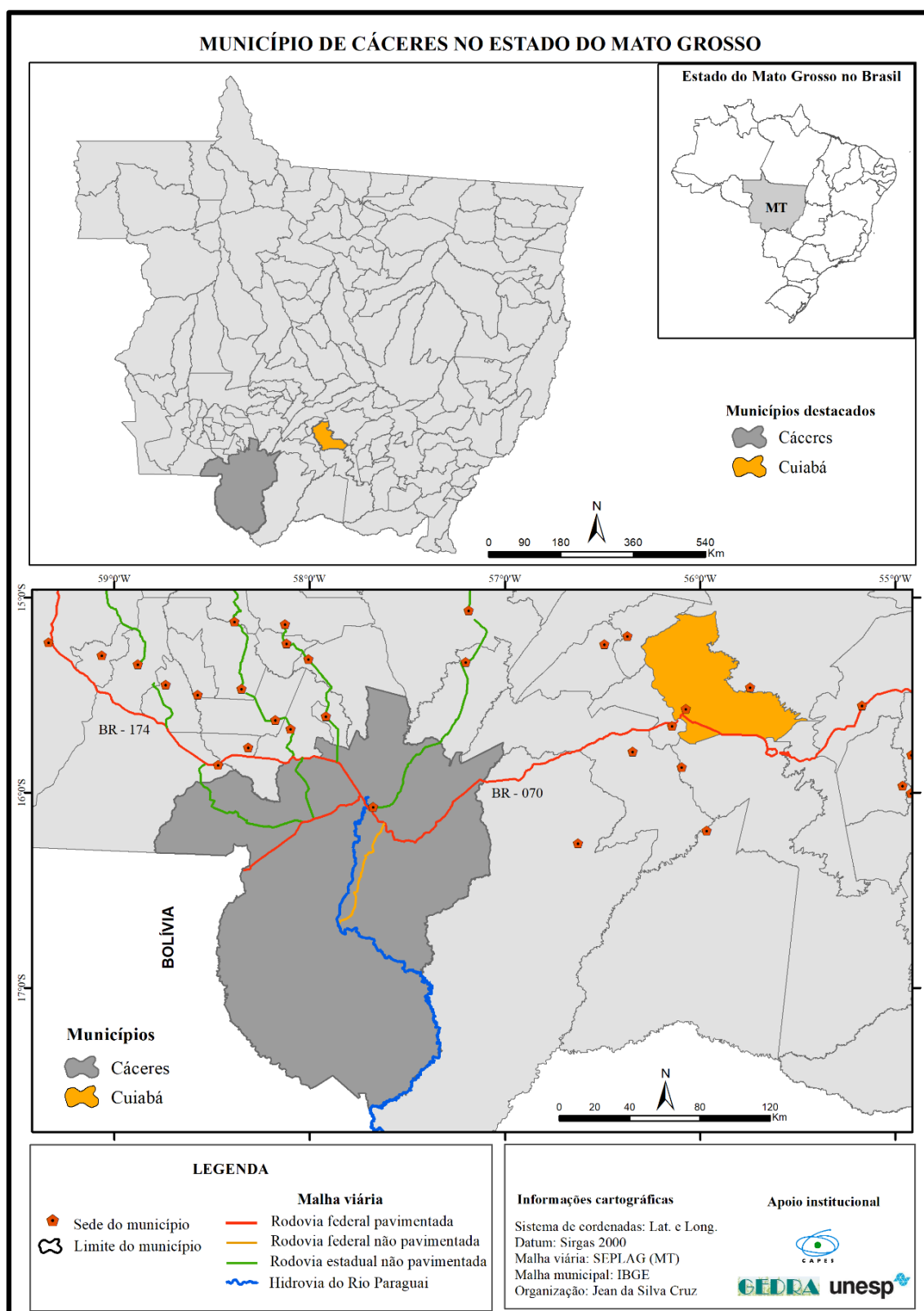
a) Levantamento da literatura especializada, assim permitindo construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório, conforme Gil (2002) e Marconi e Lakatos (2007);

b) Análise documental de “primeira e segunda mão”¹ sobre as ZPEs em sítios web oficiais, como: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) e Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE);

c) Trabalho de campo, por meio do qual foi realizada a aproximação com a realidade do fenômeno pesquisado. Foram feitos, além da observação, os registros fotográficos da área de estudo, entrevistas com pessoas-chaves e coleta de extrato de jornais impressos (período: 1988 a 2018) no Arquivo Público Municipal de Cáceres – Mato Grosso.

¹ De acordo com Gil (2002) e Marconi e Lakatos (2007), os trabalhos de análise documental podem ser de primeira e segunda mão. Os levantamentos em trabalhos de “primeira mão” são aqueles que ainda não receberam tratamentos analíticos (arquivos de instituições públicas e privadas e outros tipos de documentos). Os chamados de “segunda mão” são aqueles que, de alguma forma, receberam tratamento analítico (relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas etc.).

Mapa 1. Município de Cáceres no Estado de Mato Grosso



Fonte: Cruz (2020).

Nesses termos, procuramos responder às seguintes questões: Em que medida a política de criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil é necessariamente um instrumento alternativo de desenvolvimento regional? As regiões e/ou localidades interessadas apresentam condições pré-existentes que justificam sua implementação? Quais as condições gerais pré-existentes que sustentam o discurso da viabilidade de instalação da ZPE em Cáceres - MT? Quais são os agentes envolvidos e os papéis por eles desempenhados no projeto de instalação da ZPE de Cáceres? De que forma, ao longo do seu processo de implementação, a ZPE tem sido utilizada enquanto suporte do discurso político e ideológico de desenvolvimento regional via industrialização?

Partimos da hipótese de que a política de criação da ZPE no Brasil não ocorreu de modo isolado, mas sim vinculado a um tipo específico de projeto e instrumento de política econômica industrial em âmbito global. Compreende-se que esse instrumento de política econômica industrial liberalizante retrata, na verdade, um processo mais “flexível” de integração competitiva de determinadas localidades/regiões com o objetivo de ativar “conexões específicas” com os circuitos globais de produção.

Em outros termos, as regiões/localidades nas quais são instaladas ZPEs reaparecem como estratégia de desenvolvimento atrelada às mudanças na forma e prática institucional do Estado frente aos novos imperativos do capitalismo, o qual se reproduz, também, por meio da criação de espaços diferenciados, aproveitando-se das suas condições materiais preexistentes (CGP – condições gerais de produção), potencializando o processo de acumulação. Além disso, as ZPEs se alinham aos interesses políticos e ideológicos da elite e de agentes da política regional desejosa de se inserir diretamente no mercado mundial, utilizando essas parcelas privilegiadas do espaço e valendo-se do discurso em favor do desenvolvimento regional por intermédio do aprofundamento do processo de industrialização.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos:

O Capítulo 1, “Zona de Processamento de Exportação (ZPE), Reestruturação Econômica e Estratégia Global de Expansão”, analisa a definição e a ação político-discursiva global relacionadas à expansão de ZPEs em diferentes países como estratégia para promover o desenvolvimento em um contexto marcado pelo processo de reestruturação econômica.

O Capítulo 2, “A Política de Criação de ZPEs no Brasil e o Desenvolvimento Regional – Dimensão Político-Discursiva”, discute o contexto político e econômico da

criação do regime brasileiro de ZPEs, associado à busca de soluções para a retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento regional em decorrência da prevalência do discurso e de práticas neoliberais, bem como do avanço da reestruturação produtiva.

O Capítulo 3, “A região de Cáceres como Suporte da Ação e Discurso Político”, busca analisar a região de Cáceres enquanto suporte territorial da ação político-discursiva e ideológica do Estado e seus diversos agentes, na tentativa de compreender a dimensão político-discursiva da implementação da ZPE em Cáceres, Mato Grosso.

O capítulo 4, “A criação da ZPE de Cáceres, Mato Grosso: A dimensão Político-Discursiva e Ideológica”, analisa o jogo político-discursivo e ideológico frente às diferentes articulações políticas do Estado e seus principais agentes locais ao longo do processo da implementação da ZPE.

Por último, em “Considerações Finais”, realizou-se uma síntese da pesquisa, bem como de sua importância ao trazer à tona a atualidade do debate sobre a questão regional brasileira no âmbito da prática política e ideológica.

CAPÍTULO 1.

ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO (ZPE), REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E ESTRATÉGIA GLOBAL DE EXPANSÃO

A utilização das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) como modelo político e econômico no mundo não é recente. Entretanto, no decorrer do ano de 1934, esse instrumento foi implantado nos EUA nos moldes contemporâneos por meio de uma adaptação de Zona de Livre Comércio (ZLC) sob o princípio da extraterritorialidade, conforme destacam Egler (1991) e Silva (1993).

Na segunda metade do século XX, a expansão desse modelo de política econômica industrial foi significativa em algumas regiões do mundo (União Europeia, Ásia, África e nas Américas Central e do Sul). Duas forças são preconizadas para a difusão das ZPEs em um contexto de plena abertura econômica, quais sejam:

- 1) como ferramenta de política econômica industrial, da qual se beneficiariam principalmente os Países em Desenvolvimento (PEDs), atraindo os chamados Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) para a modernização e a difusão tecnológica visando sua inserção de forma competitiva – em busca por equiparação com os países “desenvolvidos” – no circuito globalizado da produção e da troca; e
- 2) como estratégia alternativa de política industrial e de desenvolvimento pelos governos dos PEDs como forma de solução para os problemas econômicos, sociais e regionais.

A partir disso, compreendemos que, diante das mudanças das práticas do poder material, criam-se novas estratégias de desenvolvimento, inserindo os novos arranjos espaciais produtivos em um processo de globalização neoliberal. As ZPEs, no contexto de um mercado globalizante, representam um projeto neoliberal de integração vertical regional que, ao adotar esse instrumento de política econômica como estratégia de desenvolvimento, abre as fronteiras. Assim, delimitam-se “áreas” ou espaços específicos cujo objetivo é estabelecer condições ou atmosfera de “livre comércio” assentada e/ou regida por normas e regras específicas de mercado com um aparato político-discursivo de integração por igual na fragmentação da produção.

Nesse sentido, percebe-se uma política de estado mais flexível, sobretudo na criação de espaços diferenciados, conforme as condições materiais preexistentes (CGP) para o favorecimento da acumulação capitalista pautada na ideia de produção de estratégia e ligada a certas políticas de desenvolvimento (PAINTNER, 2005).

Diante dessa guisa introdutória, neste Capítulo, temos como proposta, em um primeiro momento, analisar as ZPEs como estratégia para promover o desenvolvimento em um contexto marcado pelo processo de reestruturação econômica. Em um segundo momento, esboçaremos sua definição e sua estratégia político-discursiva global de expansão para algumas regiões do mundo. Por último, analisaremos as ZPEs enquanto um projeto neoliberal de integração vertical regional que visa estabelecer um modelo específico de desenvolvimento em um sistema global altamente especializado e hierarquizado.

Para a operacionalização deste Capítulo e a consecução de seus objetivos, realizou-se um levantamento bibliográfico, propiciando construir um arcabouço das diversas perspectivas acerca da problemática em questão, e uma análise com base em fontes documentais – “de primeira e segunda mão” – sobre as ZPEs disponibilizadas em sítios web oficiais, tais como: *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, *The World Bank* (Banco Mundial); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) e Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE).

1.1 Reestruturação econômica e as Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) como estratégia para promover o desenvolvimento

Nas últimas três décadas, ocorreram profundas transformações na ordem política e econômica, gerando novas configurações nos arranjos espaciais produtivos em âmbito mundial. Essas transformações, para alguns autores², decorreram da passagem do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível e da consolidação de uma globalização neoliberal.

Ocorreram mudanças nos métodos de produção e na organização industrial, bem como na postura do Estado, via liberalização do comércio e das finanças, associada às rápidas mudanças no padrão tecnológico nos processos de inovação, os quais provocaram a reestruturação econômica e alterações na divisão internacional do trabalho.

Diante desse cenário, Benko (2009) ressalta o aparecimento de uma “nova geografia econômica” ou de uma “nova geografia industrial”. Todavia, para Dinken (2010), essa nova realidade política e econômica permitiu a reconfiguração de um novo mapa geoeconômico em escala global.

Contudo, o fato mais marcante no seio dessas mudanças na ordem política e econômica do capitalismo em via de reestruturação foi a redefinição do mapa econômico industrial com implicações nas diversas escalas.

Fernández (2018) ressalta a retomada das regiões/localidades enquanto escalas indispensáveis para a compreensão do processo de reestruturação e dinamização do capitalismo, bem como de sua utilização como instrumento de desenvolvimento³.

A compreensão do processo de reestruturação e dinamização do capitalismo contemporâneo, tem sido reinterpretada com base na antiga noção de *clusters* ou distritos industriais⁴, bem como a partir de uma gama de novos termos, como região

² Tais como: Harvey (1989) e Haesbaert; Porto-Gonçalves (2006).

³ O termo *desenvolvimento* é complexo, prenhe de juízo de valor, conforme Souza (1996; 2011). Peet (2009) e Touraine (2009) informam que o termo *desenvolvimento* advém das raízes político-filosóficas da modernidade ocidental. Desse modo, ganhou força sem nenhuma discussão profunda no viés economicista, onde *desenvolvimento* é visto com um fim em si mesmo, em muitos casos como sinônimo de crescimento econômico. Nos termos centrais deste trabalho, *desenvolvimento* vai além dessa busca da maximização da renda, da riqueza e do aumento do PIB, estando relacionado à melhoria da vida e da liberdade para se fazer escolhas, conforme Sen (2000).

⁴ Há um entendimento geral na literatura que essa abordagem resgata o conceito de distritos industriais (*industrial clusering*) de Alfred Marshall (1920) ao depreender estudos da organização industrial e análise do desenvolvimento das indústrias (economia interna e externa). Em sua análise sobre economia externa (crescimento geral de um setor industrial), Marshall salientava o quesito de fundamental importância a localização da empresa.

inteligente, cooperação, capital humano, processo endógeno, desenvolvimento local etc. Esses velhos e novos termos surgem em decorrência do aparecimento de novos tipos de arranjos e/ou aglomerações produtivas regionais/locais como fator estratégico para o processo de reestruturação e desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, tais como as aglomerações tecnológicas (ex.: Silicon Valley), as artesanais ou de Pequenas e Médias Empresas – PME (Terceira Itália) e as aglomerações financeiras e de serviços nas grandes metrópoles (BENKO, 2009; FERNÁNDEZ, 2018; HAESBAERT, 2010b).

Assim, do menor distrito italiano às megalópoles mundiais, o novo paradigma tecnológico da “especialização flexível” impulsionaria não apenas o retorno das usinas e dos escritórios para as zonas urbanas, mas também a retomada do crescimento quantitativo das metrópoles: forma espacial finalmente encontrada na saída da crise do fordismo. A futura hierarquia das cidades e regiões urbanas mundiais resultaria da estratégia interna desses distritos ou conjunto de distritos (BENKO, 2009, p. 119).

Essa linha de compreensão dos novos distritos industriais ou de “especialização flexível” privilegia a força do mercado e o papel da globalização frente ao processo de inovação tecnológica (comunicação e transporte) e às relações comerciais entre as firmas, como indispensáveis para a reestruturação econômica na reconfiguração da geografia econômica e dos fatores endógenos, conforme salienta Teixeira (2008).

No entanto, Benko (2002) rechaça essa nova retomada enquanto uma “nova ortodoxia” em virtude de as apreensões se encaminharem quase que cegamente no processo de desenvolvimento regional endógeno. Todavia, na mesma linha crítica, Brandão (2012) salienta que há certa banalização do enfoque do desenvolvimento regional, reduzindo-o ao lugar-comum e, desse modo, cristalizando os debates em um “pensamento único localista”, ou melhor, ancorado unicamente no local e nas ações empreendedoras dos agentes, que mobilizariam as forças endógenas de qualquer localidade.

Enquanto instrumento de desenvolvimento, segundo Cano (2010), essa abordagem tem como resultado o abandono de políticas de longo prazo, sejam elas

Dessa forma, no entendimento de Marshall, independentemente do tamanho das firmas os distritos e/ou aglomerações industriais, constituem vetor do progresso e de crescimento da população e da região, ou seja, o aumento geral da escala de produção (país), não está diretamente ligada ao porte das empresas, mas relacionadas com a localização e o relacionamento existente entre estas (IGLIORI, 2001).

voltadas ao desenvolvimento industrial ou às políticas de desenvolvimento setoriais e regionais. As opções, segundo o mesmo autor, são estratégias de políticas industriais com anseios extremamente “curtoprazistas”. Em outras palavras, ignoram-se as opções estratégicas de longo prazo e passam-se a tratá-las por meio de políticas macroeconômicas de curto prazo, isto é, do tipo aqui e agora.

Em contrapartida, Benko (2002), Harvey (1989), Lipietz (1988a; 1988b) e Lipietz e Leborgne (1988) analisam o processo de reestruturação econômica como decorrência da crise estrutural do capitalismo face ao colapso do modelo de organização da indústria e do regime de acumulação fordista-keynesiano. Desse modo, a reestruturação econômica – via acumulação flexível – e suas estratégias tinham como objetivo buscar uma saída da crise e da contradição inerente à acumulação capitalista face à rigidez apresentada pelo regime fordista. Em outros termos, a “flexibilização” foi uma resposta à crise, com o objetivo de promover a retomada da lucratividade (FUINI, 2017).

Essa transição foi acompanhada, de acordo com Harvey (1989), via solução financeira, devido ao florescimento e transformação do mercado financeiro que passou a assumir um papel fundamental para a acumulação capitalista. Igualmente, outra saída, conforme Benko (2002), foi uma solução capitalista de racionalização/flexibilização que se desdobrou para novas fontes de produtividade, complexificação da concorrência intercapitalista, reconfiguração internacional da divisão do trabalho.

Em consequência, ocorreram mudanças na composição intersetorial da acumulação, transferência de plantas industriais para regiões de baixos salários, com tendência à utilização de plantas industriais menores, ou seja, tudo para viabilizar um processo de trabalho mais flexível e com o máximo de economia quanto aos custos de produção.

Dentro dessa linha de compreensão, o que estaria em jogo nesse processo de reestruturação econômica e seus impactos nas geografias econômicas, conforme Teixeira (2008), seria a internacionalização das atividades das grandes empresas, implicando na especialização/hierarquização que transcende os limites das cidades e das regiões. Nesse sentido, a coordenação entre empresas corresponde, na verdade, a um tipo de relação capital-trabalho prevalecente no território.

A “flexibilidade” seria uma tendência geral para os autores do “pensamento único localista”. Entretanto, para Lipietz e Leborgne (1988), essa tendência não atinge

todos os territórios, mas se orienta para uma flexibilidade do contrato salarial no que diz respeito ao processo de produção, havendo a tendência à desintegração vertical. Destacam-se, ainda, a flexibilização das relações capital-trabalho e o estabelecimento de relações comerciais mais “violentas”, fazendo com que os diferentes sistemas produtivos locais adotassem estratégias defensivas em alguns casos e ofensivas em outros.

Lipietz e Leborgne (1988) ressaltam que a busca da superação da crise foi constituída em um modelo de desenvolvimento – ancorado em um paradigma industrial de especialização flexível – de natureza territorializada; entretanto, apresentando resultados de diferentes combinações: integração, desintegração ou quase-integração vertical, integração ou desintegração territorial. Dessa forma, constata-se uma natureza mais complexa, não atribuída diretamente ao papel da tecnologia nem das relações profissionais como determinantes na conformação dos novos arranjos espaciais produtivos.

Estamos, nesse sentido, diante de transformações de natureza complexa em um mundo cada vez mais multifacetado e multiescalar. Lipietz e Leborgne (1988), Harvey (1989) e Benko (2002) argumentam que a construção de um mercado está longe de ser um processo único e homogêneo, mas que constitui um processo de desintegração econômica vertical no âmbito internacional.

As reestruturações econômicas e suas implicações nos diferentes arranjos espaciais produtivos se articulam em um processo geoestratégico de especialização e hierarquização.

Brandão (2012) salienta que os circuitos produtivos regionais/locais são constantemente recriados e a eles são atribuídos novos usos. Esses novos usos, por sua vez, são inseridos em diferentes fases do processo de produção de acordo com seus níveis tecnológicos e de qualificação, ou melhor, conforme suas condições materiais preexistentes (CGP).

O espaço global, argumenta Santos (2009), sob a lógica do grande capital, tende a impor uma forte especialização da produção, o que implica igualmente na especialização do espaço regional. Isto, porém, está ligado a interesses distantes, tornando muitas vezes a sociedade regional estranha ao seu espaço e à sua terra, pois foi transformada meramente em fábrica e “a própria região fica alienada, já que não produz mais para servir à necessidades reais daqueles que a habitam” (SANTOS, 2009, p. 29).

Observa-se a construção de um poder global multifacetado que expressa estrategicamente as práticas políticas e os interesses de grandes grupos econômicos e das organizações multilaterais. Esses novos atores globais, diante da crescente ampliação das relações econômicas, mediadas por novos sistemas técnicos e informacionais, impõem novas práticas e ações de controle de forma seletiva em diversas escalas espaciais (local, regional, nacional e global) para um maior aproveitamento de mercado, exploração de recursos e de mão de obra barata. Pode-se afirmar que presenciamos mudanças das práticas do poder material, as quais criam novas estratégias de desenvolvimento, inserindo os novos arranjos espaciais produtivos em um processo neoliberal de integração vertical regional.

As ZPEs, no contexto de um mercado globalizante, representam um projeto neoliberal de integração vertical regional. Ao adotarem esse instrumento de política econômica como estratégia de desenvolvimento, os governos – sobretudo dos países em desenvolvimento – abrem suas fronteiras, delimitando “áreas” ou espaços específicos cujo objetivo é estabelecer condições ou uma atmosfera de “livre comércio” assentada e/ou regida por normas e regras específicas (ONG, 2004, 2006).

Portanto, compreendemos que a expansão de ZPEs no mundo tem se constituído enquanto uma nova estratégia de desenvolvimento contida em um aparato político-discursivo de inserção de certos arranjos espaciais produtivos (região/localidade) na rede global de produção. Dessa forma, prosseguimos para uma breve discussão abordando sua definição e estratégia global de expansão.

1.2 As Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) no mundo: definição e estratégia global de expansão

A expansão das ZPEs no mundo ocorre em um contexto de mudanças na ordem política e econômica, tendo como pano de fundo o processo de reestruturação econômica e a ascensão da globalização neoliberal. Como consequência, Sarti e Hiratuka (2010) argumentam que ocorrem mudanças estratégicas na reorganização da produção e nas formas de organização e concorrência das grandes corporações, repercutindo na divisão internacional do trabalho.

Todavia, observam-se também implicações na política nacional de desenvolvimento dos países, sobretudo nos que se encontram em fase de desenvolvimento. Desse modo, os países buscando fórmula ou nova estratégia de

desenvolvimento, com finalidade de se integrarem na fragmentação da produção, passam a adotar as ZPEs como instrumento de política econômica industrial.

A utilização das ZPEs como modelo político-econômico não é recente. Na Antiguidade, diversas cidades do mediterrâneo utilizavam esse modelo, que funcionava como portos livres cujo objetivo era estimular as trocas comerciais.

A partir do século XVIII, tal modelo já estabelecia as principais rotas comerciais do mundo com funções de transbordo de mercadorias, armazenamento e exportação, sem formalidades alfandegárias. No decorrer do ano de 1934, as ZPEs foram implantadas nos Estados Unidos nos moldes contemporâneos por meio de uma adaptação da noção de Zona de Livre Comércio (ZLC). Assim, não era necessário que a área estivesse especificamente localizada em um ponto determinado do território, como porto, aeroporto etc. (WONG E CHU, 1984; EGLER, 1991 e SILVA, 1993). A partir dos anos 1960 e 1970, ocorre sua expansão no mundo, como pode ser observada na Tabela 1.

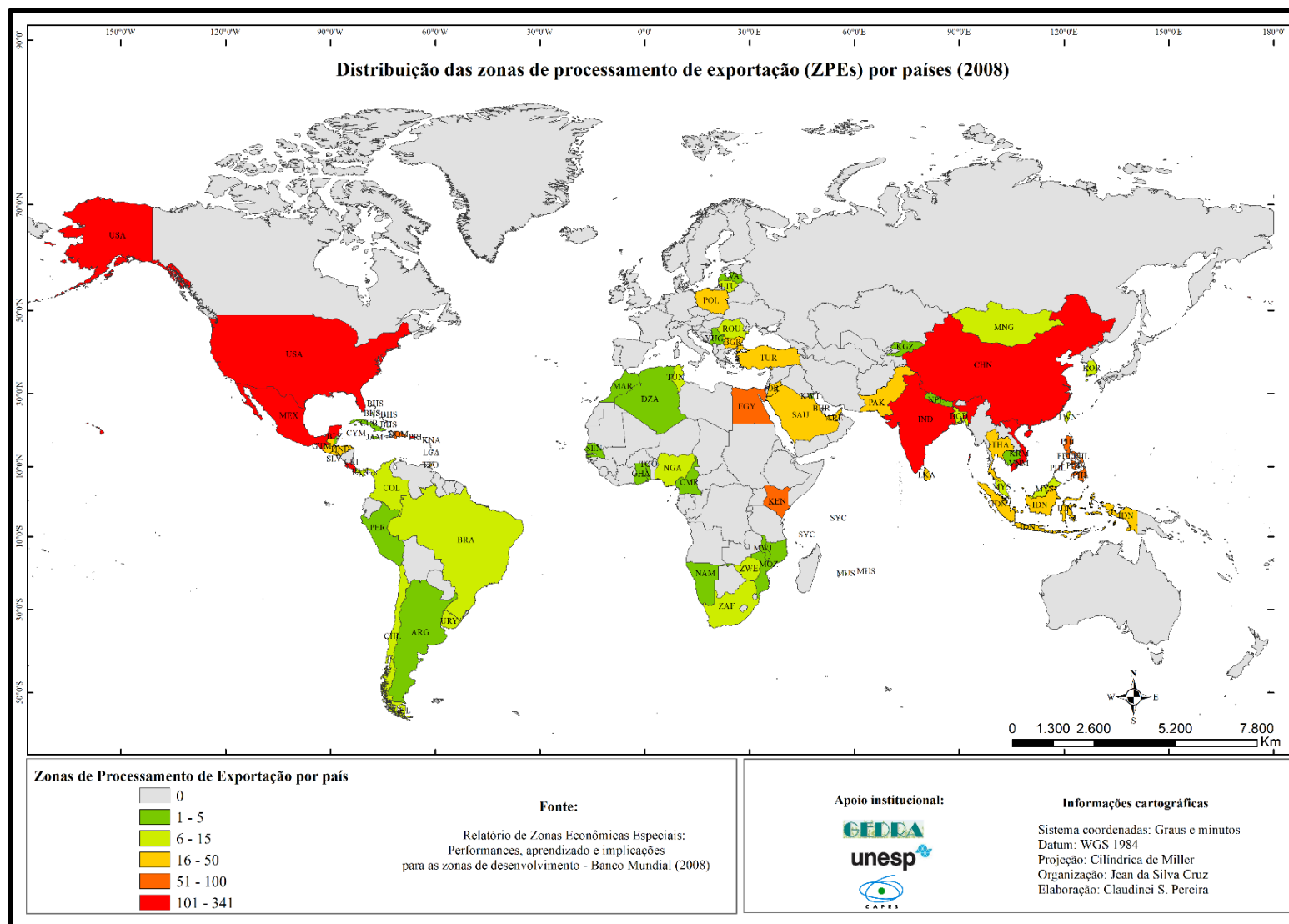
Tabela 1. Evolução das ZPEs no mundo.

	1975	1986	1995	1997	2002	2006
Números de Países com ZPEs	29	47	73	93	116	130
Números de ZPEs	79	176	500	845	3000	3500
Empregos (milhões)	-	-	-	22.5	43	66
China	-	-	-	18	30	40

Fonte: Trade Union manual on Export Processing Zones (2014, p. 04).

Desse modo, em trinta anos, houve uma significativa expansão das ZPEs no mundo. Em 1975, existiam apenas 79 ZPEs em 29 países; no ano de 2006, o número de ZPEs atingiu a marca de 3.500 distribuídas em mais de 130 países (OCDE, 2007). Essa expansão ocorreu em diferentes partes do mundo, conforme se verifica no Mapa 2.

Mapa 2. Distribuição das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) por países (2008)



Fonte: Relatório Banco Mundial (2008).

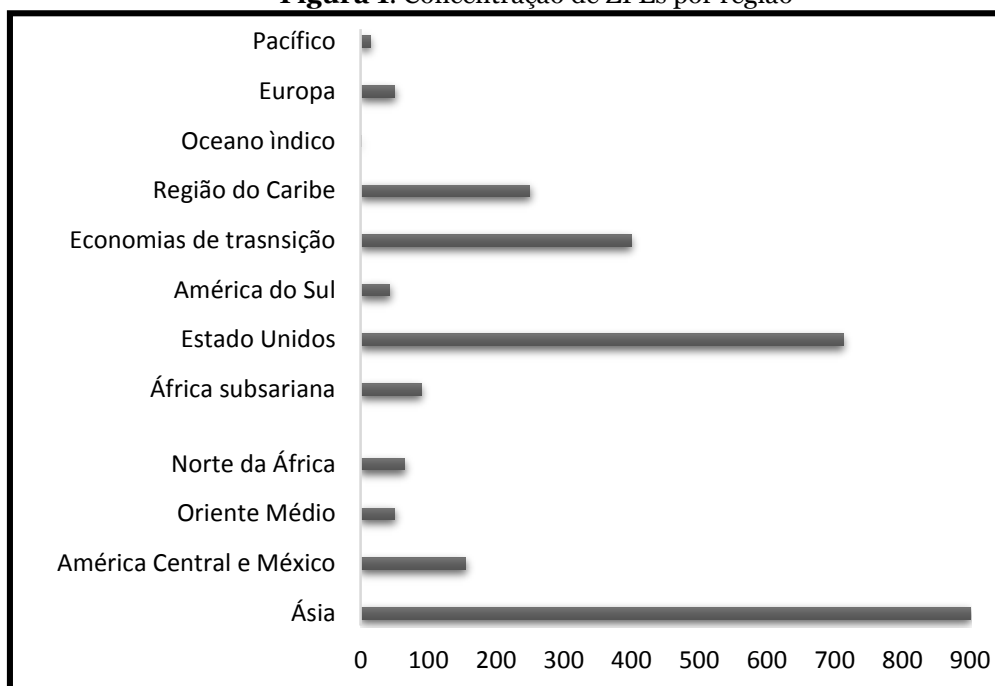
Na Ásia, destacou-se a Índia, que implantou sua primeira ZPE em Kandla em 1965, seguida da China, mais especificamente Kaohsiung, também no ano de 1965; em 1970, ocorreu a implantação da primeira ZPE na República da Coreia e, em 1972, em Bataan, nas Filipinas. No continente Africano, as primeiras ZPEs foram implantadas na década de 1970 no Senegal, Libéria e Gana. No caso da América Latina e do Caribe, as primeiras ZPEs se estabeleceram a partir dos anos 1970, por exemplo, em Barranquilla (Colômbia), Puerto Cortés (Honduras), San Bartolo (El Salvador), Santa Rosa/El Roblie (Costa Rica).

Conforme relatório publicado em 2008 pela *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS), o continente asiático é responsável por empregar 85% de todos os trabalhadores das ZPEs no mundo. O destaque é para a China, onde há uma estimativa de 40 milhões de empregados. Na Indonésia, estima-se um total de 6 milhões; em Bangladesh, 3,5 milhões; nas Filipinas, 1,1 milhão; na Malásia e Tailândia, 500.000; no Japão, cerca de 200.000; no Camboja, 200.000; e no Sri Lanka, mais 160.000.

Cabe destacar que a expansão das ZPEs e a sua concentração no leste asiático (Figura 1) se inicia pelo movimento de industrialização no final da Segunda Guerra Mundial. Essa estratégia estava ancorada na promoção de um ritmo acelerado de crescimento econômico através da promoção industrial ligada à substituição de importações (WONG e CHU, 1984).

Esse processo, por sua vez, marca o período de transferência das atividades de montagem padronizadas para o exterior, em virtude de necessitarem de grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação – daí sua expansão ou implantação em zonas fronteiriças como no México, as chamadas “maquiladoras”. No caso específico da China, a partir da década de 1970, foi adotada uma estratégia de desenvolvimento através de ZPEs em várias regiões do país, conforme destaca Egler (1991).

Figura 1. Concentração de ZPEs por região



Fonte: Banco Mundial (2008).

Esse período, de acordo com Lan (2017), retrata o processo de descentralização industrial que se materializava tanto em escala nacional, por meio de políticas públicas territoriais voltadas à periferia interna, quanto em escala internacional, para os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Essa estratégia de deslocamentos tem por finalidade explorar matérias-primas e força de trabalho, assim, as empresas se deslocam visando buscar mão de obra não especializada e barata nos países periféricos, enquanto que as atividades da área de pesquisa e desenvolvimento das empresas e o trabalho qualificado são mantidos nos países industrializados.

Para Sarti e Hiratuka (2010), o deslocamento da atividade industrial em direção aos Países em Desenvolvimento (PED), com destaque para o leste asiático, alavancada pela China, que emerge como grande produtor mundial de manufaturas, e em menor proporção para a América Latina, ocorreu em meio a essa onda de “deslocamento” e/ou descentralização, porém com desempenhos diferenciados entre os países.

O que se verifica diante desse movimento é a acentuada concentração nas principais cadeias industriais. Sarti e Hiratuka (2010) apontam para um padrão assimétrico de inserção produtiva e comercial, mostrando uma concentração da atividade industrial nos países da Tríade, constituída pelos Estados Unidos da

América (EUA), Europa e Japão, sendo que o deslocamento para os países periféricos, como o Brasil e a Coréia do Sul, ocorreu apenas de forma marginal. Isto porque essa forma de inserção diferencial no processo decorreu a partir das estratégias nacionais de cada país, refletindo em diferentes padrões de desenvolvimento industrial.

A expansão das ZPEs corresponde a uma das facetas do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, apropriando-se do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados (CHESNAIS, 1996). Para o mesmo autor, esse processo apresentava dois movimentos distintos, os quais, por sua vez, permitiram remover os entraves que impediam as grandes empresas de se expandirem à vontade para explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais conforme suas conveniências.

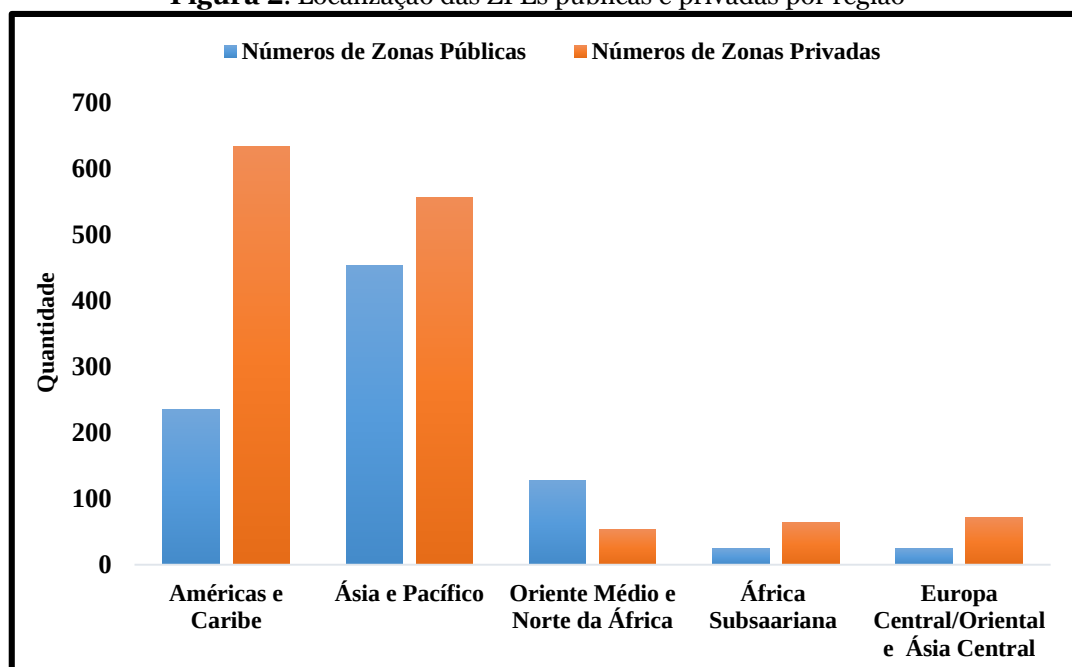
O primeiro movimento correspondia à mais longa fase de acumulação do capital. O segundo estava relacionado às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmoronamento de conquistas sociais. No entanto, essas estratégias de expansão representam uma ação seletiva em nível mundial, pois, de um lado, discursivamente tal estratégia é global, porém reservando um processo integrador e, ao mesmo tempo, é excludente. Na visão do autor, “há uma polarização internacional, aprofundando brutalmente a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia” (CHESNAIS, 1996, p. 37).

Como uma face específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, as ZPEs são definidas pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, a *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO) e a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), como uma parcela do território estritamente bem definida (zonas industriais cercadas entre 10 e 300 hectares) cujo objetivo é atrair indústrias orientadas para a exportação e, dentro dessas áreas e/ou zonas, passam a coexistir empresas estrangeiras e nacionais.

Em relação à gestão desses espaços, estes podem ser administrados tanto pela iniciativa privada quanto conjuntamente com os governos. Contudo, atualmente, 61% das ZPEs no mundo são administradas pela iniciativa privada (Figura 2) por se considerar uma forma menos dispendiosa tanto para

desenvolver e operar quanto para produzir melhores resultados econômicos, segundo o Banco Mundial.

Figura 2. Localização das ZPEs públicas e privadas por região



Fonte: Banco Mundial (2008).

Sobre o aspecto de norma e regra, é específica e/ou diferenciada. Assim, com interesse em atrair investidores, segue-se uma tendência de flexibilização na legislação, estabelecendo incentivos especiais – sobretudo fiscais, cambiais e trabalhistas – e acesso à infraestrutura, que passa a ser de responsabilidade dos governos. Embora apresentem mudanças de acordo com os países, os principais tipos de atividades direcionadas, nessas zonas, estão voltados à setores tradicionais, tais como produtos têxteis e vestuários. Algumas novas zonas passaram a se especializar em produtos eletrônicos, químicos e em serviços ligados à Tecnologia da Informação (TI), conforme se verifica na Tabela 2.

Tabela 2. Números de ZPEs para serviços por regiões

REGIÃO	Nº
União Europeia	5
África	20
América Latina e Caribe	26
Ásia e Pacífico	26
Europa Central e Oriental	13
Total	90

Fonte: UNCTAD *Investment Brief* (2004).

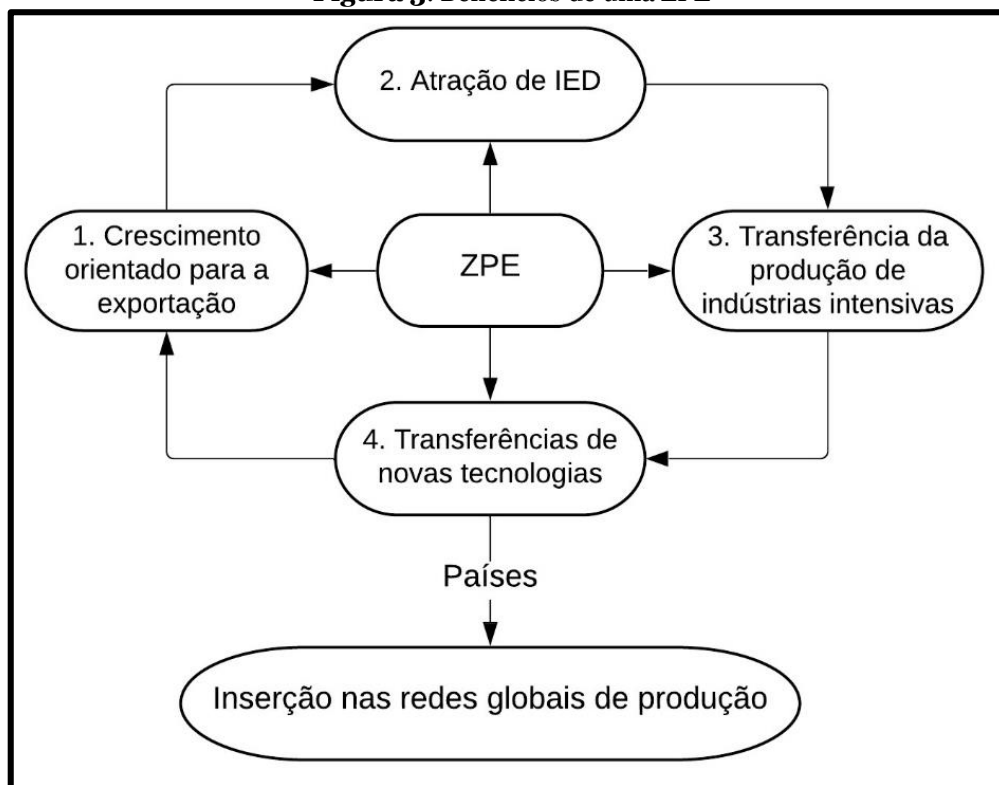
As ZPEs voltadas ao setor de serviços se concentram nos países em desenvolvimento. Como forma de atrair investimentos estrangeiros para esse setor, os países disponibilizam telecomunicação de alta qualidade, infraestrutura de suporte de tecnologia, variedades de incentivos (como 100% de isenção de tarifas de importação), isenção de impostos, repatriação integral de lucros e despacho aduaneiro.

O modelo indiano de ZPEs tem sido preconizado como o mais bem sucedido, conforme aponta a UNCTAD (2004). Relacionado ao *offshoring* de serviços, os IEDs têm sido atraídos para parques tecnológicos. Essas zonas foram criadas em 1990 em Bagalore, Pune e Bhubaneshwar, sendo que em 2003 havia 39 zonas com cerca de 7.000 estabelecimentos cadastrados, os quais eram responsáveis por 80% das exportações de *software* do país. As Ilhas Maurício também passaram a especializar suas ZPEs para atrair IEDs em serviços empresariais. A África francófona visa atrair IEDs para ZPEs centradas no projeto “*Cyber City*”, para o investimento em serviços de *call center* e serviços de *back-office*. Na Jamaica, a ZPE constitui parque corporativo conectado com fibras ópticas e tecnologia de satélite, atraindo IEDs voltados aos serviços de *offshore*.

Em suma, a última metade do século XX foi significativa para a expansão desse modelo de política econômica industrial em algumas regiões do mundo. Entretanto, essa expansão global não ocorreu “às cegas” e sim através de um tipo específico de projeto e instrumento de política econômica industrial no âmbito global.

As ZPEs foram fortemente propaladas por instituições como o Banco Mundial, a UNIDO e a UNCTAD. A principal ideia-força preconizada por essas instituições para o incentivo e a difusão de ZPEs como ferramenta política econômica industrial está sustentada no discurso de que o uso dessa ferramenta traria a solução para os problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento em virtude de alguns benefícios, como mostra a Figura 3.

Figura 3. Benefícios de uma ZPE



Fonte: OCDE (2007).

O principal atributo das ZPEs é o de promover o desenvolvimento industrial orientado para a exportação, ou seja, contribuem para a substituição de importações e, a partir daí, podem cooperar para o fortalecimento das políticas de crescimento de exportações devido ao deslocamento de indústrias intensivas em mão de obra provenientes dos países desenvolvidos.

Como benefício, os países em desenvolvimento passam a atrair os chamados IEDs, contribuindo para a modernização e a difusão tecnológica. Em segundo, a adoção desse instrumento enquanto estratégia alternativa de desenvolvimento pelos governos vai favorecer a entrada de seus países de forma competitiva no circuito globalizado da produção e da troca, bem como a solução os seus problemas econômicos e sociais.

No relatório do Banco Mundial divulgado no ano de 1992⁵, em um contexto de plena abertura do comércio internacional, em seu prefácio, o Diretor de Política Setorial e Operacional do Departamento de Indústria e Energia, Anthony A. Churchill, ao fazer menção a ZPEs, deixa claro as intenções da instituição e de

⁵ THE WORLD BANK. **Export processing zones/Industry**. Development Division, Industry and Energy Department [and] Trade Policy Division, Country Economics Department. Washington, D.C.1992.

seu apoio à elaboração de instrumentos políticos e administrativos, ressaltando, ainda, a necessidade da própria instituição em contribuir para a realização de melhorias nos marcos de políticas regulatórias para fortalecer o comércio cada vez mais orientado e/ou voltado para o exterior, bem como a necessidade da busca de ampliação da competitividade internacional das indústrias.

As ZPEs, portanto, teriam papel-chave nessa nova dinâmica de internacionalização. Nesse caso, os PEDs, salienta Churchill, para poder ampliar sua participação nessa nova ordem econômica, poderiam se utilizar desse modelo de política econômica como uma ferramenta para “superar sua incapacidade de gerar resposta externa e fornecer emprego imediato, bem como ganhos em divisas estrangeiras mediante ao Investimento Estrangeiro Direto” (p.5).

Para maior eficiência em seu funcionamento, a orientação para os governos que adotam esse instrumento é de que seja criado um bom ambiente de negócios, ou seja, devem proporcionar condições favoráveis indispensáveis, como um ambiente de cooperação com o setor privado. Nessa relação de parceria pública/privada, devem buscar acordos especiais para garantir a recuperação total de custos (custo de desenvolvimento, incluindo aluguéis de terra, custos operacionais), pacote de incentivos (isenção de impostos e a instituição de leis trabalhistas mais “flexíveis”), uma política exclusivamente orientada para o exterior e uma gestão eficiente.

Desse modo, como um instrumento estratégico de política econômica, as ZPEs passariam a assumir uma espécie de “força centrípeta” que, a partir de certos pacotes de incentivos tanto para as empresas estrangeiras quanto para as nacionais, permitirá criar um ambiente regulatório estritamente favorável de negócios, estimulando os PEDs a participarem na exportação de manufaturados para as economias mais avançadas com um mínimo de burocracia.

Por isso, as razões do projeto de expansão das ZPEs são tão fortemente propaladas por essas instituições. Dissemina-se o discurso de que, a partir de um conjunto de benefícios, como ganhos em divisas, oferta de empregos, melhoria na renda, aprendizado por parte das empresas locais devido a sua aproximação com empresas estrangeiras, treinamento e agregação de habilidades (*know-how*) pelos trabalhadores locais empregados, a ZPE se constituiria em um sistema “mágico” (nos termos difundidos pelo relatório), um caminho mais fácil para os países importarem e exportarem.

Partindo-se desses pressupostos, dois pontos merecem atenção. O primeiro se refere à postura ideológica centrada na necessidade da abertura e/ou internacionalização econômica via ampliação do comércio internacional e à forma com que os chamados PEDs participariam dessa nova estratégia de inserção por igual no mercado mundial com os demais países em troca de abrirem suas fronteiras criando “espaços de exceção” política e econômica para estimular um ambiente de “livre comércio”. O segundo ponto a ser destacado é que esse instrumento pode ser utilizado e/ou orientado conforme as políticas nacionais de cada país, como uma ferramenta estratégica de desenvolvimento regional via atração de investimentos industriais.

1.3 ZPE: Um Projeto Neoliberal de Integração Vertical Regional

A expansão das ZPEs para diferentes partes do mundo está atrelada às mudanças no cenário macroeconômico internacional, isto é, na crescente internacionalização das trocas e do comércio que ocorrem de forma imbricada ao processo de globalização neoliberal, propalada enquanto instrumento de política econômica industrial que induz uma nova estratégia de desenvolvimento.

Todavia, essa “nova” estratégia representa, por um lado, novos espaços de direção e atração de fluxos de investimentos, condicionada sob as novas formas de gestão da cadeia de produção e de valor promovida pelas empresas transnacionais para além de suas fronteiras nacionais, na busca de ganhos mais lucrativos. Por outro lado, induz novas posturas aos Estados nacionais, onde suas decisões de política de desenvolvimento passam a ser orientadas pela força do mercado e, assim, abrem suas fronteiras, delimitando “áreas” ou espaços de exceção política e econômica (ONG, 2004, 2006).

Não obstante, quando se analisa as ZPEs enquanto novos espaços de direção e atração de fluxos de investimentos, sobretudo os chamados IED⁶, esse

⁶ Chesnais (1996) em sua obra “A Mundialização do Capital” traz uma importante contribuição ao discutir o papel do IED nas especializações comerciais e chama a atenção para uma análise dos seus aspectos quantitativo e qualitativo. O autor define duas formas dos investimentos estrangeiros: primeiro, o *investimento direto*, aquele no qual o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto numa empresa e que também estimula investimento a longo prazo, permitindo ao seu proprietário exercer influência sobre as decisões de gestão da empresa; segundo, o *investimento em carteira*, que corresponde ao conjunto dos depósitos bancários e das aplicações financeiras sob a forma de títulos públicos ou privados. No caso específico das ZPEs, a principal prioridade desses tipos de investimentos preconizados é referente ao Investimento Estrangeiro Direto.

tipo de investimento exerceria um papel-chave no processo de intercâmbio e/ou interligação entre os países, segundo o relatório do Banco Mundial.

As ZPEs são há muito tempo uma ferramenta política popular para atrair IED orientado para a exportação. De fato, os maiores “vencedores” na competitividade das exportações durante as últimas duas décadas estabeleceram algum tipo de ZPE. As ZPEs são muitas vezes responsáveis por uma grande parte das exportações de manufaturados de países em desenvolvimento (UNCTAD, 2004, p. 01).

As ZPEs, enquanto espaços criados para gerar oportunidades de negócio, como sustentado, constituiriam uma ótima ferramenta para a direção e o conteúdo dos fluxos de investimento por oferecer pacotes atraentes a investidores ligados ao desenvolvimento de indústrias de exportação. Os IEDs seriam, portanto, uma importante fonte externa de financiamento, dando apoio ao desenvolvimento da economia dos PEDs. Dessa maneira, não atuariam apenas em fonte direta de câmbio, mas teriam significância no preenchimento de lacunas referentes às novas tecnologias, gestão de *know-how* e inteligência de mercado.

O que podemos inferir é que as ZPEs são apresentadas como um modelo alternativo de política de desenvolvimento e de superação do atraso econômico por ser uma ferramenta de atração de investimentos. A estratégia pode ser adotada pelos governos como uma política alternativa de desenvolvimento nacional e como uma saída para os seus países se inserirem, com certo “sucesso competitivo”, no mercado estrangeiro e em redes globais de produção.

Estas constatações nos permitem desvelar o papel discursivo dos IEDs que, no fundo, apresentam a face geográfica da mundialização econômica. As obras de Chesnais (1996) e Dicken (2010)⁷ nos permitem depreender as entrelinhas e o jogo de interesses existente por de trás dessa estratégia de internacionalização dos intercâmbios e/ou da interligação crescente das fronteiras nacionais promovidas pelos IEDs.

⁷ Dicken (2010) trata da interligação crescente na economia global e considera os IEDs um elemento chave para essa interligação crescente à economia global, isso entre 1950 e o fim do século XX. O autor define *investimento direto* como ações realizadas pela empresa em outra cuja finalidade é de obter um grau de controle sobre as operações dessa empresa. *Investimento direto externo* corresponde a um investimento direto através das fronteiras nacionais, tais ações visam a um investimento de controle em uma empresa em outro país.

Chesnais (1996) chama atenção ao fato de que os PEDs e o lugar que eles ocupam no sistema mundial de intercâmbio não decorreram de um resultado natural. Desde o final do século XIX, a inserção e as especializações comerciais de vários países ou regiões do mundo foram realizadas de forma seletiva e gradativamente determinadas pelos IEDs. Igualmente, o autor afirma que os PEDs foram alvos dessas estratégias de intercâmbio, o que fora determinante para suas especializações como produtores e exportadores de matérias-primas básicas, favorecendo a criação de relações moldadas pelo capital e de dominação pelos países capitalistas centrais.

Depois da Segunda Guerra Mundial, os IEDs apresentaram considerável crescimento e difusão. Dicken (2010) salienta que a expressiva e crescente interligação foi resultado do aumento do comércio mundial e do crescimento das atividades das Empresas Transnacionais (ETNs), que passaram a direcionar seus investimentos diretos através das fronteiras nacionais para obter estrategicamente novas formas de controle e o estabelecimento de filiais ou subsidiárias em outros países. Dicken (2010, p. 57) mostra que:

Durante os anos 1970 e na primeira metade dos anos 1980, as linhas de tendência de IED e exportações andavam mais ou menos lado a lado. Mais adiante, 1985 a 1990, a taxa de crescimento de IED e das exportações e o PIB divergiram rapidamente. Entre 1986 a 1990, as saídas de IED aumentaram a uma taxa média anual de 25%, e o saldo acumulado de IED, a uma taxa anual de 18%, em comparação com uma taxa de crescimento de exportações mundiais de 12,7% (DICKEN, 2010, p. 57).

A década de 1980 constituiu um marco significativo do crescimento de IED no mundo. No entanto, conforme ressalta Chesnais (1990), nessa década, foram intensificadas as interdependências entre os países, o que significa também um marco no componente estratégico na decisão de investimento das ETNs. A intensa penetração desses tipos de investimentos nos países contribuiu para sugarem as tecnologias locais. Com efeito, constituiu-se um mecanismo de apropriação, centralização de ativos ou riquezas por parte dos agentes econômicos, que intensificou riscos e oportunidades para as empresas domésticas nas economias em desenvolvimento (CHESNAIS, 1990; SARTI; HIRATUKA, 2010).

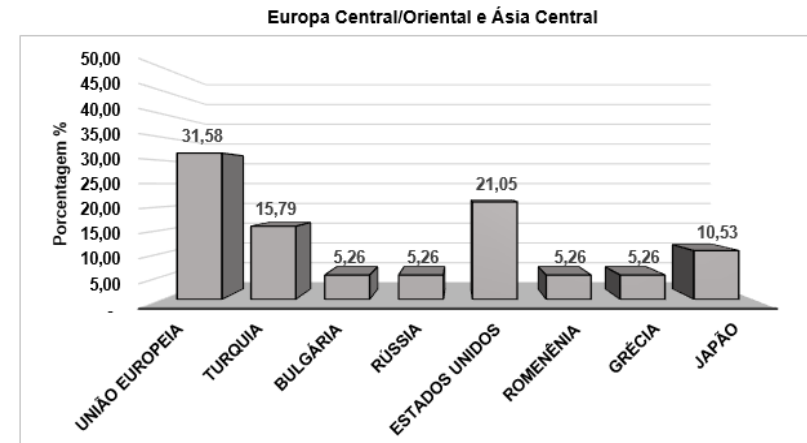
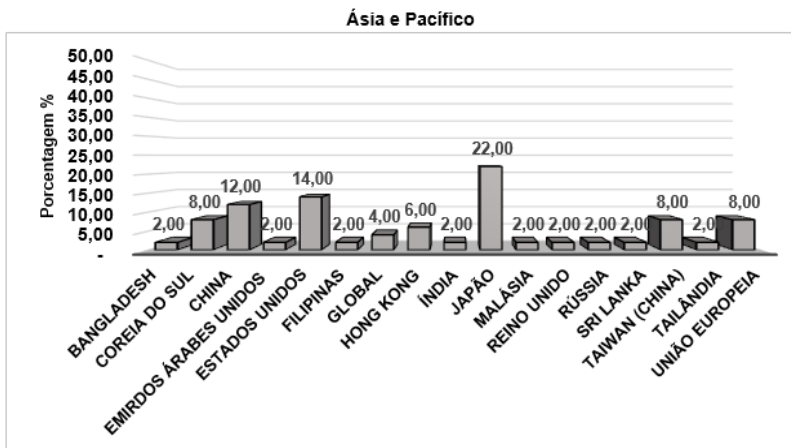
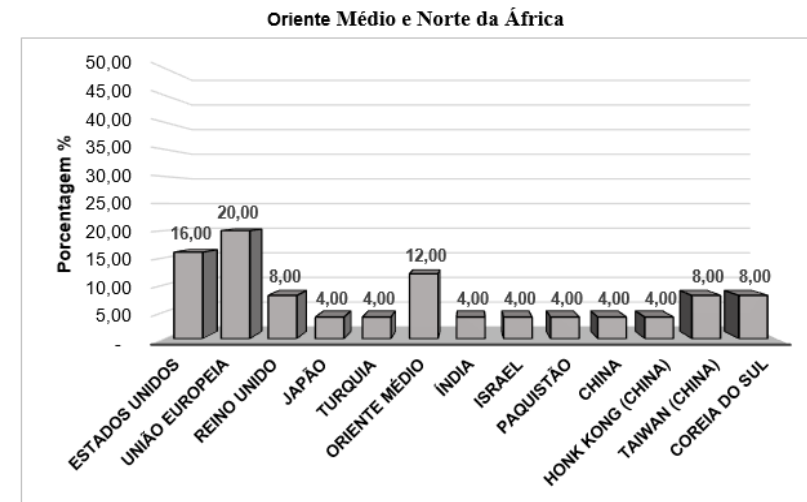
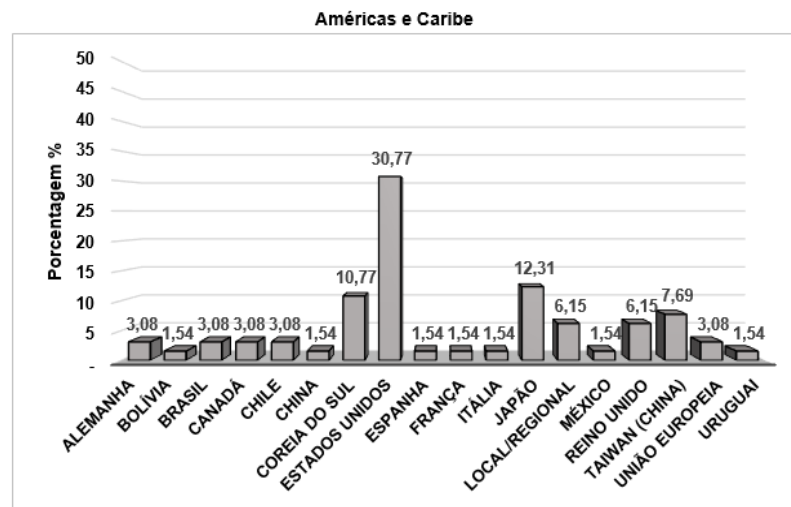
No receituário apresentado aos governos, as ZPEs então assumiriam importância quanto à crescente interligação via fluxo de IED, cumprindo um papel-chave na atração de investimentos. Desse modo, impulsionariam suas economias, gerando o encadeamento generalizado, mais precisamente, na criação de empregos, na elevação do padrão de vida da população, no setor exportador e nos ganhos em divisas de moeda estrangeira. Os IEDs seriam, nesse caso, um componente ideal para as políticas de desenvolvimento e a dinâmica econômica geral, como destaca o Banco Mundial.

Embora tenha o discurso da inserção de países com certa competitividade no processo de produção e troca no cenário internacional, os dados dos fluxos de IED para as ZPEs nos PEDs mostram, a partir das origens ou principais fontes de IED e dos principais mercados de exportações dos países ou regiões, que são alvos do modelo de ZPEs – uma inserção de interdependência com alto grau de hierarquização e especialização, conforme se verifica nas Figuras 5, 6 e 7.

Contudo, com o aprofundamento do processo de internacionalização produtiva, como salienta Hiratuka e Sarti (2011), houve certa diversificação na origem e destinação de recursos – as principais origens e/ou fontes dos IEDs são provenientes dos principais países capitalistas centrais. Segundo Dickens (2010), 90% do estoque de IED são oriundos de apenas 15 países, com a predominância dos Estados Unidos e Reino Unido, sendo que os dois, conjuntamente, respondem por um terço do total mundial (DICKEN, 2010).

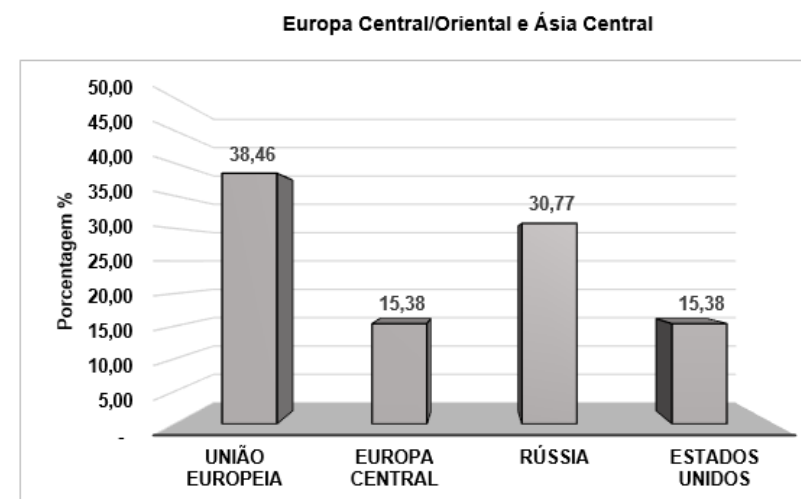
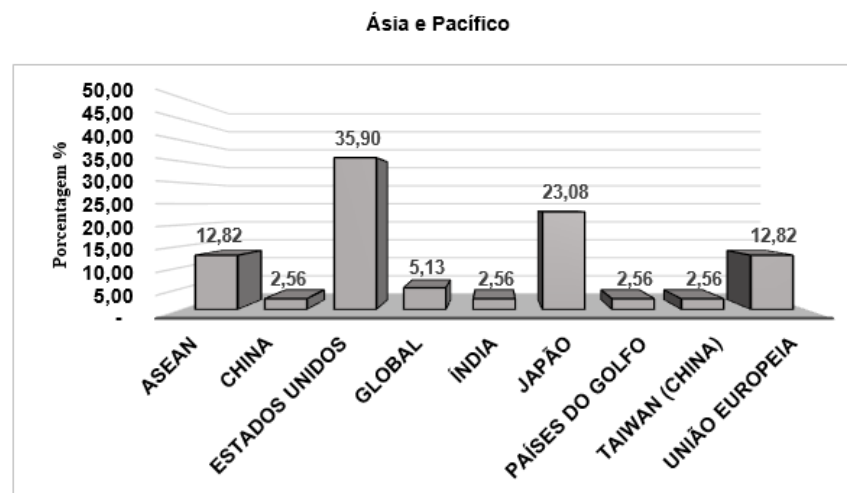
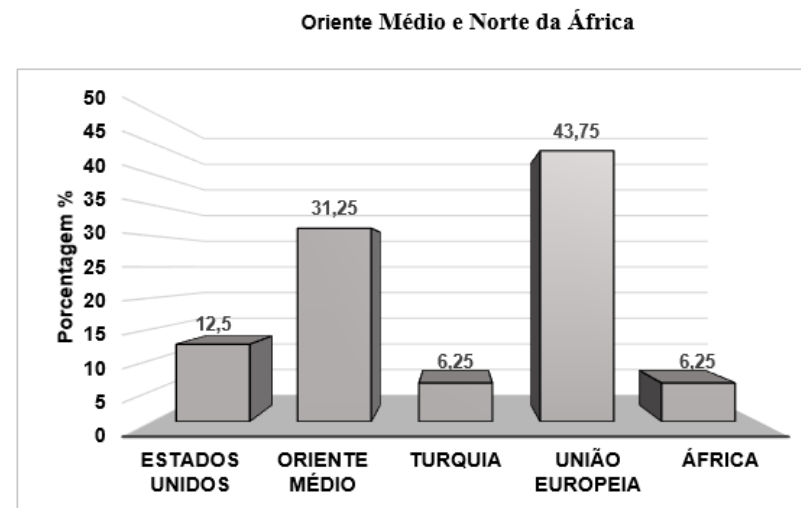
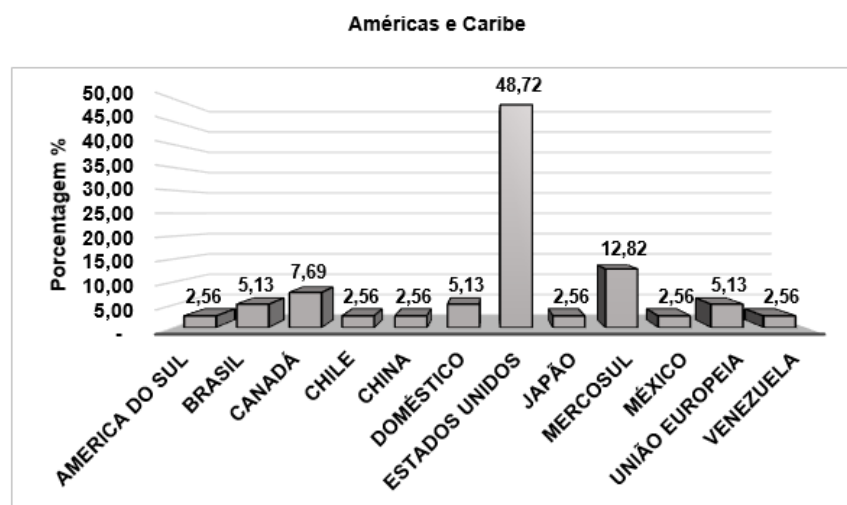
Em relação à predominância das origens e/ou das fontes de IED em ZPEs quando em análise por região, verifica-se que há alternância entre os principais países (Figuras 4, 5 e 6). As principais fontes de IED nas Américas e no Caribe são os EUA (30,77%) e o Japão (12,31%), seguidos da Coreia do Sul (10,77%). Na Ásia, a predominância das fontes de IED são o Japão (22%), os EUA (14%) e a China (12%). No Oriente Médio, Norte da África, Europa Central, Ásia Central e África Subsaariana, as fontes predominantes são a União Europeia, Estados Unidos e Reino Unido.

Figura 04. Origens ou principais fontes de Investimento Estrangeiro Direto – IED destinado às ZPEs



Fonte: FIAS (2008).

Figura 05. Principais mercados de exportação

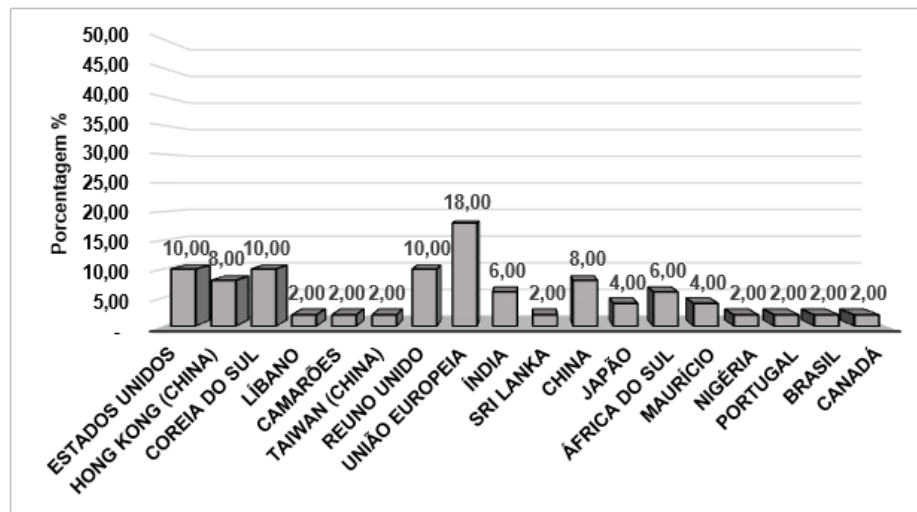


Fonte: FIAS (2008).

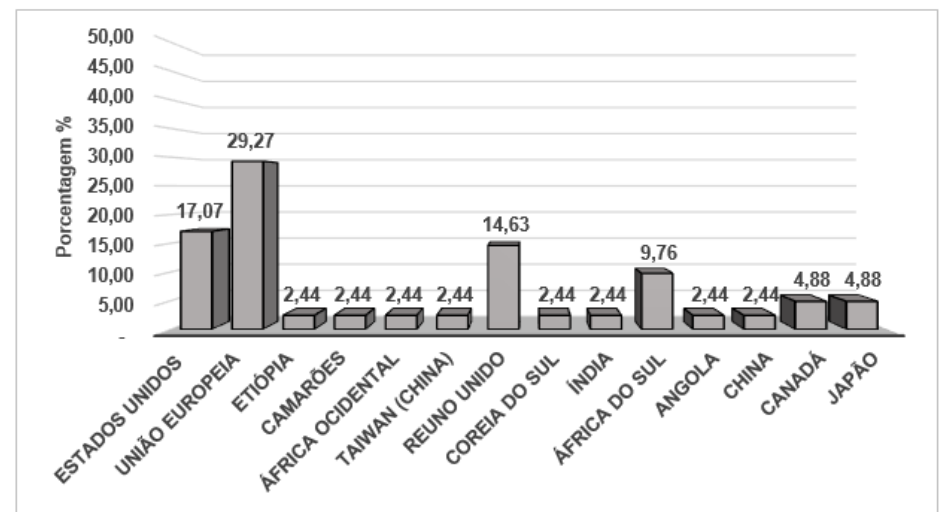
Figura 06. África Subsaariana: fontes de IED e principais mercados de exportação

África Subsaariana

a. Fontes de IEDs



b. Principais mercados de exportações



Fonte: FIAS (2008).

Em contrapartida, as regiões alvo do movimento de IED passam a ter certa interdependência em relação ao mercado de exportação, isto é, os principais mercados de exportação são predominantemente os países centrais. Para o continente americano e o Caribe, o principal mercado para exportação são os EUA, com 48,72%, sendo que o Mercosul corresponde a apenas 12,82%.

Os principais mercados dos produtos asiáticos são os EUA, com participação de 35,90%, e o Japão, com 23,08%. Os principais mercados de exportação da Europa Central/Oriental e Ásia Central são a União Europeia com 38,46%, e a Rússia, com 30,77%. O Oriente Médio, Norte da África, juntamente com a região da África Subsaariana, têm como principal mercado a União Europeia, o Reino Unido e o próprio mercado regional.

Essas relações da inserção de interdependência evidenciam que as ZPEs criam alto grau de hierarquização e especialização geográfica no âmbito da produção e das trocas comerciais. Os IEDs, como já apontavam Chesnais (1996), apenas reforçam esse papel, isto é, o movimento de IEDs para os PEDs surge nesse novo cenário enquanto componente-chave de especialização geográfica de produção, como se verifica no Quadro 1.

Quadro 1 - ZPEs: especialização geográfica de produção por regiões

<i>ZPEs por regiões</i>	<i>Principais setores</i>
<i>Américas e Caribe</i>	Artigos esportivos, Automobilísticos, Armazenagem e montagem de equipamentos elétricos e eletrônicos, Armazém, <i>Call Centers</i> , Componentes automotivos, Comércio de eletrônicos, Farmacêutico, Financeiro, Logística, Petrolífero, Petroquímica, Processamento agropecuário, Semicondutores, Serviços, Silvicultura, Suplementos médicos, Têxtil, Transbordo e Vestuário.
<i>Ásia e Pacífico</i>	Alta tecnologia, Biotecnologia, Couros, Calçados, Eletrônicos, Eletrodomésticos, Elétricos, Impressão, Joias, Luvas, Malas, Metalurgia, Maquinaria Elétrica, Processamento de Alimentos, Produtos Farmacêuticos, Produtos Químicos, <i>Software</i> , Serviços Financeiros, Têxtil e Vestuário.
<i>Oriente Médio e Norte da África</i>	Alimentos, Agricultura, Calçados, Couros, Elétricos, Embalagens de Couro, Finanças, Indústria de Vidro e Elétrica, Logística, Manufaturas, Mineração, Pesca, Petroquímica, Processamento de Alimentos, Serviços, Turismo e Vestuário.

<i>Europa Central/Oriental e Ásia Central</i>	Armazém, Acessórios, Automóveis, Componentes Automotivos, Elétricos, Máquinas, Materiais de Construção, Maquinaria Elétrica, Negócios, Peças de Mobiliário, Processamento de Alimentos, Produtos Petrolíferos e Vestuário.
<i>África Subsaariana</i>	Alumínio, Agro-processamento, Automotivo, Call Centers, Couro, Fundição de Alumínio, Gás, Impressão, Madeira, Metalurgia, Perucas, Processamento de Alimentos, Processamento de Madeiras, Peças Automotivas, Petróleo, Têxtil e Vestuário.

Fonte: FIAS (2008). Organizado pelo autor.

Destaca-se o papel estratégico exercido pelo IED na conformação de um mosaico de regiões produtivas especializadas, em um processo neoliberal de integração vertical regional articulada em torno da nova divisão espacial e internacional do trabalho, na qual as diferentes fases do processo de produção são atribuídas no espaço de modo diferenciado. Nas regiões centrais (inclusive as regiões dos PEDs), são instaladas atividades de nível tecnológico mais elevado, de qualificação e funções direcionais, enquanto que nas periferias são instaladas atividades mais simples que requerem menor qualificação profissional (BENKO, 2002).

Cabe destacar que o processo de mudança de direcionamento do fluxo de IED para essas regiões ocorreu de modo gradativo e seletivo e provocou a concentração da produção em algumas regiões. Exemplos disso são as regiões da Ásia e do Pacífico, sobretudo o leste asiático, liderado pela China, com destaque para a manufatura, a internacionalização de serviços e administração na Índia e para atividades ligadas à agricultura moderna na América Latina, principalmente o Brasil (DICKEN, 2010).

As entradas ou direcionamento dos fluxos de IED em países em desenvolvimento, em um exame mais refinado e tomando emprestado o termo empregado por Sarti e Hiratuka (2010), é um movimento de inserção assimétrico. Em outras palavras, mesmo com a intensidade do processo de internacionalização nos últimos 30 anos, que promoveu forte deslocamento do processo produtivo e o redirecionamento dos fluxos globais de produção, de investimento e de comércio exterior, sobretudo dos fluxos de investimento direto

no exterior, houve o fortalecimento de uma conformação das redes de produção em nível internacional de forma hierarquizada e seletiva.

Isso mostra que os dados estatísticos referentes aos fluxos são apenas aparentes. As razões desse movimento aparente decorrem da intensificação da concorrência entre as grandes corporações que passaram a reorganizar a cadeia de valor e as atividades produtivas ao redor do mundo, provocando uma dispersão geográfica (cadeia de produção e comercialização), ao mesmo tempo em que ocorre uma especialização crescente e, em segundo, repercutindo em diferentes formas de inserção dos PEDs, tanto comercial quanto produtiva (SARTI; HIRATUKA, 2010).

Entre 2015 e 2017, os influxos de IED mostraram que o processo de intercâmbio ocorreu de forma predominante entre os países da tríade constituída pela América do Norte, Europa e Leste Asiático, conforme a Tabela 3.

Tabela 3. Influxos de IED por grupo de economias em regiões de 2015 a 2017 (em bilhões de dólares)

<i>Grupo de economias/regiões</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>Mundo</i>	1 921	1 868	1 430
<i>Economias desenvolvidas</i>	1 141	1 133	712
<i>Europa</i>	595	565	334
<i>América do Norte</i>	511	494	300
<i>Economias em desenvolvimento</i>	744	670	671
<i>África</i>	57	53	42
<i>Ásia</i>	516	475	476
<i>América Latina e Caribe</i>	169	140	151
<i>Economias em transição</i>	36	64	47

Fonte: UNCTAD (2018).

Segundo Dicken (2010), a metade de toda entrada de IED está concentrada em cinco países hospedeiros, sendo que apenas a China e Hong Kong concentram quase um terço do total.

Na realidade, embora os países em desenvolvimento, como um grupo, tenham aumentado sua participação nas exportações globais de entrada de investimento direto externo, essa participação permanece muito limitada. A maioria dos IEDs mundiais movimenta-se entre os países desenvolvidos com padrões complexos de investimento cruzado (DICKEN, 2010, p. 59).

A participação dos PEDs no movimento de IED é assimétrica, limitada e hierárquica, resultando em uma integração parcial no sistema, haja vista que a maioria dos IEDs mundiais se movimenta entre os países desenvolvidos, como destacado na Tabela 3 acima. Além da participação assimétrica, limitada e hierárquica, o influxo de IED segue tendências cíclicas e não deixa de estar ligado às respostas positivas do mercado e às ações e/ou decisões políticas no âmbito global. Esses cenários geram tensões e incertezas no âmbito do mercado mundial e de decisões políticas, uma vez que os riscos geopolíticos, as crescentes tensões comerciais e as mudanças nas políticas protecionistas podem resultar em impacto negativo sobre os fluxos de IED, haja vista que, como fonte externa de financiamento, os principais investidores buscam retornos lucrativos.

Os dados do relatório UNCTAD (2018) mostram que, entre 2015 e 2017, houve um forte declínio dos fluxos globais de IEDs entre os grupos econômicos, com tendências de um ciclo negativo de longo prazo. As economias desenvolvidas e em transição, segundo os dados do relatório, retraíram acentuadamente, enquanto economias em desenvolvimento permaneceram estáveis.

Essas tendências de ciclo negativo foram causadas por vários fatores, destacando-se principalmente as formas de ativos leves das operações no exterior, que redundaram em mudança estrutural nos padrões de IED e o declínio nas taxas de retorno sobre o IED nos últimos cinco anos. Para o ano de 2018, o influxo de IED em direção à África registraram um aumento de 20% e permaneceu estagnado em direção à Ásia em desenvolvimento. Já em relação à América e ao Caribe, o movimento de IED manteve-se fraco devido às incertezas macroeconômicas e políticas.

Diante desse cenário, as ZPEs, embora preconizadas como espaço de direção ou atração de fluxos de investimento, são assimétricas, limitadas e hierárquicas, integrando de modo parcial países ou regiões. Em outros termos, esses movimentos dependem das respostas positivas do mercado e das ações e/ou decisões políticas de investidores em busca de maiores lucros.

A estratégia de desenvolvimento por meio das ZPEs induz os Estados nacionais a uma nova postura, sendo adotadas práticas estatais flexíveis nas quais as decisões relacionadas às políticas de desenvolvimento passam a ser orientadas pela força do mercado, ou melhor, para o cálculo de mercado. Os governos criam espaços excepcionais com o intuito de aumentar a atração de investimentos estrangeiros e estimular as atividades econômicas, alinhando-se ao aparato discursivo da melhoria do bem-estar socioeconômico dos seus países.

Santos (2006) destaca que as normas e regras são criadas intencionalmente e esboçam a ação e o comportamento das organizações, sejam elas empresas, instituições públicas ou privadas subsumidas à lógica dos processos econômicos, sendo, assim, imprescindíveis para cumprir certas funções e para o ordenamento das coisas.

No caso aqui analisado, entendemos que a estratégia de desenvolvimento através de ZPEs impõe leis e regras excepcionais de mercado que forjam espaços de exceção política e econômica em um contexto neoliberal. Em sua estrutura de política básica, por exemplo, essa ideia é assegurada pelo princípio da extraterritorialidade, o qual:

Consiste num instrumento de política econômica em que o Estado **diferencia certas áreas do território ao oferecer câmbio livre, incentivos fiscais e jurisdição própria às empresas que para lá se dirige**, sem, contudo, reduzir o controle sobre o restante da economia nacional [...]. É como se criasse um território livre, globalizado, dentro do país, ligando-o à circulação internacional de capitais e mercados (SILVA, 1993, p. 57, grifo nosso).

O princípio da extraterritorialidade, como descrito, aparece como um tipo bem definido de leis e regras excepcionais que regem esses “territórios livres”, isto é, que buscam legitimar as trocas comerciais em pontos determinados no território, desse modo, garantindo, o câmbio livre, os incentivos fiscais, ou seja, as leis e regras de mercado que melhor convierem às empresas. Assim, validam certa liberdade para os negócios nesses “territórios livres”, com o intuito de se forjarem conexões específicas à circulação e/ou integração internacional de capitais e mercados.

Os governos, na busca de atrair investimento externo e garantir acesso às novas tecnologias, passam a delimitar um território hospedeiro de capitais em valorização, com certa disponibilidade de energia, infraestrutura e mão de obra

abundante. Assim, as ZPEs, sob esse princípio, atuam como uma espécie de enclave fabril onde a importação de equipamentos e matérias-primas é realizada sem incidência de tarifas, cobrança de impostos e onde as exportações são estimuladas e feitas sem restrições cambiais (EGLER, 1991).

Podemos afirmar que a extraterritorialidade assume um importante papel enquanto instrumento intencionalmente criado e indispensável para forjar ou ligar regiões/localidades na lógica da globalização neoliberal e financeira. Com efeito, a utilização desse instrumento repercutirá profundamente na postura do Estado, pois criam “espaço de exceção” com interesse de estimular a produção industrial e as trocas comerciais com foco na obtenção de divisas.

Essa máxima é construída em nome de um aparato político-discursivo da promoção do desenvolvimento econômico do país. Desse modo, os governos passam a criar espaços diferenciados ou privilegiados para o restante do território nacional com leis e regras excepcionais de mercado, conforme destaca Ong (2004).

Como arrola Haesbaert (2014), presenciamos um novo processo de reconfiguração do Estado devido à hegemonia do capital financeiro; assim sendo, os países ou Estados nacionais, para ganharem relevância nesse “novo” cenário do mercado internacional, tornam-se mais “flexíveis”. Isto porque os governos, ao adotarem esse tipo de instrumento, passam a coadunar seletivamente com formas neoliberais.

Essas formas neoliberais, de acordo com Ong (2006), mostram que os países com intenções de ingressarem nos circuitos globais de produção abrem mão de suas fronteiras ou soberania para criar certas facilidades, fragmentando e/ou dividindo seus territórios, o que representa um processo de “neoliberalismo de exceção”. Os governos, ao adotarem esse tipo de política econômica, passam a coadunar seletivamente com a criação de espaços para o cálculo exclusivamente neoliberal, onde dominam de forma mais extremada as leis do mercado, como no caso das ZPEs.

As práticas neoliberais, segundo Ong (2006), desdobram uma estratégia sob a lógica de exceção, que é um processo de caráter espacial desigual, gradual e seletivo. A mesma autora ressalta que o ressurgimento da economia asiática, comandada pela China no cenário mundial, é resultado da criação desses espaços,

como as ZPEs e as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), subsumidos estritamente sob a lógica de exceção.

Sendo assim, a partir das reflexões de Ong (2006, p. 19-20), podemos identificar algumas características e aspectos importantes das ZPEs:

- i) Constituem *espaços criados* a partir de técnicas de escolhas calculistas institucionalizadas em mecanismo e produções, que assinalam espaços especiais de mercado de trabalho, oportunidade de investimento e relativa liberdade administrativa;
- ii) Impõem certas exceções ao neoliberalismo por mecanismos instrumentalizados de práticas e de controle espacializados sob legislação excepcionais;
- iii) Surgem como um modelo de reforma de mercado que produz seletivamente espaços diferentes do restante do território nacional;
- iv) Permitem que essa medida de exceção crie um ambiente com certa administração espacial: **a)** de um lado, os Estados ou governos garantem-lhes certa “soberania formal” e; **b)** do outro lado, as empresas e instituições multilaterais passam a exercer ações de prática de controle (sobretudo de condições de trabalho, liberdade de negócios etc.) nesses espaços especiais criados.

No aparato político-discursivo, essa lógica tem como trunfo ideológico a ideia de os países buscarem um desenvolvimento econômico e sucesso competitivo no mercado global. Entretanto, os Estados passaram a dividir seus territórios, criando um tipo alternativo de territorialidade como uma espécie de “laboratório” da liberdade econômica e da atividade empresarial. Como ressalta Ong (2006, p. 19), “a lógica de exceção fragmenta a territorialidade humana no interesse de forjar conexões específicas, variáveis e contingentes aos circuitos globais”.

Em suma, as ZPEs retratam um projeto neoliberal de integração vertical regional. Esses novos espaços flexíveis específicos realçam as mutantes geografias das relações de poder, isto é, as geometrias econômicas do poder, ligadas sob um modelo específico de desenvolvimento, em um sistema regional global altamente especializado e hierarquizado.

Dessa forma, forjam-se conexões mais “flexíveis” de integração competitiva de determinados arranjos espaciais produtivos ou estruturas regionais com promessa de ingressarem nos circuitos globais de produção. Além disso, expõem o modo pelo qual determinados arranjos espaciais produtivos (regiões/localidades) reaparecem como instrumento estratégico de desenvolvimento frente aos novos imperativos do capitalismo, os quais se reproduzem na criação de novos espaços subsumidos por leis e regras excepcionais de mercado.

CAPÍTULO 2.

A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE ZPE NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL – DIMENSÃO POLÍTICO- DISCURSIVA

A política de criação das ZPEs ganha expressividade no Brasil somente no final dos anos 1980. Nesse contexto socio-histórico, o governo brasileiro buscava um novo modelo sólido de desenvolvimento na tentativa de superar a crise face ao processo de reestruturação produtiva que avançava no país, buscando, assim, retomar a trilha do crescimento.

Nesses termos, neste Capítulo, procuramos responder às seguintes questões: Em que medida a política de criação de Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil é necessariamente um instrumento alternativo de desenvolvimento regional? As regiões e/ou localidades contempladas apresentam as condições que justificam a sua implementação?

A hipótese formulada é a de que esse instrumento de política econômica industrial retrata, na verdade, um processo mais “flexível” de integração competitiva de determinados espaços ou estruturas regionais, com o objetivo de ativar “conexões específicas” com os circuitos globais de produção. Em outros termos, indaga-se como determinadas regiões/localidades reaparecem como estratégia de desenvolvimento frente aos novos imperativos do capitalismo que se reproduzem na criação de novos espaços nos quais a legislação vigente é “substituída” por legislações excepcionais, como é o caso das ZPEs.

Portanto, tais práticas também se constituem estratégias locais, por meio das quais empresas buscam novos mercados, espaços industriais interligados e regiões ou localidades que apresentam as condições gerais preexistentes (recursos naturais, disponibilidade de mão de obra semiqualiificada ou passível de capacitação, canais de escoamento adequados etc.), ou seja, fatores diretamente ligados ao processo de acumulação.

Assim, essas novas estratégias impõem novos mecanismos de controle, tomada de decisões e ações que criam seletivamente espaços privilegiados. Desse modo, emergem acirradas e intensas disputas por investimentos produtivos a

partir das chamadas “guerras fiscais”, resultando em conflitos de interesse que se manifestam como bloco coeso na luta e na defesa da vinculação de gastos públicos, bem como na luta pela visibilidade da região e sua conexão com a economia-mundo. Assim, para uma análise mais aprofundada da política de criação de ZPEs no Brasil, temos como objetivos:

Primeiro, trazer para a discussão o debate sobre a questão regional, uma vez que as ZPEs no Brasil trouxeram à tona a atualidade do debate. Entendemos que o debate sobre a questão regional brasileira não constitui um anacronismo, embora tenha alcançado uma elevada integração territorial, como destaca Egler (1993). Entretanto, esse processo de integração territorial ainda apresenta feições contraditórias devido ao alto nível de desigualdades sociais, produtivas e regionais no quadro de sua dimensão territorial, conforme evidenciado por Cano (1985), Andrade (1987), Becker (1991), Becker e Egler (1998), Hespanhol (2000), Santos e Silveira (2003), Vainer (2007), Brandão (2012), Diniz (2013) e Amparo (2014).

Segundo, discutir o contexto político e econômico da criação da política de ZPEs no país, onde havia avanços no discurso e práticas neoliberais e em decorrência também da reestruturação produtiva.

Terceiro, analisar a relação entre condições materiais preexistentes (CGP) e ZPEs enquanto elementos importantes à apreensão da localização da atividade industrial, atrelados aos interesses das elites políticas regionais em um contexto de integração competitiva de certas estruturas regionais.

Por último, avaliar se a ZPE em questão, de fato, representa um instrumento de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, para a consecução dos objetivos referidos, foram adotados os seguintes procedimentos: levantamento da literatura especializada, assim permitindo construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório; análise documental sobre as ZPEs em sítios web oficiais, como: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) e Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE). Contou, ainda, com uma entrevista com o presidente da ABRAZPE.

2.1. Consideração sobre e a questão regional brasileira

A questão regional constitui um campo de extrema importância. Segundo Egler (1993), a questão regional nos permite entender ou explicar as origens das desigualdades no quadro da dimensão territorial.

Esse debate, portanto, deve levar em consideração dois aspectos importantes.

O primeiro é da necessidade em situá-lo no escopo de uma certa herança histórica. Tal herança diz respeito ao resultado da configuração espacial do desenvolvimento capitalista na formação e ocupação territorial brasileira, marcada por um complexo processo de desenvolvimento desigual dos espaços regionais (BRANDÃO, 2012).

Com efeito, sob a circulação de mercadorias subsumida ao processo produtivo do capital mercantil, a configuração territorial imposta pelo padrão econômico predominante até a terceira década do Século XX foi denominada por Furtado (2005) de “arquipélago” de regiões mercantis ou “complexos regionais”. Naquele momento histórico, essas unidades regionais apresentavam-se dispersas pelo vasto território, eram pouco integradas e reforçadas por uma incipiência e/ou quase ausência de meios de comunicação terrestres; por sua vez, as estruturas produtivas eram atrasadas e de baixa produtividade (CANO, 2007; BRANDÃO, 2012).

O segundo aspecto importante é situar o debate da questão regional no contexto de formação, integração e consolidação do mercado nacional. Esse processo, desde 1850 até 1930, buscava “articulação regional entre as diversas áreas produtoras do espaço nacional” (BECKER; EGLER, 1998, p. 10). Assim, inicia-se um gradativo rompimento com os “complexos regionais” face à ampliação da articulação comercial. Entretanto, esse processo foi se consolidando sob reafirmação da economia cafeeira baseada no trabalho assalariado e tendo São Paulo como o principal polo dinâmico.

Essas evidências ficaram mais nítidas entre 1930 e 1970, quando foram instituídas políticas econômicas sob forte hegemonia ideológica desenvolvimentista na construção de um projeto de industrialização integral, impulsionada pela estratégia da Substituição de Importações (SI). A produção industrial passa a constituir-se como o motor determinante da economia.

Assim, intensifica-se o processo de industrialização baseada na implantação da indústria de base e de bens de consumo duráveis que consolida-se nos anos 1950. A partir de então, sob o modelo urbano-industrial, ocorreu a ampliação da articulação regional. No entanto, esse processo se efetivou a partir de uma única região hegemônica e de forma complementar à economia paulista.

Nesse período, a economia paulista, como destacam Cano (2007) e Brandão (2012), apresentava avançadas relações sociais de produção e possibilidades de expansão com a realização de investimentos em diferentes setores.

Desse modo, a industrialização e a constituição do mercado nacional se efetivam com forte concentração em seu polo dinâmico, sobretudo na região Sudeste, mais especificamente São Paulo, tanto em relação à produção industrial quanto à concentração das principais indústrias dinâmicas do país.

Comparando as taxas de crescimento das economias regionais desse período, enquanto São Paulo crescia 7,5% ao ano entre 1947 e 1960, o resto do país crescia 5,0%. Em 1960, apenas São Paulo detinha 56% da produção industrial e 60% das principais indústrias; no ano de 1970, a região Sudeste, comandada por São Paulo, concentrava quase 80% da indústria nacional (CANO, 1985; ARAÚJO, 2011).

Percebe-se que o processo de industrialização é caracterizado pela extrema concentração de indústrias no estado de São Paulo até 1970, instituindo-se, assim, uma articulação do espaço regional brasileiro com feições contraditórias. Com efeito, do ponto de vista da conformação espacial, segundo Becker e Egler (1998), ocorreu uma integração da estrutura regional de forma vertical, pois o vetor dinâmico de expansão territorial (infraestrutura de transportes rodoviários, de comunicação, energia elétrica e ampliação da rede ferroviária) passou a atender às necessidades do centro industrial.

Sendo assim, diante de tal contexto, a partir do final dos anos 1950, emergem debates inerentes à problemática regional com ênfase nos desequilíbrios regionais, pois os elevados níveis de desigualdades entre as regiões se tornaram mais perceptíveis, como destacam Cano (1985) e Guimarães Neto (1997).

Todavia, antes de apresentarmos algumas ações governamentais e/ou intervenções planejadas por parte do Estado brasileiro, é importante destacarmos o seguinte aspecto:

A intervenção estatal foi feita com o propósito de se atingir metas do desenvolvimento econômico e da construção de um parque industrial, utilizando-se como instrumento o planejamento regional. A utilização desse instrumento decorria das filtragens e adaptações de políticas e/ou modelos adotados em países avançados (TAVARES, 2002). Fica evidente o papel extremamente ativo desempenhado pelo Estado brasileiro entre os anos 1930 e 1970. Desse modo, o Estado foi o principal coordenador da execução de políticas econômicas, captando recursos e direcionando investimentos direta e indiretamente para os setores industriais considerados estratégicos (BIELSCHOWSKY, 2011).

O planejamento regional surgiu, de acordo com Richardson (1975) e Benko (1984), no contexto do desenvolvimento da chamada ciência regional ou economia regional, a partir dos anos 1950. Eram constituídos pelos chamados cientistas ou planejadores (economistas, geógrafos etc.), cujo papel era desenvolver técnicas e modelos matemáticos e aplicá-los às regiões.

No início, tiveram grande difusão nos países do “centro”, principalmente para a reconstrução das economias afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Ademais, posteriormente, com o aumento das desigualdades econômicas entre países, surgiram propostas de políticas de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas, visando uma maior equalização entre as nações.

Liberato (2008) e Dallabrida *et al.* (2011) ressaltam que entre a segunda metade do século XX e 1980 abre-se um leque de discussões teórico-metodológicas relacionadas à dimensão geográfica do desenvolvimento⁸. Tais discussões tinham como paradigma a abordagem locacional na tentativa de depreender o funcionamento do sistema econômico e sua faceta espacial.

Assim, o debate do fenômeno da disparidade regional entra na ordem do dia, questionando a falsa ideia de um processo irrestrito de crescimento ou de

⁸ Dallabrida *et al.* (2011) e Liberato (2008) destacam autores responsáveis pelo “conjunto de teorias e/ou modelos clássicos da localização”, tais como: Von Thünen – O Estado Isolado (1826); Alfred Weber – Teoria da Localização de Indústrias (1909); Walter Christaller – Teoria dos Lugares Centrais (1933); August Lösch – Teoria da Ordem Espacial da Economia (1940) e Walter Isard – Localização e Economia Espacial (1956). Também sobre Teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração, tais como: François Perroux – O conceito de Polos de Crescimento; Gunnar Myrdal, com a ideia de Causação Circular Cumulativa; e Albert Hirschman, com os Efeitos de Encadeamento para Trás e para Frente.

generalização da prosperidade entre as regiões do mundo. Havia o reconhecimento de que o fenômeno do desenvolvimento, entregue apenas à força de mercado, não favorecia o crescimento harmonioso e equilibrado, portanto, tal tese ganha força no âmbito tanto teórico-conceitual quanto político-normativo.

No âmbito teórico, torna-se conhecida a tese do desenvolvimento desigual, defendida por Harvey (1982); Lenin (2012); Mandel (1982); Smith (1988) e Soja (1993), evidenciando que uma das tendências do capitalismo é reforçar as desigualdades.

O modo de produção capitalista mesmo diante da inovação tecnológica e do movimento de internacionalização de capital na constituição de um mercado global, resulta na difusão desigual das trocas, do progresso técnico, da assimetria na divisão do trabalho e no acirramento da polarização centro/periferia na economia-mundo. Em outras palavras, as diferentes partes do mundo se integram de forma distintiva e seletiva no sistema produtivo, provocando a acumulação desigual de riqueza e aprofundando a divisão territorial e social do trabalho entre países e regiões, conforme destaca Wallerstein (1988).

Furtado (1963) problematizava que o desenvolvimento é fundamentalmente heterogêneo, estabelecendo, desse modo, um processo essencialmente desigual. Portanto, o desenvolvimento surge em alguns pontos e propaga-se com menor ou maior facilidade a outros, e essa não uniformidade, de acordo com Furtado, decorre da distribuição espacial desigual dos recursos.

O fenômeno da desigualdade passa a ser combatido com base na intervenção estatal, utilizando-se o planejamento regional como instrumento de planificação do desenvolvimento.

Nos planos político e normativo, o combate ao desenvolvimento econômico desequilibrado ou desigual passa a ser realizado com base em um conjunto de teorias do desenvolvimento regional, com destaque aos chamados Polos de Crescimento, de François Perroux (1967). Sua elaboração teórica resultou em modelos que se manifestaram em políticas de desenvolvimento territoriais em várias partes do mundo, encontrando no Brasil um terreno fértil, tornando-se quase hegemônico (ANDRADE, 1987).

Perroux (1967) destacava que o crescimento econômico, ou desenvolvimento, não surge em todo lugar ao mesmo tempo, ou seja, não ocorre de forma homogênea.

Crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia (PERROUX, 1967, p. 164).

A proposição básica do autor estava voltada à indústria motriz, ao complexo de indústrias e aos polos de crescimento, sendo que a primeira exerceria um papel indutor do crescimento, criando interligações com outras firmas (indústrias movidas), formando um complexo de indústrias localizadas próximas umas das outras e agenciando para a formação de um polo regional, conforme salienta Uderman (2008).

Perroux (1967) compreendia que o desenvolvimento econômico era um processo irregular e defendia a importância da escala para o sucesso dos projetos industrializantes, isto é, a visão de implantação de grandes projetos estruturantes, apoiando-se fortemente na ação intervencionista do Estado.

No entanto, Santos (2011) destaca que o planejamento e a intervenção estatal via filtragens e adaptações da política de desenvolvimento cumpriu um papel ideológico, trazendo, no caso brasileiro, algumas implicações.

Em primeiro lugar, como um instrumento do capital, permitiu a influência rápida e brutal do grande capital com fortes implicações na reorganização da estrutura territorial. Em segundo, ancorou-se na ideologia do crescimento do Estado e na inserção de sociedade de consumo às populações, alimentado pela ideia do *Welfare State*.

Com isso, o Estado, mesmo dispondo de mecanismos (política macroeconômica e setoriais) capazes de regulamentar o sistema, não foi capaz de corrigir as distorções geradas pelo mercado, conforme salienta Hespanhol (1999). Sua atuação acabou por ampliar o fosso das desigualdades sociais e espaciais no país. Em outros termos, o planejamento cumpriu um papel ideológico, um instrumento que se tornou indispensável à manutenção do atraso, exacerbando-se a uma relação de dominação e dependência.

Santos (1979) argumenta que as teorias da economia espacial serviram de ferramenta para o planejamento econômico sob um viés de industrialização dependente, característica dos países subdesenvolvidos industrializados, como no caso brasileiro, resultando, assim, nas dependências tecnológicas das formas de organização de produção, das formas de organização espacial tipicamente

pontual e concentradora. Por conseguinte, caracterizou-se enquanto um processo de modernização e industrialização punctiforme, dependente e orientada para o exterior, como destaca Machado (2017).

De acordo com Costa (2000) e Tavares (2002), destacam-se três momentos da intervenção planejada por parte do Estado brasileiro, quando suas ações se voltam à busca de mecanismos que combatam os desequilíbrios regionais.

No primeiro momento, segundo os autores, destacam-se *as iniciativas consideradas pioneiras*. Desde o Império (1822 a 1889), podem ser observadas ações governamentais de cunho regional, voltadas ao chamado “problema nordestino” contra os efeitos da seca, que resultaram em ações para o desenvolvimento dos transportes, construções de barragens e a transposição do rio São Francisco. Isso nos mostra que a preocupação com o fenômeno da desigualdade ou disparidade regional, quando se trata da realidade brasileira no âmbito governamental, não é recente.

No contexto republicano, a partir de 1904, também implementaram-se ações quando foram criadas instâncias para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e quando foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906. Já em 1920, foi criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis do Nordeste Brasileiro; igualmente, a partir de 1923, a constituição federal destina 4% do orçamento federal para o controle das secas.

Durante o governo Vargas (período conhecido como Estado Novo – 1937 a 1946), essas medidas são fortalecidas. O esforço governamental empenhado nesse momento histórico se circunscrevia sob a ideologia de integrar as regiões periféricas (Região Nordeste e Amazônica) complementarmente ao Centro-Sul do país, pois estava em andamento o processo de desenvolvimento industrial-nacionalista, com forte centralização do poder político, administrativo e a constituição do mercado nacional.

Assim sendo, de um lado, a questão nordestina volta-se agora não apenas ao problema da seca, mas ao grande atraso em seu desenvolvimento econômico e social. E, do outro, o caso Amazônico: desde 1912, ações tinham sido realizadas, quando foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha; porém, a tônica subjacente ao governo Vargas, em relação à região amazônica, era de ocupá-la,

povoá-la e valorizá-la economicamente, sob a retórica da política de ocupação do “espaço vazio”, a chamada “Marcha para o Oeste”. Como resultado, percebe-se um modesto movimento de desconcentração espacial da produção nacional (ARAÚJO, 1999; COSTA, 2000).

O segundo momento, ainda de acordo com Costa (2000) e Tavares (2002), inicia-se nos anos 1950 e é caracterizado por uma política mais incisiva do Estado para a questão regional. Observa-se uma nova postura estatal em decorrência da modernização da economia do país, utilizando-se como instrumento o planejamento regional. Tais ações estratégicas de intervenção provocaram grandes modificações na estrutura do território.

Uma das evidências desse processo, como destaca Araújo (1993), foi durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), norteado pelo Plano de Metas. A partir desse Plano, solidificam-se as políticas econômicas governamentais com fortes implicações ao nível territorial, com objetivo de promover a integração territorial e induzir um processo de descentralização produtiva e populacional.

Segundo Costa (2000), dois aspectos do plano merecem destaque: 1) os pesados investimentos em infraestrutura (transporte e energia), por meio da implementação de grandes projetos rodoviários que geraram uma nova configuração das relações inter-regionais no país; 2) a construção de Brasília a partir da segunda metade da década de 1950, pensada como polo ou nó de articulação inter-regional e, por último, a concessão de incentivos fiscais para o fortalecimento da infraestrutura econômica com o intuito de impulsionar a expansão econômica das regiões periférica do país.

Como um terceiro e último momento, temos a prática ou experiência do planejamento regional (via polo de desenvolvimento) em um cenário político de cunho autoritário, sob a lógica de integração econômica nacional. O período do regime de governos militares (1964 a 1985) marca um ciclo de rápido crescimento e mudanças estruturais. Esse novo ciclo de investimentos (público e privado) voltou-se à consolidação do capital industrial subsidiado pelo Estado, com estratégia de seleção de espaços privilegiados em decorrência das prioridades nacionais, norteadas pelo I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDs).

O I PND, implementado entre 1972 e 1974, objetivou promover a expansão do mercado interno para acelerar o crescimento e a descentralização da atividade

econômica a partir do desenvolvimento regional integrado. O II PND, implementado entre 1975 e 1979, objetivou descentralizar a atividade produtiva por meio da constituição de polos de desenvolvimento, com a finalidade de dinamizar o núcleo industrial, bem como a expansão das fronteiras econômicas internas. Sob essa lógica, foram criados programas e/ou políticas especiais, com destaque para o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas no Nordeste (Polonordeste), o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan), entre outros.

Essas ações, além de promoverem a expansão capitalista, impuseram profundas alterações nas estruturas dos espaços regionais. Segundo Araújo (1993), a tônica dessa iniciativa planejada atuou estimulando a utilização de novas terras e recursos naturais e, para tanto, foram concedidos incentivos fiscais e financeiros.

Os PNDs, como aponta Moraes (2005), indicavam uma forte iniciativa de ordenamento territorial, dotação de infraestrutura, formação de recursos humanos e reestruturação do próprio aparelho estatal, assentada em uma bandeira discursiva nacionalista progressista, cujos lemas eram “integrar para não entregar” e o projeto “Brasil-Potência”. Todavia, marca uma nova fase da gestão territorial, que redefinía novos espaços econômicos com base na estratégia da criação dos chamados “polos de desenvolvimento”.

Em linhas gerais, podemos extrair que essas políticas tinham como objetivo combater os desequilíbrios regionais e/ou atraso econômico das regiões periféricas do país. O Estado brasileiro atuou filtrando e adaptando teorias e modelos de desenvolvimento regional, com destaque para a teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (UDERMAN, 2008; MATTEO *et al.*, 2013).

Egler (1993) ressalta que as ideias de Perroux ganharam notoriedade no Brasil em virtude da questão regional ter se tornado uma feição subordinada à questão nacional. A integração do território nacional passou a ser utilizada como instrumento de afirmação do Estado. Com efeito, a polarização foi o instrumento preferencial para promover a integração econômica do mercado nacional. Em outras palavras, a teoria e a prática dos polos de crescimento na seleção de determinados espaços atrelava a política do Estado e suas estratégias, tratando

conjuntamente o planejamento territorial e o problema regional, conforme salienta Becker (1993).

Quanto aos resultados para a desconcentração produtiva, à medida que o mercado nacional se integrava, a indústria buscava novas localizações, alocando-se em vários pontos das regiões menos desenvolvidas do país sob uma iniciativa planejada pelo Estado. Embora alguns fatores contribuíssem para isso, como a deseconomia de aglomeração, sobretudo em São Paulo e sua região metropolitana, os avanços e expansão nas áreas de comunicação e dos transportes, a disponibilidade de mão de obra, de recursos naturais e a concessão de incentivos fiscais e financeiros pelos governos federal e estaduais foram ainda mais importantes, notadamente a partir dos anos 1970.

Apesar da relativa desconcentração das atividades econômicas do Sudeste para outras regiões, inclusive da indústria, as atividades econômicas mais dinâmicas ainda se concentram em pontos estratégicos do território, mantendo as elevadas desigualdades sociais e produtivas no território nacional, conforme salienta Hespanhol (2013).

Santos e Silveira (2003) ressaltam a existência de uma Região Concentrada (Sul e Sudeste) e apenas manchas e pontos no restante do país. Portanto, a ação do Estado foi parcial, calcada em certos símbolos desenvolvimentistas; porém, conservou o processo de expansão seletiva e a constante especialização dos territórios, acentuando as diferenças e/ou disparidades espaciais, bem como preservando e fortalecendo os interesses das elites regionais (CANO, 1995; ARAÚJO, 1999; DINIZ, 2013; HESPANHOL, 2013).

A partir de meados dos anos 1980 e no decorrer da década de 1990, as políticas regionais entram em declínio no Brasil. De um lado, em escala mundial, assiste-se a crise, que impulsiona um processo de reestruturação econômica sob novas formas de acumulação imbricadas com a ascensão da globalização neoliberal, estabelecendo um novo patamar nas relações entre o Estado e o mercado. E, de outro lado, em escala nacional, tem-se as novas posturas e os reajustes diante das exigências e imposições da ordem econômica internacional, que resultaram numa profunda crise.

De acordo com Becker (2007), essa crise manifestou-se em três escalas: a) local, frente à reivindicação pelo direito ao lugar e à cidadania; b) regional, face

aos conflitos pela manutenção de domínios territoriais; e c) global, a crise afetou diretamente o “tripé” da modernização conservadora (Estado, grandes empresas nacionais e empresas multinacionais).

O Estado não somente perde a sua capacidade de planejar e induzir o processo de expansão econômica devido à crise fiscal e financeira, mas também empresas nacionais se enfraquecem diante da crescente autonomia das corporações transnacionais, pois estas passaram a ter poder de decisão sobre a localização das empresas devido aos avanços nos transportes e nas comunicações.

Tavares (2002) destaca que, em virtude da pressão externa exercida pelos organismos internacionais e aos interesses dos capitais internos, houve o fortalecimento da receita neoliberal que, por sua vez, teve implicações no campo das políticas territoriais. Nesse cenário, a política de criação de ZPEs no Brasil começa a ser gestada.

2.2 ZPEs no Brasil: contexto político e econômico

O fato marcante quando se propõe analisar a criação de ZPEs em um ambiente nacional, como é o caso brasileiro, é a necessidade de se considerar os contextos interno e externo.

No que tange ao contexto externo (como arrolamos capítulo I), o projeto estratégico de expansão de ZPEs em âmbito mundial ocorreu em um contexto no qual predominava um forte discurso da necessidade de mais abertura e/ou internacionalização econômica via ampliação do comércio internacional, propalada pelo Banco Mundial. A chave desse processo de abertura e do sucesso competitivo dos países em desenvolvimento em um mercado cada vez mais aberto estaria, agora, na ótica do Banco Mundial com enfoque na adoção de ZPEs. Esse instrumento passa a ser apresentado como um novo modelo de desenvolvimento econômico em plena fase de reestruturação econômica e consolidação dos ideais de uma globalização neoliberal.

Por sua vez, esse contexto rapidamente impôs novas formas e práticas institucionais dos Estados nacionais, estimulando-os, assim, a criar, de acordo com suas políticas nacionais, um ambiente de “livre comércio” subsumido por leis e regras excepcionais de mercado.

É importante destacar que a criação de ZPEs no Brasil teve como inspiração o modelo implantado na Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong-Kong, bem como nas Filipinas e nas ilhas Maurício, países do leste asiático onde a implementação de ZPEs apresentou relativo sucesso. O presidente da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportações (ABRAZPE), Helson Braga, em entrevista, explica que:

O presidente Sarney, em viagem ao Sudeste Asiático, tomou conhecimento do mecanismo e, na volta, mandou criar um grupo no Ministério da Indústria para estudar o assunto. Daí saiu a primeira legislação sobre o tema, o DL 2452/1988 (BRAGRA, H. em entrevista realizada em 13/10/2017).

Esse processo ocorreu em um contexto em que os governos do leste asiático fomentaram de forma direta a política de desenvolvimento, visando superar o atraso econômico e social. Com efeito, os Estados nacionais dessa região, segundo afirma Blanco (2013), criaram uma série de políticas, tais como isenções fiscais, investimento público em infraestrutura, inclusive incentivos às políticas comerciais para estimular as exportações, tornando-se, portanto, um espaço atrativo para os investimentos em ZPEs.

Os chamados Tigres Asiáticos – Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan, e agora mais recentemente a China e a Índia – se destacam no cenário internacional por terem baseado suas estratégias de desenvolvimento econômico através da adoção de ZPEs, sobretudo aquelas voltadas à fabricação de produtos eletrônicos e têxteis. Contudo, as “vantagens comparativas” em termos de menor custo de mão de obra e de transportes, devido à evolução da tecnologia naval, são consideradas como um dos principais atrativos (HAESBAERT, 1994; NEGRETE, 2005; e SANTOS, 2008).

Diante desse relativo sucesso da estratégia de desenvolvimento econômico adotada no leste asiático e nos chamados “Tigres Asiáticos” através de ZPEs, o governo brasileiro autorizou ZPEs enquanto um instrumento alternativo de política econômica industrial, tendo como aparato legal o Decreto-Lei 2452/1988.

É o Poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) sujeitas ao regime jurídico instituído por esta lei, com a finalidade de reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, 1988, DL. 2452, ART. 1º).

A redução dos desequilíbrios regionais, o fortalecimento do balanço de pagamentos, a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do país, constituíram-se aparatos político-discursivos preconizados pelo governo como justificativa para a adoção desse instrumento – sua criação estava fundada no tripé capital estrangeiro, iniciativa privada e economia de mercado.

Percebe-se que a adoção desse instrumento pautava-se na tentativa do governo de buscar uma nova fórmula para superar a crise e retomar o crescimento. Isto porque, internamente, presenciava-se a tomada de decisão política e econômica – sobretudo a partir de 1980 – que promoveu o rompimento com o período de crescimento compreendido entre 1933 e 1973, que marcou um processo de industrialização acelerada do país com papel ativo do Estado.

Era reconhecida, de acordo com Cano (2010), a chamada “crise da dívida”, a alta inflação, baixo crescimento, crises fiscal, financeira e de balanço de pagamentos. Com efeito, havia sinais claros da falência do projeto nacional de industrialização e do esgotamento do padrão de desenvolvimento via modernização autoritária. Além disso, tais ações implicaram no abandono de qualquer orientação política de longo prazo, especialmente aquela voltada ao desenvolvimento industrial, bem como das políticas de desenvolvimento regional.

Em relação à indústria brasileira, segundo Suzigan (1988), a produção industrial caiu cerca 17% entre 1981 e 1983, os níveis de investimentos do setor foram reduzidos à metade e houve uma queda de 20% no nível de emprego industrial. Em termos tecnológicos, segundo o autor, apenas ampliou-se o hiato em relação à indústria mundial devido ao abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e ao atraso de investimentos nos setores tecnológicos de ponta e na modernização de indústrias tradicionais.

Obviamente que essa recessão do dinamismo de produção industrial decorre do papel inteiramente passivo por parte do Estado, concernente ao fomento de política industrial. Além disso, para Brandão (2011) e Hespanhol

(2013), o enfrentamento da crise foi tomado pela via neoliberal, seguido simultaneamente do processo de reestruturação produtiva – sob o novo padrão de acumulação flexível – que se tornou expressivo entre 1980 e 1990. As medidas de ajustes de política econômica adotadas pelo governo, pautadas na liberalização comercial, abertura da economia ao capital estrangeiro e privatização, causaram uma profunda recessão industrial e, notadamente, implicações negativas no campo das políticas públicas territoriais.

Para este último, os principais efeitos foram o abandono gradativo das políticas públicas de planejamento e extinção dos instrumentos de promoção do desenvolvimento regional, apesar de haver ocorrido o aprofundamento do processo de redemocratização do país com a elaboração da constituição de 1988, que proporcionou certos ganhos sociais e políticos. O enfoque sobre a questão regional, segundo Egler (1993) e Brandão (2011), tomaram caminhos imprecisos e fragmentados, promovendo um acirramento de conflitos de interesses, em resposta tanto aos objetivos corporativos quanto aos reclamos regionais.

Esses acirramentos tomaram proporções ainda maiores, sobretudo a partir dos anos de 1990, quando se aprofunda a chamada “guerra fiscal” no país. Os estados – Unidades da Federação (UFs) – intensificaram suas posturas competitivas visando a atração de investimentos por meio de mecanismos ou instrumentos fiscais, conforme assinala Cardozo (2010):

[...] Uma situação em que as UFs concorrem para oferecer um maior número de vantagens “comparativas” à iniciativa privada, ao promoverem verdadeiros leilões de incentivos aos investimentos. Essas decisões de investimentos podem ser tanto de novos investimentos (nacionais ou estrangeiros) assim como decisões de empresas de migrarem de uma localidade à outra dentro do território nacional (CARDOZO, 2010, p. 1).

A chamada “guerra fiscal” ou “dos lugares”, como destacado, pode ser compreendida como um subproduto do modelo neoliberal que vai se consagrando no país, em decorrência também do processo de reestruturação produtiva. O mercado é elevado a fator-chave e orientador das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional, como destaca Amparo (2014). Assim, os lugares entram em guerra, estimulados por uma acirrada competição com o objetivo de atrair novos investimentos industriais. Dessa forma, as

localidades/regiões são organizadas e usadas conforme a lógica exclusiva das empresas (SANTOS e SILVEIRA, 2006).

Em síntese, a política de criação de ZPEs foi fomentada no Brasil em um contexto político e econômico marcado por **i)** a crise do “projeto nacional” de industrialização via modernização autoritária; **ii)** os avanços de políticas e discursos neoliberais com implicações no desmonte sistemático do aparato do executivo federal, no abandono de uma orientação política de longo prazo voltada ao desenvolvimento industrial e de promoção do desenvolvimento regional; e **iii)** o aprofundamento da guerra fiscal.

A questão regional, a partir de então, segundo Egler (1993), elevou-se a um novo patamar, pois a crise e a reestruturação econômica afetaram diretamente as relações Estado-região. Isso ocorreu devido ao avanço do processo de globalização neoliberal acompanhado pela fragmentação, o que ampliou o conflito de interesses políticos e econômicos localizados.

Para Silva (1993), a adoção do modelo brasileiro de ZPE se dá em um momento de ruptura de um processo de integração econômica do país, que tinha como *linha mestre* o planejamento espacial, via polo de desenvolvimento frente ao viés autoritário, para um processo mais “flexível” de integração competitiva de algumas localidades/regiões com a economia-mundo.

Portanto, podemos destacar dois vieses centrais no discurso oficial apresentado pelo governo: o primeiro, que seria um importante instrumento alternativo de política econômica industrial – tendo em vista que a crise afetou diretamente o setor industrial de transformação –, apesar de representar uma política econômica industrial liberalizante; o segundo, como um instrumento alternativo de promoção do desenvolvimento regional, tendo as áreas periféricas do país como alvo principal, representando mudanças importantes na política discursiva referente ao enfoque regional por parte do Estado brasileiro.

Esse instrumento permite-nos vislumbrar, conforme destaca Pereira Júnior (2012), como a lógica capitalista em via de reestruturação valida no território as racionalidades ditadas pelo mercado, conformando novas organizações espaciais em benefício da produção e das trocas. Em outras palavras, esse instrumento promove um maior grau de abertura econômica e/ou trocas comerciais em determinadas parcelas do território, assim, forjando conexões mais “flexíveis” de integração competitiva de determinadas

regiões/localidades com os circuitos globais de produção em um aparato político-discursivo de solução dos problemas socioeconômicos do país.

Entretanto, também representa o modo através do qual determinados arranjos espaciais produtivos (regiões/localidades) que dispunham de condições gerais de produção – CGP (redes de circulação material e imaterial) ligadas diretamente ao processo de acumulação de capital reaparecem enquanto estratégias locacionais por parte das empresas na busca de novos mercados e territórios industriais interligados. Dessa forma, essas novas estratégias impõem novos mecanismos de controle, tomada de decisões e ações e que produzem seletivamente espaços de exceção, como destacaremos a seguir.

2.3 Condições Gerais de Produção (CGP) e Estratégias Locacionais

Atualmente, mais do que nunca, informações sobre os lugares e regiões conferem a qualquer agente (Estado, empresa ou indivíduo) maior poder de tomada de decisão para coordenarem suas ações. O saber geográfico, portanto, constitui um saber instrumental com informações espaciais indispensáveis. A articulação dos conhecimentos relativos ao espaço é um saber estratégico, salienta Lacoste (1988).

Entendemos que a informação geográfica desempenha um papel estratégico, seja ele para fins militares, políticos ou/e, sobretudo, para a localização das atividades econômicas. Nas guerras ou operações militares, as informações espaciais favorecem as elaborações de estratégias sobre como melhor investir contra um determinado adversário.

No âmbito do aparelho do Estado, esse saber lhe serve estrategicamente como instrumento de sua afirmação, seja por mecanismo de políticas espaciais que orientam suas ações na modulação e/ou estruturação do território, seja no controle e organização da sociedade sobre a qual esse mesmo Estado exerce sua governança.

No atual estágio da globalização neoliberal, por parte dos grandes atores hegemônicos, ou melhor, das grandes empresas, houve um aumento de poder e tomada de decisão face à obtenção e organização das informações sobre os variados lugares e regiões do mundo.

Conforme enfatizam Benko e Pecqueur (2001, p. 31):

Os territórios oferecem recursos específicos, intransferíveis e incomparáveis no mercado. Esses recursos específicos diversificam os espaços e estabilizam as localizações das atividades econômicas.

Dessa maneira, as localizações das atividades econômicas estão intrincados em um conjunto de práticas, sendo estas articuladas ao conjunto de informações sobre a população, o recurso, a posição, a vegetação, a geologia, o clima, entre outros. De tal modo, tais informações são estrategicamente colocadas a serviço das grandes empresas, orientando suas ações e decisões sobre a melhor localização de seus investimentos como meio de expandir seus negócios, bem como na obtenção de certas vantagens. Um conjunto de saber estratégico relativo ao espaço nas mãos das grandes empresas torna-se uma ferramenta de poder imperiosa.

Diante da crescente ampliação das relações econômicas, mediadas por novos sistemas técnicos e informacionais, observam-se novas práticas de apropriação e controle de forma seletiva em diversas escalas espaciais (local, regional, nacional e global) para um maior aproveitamento do mercado, exploração dos recursos e da mão de obra barata.

Com efeito, essa nova tendência vem promovendo mudanças na forma e prática institucional do Estado, sobretudo na criação de espaços diferenciados para o favorecimento da acumulação capitalista. Nesse sentido, percebe-se uma política de estado mais flexível pautada na ideia de produção de estratégia, ligada a certas políticas de desenvolvimento (PAINTNER, 2005).

Além disso, percebe-se certo “rompimento” das fronteiras nacionais, conformando-se para diferenciações nos territórios face ao surgimento de novos espaços de poder. As empresas, em busca de certas vantagens, se direcionam para regiões/localidades que apresentam Condições Gerais de Produção (CGP) que favoreçam a instalação de novos capitais produtivos, capazes de atender a demanda para a reprodução do capital, como destaca Gomes (2018).

O conceito de CGP tem origem no pensamento de Marx (2008), quando publica *Contribuição à Crítica da Economia Política*. No entanto, embora trate de novos elementos, o autor não aborda o tema em toda sua profundidade.

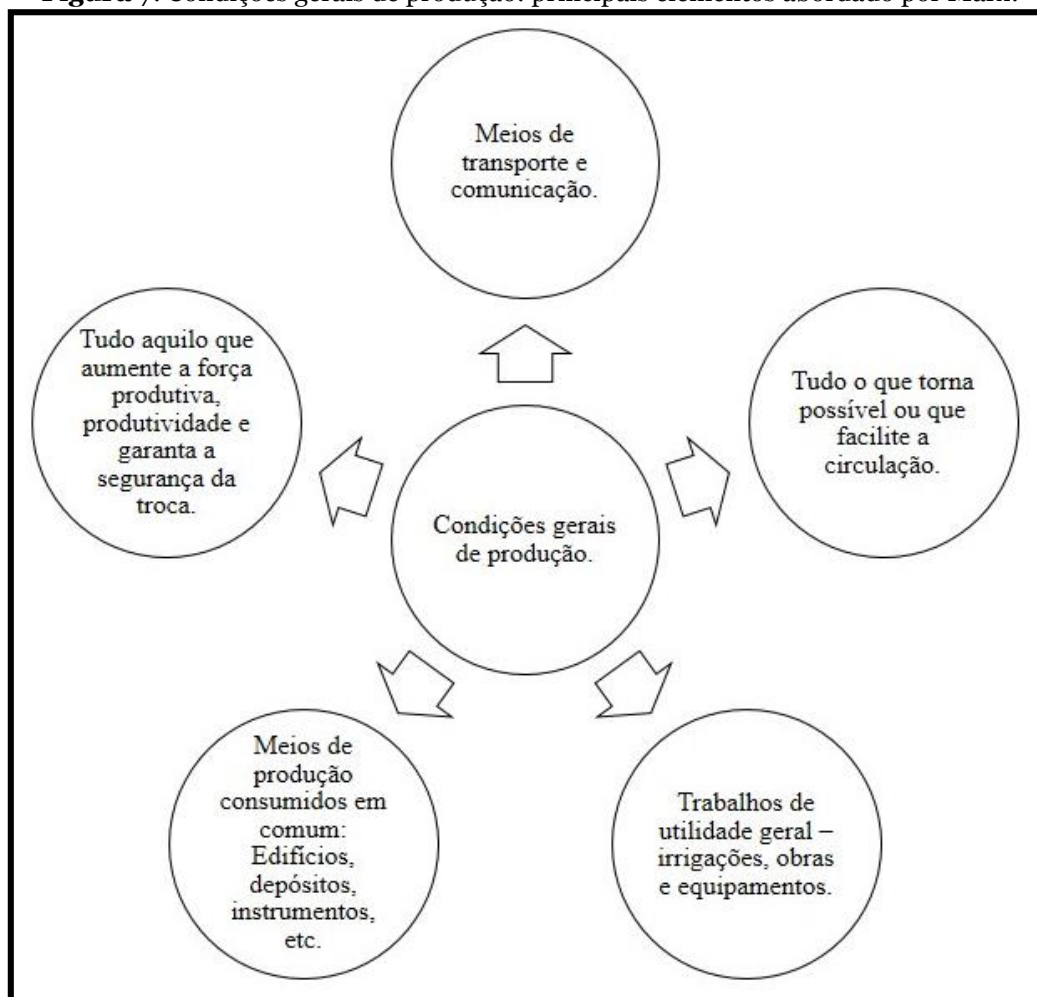
Na introdução da referida obra, Marx refere-se às CGP e lança sua crítica sobre a abordagem realizada pelos economistas burgueses, quando estes fazem suas análises das condições gerais de toda a produção.

Está na moda entre os economistas começar por uma parte geral, que é precisamente a que figura sob o título de Produção (veja-se, por exemplo, J. Stuart Mill), e que trata das condições gerais de toda a produção. Essa parte expõe ou deve expor: 1º- As condições sem as quais não é possível a produção, o que em realidade se reduz somente à indicação dos momentos mais essenciais de toda a produção. Limita-se, com efeito, como veremos, a certo número de singelas determinações que se diluem em vulgares tautologias. 2º- As condições que dão maior ou menor intensidade à produção, como, por exemplo, os desenvolvimentos de Adam Smith sobre o estado progressivo ou estagnado da sociedade [...] Formulada de uma maneira geral, a resposta conduz à generalidade de que um povo atinge o apogeu de sua produção no momento em que alcança em geral seu apogeu histórico (industrial). Ou também a isso: que certas disposições de raças, certos climas e certas condições naturais, tais como a situação marítima, a fertilidade do solo, etc., são mais favoráveis que outras para a produção. O que conduz de novo à tautologia de que a riqueza se produz com maior facilidade, conforme seus elementos, subjetiva e objetivamente, existam em maior proporção. Efetivamente, um povo se encontra em seu apogeu industrial enquanto o principal para ele não seja o ganho, mas o processo de ganhar. Nesse sentido, os ianques superam os ingleses” (MARX, 2008, p. 243-244).

Contudo, como se observa, Marx rechaça as ideias abordadas pelos economistas burgueses, por estarem sustentadas em leis naturais e imutáveis. Ademais, alude que tais concepções possuem em comum certas determinações que conduzem à generalidades, desse modo, reduzindo as condições gerais de toda a produção em momentos abstratos, os quais não explicam nenhum grau histórico real da produção.

Nascimento Júnior (2019) destaca que as CGP em Marx são concebidas do ponto de vista do capital e abordadas de forma diferente dos economistas burgueses para explicar os momentos cruciais da produção capitalista. Além disso, em seu entendimento, expressa o aprofundamento da divisão social do trabalho e, por conseguinte, a produção de trabalho coletivo excedente. Em suas obras “Grundrisse” e “O capital: crítica da economia política” (livros I, II e III), são encontrados alguns elementos importantes do conceito de CGP (Figura 8).

Figura 7. Condições gerais de produção: principais elementos abordado por Marx.



Fonte: Nascimento Júnior (2019).

Destarte, podemos destacar que, no conjunto de suas obras, Marx (2008; 2011 e 2013) centra sua análise na busca de algumas condições gerais da produção capitalista. Tais condições abrangem os meios de transporte e comunicação, tudo aquilo que possibilite ou que facilite a circulação, trabalhos de utilidade geral, meios de produção de consumo coletivo e tudo aquilo que aumente a força produtiva, a produtividade, e que garanta a segurança das trocas.

Desse modo, configuram-se como condições gerais (materiais e imateriais) indispensáveis ao processo de produção e circulação do capital. Igualmente, trata-se da oposição entre as condições particulares e gerais de produção, isto é, as condições gerais de produção viabilizam não apenas um capital em particular, mas um conjunto de capitais, conforme salienta Lencioni (2017).

A partir dos anos 1970 e 1980, com as discussões em alta sobre a questão urbana e regional, sobretudo com os autores da chamada escola de sociologia

francesa com Jean Lojkin (1997) e Manuel Castell (2000), o conceito de CGP é novamente retomado e recebe certo aprofundamento enquanto importante instrumental teórico. Nesse amplo quadro teórico, as CGP são inseridas no debate sobre consumo coletivo, conforme destacado por Lencioni (2007), Gomes (2018) e Nascimento Júnior (2019).

Castells (2000), por exemplo, analisa o consumo coletivo de bens e serviços (escolas, hospitais e transportes etc.), atrelando-os à reprodução da força de trabalho no contexto do espaço intra-urbano, conforme destaca Nascimento Júnior (2019). Não obstante, tal análise procura situar o papel do planejamento urbano sob a forma de intervenção do Estado, cujo desdobramento implica na produção direta e indireta nos investimentos em equipamentos de consumo coletivo (LENCIONI, 2017).

Para Castells (2000), esses investimentos não são realizados no sentido de obter lucro, porém, representam uma desvalorização de parte do capital social e consequentemente implica no aumento da taxa de lucro do setor privado, pois o consumo de bens e serviços coletivos se dá de forma coletiva. Sendo assim, em sua abordagem, Castells (2000) centra sua análise no consumo e não na produção (NASCIMENTO JÚNIOR, 2019).

Em sua obra “O Estado Capitalista e a Questão Urbana”, Lojkin (1997), ao destacar a urbanização e a socialização das condições da produção capitalista, procura estabelecer sua discussão inicial do conceito de CGP, a partir das proposições de Marx, quando este discute as relações entre desenvolvimento das forças produtivas e acumulação capitalista ao conjunto da reprodução do capital social.

Lojkin (1997) ressalta que essa abordagem de Marx abrange simultaneamente a divisão técnica do trabalho, tanto na oficina quanto no conjunto de uma sociedade.

Em outros termos,

a relação entre o processo imediato de produção, a unidade de produção, por um lado, e, por outro, o processo global de produção e de circulação do capital: é o que ele chama as condições gerais da produção (LOJKINE, 1997, p. 145).

A partir dessas considerações, Lojkin (1997) procura verificar o alcance desse conceito para a análise da questão urbana, isso devido as novas condições

necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas. Dessa forma, traz uma concepção mais ampla e renovada de CGP.

Desde então, não se trata apenas do consumo coletivo, que diz respeito ao consumo de uma coletividade social (escola, hospital, ônibus coletivo etc.), mas passam a ser considerados também os meios de circulação material (comunicação e transporte).

Lojkin (1997) leva em conta a concentração espacial dos meios de produção que envolve a reprodução do capital e da força de trabalho (meios de consumo individuais e coletivos) nas formações sociais capitalista.

Lencioni (2007; 2017) tem retomado o debate do conceito de CGP, sobretudo na Geografia, situando sua importância em expressar as múltiplas e variadas formas de condições gerais de produção capitalista, especialmente no tocante à atividade industrial para melhor compreender o processo de desenvolvimento regional desigual.

Lencioni (2007) insere a discussão sobre a ideia de consumo coletivo, mas para refletir sobre o consumo produtivo relacionado à indústria, ou melhor, à localização da atividade industrial. Com isso, o consumo produtivo se torna o principal alvo de interesse por estar relacionado à reprodução dos meios de produção.

O consumo produtivo, como dissemos, está relacionado à *reprodução dos meios de produção* e se constitui enquanto consumo coletivo. O consumo de máquinas, matérias primas e energia, por exemplo, tanto quanto o de escolas e hospitais constituem formas de consumo produtivo e, enquanto consumo produtivo mantém relação com o conjunto do processo de produção e circulação do capital (LENCIONI, 2007.p. 03).

A referida autora deixa clara a relação intrínseca existente entre o consumo produtivo e o processo de produção e circulação do capital. No entanto, salienta que esse processo não se dá de forma direta e sim de forma mediada, e que são as CGP que promovem essa mediação. Portanto, as CGP articulam o consumo produtivo (consumo coletivo) ao processo de produção e circulação do capital. Em outras palavras, articulam o particular ao geral, isto é, o processo imediato da produção e o conjunto da produção do capital em geral (LENCIONI, 2007).

Podemos agrupar as condições gerais de produção em dois conjuntos. O primeiro, dizendo respeito àquelas condições que mantém conexão direta com o processo de produção e circulação do capital e, o segundo, relativo àquelas condições cuja conexão com o processo de produção e circulação são indiretas (LENCIONI, 2007. p. 4).

A partir desse ponto, as CGP são agrupadas em dois conjuntos. O primeiro é composto pelos meios de circulação em conexões direta com o processo de produção e circulação: bancos; alguns serviços; redes de circulação materiais, como rodovias, ferrovias, hidrovias; e redes de circulação imaterial, como de telecomunicações e de informática. O segundo agrega os meios de consumo coletivos em conexão indireta (escola, hospitais etc.) com os processos de produção. Vale destacar, conforme aponta Lencioni (2007), que o consumo das condições em ambos os conjuntos ocorre de forma coletiva através dos equipamentos coletivos de consumo.

Diante desse aspecto geral, e inserindo o debate das CGP para a análise das atividades de aglomeração industrial, destacam-se os equipamentos coletivos de consumo que se juntam diretamente à reprodução do capital, pois, nesse processo, as CGP articulam o particular ao geral. É importante salientar que são consumidas coletivamente, encontrando nos equipamentos de consumo coletivo os suportes tanto materiais quanto imateriais de sua existência (LENCIONI, 2017).

No entanto, esse processo se dá de forma paradoxal, pois, diferentemente dos meios de consumo coletivos em conexão indireta que ficam em segundo plano, os equipamentos de consumo coletivo, aqueles conexos diretamente ao processo de produção, isto é, em conexão direta ao processo produtivo, têm uma tendência de se desenvolverem em um ritmo mais acelerado em virtude de permitirem e/ou facilitarem a circulação de mercadoria e sua realização no mercado, dessa forma constituindo-se como prioritários.

É essa característica que permite compreender os esforços no desenvolvimento dos equipamentos coletivos voltados diretamente para o capital. É isso que explica o ritmo mais acelerado da produção de rodovias e das redes de fibra ótica, do que o ritmo dos equipamentos coletivos de consumo voltados para o desenvolvimento do ensino, por exemplo. É isso que permite compreender porque a rede de telefonia é *priorizada* para o atendimento às empresas em lugar do atendimento ao usuário residencial e que permite compreender, também, porque

as escolas, os hospitais, a infraestrutura de saneamento básico e de tratamento de esgoto, por exemplo, marcham a passos mais lentos que a rede de fibra ótica, a expansão e diversificação das comunicações, o desenvolvimento de parques tecnológicos, a duplicação de rodovias, os centros de pesquisa... que são diretamente relacionados à reprodução do capital (LENCIONI, 2007. p. 5).

Não obstante, fica evidente que o desenvolvimento dos equipamentos coletivos (material e imaterial), voltados diretamente ao capital, assume um caráter de prioridade face ao interesse de mercado, isto é, se dispondo para os fluxos hegemônicos.

A exigência de fluidez manda baixar fronteiras, melhorar os transportes e comunicações, eliminar os obstáculos à circulação do dinheiro, suprimir as rugosidades hostis ao galope do capital hegemônico (SANTOS, 1994.p. 14).

O meio técnico-científico-informacional, segundo Santos (1994), embora diante das novas variáveis que surgem, atribuindo nova requalificação e funcionamento dos lugares e regiões, constitui um movimento desigual e combinado. Sua expansão ocorre de forma seletiva, forjando uma constante especialização dos territórios.

Como bem destacou Harvey (2004), entre todas as características da dinâmica anárquica do sistema capitalista, uma delas é a capacidade de criar novas oportunidades para a acumulação. Contudo, determinadas CGP, principalmente aquelas que se conectam diretamente ao processo produtivo, se desenvolvem seletivamente e em graus diversos no território, contribuindo, dessa forma, para a manutenção das desigualdades regionais.

2.4 Zona de Processamento de Exportação (ZPE) e Condições Gerais de Produção (CGP)

Como temos destacado até aqui, ZPEs enquanto instrumentos de política econômica industrial têm sido preconizadas pelo governo como uma nova estratégia de desenvolvimento econômico que busca forjar conexões mais “flexíveis” de integração de determinadas estruturas regionais. As CGP assumem um papel importante e, nesse sentido, para atraírem a atenção das empresas nesse espaço de exceção, os governos (estaduais e municipais) oferecem um

conjunto de vantagens e de saber estratégico relativo às localidades/regiões contidas em um aparato político-discursivo voltado à sua inserção na rede global de produção.

Uma ZPE é criada por força de decreto, sob a inspeção do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), a qual expressa as principais diretrizes e normas, sob as quais os agentes envolvidos devem balizar suas ações. Todavia, alguns requisitos básicos são necessários, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 - Requisitos básicos para a criação de ZPEs.

<u>LEI Nº 11.508, DE 20 DE JULHO DE 2007.</u> Art. 2º A criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, à vista de proposta dos Estados ou Municípios, em conjunto ou isoladamente. § 1º A proposta a que se refere este artigo deverá satisfazer os seguintes requisitos: I - indicação de localização adequada no que diz respeito a acesso a portos e aeroportos internacionais; II - comprovação da disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE; III - comprovação de disponibilidade financeira, considerando inclusive a possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada; IV - comprovação de disponibilidade mínima de infra-estrutura e de serviços capazes de absorver os efeitos de sua implantação; V - indicação da forma de administração da ZPE; e VI - atendimento de outras condições que forem estabelecidas em regulamento.
--

Fonte: Resolução CZPE N.º 01, de 26 de Maio de 2010.

A disponibilização da infraestrutura física, financeira e administrativa é de responsabilidades dos estados ou municípios, podendo ser feita tanto de forma conjunta quanto individualmente. É importante ressaltar que as áreas físicas destinadas às instalação das ZPEs devem ser cercadas e monitoradas por câmera de vigilância para fins de segurança e controle. Em relação à comprovação da disponibilidade financeira, pode haver possibilidade de aportes de recursos da iniciativa privada, considerando que as ZPEs podem ser administradas tanto pelo

setor privado ou conjuntamente com o poder público. No caso brasileiro, há uma maior predominância de administrações realizadas por entidades privadas.

Para o presente estudo, o requisito “*indicação de localização adequada*” é de extrema importância, pois no processo de implementação, as regiões/localidades, devem apresentar certas CGP. Conforme a Orientação Superior da Política das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), em sua Resolução CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010, estas devem ser criadas nas chamadas “*áreas geográficas privilegiadas para exportação*”.

Parágrafo único. Para efeitos da aplicação desta resolução, considera-se “área geográfica privilegiada para a exportação” aquela com disponibilidade de insumos (matérias-primas, partes, peças ou componentes), que ofereça condições para a produção dos bens e serviços, mão-de-obra capacitada ou possibilidade de capacitá-la e que disponha de canais de escoamento eficientes para a entrada de insumos e envio dos produtos elaborados para o exterior (CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010, grifo nosso).

Nos termos estabelecidos pelo documento oficial, “áreas geográfica privilegiadas” são localidades/regiões que apresentam vocação para a exportação, além disso, disponibilidade de insumos, condições para a produção de bens e serviços, mão de obra, e que disponha de canais de escoamento. Logo, devem oferecer uma adequada localização e CGP ligadas diretamente com o processo de produção e circulação do capital, seja do ponto de vista material (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), seja do ponto de vista imaterial (capital, telecomunicações etc.).

Desse modo, percebe-se que a questão da localização industrial e logística (transporte, armazenamento de mercadorias e comunicações) passa a ser um critério decisivo para a viabilidade da implementação das ZPEs, uma vez que são áreas e/ou distritos industriais cuja finalidade da produção (mínimo de 80%) é a exportação (Figura 8).

Figura 8. ZPE Ceará, destacando-se sua “excelente” posição geográfica em relação aos portos e mercados mundiais.



Fonte: <https://www.zpeceara.ce.gov.br/institucional/>.

A ZPE Ceará enfatiza sua excelente posição geográfica em relação aos “principais portos e mercados mundiais”. Além de alfandegada (autorizada pela receita federal), é a primeira ZPE brasileira em operação desde agosto de 2013 e tem sido apontada como uma unidade de referência ao restante do programa brasileiro.

Ocupando uma área total de 6.182 hectares, está instalada dentro do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), que abrange os municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia, ambos situados na Região Metropolitana de Fortaleza. As empresas nela instaladas operam com benefícios fiscais e liberdade cambial, sendo as principais atividades produtivas ligadas à indústria têxtil, ao processamento de peixes e produtos alimentares, contudo, a atividade âncora é o ramo de usina siderúrgica, como destacado no Quadro 3.

Quadro 3 - ZPE de Pecém: principais empresas instaladas

Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP)	Com uma área total de 989 hectares, a Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) investiu US\$ 5,4 bilhões, gerando 4 mil empregos diretos e 12 mil empregados indiretos. Desde o início da sua atividades em 2016, a fase 1 desse projeto exporta mais de 3 milhões de placas e aço por ano.
Vale Pecém	Com investimento de US\$ 96,7 milhões, gerando 180 empregados diretos, a Vale Pecém é uma empresa da Vale S/A que fornece minério de ferro à CSP.
Praxair White Martins do Pecém	Com investimento total de US\$ 111,3 milhões e empregando diretamente 480 pessoas, é a maior planta de fabricação de gases industriais da América Latina.

Phoenix do Pecém	Com investimento de U\$ 86 milhões e gerando 200 empregos diretos, a Phoenix do Pecém presta serviços siderúrgicos variados, entre eles o manuseio e o beneficiamento de sucata de metal.
-------------------------	---

Fonte: <https://www.zpeceara.ce.gov.br/empresas-instaladas>. Organizado por Cruz, 2020.

A ZPE Ceará, segundo Pereira Junior (2012), sempre esteve ligada aos ideais e/ou projetos desenvolvimentistas engendrados pelos governantes cearenses, pois estes consideraram o Estado como um importante agente na montagem da infraestrutura e alavancagem de recurso para a dinamização industrial.

A ação ativa do Estado foi de fundamental importância para a implementação das indústrias-chaves e para o impulsionamento e modernização da ZPE Ceará. Inicialmente, o projeto de modernização e as políticas estaduais de incentivo à industrialização foram implementados durante o governo de Tasso Jereissati, que deu impulso à terceira fase do desenvolvimento industrial do Ceará, cujo perfil de crescimento foi assumido no estilo do projeto de modernização praticado pelos empresários-políticos, conforme salienta Pereira Junior (2012).

Dessa forma, os governos, buscando incentivar e atrair novas unidades produtivas, passaram a oferecer infraestrutura, galpões de produção e uma logística com condições favoráveis. No que concerne a forma e prática institucional, observa-se certa “flexibilização” das ações estatais em harmonia com o planejamento compartilhado com o setor privado, direcionando o financiamento público para as indústrias externas e concedendo benefícios fiscais, tudo para atender as novas exigências da competitividade.

Essas ações se materializam com a montagem de infraestrutura em torno do chamado Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), com articulação multimodal de transportes de carga (ferroviário, rodoviário e naval), com forte estímulo de incentivos fiscais para a implementação de um complexo petroquímico/siderúrgico.

Para Pereira Junior (2012), o resultado dessas ações atendia a um projeto de industrialização ancorado em uma hierarquização e/ou aparelhamento de arranjos produtivos locais. No entanto, a maioria dos investimentos manteve-se em áreas já estruturadas, isto é, áreas que apresentam condições gerais propícias à sua reprodução, no caso, a Região Metropolitana de Fortaleza. As novas relações

interescales, subordinadas aos imperativos da competitividade e da política aos interesses de mercado, fragmentam a produção, estimulam a fluidez dos capitais e buscam a expansão dos negócios privados imbricada ao modelo de gestão empresarial da coisa pública.

Assim, percebe-se que a adoção da ZPE no contexto cearense serviu de instrumento estratégico e alternativo de política econômica industrial ancorada sob certo símbolo desenvolvimentista onde as CGP assumiram um papel importante e enquanto principais vantagens para atrair inversão produtiva para exportação. Do outro lado, fica evidente o papel do Estado na criação de novos espaços produtivos e que oferece as condições necessárias para o fortalecimento de relações capitalistas de produção (SILVA, 1993).

Atualmente, esses conjuntos de informações geográficas dos lugares e regiões sobre a disponibilidade de CGP constituem elementos significativos e levados em consideração na tomada de decisão pelas empresas quando escolhem os lugares para a instalação de suas unidades, conforme salienta Gomes (2008). Destarte, esse conjunto estratégico de informações relativo às CGP influencia as decisões locacionais das empresas, ou seja, retrata as estratégias locacionais que visam explorar as “vantagens locacionais” das localidades/regiões. Desse modo, favorece também uma postura cada vez mais competitiva entre lugares e regiões em busca de atrair novas inversões produtivas, bem como amplia os acirramentos de interesses regionais quando estes passam a oferecer um maior número de “vantagens” à iniciativa privada, conforme mostrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Justificativas das proposições de ZPEs no Brasil

Projeto de Lei Nº 3.725, de 1989 – Criação da ZPE de Cáceres/MT Dep. Federal Ubiratan Spinelli Cáceres, pela sua <u>posição estratégica</u> de articulação com a economia latino-americana, pode ser identificado como local propício à instalação de uma Zona de Processamento de Exportação – ZPE. - Distante 210 km de Cuiabá, pela BR-070, Cáceres é, hoje, um <u>importante polo econômico da região oeste</u> do Estado de Mato Grosso. - A infraestrutura de Cáceres já é bastante significativa nos setores de: a) Energia; b) transporte: o município é servido pela <u>BR-070 e BR-174</u> e por várias rodovias Estaduais; c) Em relação ao transporte	Projeto de Lei Nº 2.993 de 1992 – Criação da ZPE Itaguaí/RJ (Do Sr. Simão Sessim) O município de Itaguaí, <u>localizado no coração do centro industrial</u> mais importante do país, compreendido pelo triângulo Rio de Janeiro – São Paulo – Belo Horizonte, <u>apresenta condições excepcionais para a instalação da Zona de Processamento de Exportações</u>. Dispõe de grandes <u>instalações portuárias</u> que estão, no momento, em processo de expansão e que poderão atender, de forma bastante abrangente, a qualquer Zona de Processamento de Exportações que se instale no município. Ligado aos principais centros do país por <u>rodovias e ferrovias</u> de primeira categoria, poderá receber das principais parques industriais do país
---	--

<u>fluvial</u>, o Rio Paraguai e seus afluentes (Sepotuba, Jauru e Cabaça) constituem importante via de escoamento da produção do município. <u>O rio é, hoje, um importante corredor de exportação e de importação e, d) Armazenagem e abastecimento</u>, o município possui 4 grandes unidades armazenadoras, com capacidade para 13 mil toneladas.	insumos e produtos a serem processados na ZPE, visando a exportação. Por outro lado, possui, também, a <u>infraestrutura física</u> necessária para a instalação de uma importante base industrial.
Projeto de Lei Nº 3.979, de 1989 – Criação da ZPE Teófilo Otoni/MG Dep. Federal Luiz Leal Em face dessas condições, nosso entendimento é de que a ênfase ao comércio exterior, como princípio norteador da criação de uma ZPE, justifica plenamente que a medida seja igualmente estendida ao Município de Teófilo Otoni, conhecido como "Capital das Pedras Preciosas Brasileira". Com efeito, <u>Teófilo Otoni se apresenta, hoje, como região reconhecidamente significativa, no contexto dos grandes centros mundiais de produção e comercialização de pedras preciosas.</u>	Projeto de Lei Nº2.163 de 1996 – Criação ZPE Boa Vista, RR (do Sr. Moisés Lipnik) A criação de uma Zona de Processamento de Exportação na cidade de Boa Vista, no Estado de Roraima será necessariamente um marco histórico para a evolução e a <u>integração da região amazônica no contexto nacional</u>. O escoamento de toda a produção da ZPE se dará pelo <u>corredor de exportação que liga o Brasil ao Oceano Pacífico</u>. Ressaltamos que o Estado de Roraima em pouco mais de meio século, ou seja, de 1943 a 1995, sua população saltou de 13.681 para 273.646 habitantes. Como efeito, a população atual é vinte vezes superior à existente no ano de sua criação como território federal. <u>A mão de obra ociosa</u> no Estado será fundamental para o soerguimento da Zona de Processamento de Exportação de Boa Vista.

Fonte: Câmara dos Deputados, sítio web oficial: www.camara.leg.br (2020, grifo nosso).

Quando são analisadas as proposições apresentadas por parlamentares à Câmara dos Deputados para o efeito de criação de ZPE, observa-se que as CGP são destacadas como fundamentais, dando ênfase à localização ou posição estratégica do município, à infraestrutura física, rodoviária, portuária, ferroviária, energética e de armazenagem, à disponibilidade de matéria-prima ou insumos regionais e mão de obra, conforme se verifica nas justificativas para a implantação de uma ZPE no norte do Estado do Rio de Janeiro.

A relevância desta proposição para o Norte do Estado do Rio de Janeiro está em, principalmente, impulsionar o desenvolvimento da região. Uma Zona de Processamento de Exportação - ZPE - contribui de forma expressiva para a dinamização da região ao atrair uma série de indústrias, pelas facilidades logísticas, além de acarretar oportunidades empresariais, pela formação de uma cadeia de empresas voltadas ao fornecimento às indústrias que encontram-se instaladas nessas Zonas. Esta Zona de Processamento de Exportação teria a grande vantagem de ser localizada onde é o Porto do Açu, que começou a operar em

outubro de 2014 com um carregamento de minério de ferro. O Porto está estrategicamente localizado, pela proximidade com as bacias de Campos e com Espírito Santo, podendo ser utilizado de base também à operação da Bacia de Santos (Projeto de Lei N.º 3978, de 2015, Dep. Federal Julio Lopes, grifo nosso).

Tais iniciativas revelam, como salienta Vainer (2007), a disputa entre municípios e estados para atrair investimentos, oferecendo, para tanto, o maior número possível de vantagens mediante instrumento. São vantagens não apenas fiscais/orçamentários, mas também de revelação e de valorização das CGP existentes em suas regiões visando atrair atividades industriais, com base em uma espécie de *marketing* regional enquanto principal instrumento de planejamento estratégico extremamente competitivo para o sucesso da integração e desenvolvimento regional/local.

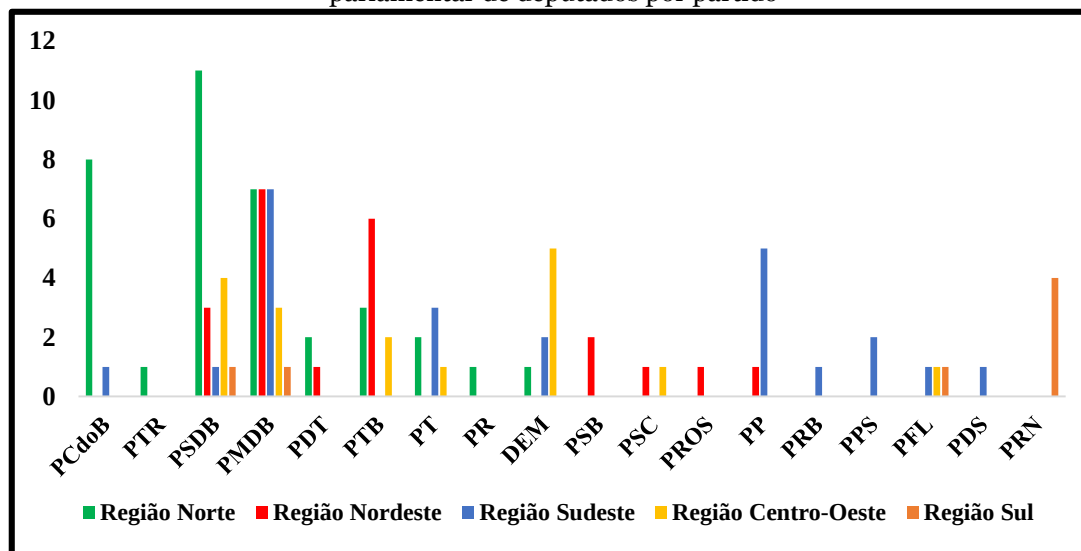
As ZPEs disponibilizam informações essenciais a partir das quais as empresas buscam tirar o melhor proveito das vantagens fiscais/orçamentárias e das CGP existentes nas regiões/localidades onde estão instaladas. Para atraírem “investidores”, as ZPEs usufruem de incentivos e isenções de vários impostos, destacando-se: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio (PIS-PASEP). Para a realização de compras de bens e serviços no mercado externo, o governo passa a conceder a suspensão do Imposto de Importação, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), do COFINS-Importação e do PIS-PASEP-Importação.

Nesse sentido, cabe elucidar que assistimos não apenas às guerras dos lugares, como bem destacam Santos e Silveira (2003) e Vainer (2007), mas pode-se evidenciar também “lutas discursivas”, e esse processo, segundo Jessop (2018), envolve lutas sobre certo mapeamento ou localização ideal de novas inversões produtivas e lutas mais substanciais sobre seu desenvolvimento social e material.

Portanto, é evidente que tal processo não ocorre fora do universo de interesse do poder local e/ou da elite política regional. “Os atores locais e a política local desempenham um papel importante na constituição e na gestão dos recursos presentes no território” (BENKO; PECQUEUR, 2001. p. 31).

Com o ato de autorização de ZPEs no Brasil, pode-se perceber a atuação parlamentar (deputados), conforme demonstrado na Figura 09.

Figura 9. Proposições para criação de ZPEs por região entre 1989 e 2016: Participação parlamentar de deputados por partido



Fonte: Câmara dos Deputados, 2018.

Desde que o programa foi criado, em 1988, observa-se que as atividades parlamentares de base regional também se intensificaram. Entre 1989 e 2016, mais de cem (100) proposições foram apresentadas à Câmara dos Deputados para efeito de criação de ZPEs em todas as regiões brasileiras. No período compreendido entre 2007 e 2015, ocorreu maior incidência, quando foram apresentadas trinta e seis propostas para a Região Norte; vinte e quatro para a região Sudeste; vinte e duas para a Região Nordeste, dezessete para a Região Centro-Oeste; e sete para a Região Sul, assim, chegando a mais de oitenta proposições.

No entanto, apenas 12 foram aprovadas: as ZPEs de Senador Guimard (AC), Boas vista (RR) e Porto Velho (RO), na Região Norte; as ZPEs de Pecém (CE), Suape (PE), Assú (RN), Macaíba (RN) e Barras dos Coqueiros (SE), na Região Nordeste; a ZPE de Bataguassu (MT), na Região Centro-Oeste; e as ZPEs de Aracruz (ES), Fernandópolis (SP) e Uberaba (MG), na Região Sudeste. Dessa forma, o Nordeste foi a região com maior número de propostas aprovadas nesse período.

A maior atuação parlamentar de base regional explica-se pelo fato de ter sido durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em que houve a constituição de um novo marco regulatório (Decreto-Lei nº 11.508 de 20 de julho de 2007), o qual foi sancionado pelo então Presidente, com a ideia de buscar meios ou mecanismos para possibilitar a criação e viabilizar a operação dessas ZPEs. Nesse período, também foram retomadas as discussões acerca do desenvolvimento regional enquanto política de Estado no Brasil com a instituição do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que criava a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Segundo Castro (1992), os parlamentares são os principais interlocutores da política estadual (e regional) com o governo federal. Dessa forma, os parlamentares têm atuado como principais agentes ou representantes das regiões de interesses na implantação de ZPEs. Nesse sentido, alinhando-se aos interesses da elite local ou regional e diante de sua base eleitoral, muitas vezes, esses parlamentares propõem a criação de ZPEs muito mais para explorá-la eleitoralmente do que com a intenção de levá-las adiante, utilizando-as como uma espécie de “novo-velho” clientelismo, permeado por uma prática política e ideológica desenvolvimentista sob o paradigma de modernização e progresso local/regional.

Contudo, não escondem o desejo dos interesses locais ou blocos coesos de se relacionarem diretamente com o mercado mundial, utilizando-se desse instrumento para negociarem diretamente com capitais transnacionais (BECKER e EGLER, 1998).

As elites políticas regionais, ao participarem de ações hegemônicas, são levadas a agir segundo uma lógica subordinada aos interesses das empresas estrangeiras, conforme destacam Santos e Silveira (2003). Dessa maneira, se constrói uma lógica de submissão da nação fragmentada a uma globalização neoliberal que se projeta sobre os lugares (VAINER, 2007).

Sob essa perspectiva, a região assume sua finalidade política. Segundo Dulong (1973), as regiões são constituídas por frações de classes e adquirem identidade do ponto de vista da estrutura econômica, cultural e política, portanto, expressam de forma espacializada os interesses políticos específicos.

A elite política regional, que detém posições de poder, seja no sistema econômico, seja no sistema político (políticos, empresários e gestores), atua

reivindicando e pressionando o Estado a adotar medidas que a beneficiem, conforme salienta Castro (2011).

Dessa forma, essa elite regional desempenha um papel permeado de simbolismo político atrelado ideologicamente ao discurso do desenvolvimento local/regional. Conforme argumenta Dundes (2001), essa elite adota um discurso e uma ideologia desenvolvimentista que enxerga na indústria ou industrialização a única via e/ou modelo eficaz de promover o “progresso” e desenvolvimento social e econômico das localidades/regiões.

2.5 Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil: um instrumento de desenvolvimento regional?

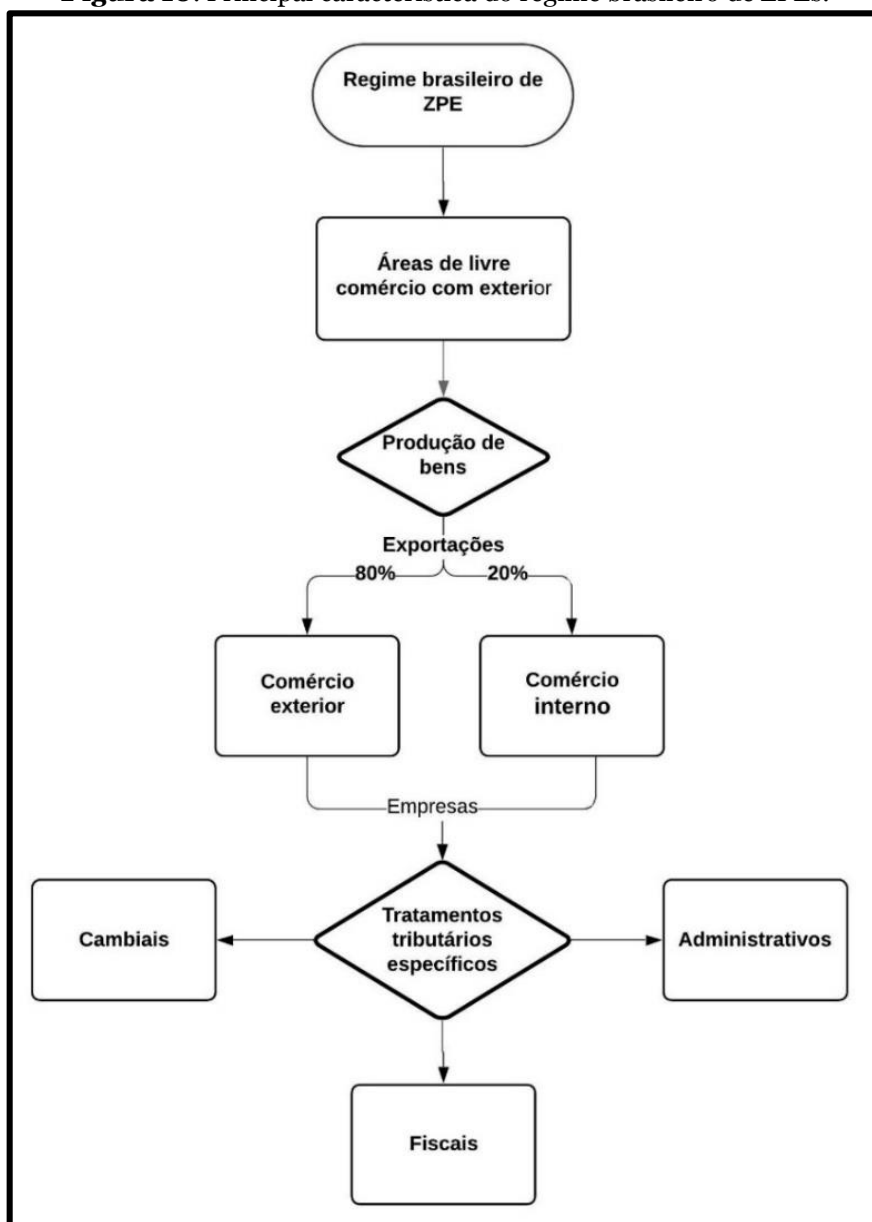
O planejamento regional brasileiro sempre se mostrou descontínuo e, ao ser empreendido, caracterizou-se por ter sido vertical, setorial e orientado por interesses centralizadores, com baixa participação da sociedade regional, como destacam Araújo *et al.* (2004), Ferreira (2007) e Rocha Neto e Oliveira (2013).

Portanto, neste item pretendemos explorar a utilização das ZPEs no Brasil como um instrumento de desenvolvimento regional. Como evidenciamos, esse instrumento surgiu durante o governo José Sarney, tendo as áreas periféricas como principais alvos, em um contexto em que se buscava uma forma alternativa de retomada do crescimento e de busca de soluções aos problemas regionais do país.

Com efeito, um conjunto de legislação básica específica foi criado: Decreto-Lei n.º 2.452 de 29/07/1988 e que recebeu nova redação: Lei n.º 8.396/1992. Atualmente, está em vigor a Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, que recebeu nova redação: Lei n.º 11.732, de 30 de junho de 2008. A legislação básica dispõe sobre as finalidades, características e regimes tributário, cambial e administrativo.

O programa brasileiro de ZPEs segue o padrão estabelecido pelo Banco Mundial, uma “área de livre comércio com o exterior”, assim, cria dentro do território nacional zonas ou espaços industriais específicos que abrangem entre 10 e 300 hectares. As empresas, sejam elas nacionais ou estrangeiras, nelas instaladas voltam-se à industrialização de bens destinados principalmente à exportação (Figura 10).

Figura 10. Principal característica do regime brasileiro de ZPEs.



Fonte: Cruz (2019).

Para Ong (2004), as ZPEs funcionam “como um país dentro de um país”. Os governos, com a finalidade de buscar inversão produtiva, difusão tecnológica, fonte externa de financiamento, através do investimento estrangeiro direto (IED), se responsabilizam pela criação ou delimitação de um território hospedeiro, onde oferecem um conjunto de incentivos fiscais e cambiais com o intuito de atrair investidores.

O regime brasileiro de ZPEs não foge à essa regra. Em seu marco legal, oferece um conjunto de incentivos para as empresas, além da isenção de impostos de importação e de exportação por um prazo de até 20 anos.

A rigor, esse instrumento constitui uma forma de produção seletiva de certos espaços que seguem regras diferentes daquelas do restante do território nacional. As empresas nelas instaladas passam a gozar de tratamento tributário, cambial e administrativo específicos, ou melhor, de exceção. Todo esse conjunto visa fomentar condições ou uma atmosfera de “livre comércio”, com um mínimo de burocracia estatal e leis trabalhistas flexíveis, em consonância com um aparato político-discursivo de estratégia de desenvolvimento e bem-estar social e econômico.

No Brasil, as ZPEs alinham-se às seguintes finalidades: **a)** instrumento de política econômica e **b)** redução de desequilíbrios regionais. Enquanto instrumento de política econômica, influenciaria no crescimento econômico, com resultados positivos sobre o balanço de pagamentos, no fortalecimento das políticas de crescimento de exportações devido ao deslocamento de indústrias (sobretudo estrangeiras), na atração de investimentos estrangeiros diretos (IED), que trariam benefícios em relação à difusão tecnológica, na geração de empregos e na desenvolvimento econômico e social. Isto porque o valor agregado de todos os bens e serviços resultantes da produção entrariam no cálculo do Produto Nacional, conforme destaca Silva (1993).

No entanto, Suzigan (1988) taxou essa medida do governo como um conjunto incoerente e inconsequente de uma anti-política industrial. O autor argumenta que esse instrumento constitui uma medida liberalizante, pois, ao privilegiar a liberdade ao capital estrangeiro, abriria caminho para a instalação de fábricas “de qualquer natureza”, desvinculadas da estrutura industrial existente.

Contudo, esse instrumento, de acordo com Suzigan (1988), vai na contramão de se criar uma estratégia de desenvolvimento industrial própria. Por outro lado, iria contribuir para fortalecer as relações de dependência tecnológica via processo de importação de tecnologias. Na visão de Serra (1988), esse instrumento não contribui para o fortalecimento do balanço de pagamento. Na verdade, esse instrumento colaboraria para o aumento do déficit público, além de favorecer a generalização do contrabando e o tráfico de divisas ilegais.

Podemos destacar que essa medida liberalizante no discurso oficial foi apresentada como um importante instrumento alternativo de política econômica industrial, tendo em vista que a crise afetou diretamente a indústria de

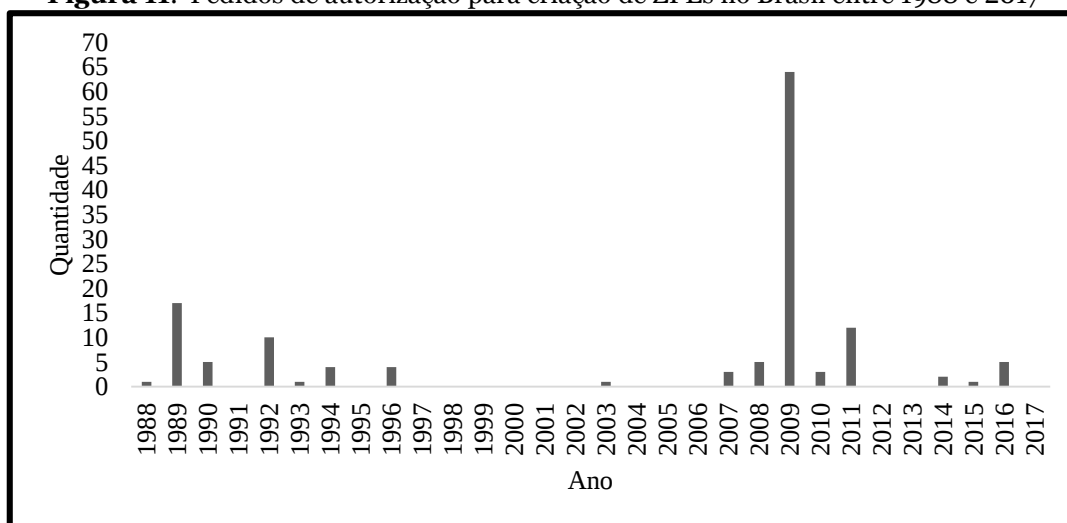
transformação e que as ZPEs permitem um maior grau de abertura econômica e/ou trocas comerciais em determinadas parcelas do território.

Quanto à questão regional, uma das finalidades centrais das ZPEs diz respeito à sua capacidade de promover a redução dos desequilíbrios regionais. “A implantação de zonas de processamento de exportação visa obter a redução de desequilíbrios regionais, o incremento das exportações e da geração de emprego na região, o desenvolvimento econômico e sócio-ambiental e a difusão tecnológica” (BRASIL, 2010, ART. 2º).

Como um instrumento de política econômica industrial, o programa brasileiro de ZPEs foi pensado como um meio de alavancar o desenvolvimento regional via atração industrial. Segundo a Orientação Superior da Política Nacional, estas deveriam ser criadas em áreas localizadas em regiões menos desenvolvidas do país – a princípio, nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM).

Segundo a legislação específica, em seu Art. 2º, “a criação de ZPE far-se-á por decreto, que delimitará sua área, à vista de proposta dos Estados ou Municípios, em conjunto ou isoladamente”. Uma das primeiras ZPEs criadas no Brasil, de acordo com Silva (1993), foi na Região Nordeste, em 1988, e estava ligada ao ramo agromercantil, sendo uma de suas principais características, segundo o autor, a abertura de territórios industriais voltados à exportação. Com o fim do período de vedação às ZPEs, nota-se um aumento nas proposições para a criação de novas unidades, conforme se verifica na Figura 11.

Figura 11. Pedidos de autorização para criação de ZPEs no Brasil entre 1988 e 2017

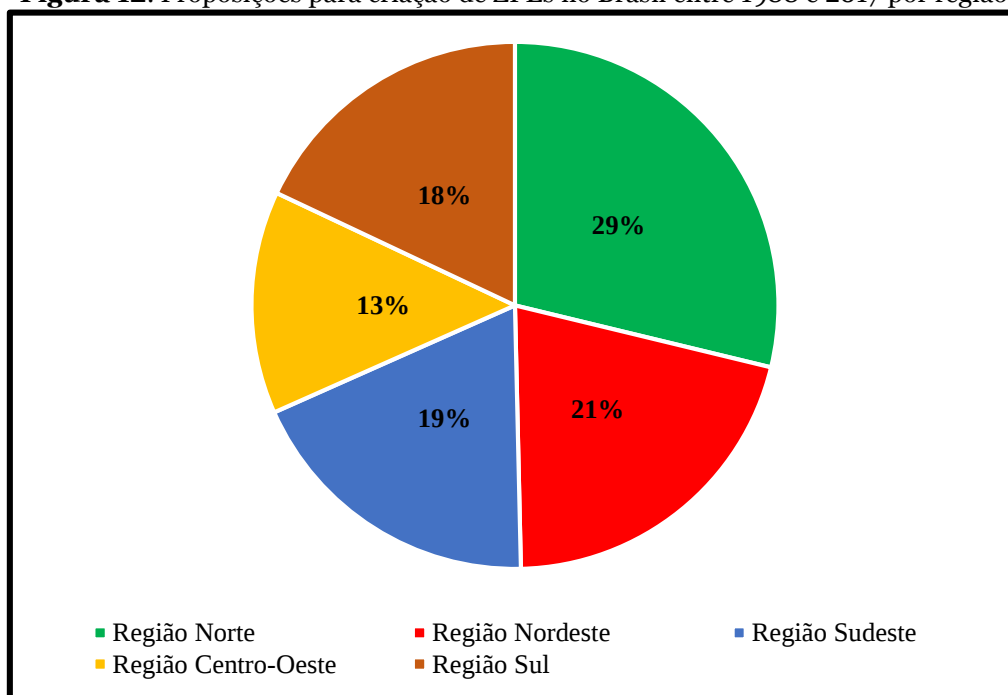


Fonte: Câmara dos Deputados (2019).

O final dos anos 1980 pode ser considerado como o marco inicial de Projetos de Leis (PL) apresentados junto à Câmara dos Deputados para a criação de ZPEs no Brasil, em diversas regiões. Entretanto, um novo impulso para a criação e expansão de ZPEs no território brasileiro, visto através das proposições apresentadas junto à Câmara dos Deputados, ocorreu apenas no decorrer dos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O Norte (29%) e Nordeste (21%) foram as regiões que mais receberam propostas de implantação, seguidas das regiões Sudeste (19%), Sul (18%) e Centro-Oeste (13%), conforme se verifica na Figura 12.

O fato da ocorrência desse novo impulso, sobretudo no governo do Presidente Lula, foi devido à criação de um novo marco regulatório e institucional, quando entrou em vigor a nova Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, que recebeu nova redação na Lei n.º 11.732, de 30 de junho de 2008, bem como a Resolução CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010, que estabeleceu a Orientação Superior da Política Nacional de ZPE sob inspeção do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), integrado ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). A ideia desse novo marco regulatório era oferecer suporte e/ou meios para que, de fato, suas operações pudessem ser implementadas.

Figura 12. Proposições para criação de ZPEs no Brasil entre 1988 e 2017 por região



Fonte: Câmara dos Deputados (2019).

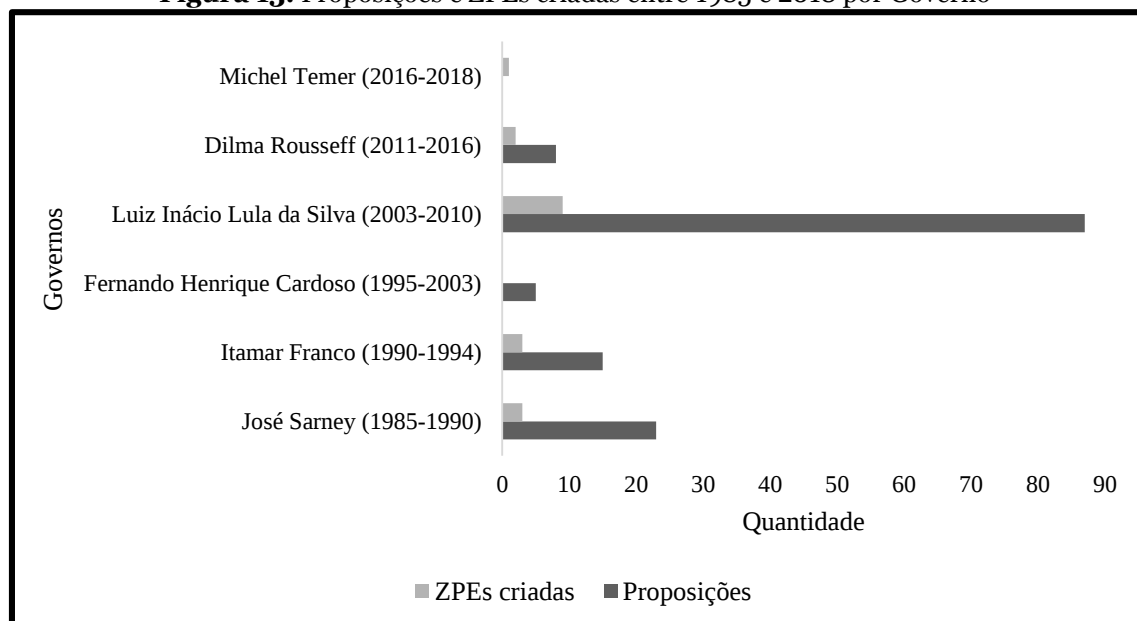
Como discutido, as ZPEs surgem como proposta de uma “nova” política econômica industrial e como uma alternativa de integração competitiva de determinadas estruturas regionais nos mercados mundiais, uma vez que esse período representava o processo de abertura da economia brasileira ao mercado internacional.

Para Helson Braga, presidente da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportações (ABRAZPE):

O Governo Federal teve papel oscilante no desenvolvimento do programa. Os governos Collor e FHC chegaram a tentar extinguir o programa. Os governos Lula e Dilma apoiaram, mas timidamente (BRAGRA, H. em entrevista realizada em 13/10/2017).

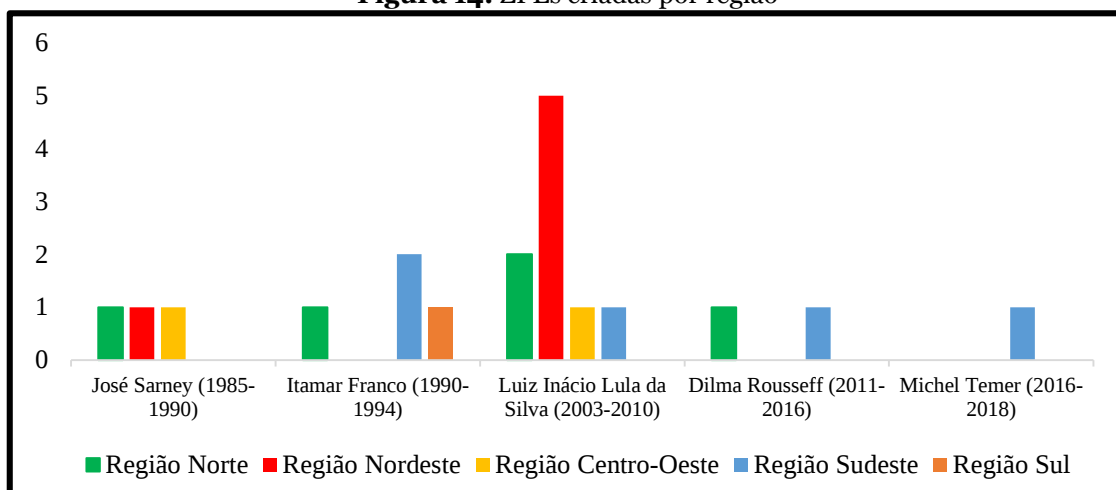
O desenvolvimento do programa de ZPEs não obteve o apoio esperado, embora tenha ocorrido um aumento nas proposições de criação, estas oscilaram entre governos, bem como aquelas autorizadas para serem criadas (Figuras 13 e 14). No governo de José Sarney, foram criadas apenas três ZPEs, sendo uma no município de Araguaína (TO), uma no município de Ilhéus (BA), no ano de 1989, e uma outra, no final de seu mandato, em março de 1990, no município de Cáceres (MT).

Figura 13. Proposições e ZPEs criadas entre 1985 e 2018 por Governo



Fonte: Câmara dos Deputados (2019).

Figura 14. ZPEs criadas por região



Fonte: Câmara dos Deputados (2019).

No governo Collor/Itamar Franco (1990 a 1994), embora tenham havido proposições, apenas quatro ZPEs foram criadas: as ZPEs de Barcarena (PA), em 1993, e as de Imbituba (SC), Itaguaí (RJ) e Teófilo Otoni (MG), no ano de 1994, quando Itamar Franco estava à frente do governo. No entanto, nenhuma chegou a entrar em operação.

A conjuntura, naquele momento, como salientam Sarti e Hiratuka (2011), face às mudanças dos condicionantes internos, externos e das opções políticas adotadas conviveu com sucessivas políticas restritivas ao desenvolvimento industrial brasileiro, assim como implicações no campo das políticas regionais.

As execuções de política de fomento à indústria foram tímidas. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi lançada a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) que, no entanto, pouco contribuiu para o avanço da indústria doméstica frente a uma conjuntura internacional de elevada competitividade. Segundo Silva (2016), na época, a situação da atividade industrial encontrava-se em um ambiente turbulento, sendo que as taxas de inflação se encontravam acima dos 1.000% ao ano.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os objetivos de estabilização macroeconômica se sobrepuseram frente a qualquer orientação política de desenvolvimento industrial e de política de desenvolvimento regional. Em seu segundo mandato, destaca Silva (2016), observa-se o lançamento do programa dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, porém negligenciando áreas menos desenvolvidas – as orientações de liberalização

comercial e financeira tinham como propósito a disciplina fiscal e a redução da intervenção do Estado na economia.

De fato, vivia-se, como destacam Sarti e Hiratuka (2011), uma elevada instabilidade macroeconômica, restringindo, por assim dizer, as decisões públicas/privadas de investimentos em expansão da capacidade, modernização e inovação (devido à fragilidade fiscal e financeira do Estado). Embora seja um período de plena abertura comercial e financeira, assistiu-se, por um lado, a redução do papel do Estado, através do processo de privatização e, por outro, o mercado tornou-se fator-chave, coordenando e induzindo as ações seletivamente do setor privado.

Essa constatação, vista a partir do desempenho na atração de investimento direto estrangeiro (IDE) entre os anos 1990 e início da década seguinte, mostra que os fluxos de IDE foram atraídos pelo processo de privatização de empresas estatais, concessão da exploração de serviços públicos a empresas privadas e por meio de aquisições, não contribuindo na formação de capital fixo. Posto de outra forma, não ocorreram mudanças estruturais significativas e nem a melhoria na qualidade de inserção externa. No entanto, aprofundaram-se as assimetrias devido à elevada presença de empresas estrangeiras e ao baixo grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais.

As ZPEs entraram novamente em pauta na agenda governamental durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016). Não obstante, é importante considerar que a retomada das ZPEs nesse momento histórico, sobretudo nos governos do ex-presidente Lula, deve-se ao otimismo em relação ao fomento e à implementação de uma orientação de política industrial e, notadamente, à discussão inerente à política de desenvolvimento regional. Desse modo, ocorreu um novo impulso, tanto em relação às proposições quanto ao número de ZPEs criadas (Figuras 13 e 14).

Vivia-se um momento de superação da elevada vulnerabilidade externa herdada dos anos 1990. Ademais, ocorreu um ciclo sustentado de crescimento da demanda doméstica, puxada pelo consumo e investimento, também acompanhada de mudanças no padrão de internacionalização das empresas nacionais, ou seja, o ciclo de crescimento e investimento sustentado pela expansão da demanda interna e externa (HIRAKUTA; SARTI, 2015).

Em relação ao estímulo à política industrial e tecnológica, houve um conjunto de iniciativas, conforme salienta Cano (2010), com perspectiva de longo prazo, destacando-se a dimensão da inovação e da agregação de tecnologia. Esses esforços e iniciativas decorreram da implementação, no período do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, no período de seu segundo mandato (2007-2010), da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Com essas políticas, buscou-se inicialmente o fortalecimento das instâncias de coordenação, agências de desenvolvimento regional e outros arranjos institucionais que outrora foram extintos ou esvaziados. Com o comércio exterior aquecido, devido à crescente demanda das economias asiáticas, com destaque para a China, o governo estabeleceu a PITCE, objetivando ampliar a eficiência da estrutura produtiva para incrementar a capacidade de inovação e expandir as exportações.

A estratégia da PITCE conduzia a uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores com maior capacidade ou com a necessidade de desenvolver vantagens competitivas para inserir os setores mais dinâmicos nos fluxos de trocas internacionais, conforme salienta Cano (2010).

Em termos de implicações ao programa de ZPEs, a partir da implementação da PITCE, os principais efeitos foram tentativas de desonerar o investimento, a produção e as exportações. Isto é, o governo estabeleceu uma isonomia tributária entre os produtos importados e produzidos no país. O governo, por sua vez, aprova a isenção da contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) para a compra de máquinas e equipamentos por empresas que exportassem pelo menos 80% de sua produção, como no caso das empresas em ZPEs (CANO, 2010).

Contudo, é no período do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) que foi instituída a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), apoiada em diversas medidas (tributárias/fiscal, financiamento, aprimoramento jurídico, regulamentação e apoio técnico) com o objetivo de dar sustentação a um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, com base no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e, sobretudo, na ampliação das exportações. Esta última foi adotada como uma das medidas estratégicas que incluíram as ZPEs, assim, ampliando o financiamento do BNDES às exportações dos setores

intensivos em mão de obra, por meio do Novo Revitaliza e o aperfeiçoamento dos Programas de Financiamento às Exportações (PROEX), nas modalidades Equalização e Financiamento.

A retomada das políticas regionais e sua inserção enquanto prioridade na agenda governamental constituiu também um dos marcos importantes do período. A partir do ano 2003, o debate é reavivado com o processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O governo passa a inserir a redução das desigualdades regionais como uma das metas e objetivos dos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011.

Autores como Araújo *et al.* (2004), Ferreira (2007), Rocha Neto e Oliveira (2013) analisam o novo contexto da economia e da sociedade brasileira que, de um lado, expressava sua pujança econômica que realçou as desigualdades intra- e inter-regionais (decorrentes do acirramento da guerra fiscal; modelo federativo competitivo; desarticulação do aparato institucional e dos instrumentos do desenvolvimento regional) e que, do outro lado, contava com estabilização econômica que promoveu transformações sociais significativas, criando assim um ambiente para se pensar uma nova política de desenvolvimento regional enquanto uma política nacional.

Essa orientação estratégica de “cunho territorial”, como salientam Rocha Neto e Oliveira (2013), considerava a região enquanto objeto da política, com propósitos de promover o desenvolvimento das áreas escolhidas como prioritárias, ou melhor, promover ações voltadas para as regiões nas quais as áreas deprimidas se inseriam, almejando uma maior coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país.

O processo de formulação da PNDR, por parte do governo, visava estabelecer critérios e orientar as ações de forma articulada entre governos e demais atores sociais para o desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país (FERREIRA, 2004).

Assim, o Estado por meio do Decreto n.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, cria a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O governo volta sua atenção ao debate acerca da necessidade de se olhar o território ou aqueles territórios que interessam menos aos agentes do mercado, como base do desenho das políticas públicas para a redução das desigualdades regionais, buscando o acionamento das potencialidades de desenvolvimento das regiões por meio da

valorização da diversidade social, econômica, ambiental e cultural dos espaços regionais.

Segundo Ferreira (2007), uma das principais finalidades era focar não apenas na questão locacional de grandes empresas, proporcionando condições favoráveis de atração, mas gerar condições regionais de organização e cooperação entre os atores econômicos e sociais, isto é, a redução das desigualdades regionais como prioridade central.

A partir dessa nova perspectiva de uma retomada das políticas regionais e sob o novo marco legal, Decreto-Lei n.º 11.508 de 20 de julho de 2007, por meio da resolução CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010, estabelece a orientação superior da política nacional de ZPEs, trazendo à tona expectativas para sua efetiva operação.

Quadro 5 - Características das regiões onde as ZPEs deverão ser criadas.

Art. 3º As ZPEs deverão atender às prioridades governamentais para os diversos setores da indústria nacional, em especial a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Art. 4º As ZPEs deverão ser criadas em áreas localizadas em regiões menos desenvolvidas.

Parágrafo único. Para efeitos da política das ZPEs, serão consideradas regiões menos desenvolvidas:

I - todos os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como os municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo pertencentes à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;

II – os municípios das regiões Sul e Sudeste localizados em microrregião pertencente aos Grupos 4 - Sub-Região de Baixa Renda, 3 – Sub-Região Estagnada ou 2 – Sub Região Dinâmica, conforme tipologia estabelecida pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, constante do Anexo II do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007;

III – os municípios das regiões Sul e Sudeste, exceto as capitais dos Estados dessas duas regiões, quando a participação do valor adicionado bruto da indústria do município no valor adicionado bruto total do município for inferior à participação do valor adicionado bruto da indústria brasileira no valor adicionado bruto do País, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

IV - os municípios que apresentam déficit na balança comercial, exceto as capitais dos Estados da Região Sul e Sudeste.

Fonte: Resolução CZPE n.º 01, de 26 de maio de 2010.

Esse novo impulso tinha como prioridade as localidades/regiões menos desenvolvidas, ancorado na perspectiva de que a ZPEs atenderia às prioridades governamentais alinhadas com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Seria uma ferramenta de política alternativa para o setor industrial para a

promoção das exportações e o desenvolvimento das economias locais e/ou regionais menos desenvolvidas do país.

Nesse sentido, alimentava-se todo um cenário de política alternativa do setor industrial para o incremento das exportações e geração de emprego, tornando-se um símbolo alternativo para a redução dos desequilíbrios regionais e do desenvolvimento econômico via desconcentração industrial.

Helson Braga salienta que:

É uma forma de descentralizar a atividade industrial. Nesse sentido, é instrumento de desenvolvimento regional, mas as ZPEs podem (e devem) ser também implantadas em regiões já desenvolvidas que dispõem da infraestrutura logística requerida para o bom funcionamento das ZPEs. Especialmente, se quisermos envolver o setor privado no desenvolvimento desses distritos industriais, precisamos aproveitar regiões com algum desenvolvimento (BRAGRA, H. em entrevista realizada em 13/10/2017).

É claro que, mesmo tendo como prioridade as chamada “áreas menos desenvolvidas”, percebe-se a intenção da atividade industrial de se estabelecer em localidades/regiões já estruturadas que dispõem de infraestrutura e logística adequadas. Em outros termos, para um “bom funcionamento” das ZPEs, as localidades/regiões devem apresentar seu potencial ou vocação para exportação, ou seja, devem oferecer uma adequada localização que possibilite o acesso a portos e aeroportos internacionais.

Atualmente, entre as 24 ZPEs autorizadas e criadas no Brasil, duas foram alfandegadas; três passam por processo de readequação de infraestrutura; 13 estão em processo de implementação; e seis se encontram em processo de realocização, conforme se verifica no Quadro 6.

Quadro 6 - Cenário atual das ZPEs brasileiras (2020)

Governos	Municípios	Ano
José Sarney (1985-1990)	Araguaína (TO)	1989
	Ilhéus (BA)	1989
	Cáceres (MT)	1990
Itamar Franco (1990-1994)	Barcarena (PA)	1993
	Itaguaí (RJ)	1994
	Teófilo Otoni (MG)	1994
	Imbituba (RS)	1994
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Senador Guimard (AC)	2010
	Boa Vista (RR)	2010
	Pecém (CE)	2010

	Suape (PE)	2010
	Assú (RN)	2010
	Barra dos Coqueiros (SE)	2010
	Macaíba (RN)	2010
	Bataguassu (MS)	2010
	Aracruz (ES)	2010
Dilma Rousseff (2011-2016)	Fernandópolis (SP)	2011
	Porto Velho (RO)	2015
Michel Temer (2016-2018)	São João da Barra (RJ)	2017
Alfandegada		
Infraestrutura em Readequação		
Em fase de Implementação		

As ZPEs em fase de implementação ou instalação, que correspondem à grande maioria, vêm apresentando dificuldades para a efetivação de suas operações. Essas dificuldades estão ligadas aos processos de alfandegamento, consolidação de infraestrutura e atração de investimentos. Contudo, o programa de ZPEs ainda enfrenta alguns “entraves” – sobretudo políticos e econômicos – para sua implementação efetiva e esses obstáculos, segundo Helson Braga (2017), manifestam-se em duas ordens:

- 1) Necessidade de aprimoramento do seu marco legal, tendo em vista que a legislação atual não é competitiva;
- 2) Existência de fatores de ordem estrutural decorrentes da baixa qualificação da mão de obra, infraestrutura e excessiva burocracia.

Em decorrência disso, em 2013, foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 5.957, que busca alterar a Lei n.º 11.508, de 20 de junho de 2007. No referido Projeto de Lei, um conjunto de alterações são propostas: primeiro, que as ZPEs não sejam caracterizadas como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas apenas à instalação de empresas para a produção de bens, mas também à instalação de empresas voltadas ao setor de serviços, por exemplo, *call centers*; segundo, redução da exportação para 50% de empresas que exerçam as atividades de desenvolvimento de *software* ou de prestação de serviços de Tecnologia da Informação.

A principal estratégia em incluir atividades voltadas ao setor de serviços diz respeito não apenas a tornar o modelo mais moderno e competitivo, mas

também a torná-lo mais atrativo aos chamados Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs). O modelo brasileiro de ZPEs tem alimentado um otimismo em relação a atração de IEDs, considerando esses fluxos como importantes fontes externas de financiamento e de difusão de novas tecnologias.

Segundo o posicionamento do governo brasileiro, no contexto da América Latina, o Brasil é considerado um dos maiores receptores de IEDs. Em nível mundial, o país se posiciona entre os 10 principais destinatários⁹. Nos períodos de 2008 a 2017, estima-se que o fluxo de IEDs no Brasil tenha totalizado mais de US\$ 1,1 trilhão, com uma média de US\$ 110 bilhões por ano.

O movimento de fluxo de IED no Brasil não é algo recente. Contudo, é somente a partir do início dos anos de 1990 que se torna mais significativo, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, por representar um período que marca o processo de internacionalização/abertura e reestruturação da economia.

Sarti e Laplane (2003), ao avaliarem a contribuição potencial de IEDs para a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira no início dos anos 1990, salientam que, no ano de 1996, o fluxo de IEDs tinha atingido US\$ 10,8 bilhões. Fato este que alimentou de forma otimista para uma nova fase de crescimento, tendo o movimento de IEDs como principal motor e agente modernizador da estrutura empresarial brasileira¹⁰.

Entretanto, Sarti e Laplane (2003) argumentam que os IEDs, até a segunda metade da década de 1990, continuaram uma trajetória ascendente, atingindo seu auge em 2000, com um volume acumulado de US\$ 32 bilhões. No entanto, os autores apontam que esse volume de fontes externas de financiamento no plano produtivo provocou apenas o aumento significativo do grau de internacionalização produtiva da economia, com efeitos visíveis na dimensão patrimonial e comercial.

Assim, tal movimento foi marcado pela desnacionalização, isto é, transferência da propriedade de empresas nacionais para estrangeiros. Outros efeitos dizem respeito à internacionalização da produção, que ocorreu de forma

⁹ Conforme o relatório *Investment Guide to Brasil 2018*, disponibilizado pelo Banco Central, o Brasil se situa em relação aos influxos de IED em todo o mundo, à frente da Índia, Rússia e Canadá, mesmo após uma crise econômica.

¹⁰ “Esperava-se que o IED atuasse como componente mais estável de um novo padrão de financiamento de longo prazo, apoiado na atração de fluxos crescentes de poupança externa. Imaginava-se, também, que as empresas estrangeiras seriam protagonistas importantes na adoção de um novo estilo de crescimento com maior ênfase nas exportações, a partir de uma base produtiva mais especializada e com maior conteúdo tecnológico” (SARTI e LAPLANE, 2003, p. 12).

assimétrica e ampliou ainda mais o fosso da parcela de produção exportada, considerada fraca, e a dos produtos importados, considerada intensa.

No relatório Investimento Direto no País (IDP), liberado pelo Banco Central (2018), são analisados os dados relacionados às posições de investimento direto no Brasil entre 2010 e 2016. Segundo o referido relatório, ao final de 2016, a posição de IDP atingiu cifras de US\$ 703 bilhões; 2012 foi o ano em que ocorreu o valor máximo, US\$ 731 bilhões, e 2015 o ano em que ocorreu o valor mínimo, US\$ 568 bilhões.

As fontes externas de financiamento continuam a ser consideradas com otimismo e importante ferramenta de apoio ao crescimento e/ou desenvolvimento. Em 2017, segundo as estimativas do Banco Central, o fluxo de IEDs no Brasil cresceu 5,2% em relação aos níveis de 2016, totalizando US\$ 131,6 bilhões.

Em geral, o principal setor alvo de IEDs, ou melhor, o que obteve uma maior proporção, foi o de serviços; enquanto que os setores ligados à agricultura, à pecuária e ao extrativismo mineral tiveram diminuição acentuada. O setor industrial também apresentou trajetória declinante¹¹. Cabe apontar que, a partir dessas informações, nota-se a perda do peso relativo da participação do setor industrial (indústria de transformação) no IED para o setor de serviço.

Esse declínio pode ser melhor contrastado quanto se observa que, no ano de 1980, a participação da indústria de transformação no IED girava em torno de 75%, decaindo para 60% no ano de 1990 e flutuando entre 30% e 40% a partir de 2001. Em contrapartida, a participação dos serviços aumenta, especialmente das atividades financeiras. No que tange ao investimento interno, também houve predomínio de alocações de investimento para o setor de serviços. As implicações foram sentidas com a perda da produtividade e competitividade, sobretudo nas exportações industriais (manufaturados), o que, por outro lado, implica no elevado aumento de importações (bens finais de consumo ou de capital, insumos industriais), afetando de forma nociva muitas cadeias produtivas da indústria brasileira (CANO, 2012).

¹¹ Os dados do Banco Central sobre a participação setorial do IDP mostram que, em 2016, o setor da agricultura, pecuária e extrativa mineral teve uma participação relativa de 8%, o setor industrial 37% e o setor de serviços 55%.

Outra questão importante sobre o fluxo de IEDs no país, é que esse movimento analisado pela distribuição do valor de IDP por unidade da federação (com empresas industriais com ativo imobilizado – plantas industriais e escritório) mostra que a absorção ocorre de forma desigual. Os dados do ano de 2015 evidenciam que o estado de São Paulo concentrou 39%, seguido pelo Rio de Janeiro, com 13% e Minas Gerais, com 12%, ou seja, a maior concentração de IDP está na região Sudeste. Quanto às demais regiões, o Sul detém 15%, a região Nordeste 9%, o Centro-Oeste 4% e o Norte 5%. Há, nesse caso, um movimento assimétrico.

Como foi destacado, o fluxo de IEDs desde o início dos anos 1990 vem promovendo um certo otimismo e alimentando a ideia de uma nova fase de crescimento em virtude das fontes externas de financiamento terem sido utilizadas como principal apoio ao desenvolvimento por ensejar a modernização da estrutura produtiva mais especializada e com maior conteúdo tecnológico, bem como por promover um novo estilo de crescimento com destaque às exportações. Entretanto, ficou explícito um movimento assimétrico tanto interno quanto externo do fluxo de IEDs no país.

Assim, internamente ocorre uma absorção desigual entre as regiões do país. Igualmente, como demonstramos, há o predomínio das alocações de investimentos (internos e externos) no setor de serviços e financeiros. No que diz respeito ao movimento assimétrico externo, o Brasil (podemos incluir a América Latina) perde sua posição em relação ao predomínio na direção de fluxos de IEDs para o leste asiático, com destaque para a China devido a vantagens comparativas – mão de obra barata, câmbio desvalorizado e alta competitividade.

O segundo ponto importante com a proposta de alteração é em relação à redução de 60% dos produtos a serem exportados, sendo que na lei atual é de 80%. Dessa forma, esse conjunto de alterações foi recebido com otimismo por parte dos apoiadores porque possibilita maior agilidade, competitividade e flexibilidade para o desenvolvimento do programa brasileiro de ZPEs.

Entretanto, emergiram oposições ao Projeto de Lei, como o da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT). A CNI argumentou que as alterações distorceriam o conceito inicial da proposta de implementação das ZPEs, a qual está ligada estritamente à atividade exportadora. A ABIT considerou que essa medida

acabava colocando as empresas instaladas em ZPEs em concorrência desleal com outras indústrias brasileiras que estão fora desse regime especial.

Para os apoiadores, essas investidas consideradas “protecionistas” acabaram por desidratar o Projeto de Lei 5.957/2013 que pretendia atualizar a legislação para tornar o programa brasileiro de ZPEs mais competitivo. Desse modo, como assevera Laquinto (2012), as ZPEs, muito mais que uma política industrial alternativa, representam um espaço de negócio ou uma espécie de paraíso da produção, pois, face às medidas liberalizantes e flexíveis, as empresas ficam “livres” das amarras e/ou burocracia que o estado a elas impõe.

Em suma, compreendemos que, mesmo surgindo como um instrumento da promoção do desenvolvimento regional, as ZPEs retratam, na verdade, uma forma mais “flexível” da integração competitiva de determinados espaços ou estruturas regionais com o objetivo de ativar “conexões específicas” com os circuitos globais de produção.

Tem-se, por um lado, o modo como determinados arranjos espaciais produtivos (regiões/localidades) reaparecem como estratégias locacionais dos diversos agentes (o Estado e empresas) frente aos novos imperativos do capitalismo que se reproduzem na criação de novos espaços nos quais a legislação vigente é “substituída” por leis e regras excepcionais. Por outro lado, potencializam-se, a partir dos critérios estabelecidos pelo governo federal, os acirramentos de interesses regionais, ou seja, favorece-se uma postura cada vez mais competitiva entre localidades/regiões na busca de atrair inversões produtivas, alinhando-se aos interesses especializados de determinados grupos ou elite política regional vinculada ao imaginário desenvolvimentista da promoção da industrialização, no contexto regional.

As ZPEs, enquanto medidas liberalizantes de política industrial, são um instrumento ou mecanismo que coloca em destaque as novas formas e práticas institucionais do Estado, pois selecionam ou diferenciam, a partir de técnicas de escolhas calculistas institucionalizadas – isto é, produzem seletivamente –, espaços privilegiados.

CAPÍTULO 3.

A REGIÃO DE CÁCERES COMO SUPORTE DA AÇÃO E DISCURSO POLÍTICO

Neste Capítulo, temos por finalidade demonstrar que o município de Cáceres, direta e indiretamente, desde a sua fundação, em 1778, pelos portugueses no período do expansionismo, século XVIII, até o período que marca o processo de integração econômica do país (1945 a 1984), sempre esteve atrelada estrategicamente à ação político-discursiva e ideológica do Estado e seu diversos agentes.

Assim, este estudo seguirá essa diretriz analítica sobre a ação político-discursiva e ideológica que envolve a implementação da ZPE no município de Cáceres, Mato Grosso. Um olhar sobre a sua evolução histórico-espacial, conforme apontam Hespanhol (2000), Abutakka (2006), Fanaia (2011) e Ferreira (2014), revela-nos que esse processo foi marcado por sucessivos ciclos econômicos, bem como ações políticas e diferentes estratégias de ocupação. Dessa forma, podemos destacar quatro períodos históricos distintos, conforme demonstrados no Quadro 07.

Quadro 7 - Cáceres, evolução histórico-espacial e principais acontecimentos.

Períodos	Papel no contexto regional	Principais acontecimentos
1778 a 1859	Fundação de seu sítio na margem esquerda do rio Paraguai que, integrado à política do império lusitano, serviria estrategicamente como uma porta à navegação, um ponto de apoio logístico e ligação entre Cuiabá e Vila Bela da Santíssima Trindade, que até então era a capital de Mato Grosso.	Fundação Vila Maria do Paraguai – atual Cáceres, em 1778, enquanto estratégia portuguesa de conquista do território da fronteira oeste.
1859 a 1945	Cáceres no contexto da indústria agro extrativa	Cáceres é elevada à categoria de cidade (1874) e o marco do desenvolvimento da indústria agro extrativa (introdução da agropecuária; produção de charque e extração vegetal) seguida da circulação dos produtos via navegação fluvial pelo rio Paraguai.

1945 a 1984	A região de Cáceres no contexto da integração econômica: centro de apoio à interiorização do processo de ocupação	Exerceu um importante papel nos processos de efetivação da ocupação territorial nas áreas de fronteira frente às políticas governamentais, transformando-se em um polo regional em razão do papel de cidade formadora e orientadora do processo de desenvolvimento regional, recebendo um forte fluxo migratório de pessoas vindas de diversas regiões do Brasil, repercutindo em seu crescimento populacional.
1984 - atual	A região Cáceres no contexto da integração competitiva	Polo de prestação de serviços de saúde, educação, política técnico-industrial; eixo modal estratégico, enquanto corredor de exportação Noroeste – Eixo Pacífico

Fonte: Organizado pelo autor (2018).

Santos (1959) afirma que a região é um produto de sua cidade. Portanto, o caráter da centralidade do núcleo e/ou aglomeração, além de ser responsável pela coordenação e direção das diferentes atividades no espaço, confere um polo de cristalização da sua personalidade, salienta Souza (1974).

Entretanto, é importante elucidar, conforme pontua Castro (1992), que a região e seu quadro regional constituem uma materialização do processo histórico e social. Igualmente, encontra-se constantemente em um processo de reconfiguração de seu desenho espacial e do entrecruzamento (político, econômico e cultural) dos diferentes sujeitos e dimensões que a constroem (HAESBAERT, 2010).

Nesse sentido, Haesbaert (2010; 2019) propõe que a região deve ser compreendida como “arte-fato”, assim imbricando-a entre fato e artifício e, de certa forma, enquanto ferramenta política. A partir dessa concepção, de acordo com o autor, permite-se entender a região considerando os seguintes aspectos: **a)** enquanto recorte analítico: instrumento metodológico, ou melhor, uma ferramenta “analítica” do espaço; **b)** enquanto o espaço de ações concretas: construção de identidade a partir do espaço vivido, envolvendo relações materiais/simbólicas de sujeitos sociais que efetivamente, constroem

articulações regionais, sejam elas hegemônicas (Estados, empresas etc.) ou não; e **c)** material-funcional, que envolve práticas econômico-políticas a partir dos grupos ou classes sociais que constroem seu espaço.

Compreendemos que esses aspectos são fundamentais, uma vez que nos levam a considerar a região a partir de sua dimensão mais totalizante. Dessa forma, permite-se uma reflexão do ideológico (discurso), do cultural (identidade regional), do político (representatividade política) e do econômico (ação e controle das empresas e o Estado) (DUARTE, 1988; HAESBAERT, 1988; 2010; CASTRO, 1992; ALBURQUERQUE JNIOR, 2011).

É nessa trama que destacamos a região de Cáceres enquanto suporte territorial da ação político-discursiva e ideológica. Esta, pois, engloba uma rede de relações entre diferentes agentes sociais concretos, ou melhor, agentes regionais dotados de interesses, estratégias e práticas que vão além do puramente econômico, mas envolvendo interesses, estratégias e práticas tanto ideológicas (discursivas), culturais e políticas, erigidas por certos símbolos materiais ou não, geradoras de contradições e conflitos, como evidenciam Dulong (1977), Duarte (1980), Oliveira (1987), Costa (1988), Castro (1992; 2011), Corrêa (2007) e Albuquerque Júnior (2011).

Dessa forma, propomos destacar a fundação de Vila Maria do Paraguai (atual Cáceres) e seus elementos político-discursivos. Em seguida, discutiremos o contexto da cidade na passagem do século XIX para o século XX (1859 a 1945), que marca a construção discursiva de sua vocação com o comércio internacional e, por último, o papel regional da cidade no discurso do Estado no contexto do processo de integração econômica.

3.1 A fundação de Vila Maria do Paraguai: elementos político-discursivos

O período do expansionismo português, no século XVIII, marca o processo da expansão e ocupação do território brasileiro por meio da criação das fortificações e do bandeirismo paulista. Segundo Azevedo (1992), tal processo contribuiu para o surgimento de núcleos populacionais importantes, tais como: Goiás (1725), Vila Bela (1725), Cuiabá, (1727), Cáceres (1778), Corumbá (1778) e Poconé (1781). As principais atividades econômicas eram voltadas à exploração mineradora, captura de mão de obra escrava indígena e agricultura de subsistência (FURTADO, 1976).

A estratégia de criação de núcleos populacionais constituía um elemento político-discursivo extremamente relevante e estava integrado à política do império lusitano no período colonial. Em relação à criação de novos núcleos urbanos, sobretudo em Mato Grosso no século XVIII, destaca-se que:

As cidades representavam elementos discursivos enfáticos da relação de domínio sobre o território que se pretendia estabelecer ou, antes, reivindicar. E a decisão de as fazer, várias, e no mato, implicou uma importante e significativa mudança na leitura do próprio território (ARAÚJO, 2012, p. 42).

A criação de novos núcleos urbanos era necessária, pois se constituía em uma prática geoestratégica do império lusitano em expandir o seu domínio sobre o território, isto é, como forma de garantir a ocupação que resultou na expansão da fronteira com a interiorização da população e da economia. A criação de núcleos urbanos e a fixação da população ocorridas após a assinatura do Tratado de Madri, em 1750, desempenhava, segundo Chaves (2011), uma ardilosa política de povoamento e demarcação do território da América portuguesa, que se enquadrava no plano político, administrativo, econômico e populacional da coroa portuguesa, forjando a origem atual da fronteira oeste do Brasil.

Vila Maria (atual Cáceres), fundada à margem esquerda do rio Paraguai, estava vinculada a essa estratégia de conquista do território da fronteira oeste, no final do século XVIII. Portanto, destacamos os seguintes elementos político-discursivos integrados à política portuguesa sobre sua fundação:

- i) Fundar, erigir e consolidar uma povoação civilizada, com condições de futuro desenvolvimento e defesa da fronteira (FANAIA, 2011);
- ii) Adequar o território da América portuguesa com o aparato político-administrativo, capaz de promover a integração dos distantes Estados do Brasil, sobretudo com o Estado do Grão-Pará e do Maranhão (CHAVES, 2011);
- iii) Fomentar a criação de novas rotas terrestres e fluviais para atender as necessidades dos núcleos urbanos que surgiram na primeira metade do século XVIII (CHAVES, 2011).

Percebe-se que sua fundação constituía um dos elementos fundamentais na política discursiva de expansão e ocupação territorial no período colonial¹². Ademais, sua localização, considerada privilegiada e estratégica, serviria de apoio logístico, ou seja, como a atividade econômica nesse período estava vinculada à exploração mineradora, Cáceres funcionaria como um ponto de interlocução e/ou entreposto entre Cuiabá e Vila Bela da Santíssima Trindade, que até então era a capital de Mato Grosso¹³.

Deve-se considerar, ainda, que, mesmo havendo uma tentativa de promover a integração, em termos de articulação inter-regional nesse período, se apresentava de forma descontínua ou desarticulada. Cano (2007) discorre sobre os chamados “complexos regionais”, característicos da fase expansionista-colonial, pois criaram-se no vasto território brasileiro inúmeras “ilhas exportadoras”, com estruturas produtivas consideradas atrasadas e de baixa produtividade. Assim, do ponto de vista da economia regional, as regiões se articulavam muito mais para fora do que internamente, salienta Araújo (2018).

Todavia, o final do século XVIII marca o início da decadência da extração mineral. Para Hespanhol (2000), as regiões originárias dessas atividades, progressivamente, iriam perdendo força e importância econômica, tornando-se

¹² Essa estratégia política também tinha como objetivo a defesa de fronteira, o capitão-General Luís de Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres, governador e fundador da cidade empreendeu de construir às margens do rio Paraguai o Forte de Coimbra, em 1775 (próximo a Corumbá), outro importante posto militar foi construído em 1776 na margem direita do rio Guaporé, o Forte Real Príncipe da Beira (GOMES, 2009; FANAIA, 2011).

¹³ Nesse período Vila Bela da Santíssima Trindade, fundada na margem do Rio Guaporé, era a capital da Capitania abrigando órgão administrativos e militares que estabelecia ligação com as minas de Cuiabá, assim, coube a capitania instalar um posto de fiscalização que deu origem ao povoado de Vila Maria, primeira denominação da atual cidade de Cáceres (ABUTAKKA, 2006).

exclusivamente dependentes de repasses financeiros do Governo Imperial. Somada a essas questões, Cáceres passou por um momento de estagnação econômica – processo que repercutiu no dinamismo da região por se achar isolada, devido à transferência administrativa da Província, que se encontrava em Vila Bela, para Cuiabá na terceira década do Século XVIII.

3.2 Cáceres no contexto da indústria agro-extrativa e o discurso de sua “vocação” com o comércio internacional

No período compreendido entre 1859 e 1945, de acordo Coy *et al.* (1994), a cidade de Cáceres apresentou um novo dinamismo econômico e populacional. Com o fim da Guerra do Paraguai (1870), houve a reabertura da navegação do rio Paraguai¹⁴. Outro acontecimento importante: Cáceres foi elevada à categoria de cidade em 1874, e a população, nesse período, compreendia um total de 4.931 habitantes, conforme destaca Fanaia (2011).

A atividade econômica volta-se à exploração agropastoril e às charqueadas, em decorrência da introdução da pecuária (gado *vacum*) de forma extensiva em grandes área do pantanal de Cáceres. No entanto, como destacam Mamigonian (1986) e Hespanhol (2000), essas atividades contribuíram para a concentração da terra, por exemplo, as grandes fazendas agropastoris Jacobina, Caiçara e Descalvados, que produziam extrato e caldo de carne para exportarem à Europa entre 1885 e 1890.

Nas primeiras décadas do século XX, as atividades econômicas estavam vinculadas também a outros núcleos de produção, à atividade agro-extrativa, como a extração vegetal de ipecacuanha (*caphaelis*) e de borracha (seringa, látex) e a caça em busca de peles de animais silvestres, como mostrado no Quadro 8.

¹⁴ O franqueamento da navegação do rio Paraguai ocorreu em 1856 por meio do Tratado de Aliança, Comércio, Navegação e Exportação, entre Brasil e Paraguai, que foi interrompida com a Guerra da Tríplice Aliança entre 1864 e 1870.

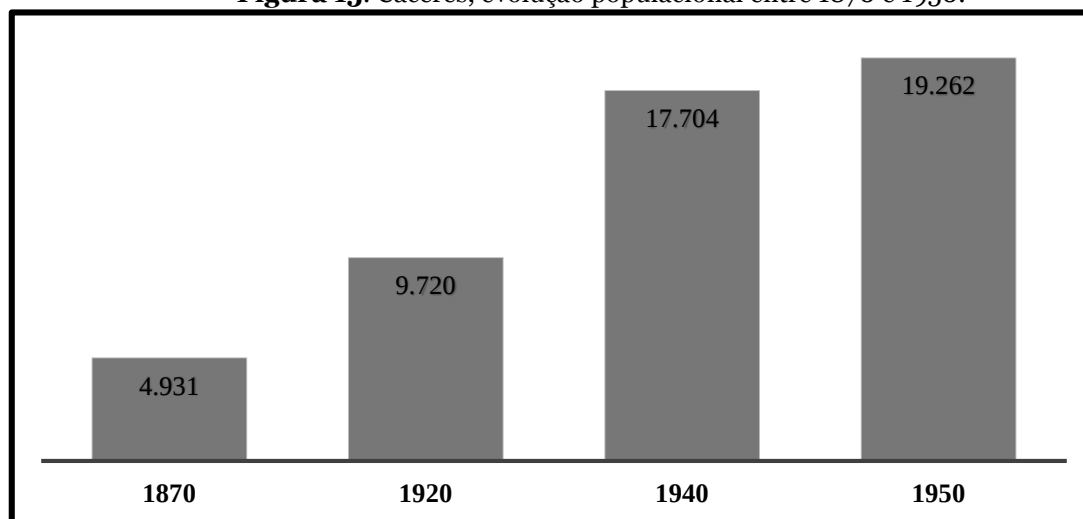
Quadro 8. Principais produtos comercializados por Cáceres, nas primeiras décadas do século XX.

Produtos	Quantidade	Total
Borracha	Kilos	80.000
Ipecacuanha	Kilos	20.000
Couro Vaccuns	unidade	16.000
Couros de onça	unidade	400
Penas de garça	unidade	20

Fonte: Arruda (2011).

Dessa forma, na passagem do século XIX para o século XX, se estabelece uma nova dinâmica, tanto econômica quanto populacional (Figura 15). A cidade de Cáceres era apontada como a terceira praça comercial no conjunto das cidades de Mato Grosso. Assim, passou a atrair diversos imigrantes estrangeiros, trabalhadores dedicados à extração vegetal em grandes propriedades rurais, em virtude de sua especialização na exportação dos produtos agro-extrativos, conforme salienta Arruda (2011).

Figura 15. Cáceres, evolução populacional entre 1870 e 1950.



Fonte: IBGE (2010) e Fanaia (2011).

A reabertura da navegação do rio Paraguai, em 1870, contribuiu para esse novo dinamismo comercial e demográfico, não apenas para a cidade, mas para o Estado de Mato Grosso. A “Rota do Prata” (Mapa 3) significou o fortalecimento do intercâmbio comercial com os países platinos e europeus, promovendo mobilidade e fluxos de contingentes de estrangeiros, fixação de grupos

populacionais e importante via de comunicação e circulação de mercadorias (SILVA, 2006; GOMES, 2011).

Mapa 3. Rota do Prata – 1870 a 1930.



Fonte: Extraído de Gomes, 2011.

Para Gomes (2009), essa rota representou uma importante hidrovia para Mato Grosso, destacando que:

Para Mato Grosso, o Tratado de Aliança com o Paraguai não só estabeleceu uma importante hidrovia de comunicação com o exterior, como firmou relações comerciais com os países do Prata e europeus. Abriu-se nova fase de prosperidade econômica, social e cultural em terras mato-grossenses e um movimento, sem precedentes, de importação de produtos nacionais e estrangeiros, como de exportação da produção regional para diferentes países e regiões brasileiras, como: poaia, charque, borracha, couro e erva-mate (GOMES, 2009, p. 85).

Esse processo de reabertura estabeleceu nova perspectiva de intercâmbio social, cultural e econômico, facilitando o escoamento da produção, bem como as importações de maquinaria e mercadorias indispensáveis à região, e a vida econômica passou a pulsar ao longo das cidades ribeirinhas ou portuárias (ALVES, 1984). A cidade de Corumbá era considerada um dos mais importantes portos da bacia do Prata e da província de Mato Grosso e do seu porto era escoada toda a produção da cidade de Cáceres e região (GOMES, 2011).

Chaves (2011), ao analisar a dinâmica econômica e populacional de Cáceres, relata que:

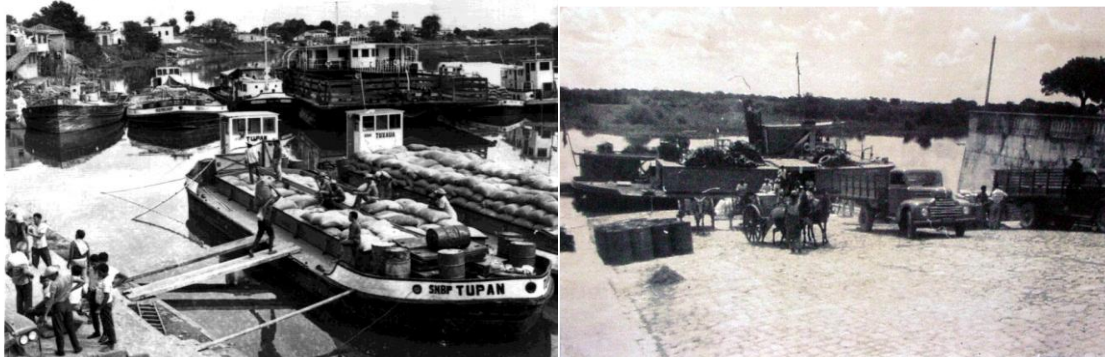
O responsável por esta dinâmica econômica e populacional pelos padrões da época era o rio Paraguai e seus afluentes. Os caminhos que este percorria (sic), ligava as principais cidades de Mato Grosso aos países do sul do Continente e, destes (sic), para a Europa e Estados Unidos, principais mercados dos produtos brasileiros (CHAVES, 2011. p. 98).

Para o autor, o rio era o principal meio de comunicação e transporte por onde circulavam os fluxos comerciais na época. A partir de Cáceres, por exemplo, fazia-se o trajeto integralmente pelo rio Paraguai, depois Paraná, Prata, e então ao oceano, até outros centros nacionais e internacionais, conforme salienta Silva (2006).

A navegabilidade do rio Paraguai possibilitou a ligação de Cáceres com outras praças comerciais para onde importava e exportava os produtos regionais (Figura 16). Essa fase das importações e exportações de produtos industrializados e regionais ocorreu em um momento em que as transformações na produção, na

circulação e nas comunicações expandiam-se ao mercado mundial, conforme destaca Alves (1984).

Figura 16. Atividade comercial em Cáceres, Porto Mario Corrêa inaugurado em 1928.



Fonte: UNEMAT (2018).

As casas comerciais foram as responsáveis pelo ir e vir de passageiros (migrantes e imigrantes), dos produtos manufaturados, industrializados e regionais. Segundo Alves (1984), esses estabelecimentos tinham acesso aos mercados dos grandes centros nacionais e da Europa, assim revendiam os produtos importados, se apropriando de boa parte da riqueza gerada, ademais exercendo forte influência política e econômica na região.

Em 1871, foi fundada a casa comercial José Dulce & Cia de Cáceres (figura 17). Tal empreendimento exerceu forte concentração do capital, monopolizando a navegação e o comércio de importação e exportação. Além disso, a Casa representava o Banco do Brasil e era sócia dos seguintes bancos: Caixa Geral das Famílias; Tranquilidade; e Sul América. Possuía um vapor de passageiros, duas chatas para o transportes de cargas e fazendas que somavam 58.042 hectares, nas quais exploravam-se a pecuária e a atividade aurífera (ALVES, 1984).

Destarte, a Casa José Dulce & CIA realizava a intermediação entre o interior da região de Cáceres, via de comércio com outras regiões, e o exterior. Todavia, controlava boa parte do comércio de exportação, navegação e atuava na atividade financeira como intermediária de bancos nacionais e estrangeiros. Igualmente, representava companhias de seguro e atuava na apropriação de terras para exploração da pecuária e lavouras (DUARTE, 1988).

Nesse sentido, o rio Paraguai passa a ser concebido como um importante referencial material e simbólico. Os símbolos são criados (ideologicamente) para

fazer parte da vida real e tomam forma de objetos, diria Santos (2006) – daí sua forte conotação política e discursiva.

Figura 17. Casa Comercial "Anjo da Ventura", propriedade de José Dulce & Cia.



Fonte: ZAKINEWS¹⁵, 2012.

Frente ao discurso político e econômico dos administradores públicos e agentes econômicos (Casas comerciais) da época, o rio é concebido como importante símbolo do progresso e desenvolvimento da cidade e região. O rio, no discurso dos administradores públicos e principais agentes econômicos, é concebido sempre ligado à sua importância econômica e à continuidade do fluxo comercial, às melhorias em relação ao porto e seu funcionamento (CHAVES, 2011).

A partir desses elementos, começa-se a construir toda uma concepção em torno da “vocação” da cidade de Cáceres com o comércio internacional. Isto é, devido ao seu atributo natural, uma localização geográfica privilegiada, na margem esquerda do rio Paraguai, fazia da cidade um ponto logístico estratégico,

¹⁵ Disponível em: <<http://www.zakinews.com.br/noticia.php?codigo=3639>>. Acesso em: 03/08/2020.

facilitando o intercâmbio comercial com os países do sul do continente, até com países de outros continentes.

Tem-se, a partir disso, no discurso dos administradores públicos e dos principais agentes econômicos, a ideia de uma cidade que nasceu vocacionada para o comércio de exportação. Tal vocação teria nascido ainda no período colonial, como entreposto logístico estratégico na consolidação da fronteira oeste, posteriormente com o período agro-extrativo devido à atividade para exportação – extrato e caldo de carne, borracha, poaia – com outras praças comerciais.

No entanto, mudanças significativas irão acontecer no perfil da cidade no contexto de integração econômica frente ao processo de planejamento estatal/capitalista a partir de políticas e diferentes estratégias de ocupação direcionadas à região. As rodovias de penetração gradativamente foram constituindo-se como novos eixos de circulação, substituindo a circulação fluvial, e Cáceres reaparece no discurso oficial como polo regional em razão do papel de cidade formadora e orientadora do processo do desenvolvimento regional, como veremos a seguir.

3.3 O processo de integração econômica e o papel de Cáceres no discurso do Estado

O período de integração econômica, que se estende de 1945 até 1984, marca um momento de mudança substancial no perfil da cidade de Cáceres face às políticas e às diferentes estratégias de ocupação dirigidas pelo Estado, constituindo-se, assim, enquanto centro de apoio à interiorização ocupacional (HIGA, 2011).

Conforme aponta Duarte (1988), dar-se-á início ao processo de reestruturação do espaço regional a partir da intervenção direta de políticas governamentais. Essas ações diretas de políticas governamentais estavam centradas na ótica desenvolvimentista de integração nacional, bem como na inserção das regiões Centro-Oeste e Norte na economia nacional, por meio da articulação com o capitalismo internacional.

A política discursiva de integração nacional teve início no governo de Getúlio Vargas, no período conhecido como “Estado Novo” (1937 a 1945). Essa época foi marcada pela inserção de um modelo urbano-industrial no Brasil atrelada à política de substituição de importações, e a cidade de São Paulo se

despontava como o principal centro industrial e dinâmico do país; porém, havia a necessidade da unificação do mercado nacional e, para isso, uma maior articulação entre as regiões brasileiras.

Nesse sentido, o Centro-Oeste e o Norte do país inserem-se na chamada política (com ideologia nacionalista) de ocupação do “espaço vazio”, implementada pelo Governo Federal e, conseqüentemente, configurou o início de uma nova divisão regional do trabalho.

No governo Vargas (1930-1945) praticou-se uma política deliberada de ocupação do território, sobretudo das áreas de fronteira, conhecida como Marcha para o Oeste. Na verdade, o modelo de Vargas pretendia instalar um novo padrão de desenvolvimento econômico, superando o capitalismo agrário e mercantil. O impacto para a ocupação do Centro-Oeste foi decisivo (CUNHA, 2010, p. 14).

Nota-se que, diante desse “novo” padrão de desenvolvimento econômico, ocorreu uma política deliberada de ocupação do território das áreas de fronteira – as regiões Centro-Oeste e Norte integram-se à economia nacional como espaços a serem ocupados demográfica e economicamente. Esse processo ocorreu por meio de políticas de colonização, e também tinham por objetivo a diversificação, modernização agrícola e a criação de uma área produtora e abastecedora do mercado nacional via uma agricultura comercial, visando “gerar divisas para apoiar as importações de bens de capital, essenciais à consolidação do modelo econômico brasileiro” (MORENO, 2005, p. 36).

Contudo, foi somente após os anos 1960 que essas regiões passam a cumprir, conforme enfatiza Duarte (1988), uma nova função regional do país enquanto fronteiras do capital. A ação estatal volta-se novamente para as áreas periféricas do país, conforme destaca Moreno (2005), sendo aberta ao capital nacional e internacional sob a tônica de ocupar e explorar seus recursos naturais, a partir do avanço da fronteira agrícola com os empreendimentos agropecuários/mineradores e por meio de programas de colonização.

O período pós-1960 é marcado por nova dinâmica no processo de urbanização da Amazônia. Assim, à medida que ocorreu a expansão da fronteira ocupacional, com a implantação de empreendimentos agropecuários e mineradores, as novas cidades foram estruturadas para atenderem às demandas dos

setores empresariais e da população, especialmente a migrante, que, rapidamente, cresceu ao longo de toda fronteira (HIGA, 2011, p. 110).

Como se observa, o planejamento estatal/capitalista pós-60 se deu através da expansão da fronteira ocupacional, tendo como foco as regiões periféricas (Norte e Centro-Oeste). Essas ações visavam a integração desses espaços aos mercados interno e externo, o que gerou o deslocamento de um grande contingente populacional vindo do Nordeste, Sul e Sudeste do país, implicando uma nova dinâmica no processo de urbanização. A construção de Brasília, em 1960, intrinsecamente aos projetos rodoviários no governo de JK com seu Plano de Metas, impulsionou essa “nova” investida da expansão da fronteira agrícola e ocupacional, além disso, visava uma melhor articulação da região Centro-Oeste com o restante do país (CATAIA, 2006).

Durante os governos militares (1964 – 1985), ocorreram novas investidas no processo de expansão da fronteira econômica por meio de estratégias elaboradas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), cujo objetivo era combater as disparidades ou atraso econômico. Constrói-se o marco efetivo da integração, sobretudo da região Centro-Oeste, à economia nacional e internacional:

Mas a integração efetiva do Centro-Oeste à economia nacional e internacional, consolidou-se apenas nos anos 1970 com a implantação de projetos de desenvolvimento regional e de programas especiais que redundaram em melhoria relativa das infraestruturas de transporte, comunicação e energia, criando as condições para a expansão da agricultura moderna em bases empresariais (CATAIA, 2006, p. 7).

Podemos destacar que a base teórico-discursiva desses projetos e programas de estratégia de desenvolvimento regionais, segundo Moreno (2005), estavam orientadas pela política de integração nacional pautada na ideia de “polos de desenvolvimento” que, por intermédio da concentração planejada de investimentos em certas regiões, seria possível alavancar regiões vizinhas sob sua influência. Contudo, a elaboração desses programas sob o ideário desenvolvimentista e razão técnica serviu enquanto instrumento ideológico para o rápido avanço do capital na ocupação do cerrado através da chamada

modernização conservadora, e o Centro-Oeste é redefinido enquanto novo espaço econômico no planejamento nacional para absorção da população e descentralização industrial via agroindustrialização.

Cabe elucidar que essas ações de intervenção e planejamento específico foram coordenadas pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) – órgãos responsáveis pela elaboração e execução de políticas territoriais.

No Centro-Oeste, a SUDECO era o órgão de planejamento oficial, segundo Abreu (2001), voltado especificamente ao espaço mato-grossense. Esse órgão atuou implementando: i) políticas de colonização da Amazônia mato-grossense; ii) implementação e pavimentação de rodovias; iii) ocupação do cerrado, via modernização da agricultura; e iv) implementação de distritos industriais. Dessa forma,

Como um órgão federal de intervenção e planejamento específico para a região Centro-Oeste, a SUDECO enquadrou-se no projeto de desenvolvimento nacional e promoveu a ação e reprodução do capital monopolista no interior do País, tendo em vista a “filosofia” do PRODUZIR oportunidades e PROMOVER seu aproveitamento para ACELERAR o desenvolvimento harmônico do CENTRO-OESTE (ABREU, 2001, p. 31, grifos do autor).

Percebe-se que esse órgão federal enquadrou-se em um suporte teórico-discursivo bem definido – o ideário desenvolvimentista sob a ideologia de segurança e desenvolvimento nacional (combater e reduzir as disparidades regionais e sociais). A SUDECO foi um instrumento indispensável para o avanço do capital nacional e internacional nessa porção do território brasileiro. Além disso, mostrou como o governo federal atuava enquanto principal agente ou gestor do/no território, tanto a partir de instrumentos de ação direta (construção de rodovias, ampliação da rede eletrificação, construção de armazéns, entre outras), quanto a partir de instrumentos indiretos de ação no fornecimento de crédito com juros subsidiados e concessão de isenções fiscais, conforme salienta Abreu (2001).

Diante desse aparato institucional, através da SUDECO, o Estado de Mato Grosso insere-se no planejamento nacional, sendo alvo de intervenção e de deliberadas políticas públicas especiais e/ou regionais, por exemplo:

- i) O Programa de Integração Nacional (PIN), criado em 1970, que visava financiar obras de infraestrutura, como a abertura de rodovias federais, e promover a ocupação por meio da implantação de projetos de colonização ao longo dessas rodovias, sobretudo nas áreas de atuação da Sudene e Sudam;
- ii) Os Corredores de Exportações (COREXPORT), criados em 1971 com o intuito de diversificar e aumentar as exportações de produtos agropecuários e a modernização da economia, fomentando infraestrutura de produção e comercialização dos produtos agrícolas e no aumento do consumo do mercado interno.
- iii) O Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN), criado em 1974 com o propósito de fortalecer polos econômicos em áreas prioritárias. Esse programa voltava-se ao fomento da infraestrutura de transporte terrestre e fluvial da região na implantação de rodovias e no aproveitamento das redes hidrográficas.
- iv) O Programa Integrado de Desenvolvimento no Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), criado em 1980, destinado a financiar obras de infraestrutura e implementar projetos de colonização nas áreas de influência da BR-364, no trecho Cuiabá-Porto Velho.

Essa lógica estatal/capitalista de política de intervenção por meio de programas especiais de desenvolvimento contribuíram para o reordenamento do território mato-grossense, bem como para mudanças nas relações de produção e de trabalho, conforme destaca Moreno (2005). Consequentemente, ocorreram profundas alterações nas estruturas dos espaços regionais, em particular no Sudoeste do Estado, que é a área polarizada por Cáceres.

A partir de 1961, inaugura-se a Ponte de concreto Marechal Rondon sobre o rio Paraguai, igualmente a abertura e pavimentação da BR-174, no trecho entre Cáceres até a Fronteira com o estado de Rondônia, e a BR-070, ligando o Sudoeste do Estado ao Sudeste brasileiro. Atrelado a esses investimentos em infraestrutura, o governo Estadual adotou a política de venda de terras públicas/devolutas e simultaneamente promoveu a política de colonização, coordenada pelo Departamento de Terras e Colonização (DTC), juntamente com

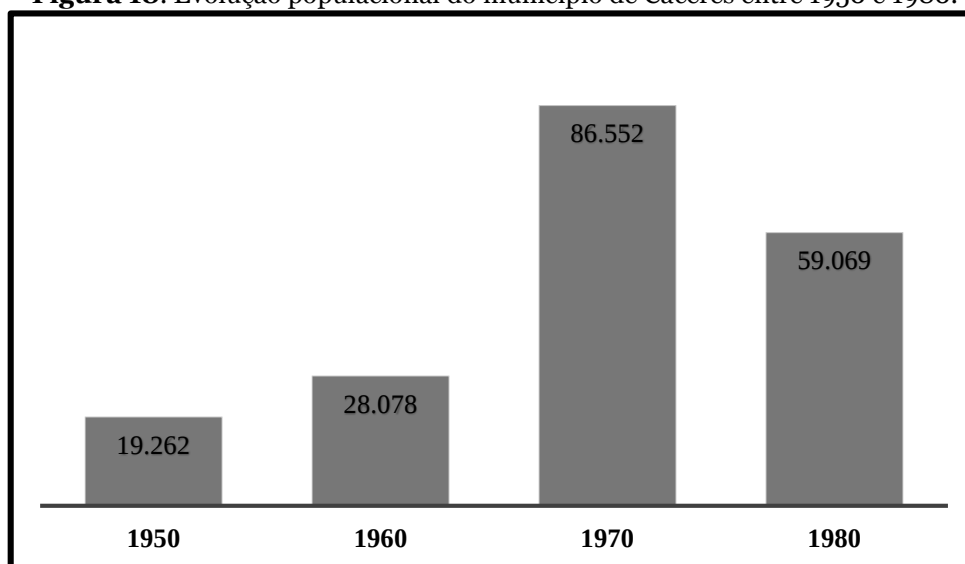
a Comissão de Planejamento da Produção (CPP), conforme destacado por Moreno (1999).

Nesse sentido, a Região Sudoeste do Mato Grosso foi sendo gradativamente alvo de projetos de colonização implantados pelo Estado e por companhias privadas de colonização, a exemplo da Colônia Rio Branco, em parceria com a Companhia Agrícola Colonizadora Madi S.A.

Tais programas de “acesso à terra agrícola” contribuíram para o incremento demográfico do município de Cáceres, conforme se verifica nas Figuras 18 e 19.

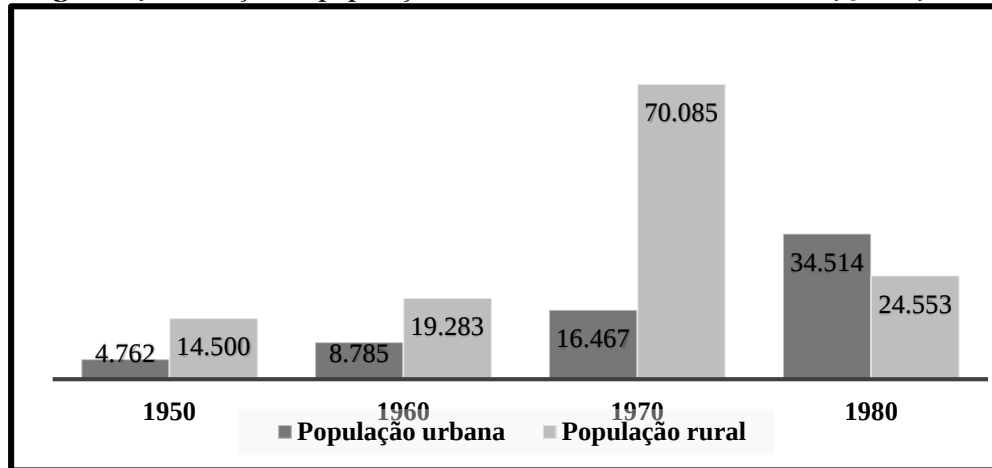
O grande crescimento demográfico do município de Cáceres, ocorrido entre 1960 e 1970, quando a sua população mais do que duplicou, elevando-se de 28.078 para 86.552 habitantes, decorreu diretamente das políticas de ocupação implementadas no período. Cáceres recebeu pessoas de diversas regiões do Brasil atraídas pelos programas de colonização. Dessa forma, esses programas, além de contribuírem para esse rápido crescimento populacional, desponta o papel de Cáceres como polo regional.

Figura 18. Evolução populacional do município de Cáceres entre 1950 e 1980.



Fonte: IBGE (2010).

Figura 19. Evolução da população urbana e rural de Cáceres entre 1950 a 1980.



Fonte: IBGE (2010).

Conforme destaca Ferreira (2014), as empresas privadas de colonização adquiriram glebas de terras públicas e realizaram o seu parcelamento, dando origem a muitos lotes destinados à produção de subsistência. Tal processo explica o significativo incremento da população rural entre 1960 a 1970, quando comparado ao crescimento da população urbana no mesmo período. A despeito, entre 1970 e 1980, houve forte retração da população rural, enquanto que a população urbana mais do que dobrou no período.

A retração da população rural também decorreu da emancipação de municípios a partir do desmembramento de áreas então pertencentes a Cáceres, a exemplo de Mirassol D'Oeste, Rio Branco, Salto do Céu, Jauru, Porto Esperidião, São José dos Quatro Marcos, Araputanga, Reserva do Cabaçal, Figueirópolis, Porto Estrela, Glória D'Oeste e Lambarí D'Oeste (IBGE, 2019).

Portanto, à medida que essas ações diretas do Estado avançavam, ocorreram mudanças significativas na estrutura e dinâmica socioespacial da região, fazendo com que Cáceres fosse reforçando o seu papel de principal centro de apoio à interiorização ocupacional das áreas de fronteira.

Dessa forma, esse processo estava relacionado ao fenômeno fronteira-urbanização destacado por Becker (1985), ou seja, vinculado ao seu papel no padrão global de circulação do produto excedente socialmente dirigido pelo Estado, por meio dos projetos de colonização ao longo das rodovias de penetração. “A fronteira é a outra face do espaço urbanizado, sua integração é a integração ao espaço urbanizado” (BECKER, 1985, p. 358). Desse modo, as rodovias constituíram novos eixos de circulação, substituindo a circulação fluvial.

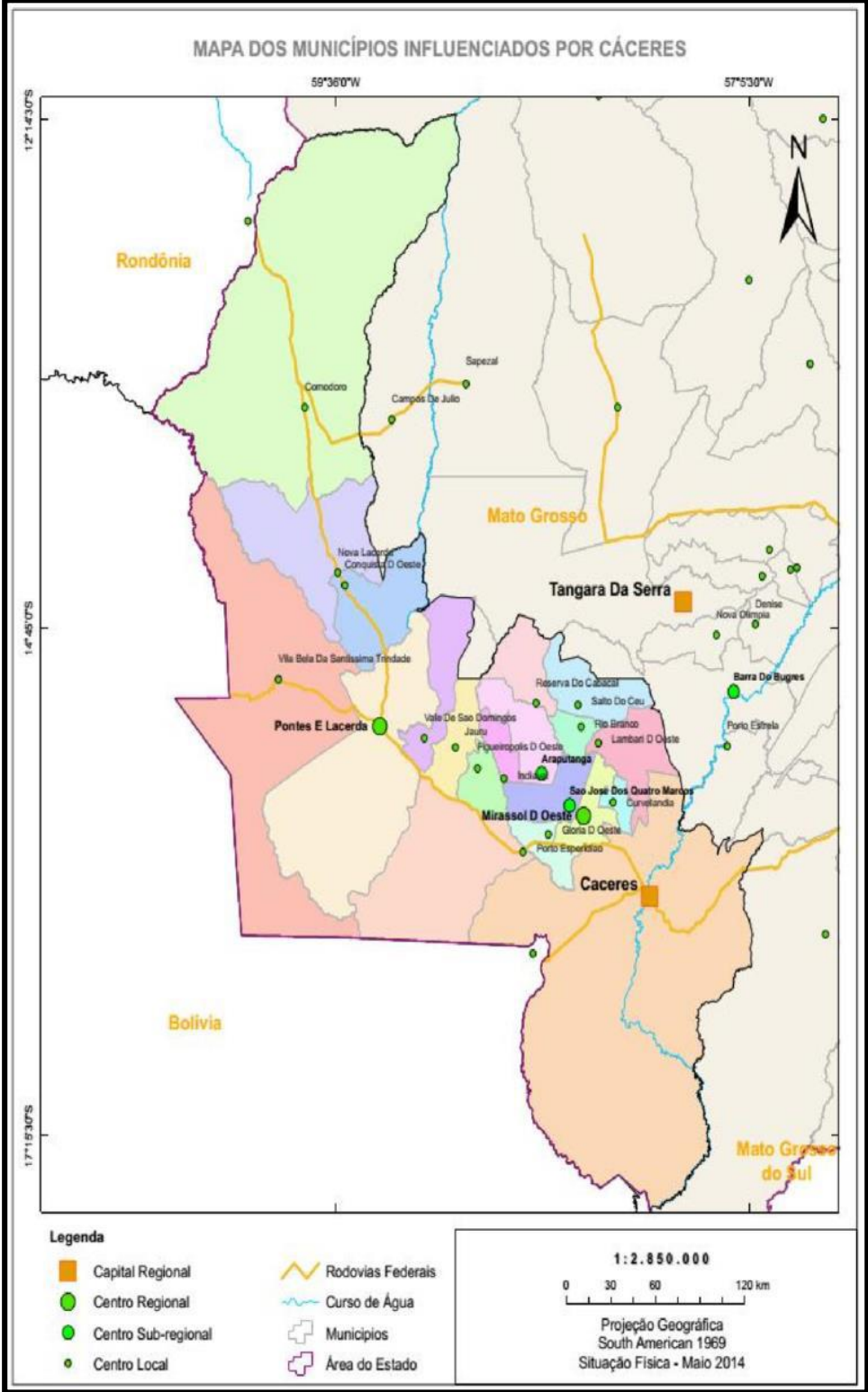
A difusão dos capitais e das pessoas para as áreas de fronteira, como no caso da região sudoeste do Estado, polarizado por Cáceres, foi condicionada também pela necessidade de organização política da malha municipal. Em outros termos, segundo Cataia (2006), a criação desses novos municípios foi indispensável para produzirem-se condições políticas locais no processo de apropriação econômica do espaço, daí o teor geopolítico da integração econômica do território nacional.

Não obstante, importa-nos sublinhar, diante desse contexto, a mudança discursiva em relação ao papel exercido por Cáceres no contexto regional, no âmbito da ação política do Estado, quais sejam: primeiro, enquanto centro de apoio à interiorização ocupacional, ou seja, àquelas cidades de expressão regional que exerceram um papel importante nos processos de efetivação da ocupação territorial com o advento dos programas de colonização, a partir da ocupação das terras devolutas no sudoeste do Estado (HIGA, 2011; SOARES, 2018); em segundo, de acordo com Ferreira (2014), enquanto cidade polo que exerce centralidade em relação aos municípios que foram desmembrados de si.

Tais processos são importantes, pois constituem elementos político-discursivos relevantes para a formação e consolidação da região, visto que, atualmente, Cáceres figura-se como capital regional devido à sua área de influência da região Sudoeste do Estado, que é composta por 22 municípios, conforme se verifica na Figura 20.

Contudo, atualmente, qual o significado social, econômico e político da centralidade de Cáceres na região? Como apresentado até aqui, sua fundação e a conformação do seu espaço regional, como bem destacou Soares (2017), são frutos de estratégias e interesses políticos e discursivos alocados pelo Estado e seus agentes ao longo do tempo. Nesse sentido, qual a dimensão político-discursiva e ideológica da implementação da ZPE de Cáceres?

Figura 20. Municípios que integram a área de influência de Cáceres.



Fonte: Ferreira (2014).

CAPÍTULO 4.

A CRIAÇÃO DA ZPE DE CÁCERES, MATO GROSSO – DIMENSÃO POLÍTICO-DISCURSIVA E IDEOLÓGICA

De acordo com Santos (1999), presenciamos nova requalificação (função e utilização) do espaço frente ao meio técnico-científico informacional – a cara geográfica da globalização. Entretanto, esse processo vem ocorrendo de forma seletiva, isto é, por meio de uma especialização constante dos territórios e dos lugares, em muitos casos para atender interesses dos atores hegemônicos, uma vez que as regiões/localidades tornaram-se condição e suporte de relações globais.

No período técnico-científico informacional, segundo Santos (1999), passam a coexistir e a se constituir novas horizontalidades e verticalidades, dando um teor mais complexo à região. “A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem” (SANTOS, 1999. p. 16). Atualmente, nada pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, de individualização e regionalização. Em outras palavras, mesmo diante do processo globalizador, acentuam-se as diferenciações entre as regiões e os lugares.

Na mesma linha crítica, Haesbaert (2019) esclarece que, longe de desaparecer, a região ganha também um caráter de maior complexidade na atualidade, tornando-se cada vez mais móvel, instável e com limites fluidos, além disso, verticalmente hierarquizada e horizontalmente complementar. Essa conformação e/ou desenho modifica de acordo com os sujeitos, as escalas de alcance da ação e os interesses em jogo, salienta o autor. De um modo geral, observa-se que há um convite em se reconhecer a importância da análise regional, sobretudo hoje.

As localidades/regiões têm sido retomadas enquanto escala indispensável, tanto para compreender o processo de reestruturação e dinamização do capitalismo contemporâneo, bem como constituindo-se em fator estratégico (sob novas reinterpretações) enquanto instrumento de desenvolvimento (FERNÁNDEZ, 2018).

As ZPEs, como exposto até aqui, aparecem nesse cenário como um novo ingrediente e, como argumenta Brandão (2012), os circuitos produtivos regionais/locais ou certas estruturas regionais são recriados e a eles são atribuídos novos usos e funções pelo capital.

No Brasil, com a emergência de se buscar soluções mais sólidas para a retomada do crescimento e resolução dos problemas regionais, criou-se, a partir no final dos anos 1980, um ambiente favorável para o discurso da implementação das ZPEs em diversas regiões brasileiras. Ademais, com a proposta de sua criação, colocava-se em pauta o debate inerente à questão regional; no entanto, foi um período em que o debate se enveredou por caminhos imprecisos e fragmentados, conforme destaca Egler (1993).

Compreende-se que essa “nova política” foi implementada como estratégia locacional, face ao papel das Condições Gerais de Produção (CGP), e alinhada ao discurso político e ideológico desenvolvimentista de determinados grupos ou elite política regional, vinculada ao imaginário da promoção da industrialização no contexto regional.

A região não está separada das ações concretas dos sujeitos que a constroem. Desse modo, cabe destacar o papel e a ação de agentes sociais concretos, isto é, agentes regionais (o político, o empresário, o agente público e demais representantes), ao utilizarem esse instrumento como símbolo estratégico de desenvolvimento, contido em um aparato político-discursivo de inserção de certos espaços regionais (região/localidade) na rede global de produção e de soluções dos problemas socioeconômicos.

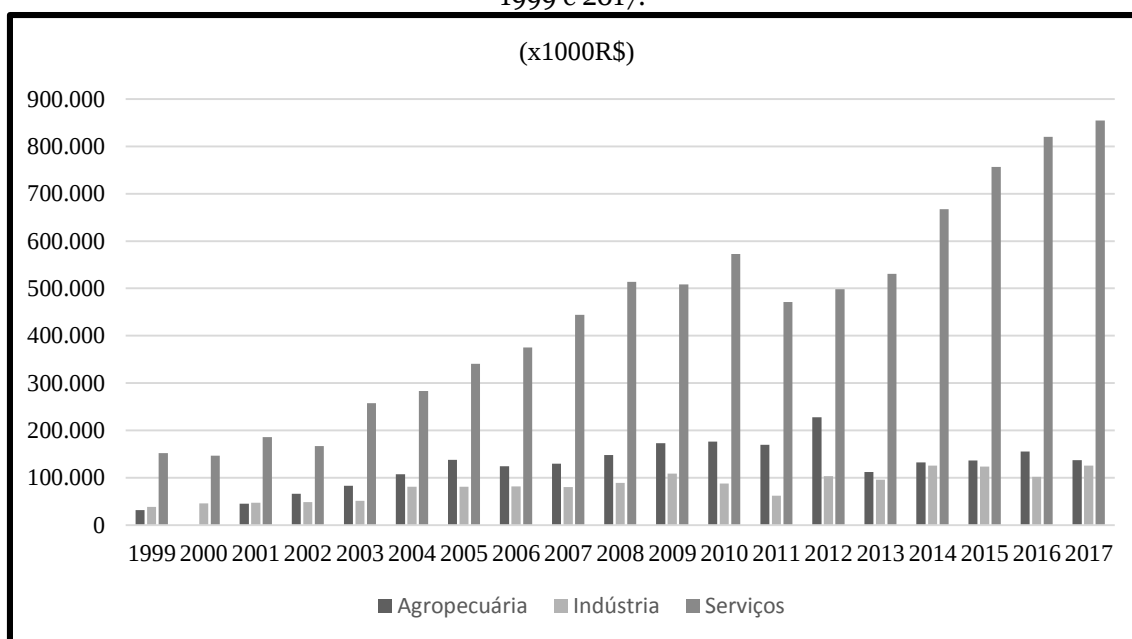
Nesses termos, levantamos a seguinte questão: Quais as condições gerais preexistentes que sustentam o discurso da viabilidade de implementação da ZPE na cidade de Cáceres, no Estado de Mato Grosso? Quais são os agentes envolvidos e o seus papéis desempenhados no projeto de instalação da ZPE de Cáceres? E como, ao longo do seu processo de implementação, tem sido utilizada como suporte do discurso político na promoção do desenvolvimento regional via industrialização?

4.1 Cáceres: contexto socioeconômico e político atual e o significado da ZPE

Do ponto de vista demográfico, o município apresenta um contingente populacional, com estimativa de 94.376 habitantes no ano de 2019, sendo que 87% da população é urbana e 13% rural, assim, ocupando a 5ª posição entre os municípios mais populosos no Estado, segundo o IBGE (2019).

A sua base econômica e produtiva está assentada nas atividades comerciais e de serviços, seguidas das atividades agropecuária, sobretudo na produção pecuária bovina, de corte e de leite, e da indústria, conforme se verifica na Figura 21.

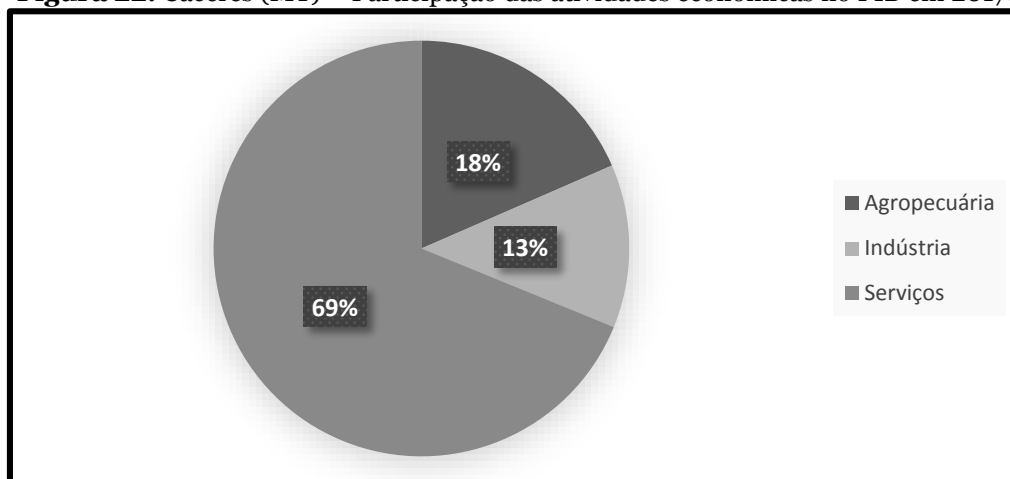
Figura 21. Cáceres (MT) – Participação das atividades econômicas no PIB entre os anos de 1999 e 2017.



Fonte: IBGE, 2019.

No ano de 2017, o setor de comércio e serviços perf fez 69% do total do PIB municipal, enquanto que a agropecuária e a indústria perfizeram 18% e 13%, respectivamente, conforme se verifica na Figura 22.

Figura 22. Cáceres (MT) – Participação das atividades econômicas no PIB em 2017.



Fonte: IBGE (2019).

A cidade de Cáceres se destaca na prestação de serviços, pois é uma das principais da região e nela estão presentes as representações regionais de órgãos federais e estaduais¹⁶, sendo esses órgãos públicos a principal fonte de emprego do município, juntamente com ramos comerciais. Além disso, Cáceres ocupa a primeira posição no quantitativo de estudantes universitários¹⁷ provenientes de outros municípios da região, conforme salienta Ferreira (2014).

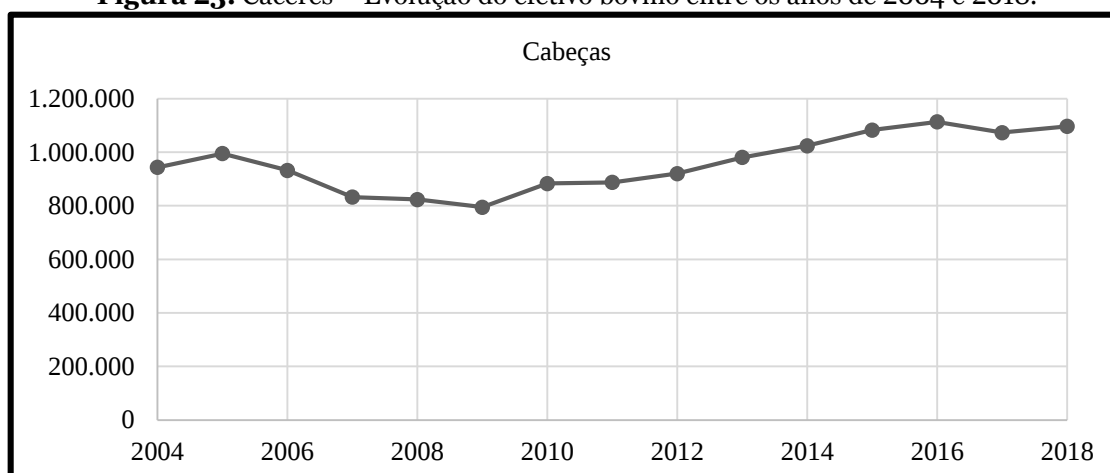
A atividade industrial (setor secundário) é o setor que tem a menor representatividade, além disso é o ramo com o menor número de empregados no município. Por último, a agropecuária (setor primário), sobretudo a pecuária semiextensiva¹⁸, é a atividade dominante e se destaca na geração de postos de trabalho. Nesse sentido, não é de se estranhar que, atualmente, conforme o IBGE (2019), a agropecuária é considerada uma das principais atividades econômicas na região, possuindo um dos maiores rebanhos de gado bovino do Estado e do Brasil, com um número superior a um milhão de cabeças, conforme se verifica nas Figuras 23 e 24.

¹⁶ Tais como: INSS; Receita Federal; Ministério do Trabalho e Emprego; Tribunal de Justiça de Mato grosso; Tribunal regional do Trabalho; Tribunal Regional Eleitoral.

¹⁷ Principais instituições de ensino superior em Cáceres, são: Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) e Faculdade do Pantanal (FAPAN).

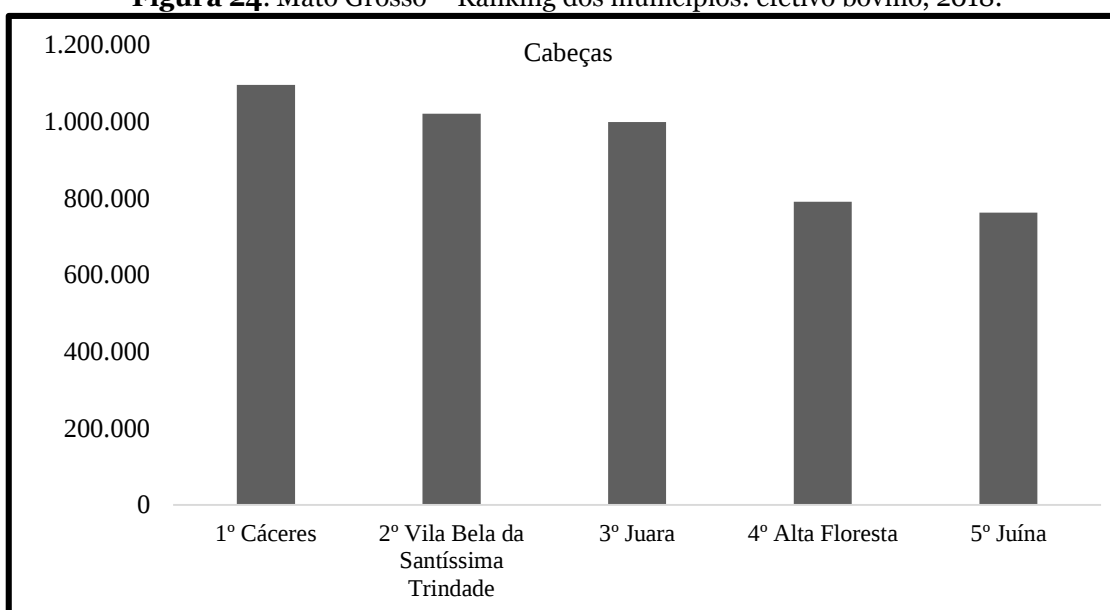
¹⁸ Segundo Rodrigues Junior *et. al* (2017), a inserção da pecuária no Pantanal, sobretudo no município de Cáceres, ocorreu ainda no século XIX, associada à indústria e à expansão da charqueada, voltada à economia e abastecimento do mercado interno e externo. Atualmente, é a principal atividade desenvolvida na região.

Figura 23. Cáceres – Evolução do efetivo bovino entre os anos de 2004 e 2018.



Fonte: Pesquisa da Pecuária Municipal (2019).

Figura 24. Mato Grosso – Ranking dos municípios: efetivo bovino, 2018.



Fonte: Pesquisa da Pecuária Municipal (2019).

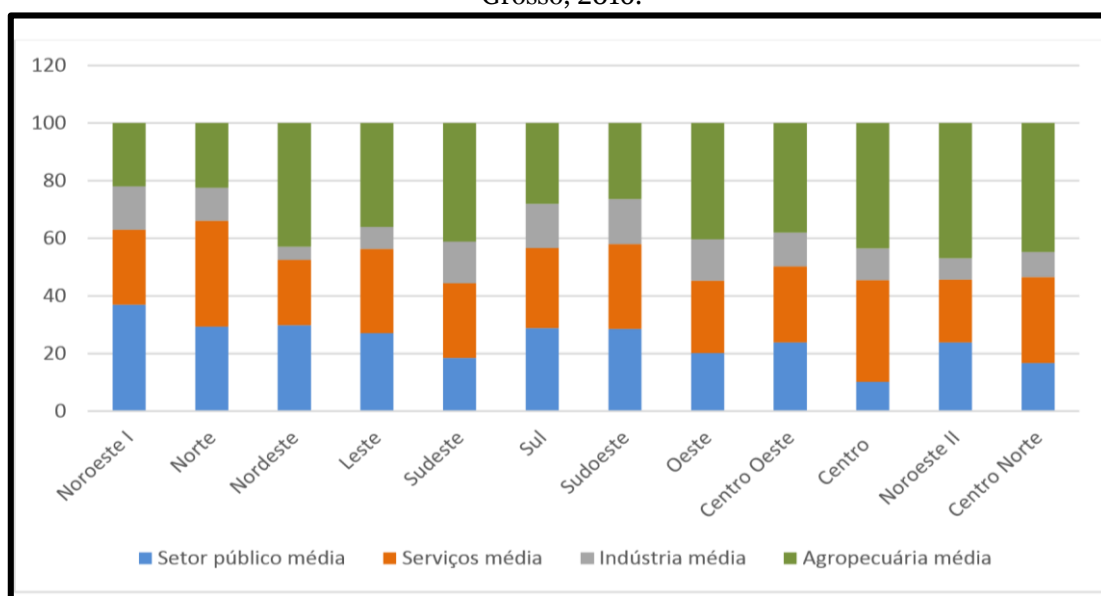
Segundo os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Cáceres (2010), essa atividade é desenvolvida com predomínio de grandes e médias propriedades que ocupam entre 70% e 75% do total da área dos imóveis cadastrados pelo INCRA. A dimensão média dos imóveis é de 4.973 hectares, assim, ultrapassando a média do Estado, que é de 4.472 hectares. Desse modo, em Cáceres, há uma relação de preservação do latifúndio, ou seja, uma das principais atividades econômicas do município – a produção pecuária

caracteriza-se por uma estrutura produtiva tradicional (semiextensiva), realizada em latifúndios.

Esse perfil de uma estrutura produtiva tradicional baseada em latifúndios, segundo Higa (2011), pode ser o reflexo oriundo da primeira fase ocupacional. A atividade pecuária começou a ser desenvolvida em grandes áreas no pantanal, ainda no século XIX, sendo, em grande parte, derivada de sesmarias; e as atividades extrativas eram complementares à pecuária na região até pelo menos os anos 1960 (CÁCERES, 2010).

Isto explica, em parte, a baixa participação do setor industrial no município. Aliás, essa vai ser uma característica da própria Região Sudoeste, polarizada por Cáceres, segundo Ferreira (2014), por esta ainda se encontrar voltada à produção pecuária bovina, a maior do Estado, como demonstra a Figura 25.

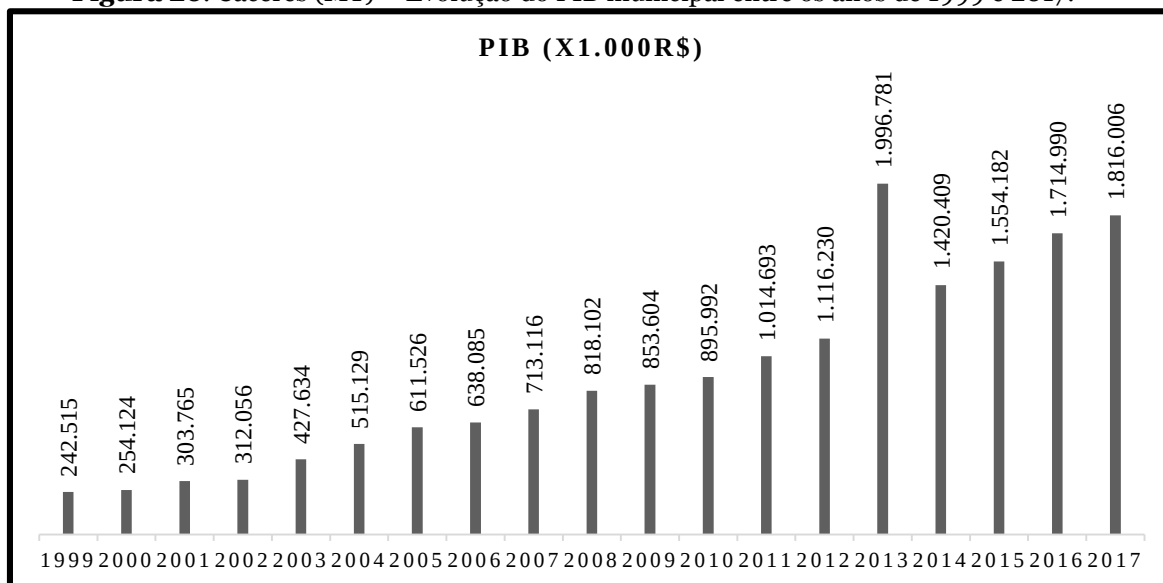
Figura 25. Participação no PIB das atividades econômicas nas diferentes regiões do Mato Grosso, 2016.



Fonte: Secretaria de Infraestrutura e Logística (SINFRA)/ Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano (SAGPM) de Mato Grosso (2019).

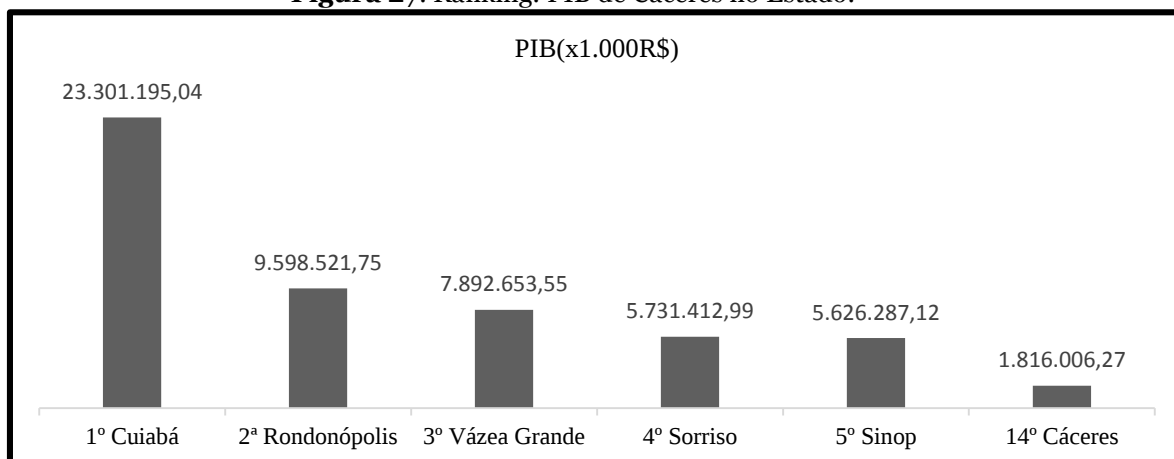
Essa atividade econômica extensiva vai contribuir para uma estrutura produtiva com baixo dinamismo, colocando o município em uma situação bastante diferenciada no Estado, quando comparado ao valor do Produto Interno Bruto (PIB), conforme Figuras 26 e 27.

Figura 26. Cáceres (MT) – Evolução do PIB municipal entre os anos de 1999 e 2017.



Fonte: IBGE, 2019.

Figura 27. Ranking: PIB de Cáceres no Estado.



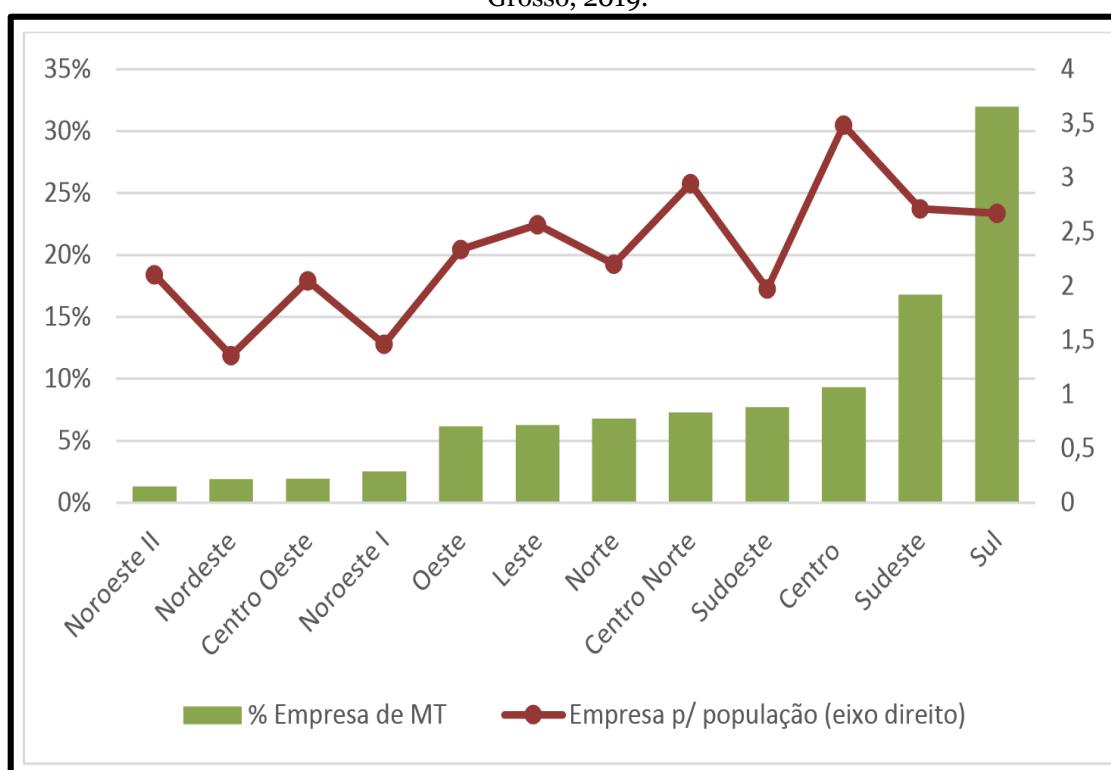
Fonte: IBGE, 2017.

O PIB de Cáceres é apenas o 14º (R\$1.816.006,27) do Estado de Mato Grosso, sendo que os maiores PIBs estão concentrados na região Sul, onde se encontra Cuiabá (capital) e Várzea Grande – o primeiro e terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, respectivamente. Na região Sudeste, o município de Rondonópolis posiciona-se em segundo lugar (R\$ 9.598.521,75); já no Centro/Norte do Estado, os municípios de Sorriso tem o quarto maior PIB (R\$ 5.731.412,99) e Sinop ocupa a quinta posição (R\$ 5.626.287,12).

Os municípios com os maiores PIBs do Estado apresentam as melhores condições infraestruturais, sendo servidos pelas principais rodovias (BR-070,

BR-364 e BR-163) e ferrovia, no caso de Rondonópolis. Por outro lado, de acordo com Oymada e Lima (2015) e Mato Grosso (2019), são os principais núcleos urbanos do Estado, cujas atividades estão voltadas à agricultura moderna – agronegócio (Rondonópolis, Sorriso e Sinop) e à atividade industrial (Cuiabá e Várzea Grande). São nesses municípios que as principais empresas estão instaladas, como na região Sul e Sudeste do Estado. No entanto, o Centro¹⁹ é a região com mais oportunidades de emprego por habitante, conforme se verifica na Figura 28.

Figura 28. Porcentagem de empresas pelo total do estado e empresa por população em Mato Grosso, 2019.

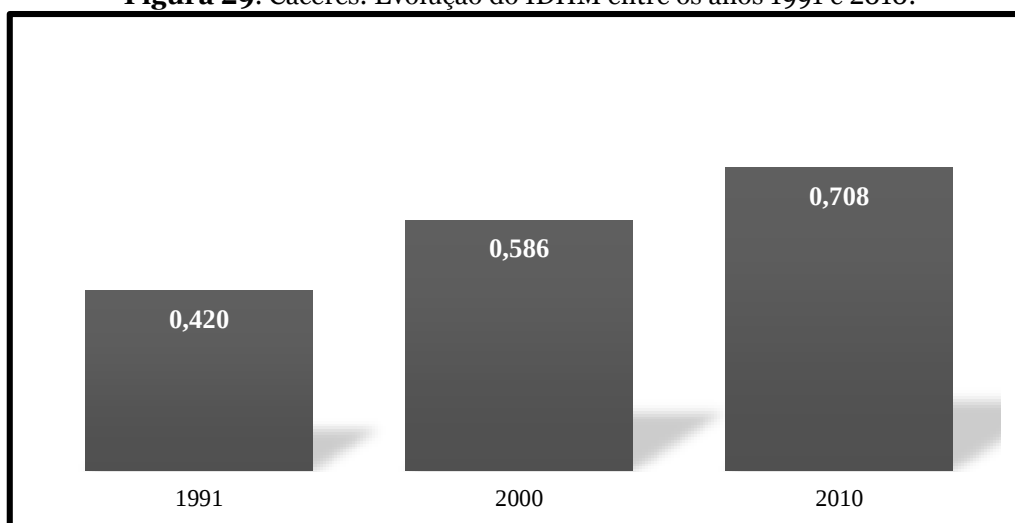


Fonte: Mato Grosso (2019).

A partir da análise de outros indicadores sociais e econômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), é possível perceber que Cáceres continua em situação desvantajosa em relação aos municípios mais dinâmicos do Estado, conforme se verifica nas Figuras 29 e 30.

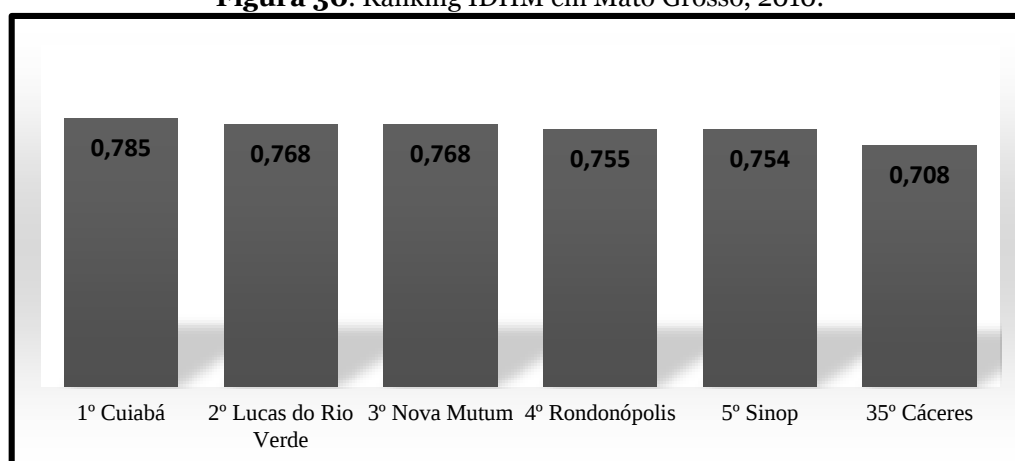
¹⁹ Região do Estado de Mato Grosso composto pelos municípios: Ipiranga do Norte; Lucas do Rio Verde; Santa Rita do Trivelato; Tapurah; Itanhagá; Nova Mutum e Sorriso, conforme Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano, 2019.

Figura 29. Cáceres: Evolução do IDHM entre os anos 1991 e 2010.



Fonte: IBGE (2019).

Figura 30. Ranking IDHM em Mato Grosso, 2010.



Fonte: IBGE (2019).

O IDHM é constituído com base em indicadores de educação, renda domiciliar per capita e longevidade. Entre 1991 e 2010, observa-se uma evolução muito positiva, situando o município de Cáceres na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)²⁰. No entanto, a posição de Cáceres no Estado é apenas a 35^a.

Dentro desse período, a taxa de crescimento do IDHM de Cáceres foi de 68,57%, sendo superior à taxa de crescimento do Estado, que apresentou 61%. As

²⁰ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

dimensões que mais contribuíram para a melhoria do IDHM foram a educação (crescimento de 0,413) e a longevidade²¹.

A renda domiciliar per capita, em 1991, era de R\$ 271,34, passando para R\$ 442,80 em 2000, chegando a 590,43 em 2010, o que representou um taxa de crescimento de 4,13% ao ano. Em relação à proporção de pessoas pobres (renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00), ocorreu diminuição, decaindo de 48,06% em 1991, para 30,73% em 2000 e 14,28% em 2010. Em relação às pessoas vulneráveis à pobreza, esta decaiu de 71,49% em 1991, para 58,23% em 2000 e 37,01% em 2010, conforme demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 - Cáceres: Renda *per capita*, proporção de pobres e de vulneráveis à pobreza – 1991, 2000 e 2010.

Indicadores	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i>	R\$271,34	R\$442,80	R\$590,43
% de extremamente pobres	18,42	11,33	4,69
% de pobres	48,06	30,73	14,28
% de vulneráveis à pobreza	71,49	58,23	37,01
Índice de Gini	0,55	0,61	0,53

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

A vulnerabilidade à pobreza continua elevada no município. Segundo dados do IBGE (2017), 37,7% dos domicílios possuem rendimentos mensais *per capita* de até meio salário mínimo. O município tem uma predominância de residências com rendimento médio na faixa de ½ a 1 salário mínimo, seguido por até ½ salário mínimo, de acordo com os apontamentos realizados por Garcia (2018).

O PIB per capita municipal – Produto Interno Bruto por habitantes, em 2017 era de R\$ 19.896,86, encontrando-se na posição 103º no Estado de Mato Grosso e 2297º no país, bem abaixo da média nacional, conforme se verifica na Tabela 5. Portanto, mais uma vez, o município de Cáceres fica em uma situação bastante desfavorável em relação aos municípios da região Centro/Norte do Estado, os quais se encontram bem melhor posicionados no “*ranking*”, que em sua maioria estão acima da média nacional.

²¹ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Tabela 5- Mato Grosso: *Ranking PIB per capita municipal no país.*

<i>Municípios</i>	<i>PIB per capita R\$ (2017)</i>	<i>Ranking estadual</i>	<i>Ranking nacional</i>	<i>População (estimada)</i>	<i>Área (Km²)</i>
<i>Campus de Júlio</i>	190.238,95	1 ^o	12 ^o	6.891	6.787,282
<i>Santa Rita do Trivelato</i>	177.212,67	2 ^o	17 ^o	3.429	4.734,930
<i>Sapezal</i>	103.551,68	3 ^o	53 ^o	25.881	13.624,368
<i>Querência</i>	97.592,96	4 ^o	61 ^o	17.479	17.786,195
<i>Ipiranga do Norte</i>	96.465,86	5 ^o	63 ^o	7.667	3.466,697
<i>Cuiabá (capital)</i>	39.485,65	43 ^o	620 ^o	612.547	3.266,538
<i>Cáceres</i>	19.896,86	103 ^o	2297 ^o	94.376	24.593,123

Fonte: Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios (2017).

Conforme os dados apresentados por esses indicadores econômicos e sociais – PIB municipal; IDHM e o PIB *per capita* municipal. O município de Cáceres apresenta resultados muito aquém dos registrados por municípios onde o setor industrial é mais expressivo, notadamente os situados na região Centro/Norte do estado, que integram o chamado circuito dinâmico do agronegócio²². Tais municípios são oriundos do processo de ocupação planejada e capitalista, cuja base econômica resultou da expansão agrícola, com destaque para a produção mecanizada de grãos seguida da instalação de agroindústrias. O cultivo de grãos nessa região foi difundido na década 1970, sendo impulsionado nos anos 1990, principalmente após a Lei Kandir, que desonerou de tributos os produtos *in natura* e semielaborados para exportação (HIGA, 2011; MATO GROSSO, 2019).

Os dados evidenciam os elevados níveis de desigualdades sociais, econômicas e regionais no Mato Grosso. Não temos o propósito de estabelecer comparações entre regiões ganhadoras e perdedoras, nem de tentar associar

²² É importante deixar claro, que o chamado agronegócio tendo como carro-chefe a plantação de soja (a partir de 1970), ocorre em grande escala em latifúndios, quase em todas as regiões de Mato Grosso, assim por vezes disputando espaço com culturas típicas da agricultura familiar, como arroz e feijão, que se faz presente em praticamente todos os municípios de Mato Grosso, assim como a tradicional pecuária (SINFRA, 2019).

desenvolvimento e qualidade de vida. Procuramos apenas demonstrar as elevadas desigualdades existentes.

Reconhecemos a contraposição existente entre indicadores econômicos e sociais. Muitas vezes, em estudos de fenômenos ligados ao desenvolvimento ou à qualidade de vida, tais indicadores aparecem orientados pelo utilitarismo, conforme evidencia Milléo (2005). Assim, muitos governos, sejam eles nacionais, estaduais ou municipais, passam a associar desenvolvimento com o simples aumento do PIB ou de outras variáveis relacionadas à renda, como ocorre, por exemplo, na conclusão do Estudo de Índice de Crescimento Sustentável dos Municípios (ICSM), realizado pelo governo do Estado de Mato Grosso em 2019.

Afirma-se, no referido estudo, que os municípios onde prevalece a pecuária são os menos dinâmicos do Estado e geralmente são os que acabam sendo mais dependentes da economia do setor público e contam com os menores PIB *per capita*, onde os cidadãos convivem com os menores salários médios e os piores indicadores sociais. Já as regiões mais prósperas, segundo o relatório, apresentam melhores indicadores e têm em comum a menor participação do setor público no PIB e uma grande presença dos setores agropecuário (agronegócio) e de serviços.

Essa simples conclusão revela como a busca pelo aumento do PIB ou de outras variáveis relacionadas à renda torna-se uma obsessão e, quando implementada a política de desenvolvimento pelo Estado, acaba sendo entendida como sinônimo de crescimento econômico. Em outros termos, trata-se do desenvolvimento visto como uma derivação quase natural do crescimento econômico, de aumento da renda do indivíduo que passaria a ter acesso a bens e serviços e que, por conseguinte, resultaria em bem-estar (MILLÉO, 2005).

No entanto, os fenômenos relacionados ao desenvolvimento e à qualidade de vida, conforme Sen (2000), vão muito além dessa busca da maximização da renda, da riqueza e do aumento do PIB; se assim for, diz o autor, é o mesmo que considerá-los como um fim em si mesmos. Todavia, para o autor, desenvolvimento está relacionado com a melhoria da vida e da liberdade para se fazer escolhas.

Nosso propósito é demonstrar certa apropriação discursiva desses indicadores em relação ao atraso econômico, às desigualdades existentes entre os municípios e à busca planejada da superação dessas condições, tanto pelo

estado quanto pelos agentes locais, pois, no município de Cáceres, têm sido formulados muitos projetos (o Corredor de Exportação Noroeste e Eixo Sul – Hidrovia Paraguai-Paraná), com a forte retórica do desenvolvimento econômico.

O progresso, a modernização e o desenvolvimento da cidade, ou mesmo da região, para as lideranças políticas locais e principais agentes econômicos, far-se-ão apenas nos marcos mais adequados via industrialização. Entre esses projetos, a criação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) tem alimentado esse discurso.

Como já apresentamos anteriormente (Capítulo 2), o regime brasileiro de ZPEs surgiu com a emergência de se buscar soluções mais solidificadas para a retomada do crescimento, bem como dos problemas regionais no final dos anos 1980²³. Esse instrumento de política industrial tinha como objetivo combater os desequilíbrios regionais, tendo como alvo as regiões periférica do país.

A ZPE de Cáceres teve sua autorização para criação através do Decreto n.º 99.043, em 1990. Assim, conforme dados de Mato Grosso (1993), podemos destacar os principais objetivos da sua implementação, pautada por meio dos seguinte fatores:

- i) Verticalização da economia mato-grossense com uma maior incidência das atividades industriais em seu potencial produtivo;
- ii) Aumento das exportações e agregação de valor nos produtos primários antes de sua efetiva exportação;
- iii) Interiorização do desenvolvimento, atualmente centralizado na região Sul/Sudeste do país, estimulando uma nova organização do espaço econômico nacional;
- iv) Criação de oportunidades de crescimento econômico para os setores produtivos locais; e
- v) Melhoria do nível de vida da população regional.

Fica evidente que seu principal objetivo é a promoção do desenvolvimento socioeconômico, atrelado ao paradigma do progresso e crescimento econômico da região e do estado. Para os administradores públicos (estaduais e municipais) e os principais agentes econômicos, a ZPE significa e/ou representa um

²³ Conforme Egler (1993) e Pacheco (1998), conduzia-se o debate da questão regional por caminhos imprecisos e fragmentados, em decorrência da natureza espacialmente heterogênea do desenvolvimento econômico brasileiro.

instrumento oportuno para atrair inversão produtiva, promover a exportação e a interiorização do desenvolvimento. Em outros termos, representa uma forma de superar as condições econômicas e produtivas tradicionais (extração e comercialização primária) para uma condição econômica e produtiva mais moderna, através da industrialização, para o aproveitamento e agregação de valor em seu potencial produtivo.

Desse modo, instituindo-se um novo modelo econômico,

A escolha do município de Cáceres, é reforçada ainda pela sua necessidade premente de buscar um novo modelo econômico para seu futuro, visto que com os vários desmembramentos que ocorreram ao longo das últimas décadas em um território, onde se localizavam suas terras mais férteis, o município encontra-se hoje sem opção rentável na atividade agropecuária. Diante deste quadro, sua tendência econômica atual é a industrialização e percebe-se que isto ocorrerá cedo ou tarde (MATO GROSSO, 1993, p. 05, grifo nosso).

Sua implementação na cidade sinaliza uma descolagem e/ou passagem da condição de uma sociedade agrária para a sociedade urbano-industrial e, concomitante, um símbolo de superação do atraso, ou seja, de crescimento econômico e uma forma de melhorar as condições de vida da população em geral. Entretanto, é importante apontar a seguinte questão: Quais as condições gerais preexistentes que sustentam o discurso da viabilidade de implementação da ZPE na cidade de Cáceres, no Estado de Mato Grosso?

Assim, passamos para um breve escrutínio.

4.2 As condições gerais preexistentes e o discurso da viabilidade de instalação da ZPE de Cáceres

O fato de trazermos à discussão das condições gerais preexistentes e o discurso da viabilidade da implementação da ZPE em Cáceres²⁴, torna-se algo significativo por dois motivos:

Primeiro, o regime brasileiro de ZPEs, enquanto um instrumento de política econômica industrial, surge como estratégia locacional face ao papel das Condições Gerais de Produção - CGP, pois, nesse espaço de exceção ou

²⁴ A relação entre ZPE e as condições gerais pré-existente no Brasil foi examinada no item 2.4.

privilegiado, para atraírem a atenção das empresas, os governos (estaduais e municipais) oferecem um conjunto de “vantagens” ou um conjunto possível de potencialidades presentes nas localidades/regiões.

Segundo, no contexto local/regional, essa nova política econômica alinha-se ao interesse e prática político-discursiva de determinados agentes ou elite política regional (vinculada ao imaginário desenvolvimentista da promoção da industrialização), como forma de se buscar um processo mais “flexível” de integração competitiva com os circuitos globais de produção.

Todavia, de um modo geral, as ZPEs passaram a se alinhar como um instrumento de mudanças significativa sobre o papel do Estado.

Em termos estruturais, observam-se mudanças significativas no papel do Estado e nas relações comerciais do Brasil com a economia mundial [...] O Estado forte [...] está cedendo lugar a um Estado financeiramente reduzido e descentralizado, com diminuição da força financeira e indutora da União. Isto tem, de imediato, uma implicação no poder da intervenção reguladora do governo Federal no terreno regional [...]. 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. 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 (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Nessa mudança, destaca-se o papel das ZPEs em relação ao enfoque regional, a partir do início os anos 1990, em decorrência do processo de reestruturação produtiva e a ampla abertura comercial/financeira em marcha.

Poter (1999), escrevendo sobre “a vantagem competitiva das nações”, sublinhou que é através da combinação das condições nacionais com as condições intensamente locais que emergem as vantagens competitivas. Embora estejam espalhadas em diferentes pontos dentro de um país, não obstante, os governos estadual e municipal desempenham um importante papel.

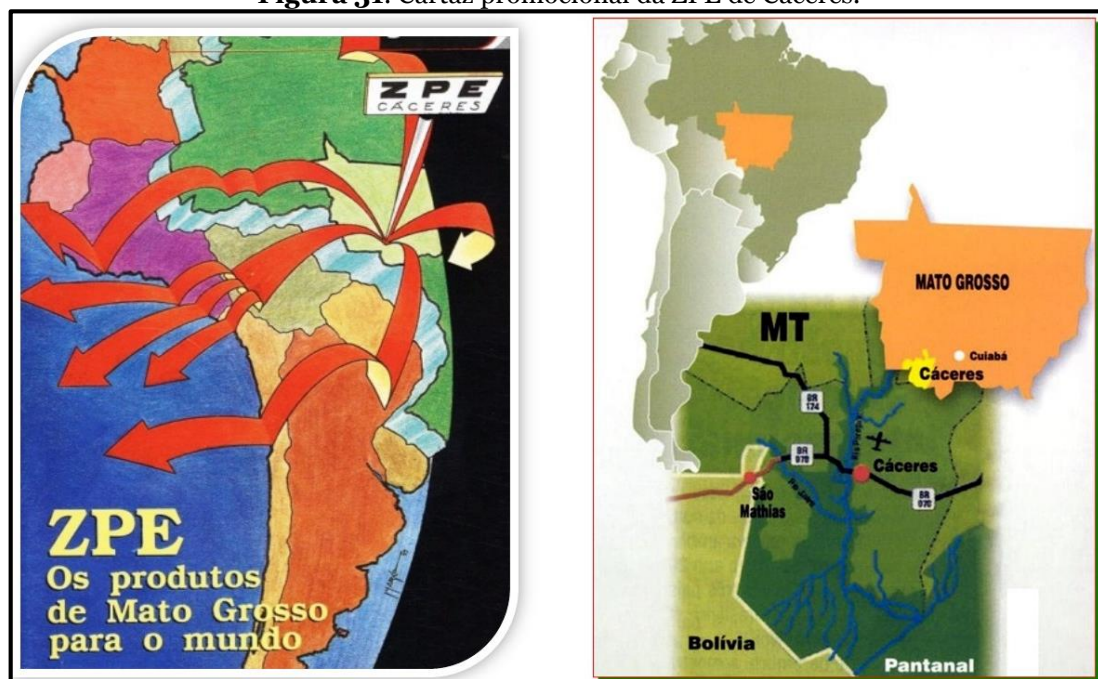
É nesse cenário que as ZPEs vão se tornando uma ferramenta indispensável, abrindo caminho para que as localidades/regiões, a partir de suas vantagens relativas (isenções fiscais, subsídios, créditos, infraestruturas) e no “marketing regional” de suas potencialidades ou CGP, busquem suas próprias

parceiras externas como forma de despolarização econômica, mesmo sobre o risco de um aprofundamento dos conflitos políticos e econômicos regionalizados.

Não obstante, configuram-se também como uma ferramenta discursiva para os gestores públicos (estadual e municipal) e agentes econômicos (sobretudo nas regiões periféricas) como política de desenvolvimento endógeno e inserção aos mercados mundiais.

Nesse sentido, o governo municipal de Cáceres, conjuntamente com o governo Estado de Mato Grosso, alinharam seus esforços para implementarem a ZPE de Cáceres (Figura 31).

Figura 31. Cartaz promocional da ZPE de Cáceres.



Fonte: Adílson Reis, arquivo pessoal.

Esses esforços empenhados pelos governos (estadual e municipal), como já salientamos, estavam vinculados sob uma forte retórica de desenvolvimento econômico associado à política técnico-industrial. Assim, devido à sua localização geográfica privilegiada, no discurso oficial, a ZPE de Cáceres aparece de forma estratégica quanto à política de exportação no Estado. E sua escolha, dessa forma, seria quase que “natural”, intrincado por dois fatores, de acordo com documentos oficiais:

- A cidade é servida por uma malha rodoviária importante no contexto econômico do estado, a BR-174 que liga Mato Grosso até fronteira do Estado de Rondônia; a BR-070, ligação rodoviária com a Bolívia configuram Cáceres como a porta para a futura ligação com o Pacífico, o Corredor de Exportação Noroeste, vai ligar Mato Grosso, saindo de Cáceres, à Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) e, deste ponto até aos portos de Arica norte do Chile, e Callao, sul do Peru, promovendo o escoamento de produtos mato-grossenses para os países asiáticos (MATO GROSSO, 1993);
- Eixo Sul, sendo o último ponto navegável da hidrovia Paraguai-Paraná, favorece o intercâmbio comercial com os países do Cone Sul e o acesso aos mercados europeu e americano, via Oceano Atlântico, através de operações de transbordo para navios no Porto de Nueva Palmira no Uruguai (MATO GROSSO, 1993).

Além disso, esses fatores (localização estratégica), no olhar dos gestores públicos, indicam um forte “potencial econômico” para atração de atividades industriais ligadas à exportação no perfil da ZPE. Somando-se a isso, a escolha de Cáceres entrará em destaque no Estado face aos possíveis impactos da política técnico-industrial do Eixo de Desenvolvimento, tais como: o Corredor de Exportação Noroeste e Eixo Sul – Hidrovia Paraguai-Paraná, contida inicialmente na política de eixos de desenvolvimento e na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Trazendo uma breve discussão, a política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, segundo Egler (1999), apresentava duas vertentes em sua formulação original, quais sejam: a primeira, referente aos principais estrangulamentos dos chamados “corredores de transportes” necessários para reduzir o “custo Brasil”; a segunda, gestada durante o governo Collor através da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), a ideia oficial indicava um mapa com os principais corredores logísticos necessários para vencer os gargalos internos de infraestrutura com vistas a aumentar a eficiência da integração do território nacional na economia mundial.

Contudo, a referida política foi implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi lançado o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, conhecido mais tarde como Programa Brasil em Ação. Segundo Becker (1999), foi uma retomada de uma estratégia territorial nacional, ou seja, orientada para o planejamento estratégico e regional.

A característica mais importante dessa nova modalidade de planejamento estratégico está em privilegiar as articulações relevantes de áreas específicas do território nacional, estabelecidas pelos fluxos de produção e consumo, entre si e com os mercados externos [...]. Serão selecionados segundo a perspectiva de estruturar Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Procurar-se á, também, tirar o máximo proveito das complementaridades cada vez mais relevantes com as economias e os recursos naturais dos países vizinhos [...]. Portanto, dá-se ênfase à integração das diversas economias regionais brasileiras, ao mesmo tempo em que ganha dinamismo o esforço de articulá-las aos mercados internacionais [...] Os eixos são muito mais que uma simples divisão territorial. Seu ponto de partida é a avaliação das relações entre as dimensões produtiva, ambiental e social, identificando ganhos recíprocos nos campos da economia e das transformações sociais. Expressão disso são os nexos entre as mudanças nas condições de vida das populações e a ampliação da renda gerada e do emprego. O imperativo é criar condições para que a interação do país com o mercado externo seja reforçada pela integração maior dos mercados internos, tanto no sentido de equipar para a competição as diversas cadeias produtivas, como de fortalecer o crescimento nacional mediante os efeitos sinérgicos de um mercado de dimensões continentais como o do Brasil (CARDOSO, 2008. p. 36-38, grifo nosso).

A política de eixos de desenvolvimento foi instituída como um instrumento de integração nacional e internacional, bem como de redução dos desequilíbrios regionais, dentro de um agrupamento de projetos de infraestrutura, com o imperativo de integração econômica com foco na vocação e potencialidades das regiões, também para garantir novas oportunidades de investimentos (públicos e privados) e novas formas de abertura econômica com o mercado externo. Nesse sentido, destacam-se sete eixos de desenvolvimento, mostrados no Quadro 9.

Quadro 9 – Principais eixos de desenvolvimento

Eixos de integração nacional
Eixo de integração Norte-Sul: Proposto a fortalecer os meios de transporte destinados ao escoamento da produção agroindustrial e agropecuária dos cerrados centrais – oeste da Bahia, sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o Tocantins e parte do Estado de Goiás. Principais projetos considerados estão o trecho da Ferrovia Norte-Sul e a Hidrovia do Araguaia-Tocantins.
Eixo de integração Oeste: Proposto a consolidar o desenvolvimento das áreas de expansão recene da fronteira agrícola do País, ligando os do Acre, Rondônia Estados de Mato Grosso com os Estados da Região Centro-Sul, passando por Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Principal Projeto é a implementação da Ferronorte e gasoduto Bolívia-Brasil.
Eixos de integração do Nordeste: Voltados principalmente para a recuperação e a expansão da infraestrutura da região, sobretudo na área de transporte.
Eixos de integração Sudeste: Os projetos previstos contemplavam a adequação da infraestrutura da Região, sobretudo reestruturar e adequar a capacidade de rodovias troncais.
Eixos de integração Sul: Intervenções para adequar as malhas rodoviárias de transportes intermodais à melhoria dos eixos de articulação entre as Regiões Sudeste e Sul do País. O

principal Projeto duplicação das BR-116/BR-376/BR-101; investimentos de obra de adequação e modernização dos Portos de Paranaguá e Rio Grande, de navegabilidade nas Hidrovias do Paraná e do Paraguai.
Eixos de integração continental
A saída para o Caribe (integração com os mercados de caribe e Atlântico Norte): Os projetos considerados nesse eixo estavam voltados para a consolidação de rodovias integradoras do País com os mercados do Caribe e Atlântico Norte. O projeto principal era a contemplação da pavimentação da BR-174, entre Manaus (AM) e Caracarái (RR).
A saída para o Pacífico (integração com as fronteiras do Peru e Bolívia): Foram previstos para este eixo estavam direcionados para a consolidação da ligação com as fronteiras do Peru e Bolívia, que favoreceriam a integração com esses países e o futuro acesso terrestre do Brasil a portos localizados no Pacífico. No projeto principal na área rodoviária estavam previstas obras de construção e/ou recuperação em trecho de 350m km de extensão da BR-317 e condições de navegabilidade da Hidrovia do rio Madeira.

Fonte: Egler (1999).

Para o Estado de Mato Grosso, a partir de suas lideranças políticas e empresariais de olho nessa possibilidade de inserção externa devido à condição de zona fronteira internacional com a Bolívia (a partir de Cáceres), com o advento das rodovias como novo eixo de circulação, criou-se com entusiasmo a ideia de uma “saída para o pacífico”. Tais ações serão acrescidas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), surgida durante a Cúpula Sul-Americana de Brasília em 2000, com envolvimento de 12 países da América do Sul.

A IIRSA é uma ação multinacional, multisetorial e multidisciplinar, da qual participam os setores de transporte, energia e telecomunicações, envolvendo aspectos econômicos, jurídicos, políticos, sociais, culturais e ambientais. Um dos aspectos importantes dessa iniciativa deve-se à infraestrutura, compreendida como elemento-chave no processo de integração, sob um princípio de desenvolvimento sinérgico de transporte, energia e telecomunicações para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades (IIRSA, 2019).

O território sul-americano foi dividido em dez áreas, que receberam a denominação de Eixos de Integração e Desenvolvimento, a saber: Eixo Andino, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo de Capricórnio, Eixo Andino Sul, Eixo de Ecudo Guayanés, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo do Sul.

Cada país, dentro de cada eixo, definiu os projetos prioritários de integração que foram hierarquizados em função de uma avaliação qualitativa conjunta sobre suas principais dimensões estratégicas (LAMOSO, 2009).

No tocante aos interesses das principais lideranças políticas e empresariais, do Estado e de Cáceres, os eixos considerados mais importantes foram o Eixo Interoceânico Central e Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná. O Eixo Interoceânico possibilitaria tanto o Estado quanto o município buscar medidas de integração econômicas com os países vizinhos, por vias terrestre, a partir da BR-070, ligando Mato Grosso, saindo de Cáceres, à Santa cruz de La Sierra (Bolívia) e, desse ponto, até os portos de Arica, no norte do Chile, e Callao, no sul do Peru (Figura 32)

Figura 32. Corredor Interoceânico.



Fonte: Motta Pinto (2006).

De fato, o interesse da consolidação desse corredor perpassa por viés integracionista; no entanto, acolhe muito bem o interesse de desenvolvimento do Estado de Mato Grosso, sobretudo no incremento da exportação dos seus produtos (*commodities*) para o mundo.

Segundo Motta Pinto (2006), essa integração de infraestrutura e logística, além de promover a conexão do litoral do Atlântico com o litoral do Pacífico, beneficiaria os custos de transportes, representando para o Estado uma chance de saída para o pacífico, assim aproximando e/ou reduzindo a distância dos

produtos mato-grossenses com os mercados da Ásia, principalmente a China, e do Oeste dos Estados Unidos.

Entretanto, a consolidação e/ou efetivação desse corredor envolve dois problemas.

O primeiro, conforme aponta Lamoso (2009), é em relação às assimetrias (econômicas, sociais, políticas e culturais) existentes entre os países, especialmente no que se refere a priorizar projetos para investimentos e ajustes entre as necessidades nacionais com o objetivo de integração regional. Nesse sentido, tem-se o caso das rodovias bolivianas que não apresentam boas condições de tráfego, além de sua baixa capacidade de endividamento e de atrair investimentos estrangeiros para a adequação de estradas para o transporte de cargas, conforme destaca Motta Pinto (2006). O segundo problema é de cunho socioambiental, pois, de acordo com Lamoso (2009), entre o Atlântico e o Pacífico existe a Cordilheira do Andes e o Pantanal, pois os projetos idealizados envolvem ação de intervenções “estruturadoras”, que resultam em fortes impactos ambientais e sociais.

A Hidrovia Paraguai-Paraná constitui um outro elemento-chave muito importante, conforme as principais lideranças políticas e empresariais que conduzem a escolha de Cáceres para a instalação da ZPE. Esse projeto, que visa transformar os rios Paraguai e Paraná em um importante canal de navegação, seria uma alternativa de baixo custo para o escoamento de produtos até o Oceano Atlântico, não apenas da ZPE, mas de outros produtos do Estado.

Isto, portanto, contribuiria para o desenvolvimento da cidade. Um dos pontos cruciais dessa assertiva está no passado econômico de Cáceres, ligado à navegação do rio Paraguai na passagem do século XIX para o século XX. A reabertura da navegação fortaleceu o discurso em torno da vocação do município com o comércio internacional.

Segundo Cardoso *et. al* (2006), esse sistema fluvial, chamado Paraguai-Paraná, corre em direção ao Sul e atravessa cinco países: Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai, formando uma área (Bacia do Prata) que abrange 1,75 milhão de quilômetros quadrados. Além do mais, forma uma via navegável de 3.442 quilômetros, que se inicia no município de Cáceres, no Estado de Mato Grosso, até Nova Palmira, no Uruguai (Figura 33).

Figura 55 Características Gerais do Corredor do Rio Paraguai

Perfil do Corredor do Rio Paraguai

Condições de navegabilidade

Km	Referência
679	Cáceres- MT ↳ 1,3 m a 2,1 m em 90% do ano (trecho sinuoso)
531	Corumbá- MS ↳ 1,3 m a 2,1 m em 90% do ano
602	Porto- Murtinho-MS
	Assunção- Paraguai
1.630	Buenos Aires (fóz)

Localização e características gerais

▼ Calado ■ Navegável
 ▲ Cota ■ Navegabilidade prejudicada

Nesse sentido, essa via navegável faz um percurso de 2.202 km no rio Paraguai e de 1.240 km no rio Paraná, em um total de 3.342 km, com uma navegabilidade viável em toda sua extensão; embora alguns trechos, como Cáceres-Corumbá, apresentem navegabilidade prejudicada.

No período de cheia (outubro a abril), o nível da água começa se elevar, transbordando (água e sedimentos) para a planície de inundação, abastecendo lagoas e baías. Dessa forma, durante o período das cheias, ocorre a remoção e remobilização de sedimentos da calha do canal, apresentando um nível médio das águas entre as cotas de 1,98 a 5,38 m. Entretanto, no período de estiagem (maio a setembro), o nível da água começa a diminuir progressivamente, exibindo um nível médio entre as cotas de 1,38 a 4,35m. Portanto, o rio vai perdendo sua capacidade de transporte, provocando deposição de sedimentos. Desse modo,

com a diminuição do nível da água e/ou profundidade, provoca-se o aparecimento de geoformas, como banco de sedimentos laterais, centrais e barras submersas no canal fluvial (SOUZA *et al.*, 2012).

Já o trecho de Corumbá (MS) à jusante, o rio é navegável o ano todo, possibilitando o comboio de até 16 chatas (280 m x 48 m). Podemos destacar, conforme afirma Souza *et. al.* (2017), que os principais terminais portuários da hidrovia são: Cáceres I e II, Aguirre, Corumbá, Gravetal, Sobramil, Ladário, Gregório Curvo, Terminal Portuário de Porto Murtinho, e Porto Cimento Itaú Portland S/A (Figura 34).

Figura 34. Principais terminais portuários da Hidrovia Paraguai-Paraná.



Fonte: Brasil, 2010.

Contudo, ao longo das últimas décadas, devido a discussões no âmbito governamental, várias iniciativas foram retomadas para a viabilização e ampliação da capacidade de navegação da hidrovia, por meio dos Eixos e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Com isso, reavivou-se a vocação de Cáceres e com ela uma perspectiva do processo de intercâmbio comercial com os países do Cone Sul, bem como o acesso aos mercados europeu e americano.

No plano inter-regional, com a criação do Mercosul em 1991, a Hidrovia tornou-se um símbolo integracionista, sendo um sistema fluvial estratégico e alternativo para os países membros frente à carência de infraestrutura de transporte.

A partir da década de 1980, a implementação da Hidrovia no rio Paraguai (Pantanal), segundo relatam Cardoso *et. al* (2006) e Souza *et. al* (2017), foi proposta pelo governo brasileiro para o escoamento da produção agrícola (soja, milho e algodão) da região – o plano dessa hidrovia ficou conhecido como “Projeto Internave”, que durou até o ano de 1998.

O escoamento da produção agrícola se inicia com a construção do porto de Cáceres, que entrou em operação em agosto de 1975, planejado para o escoamento de arroz, posteriormente para o escoamento de milho, madeira e derivados de petróleo, com regularidade até 1986. A partir do final dos anos 1980, administrado pela Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobras), foi parcialmente transformado para operar transbordo de grão, especialmente soja, com regularidade até 1998 (ANTAQ, 2019).

Em 2005, outras iniciativas retomaram o debate sobre a implementação da Hidrovia, com os estudos realizados pelo Comitê Intergovernamental, agora ligado à ação de integrar o “Projeto Hidrovia” à IIRSA, como tentativa da implementação da Hidrovia. Entretanto, em função do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA-RIMA), o projeto foi inviabilizado.

De qualquer forma, em 2010, através do Ministério dos Transportes, houve novas discussões sobre o projeto no seminário “A hidrovia do rio Paraguai, o desenvolvimento regional e o PAC 2”, ocorrido na cidade de Corumbá, em Mato Grosso do Sul. Na ocasião, foram debatidas formas de identificar os principais fluxos de carga, mensurar os ganhos econômicos provenientes do uso hidroviário e estabelecer metas para o futuro do modal de transporte. Previu-se, também, investimento para o período de 2011 a 2014 na hidrovia do rio Paraguai, denominado Corredor Hidroviário do Paraguai, para a realização de atividades na dragagem, derrocagem (retirada de pedra) e sinalização de toda a extensão da hidrovia do rio Paraguai, bem como adequação de terminais, conforme salientam Souza *et al.* (2017).

A discussão da implementação da Hidrovia ganha novos contornos na região no seio do Movimento Pró-logística.²⁵ Envolvendo diversas entidades voltadas ao setores agropecuário (agronegócio), industrial e comercial, esse movimento visa articular a implementação e manutenção da infraestrutura de logística (federal/estadual) em Mato Grosso e nos acessos aos portos.

Para Ferreira (2014), duas questões importantes estão envolvidas na concepção desse movimento. A primeira refere-se à articulação dessas entidades com a iniciativa pública/privada para o aceleração dos projetos logísticos de transportes, especialmente o hidroviário, que foram esquecidos ou prejudicados por questões burocráticas e ambientais. O Estado, como um dos principais produtores agrícolas do país, sendo o primeiro produtor de soja, algodão e gado de corte e o segundo produtor de milho, agora com a ZPE, urge por alternativas logísticas de menor custo. Por último e não menos importante, no seio dessa mobilização, entra na pauta a retomada da implementação da Hidrovia Paraguai-Paraná, considerando o potencial logístico da região de Cáceres.

Tais projetos beneficiariam toda a região de Diamantino, São José do Rio Claro e os municípios de Tangará da Serra, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio e Sapezal, entre outras áreas agrícolas. E, visando acessibilidade ao porto, haveria a necessidade de pavimentação da MT-246 e MT-343 do entroncamento com a MT-246 à Cáceres (APROSOJA, 2013).

O novo ingrediente dessa discussão está na transferência do porto localizado no perímetro urbano para a futura Estação de Transbordo de Cargas (ETC), localizada na região de Porto Morrinhos (Fazenda Santo Antônio das Lendas), a 85 km de distância da cidade de Cáceres (Figura 35).

²⁵ Criada em agosto de 2009, o Movimento Pró-logística é composto pela Associação dos Produtores de Soja e Milho (APROSOJA), Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (AMPA), Associação dos Criadores de Mato Grosso (ACRIMAT), Organização das Cooperativas Brasileiras em Mato Grosso (OCB/MT), Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (FAMATO), Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso (FIEMT), Sistema Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso (FECOMÉRCIO/MT), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso (CREA/MT), Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM) e Instituto Ação Verde.

Figura 35. Localização e futura instalação da Estação de transbordo de Cargas (ETC).



Fonte: Aprosoja (2013); Ferreira (2014).

A principal narrativa desse movimento, em relação à transferência do porto da cidade para a região Porto Morrinho, envolve um projeto (em fase de estudo) logístico rodo-hidro-ferroviário²⁶ ambicioso para a região Sudoeste, a ferrovia Cuiabá-Porto Velho, além da tentativa de excluir a navegação da parte mais sinuosa do rio Paraguai. Tais iniciativas foram firmadas na parceria público-privado estabelecida com os fazendeiros da região, através da qual propuseram o asfaltamento do trecho de 85 km entre a BR-070 e o Porto Morrinho, conforme destaca Ferreira (2014).

Entretanto, no geral, a implementação da Hidrovia tem sido ponto de discórdia por diversos segmentos, como Órgãos oficiais do meio ambiente (ZUBAIB, 2007); ONGs ambientalistas (WWF, 1994); Comunidades ribeirinhas (Silva *et. al.* 2004; LEÃO *et. al.* 2013) e comunidades técnico-científicas (CARDOSO *et. al.* 2006; SOUZA *et. al.* 2017), uma vez que o rio Paraguai é o principal canal de escoamento do Pantanal.

A rigor, qualquer forma de intervenção, como proposto no trecho entre Cáceres-Corumbá, que envolva dragagens (para remoção de sedimentos em pontos críticos), retirada de rochas do leito, alterações no curso através da retificação do canal para possibilitar o grande tráfego de comboio de barcas durante 24 horas por dia em todo ano, comprometerá a função reguladora

²⁶ Segundo Ferreira (2014), atender a ferrovia Cuiabá-Porto Velho, que se encontra em estudo até o porto de Morrinhos (Santo Antônio das Lendas) ou até São José dos Quatro Marcos.

pantaneira, como o retardamento e o escoamento da água,²⁷ fundamental para a manutenção da complexidade paisagística e da biodiversidade do Pantanal.

Em resumo, fica evidente que em tais projetos, devido ao fato de seus processos de consolidação estarem cercados de incertezas, existe um jogo político-discursivo e ideológico encabeçado pelas principais lideranças políticas e empresariais mato-grossenses, pois estes enxergam nesses empreendimentos um importante eixo continental de integração (política, social e econômica) e alternativa para o escoamento de produção de grãos e de outros produtos do Estado, a partir do porto de Cáceres.

Este é um grande momento para o Estado de Mato Grosso. O simples fato de o Governo ter encarado de frente a construção da Zona de Processamento de Exportações (ZPE), e a navegação pelo Porto de Cáceres, já vai garantir competitividade pra todo o Estado, e em especial para a região Sudoeste e Oeste. O Estado transporta a maioria da sua produção pelas rodovias, para quem está há cerca de 2 mil quilômetros dos portos, isso significa perder competitividade. Além disso, a hidrovia se mostra uma opção de baixo custo, e com sustentabilidade por conta da diminuição de emissão de gases poluentes (FÁVARO, Carlos – Vice-Governador, 2016, grito nosso).

As ZPEs enquanto forças de enunciação nas falas dos sujeitos políticos, como se observa, sempre estão presentes em suas narrativas associadas à “condição preexistente” (Porto, Hidrovia, modal rodoviário) ou potencial exportador da região. Dessa forma, essa condição preexistente vai servir também como elemento primordial para sustentar a ação político-discursiva e ideológica para a implementação da ZPE em Cáceres, pautada através de diferentes estratégias discursivas, como no desenvolvimento econômico e integração econômica do estado e da região ao mercado externo.

A escolha de Cáceres para a construção da zona aduaneira (ZPE) deve-se à localização estratégica, que possibilita o transporte dos produtos via Oceano Pacífico. A instalação faz parte de uma estratégia que busca desenvolver a região, importante para a integração dos países da América do Sul. A Bolívia tem interesse

²⁷ Essa função reguladora ocorre devido à própria característica geomorfológica e complexidade hidrológica, como a sinuosidade dos canais, a bifurcação (braços), o transbordamento da água, a baixa declividade, a presença de vegetação aquática em superfície e o refluxo, que ocorrem na foz de alguns afluentes, conforme destaca Souza *et al.* (2017).

em alcançar o Oceano Atlântico e a passagem é por Mato Grosso, que conta com a hidrovia do Rio Paraguai-Paraná como um facilitador para a esta integração” (TOMCZYK, Ricardo – Secretário de Estado de desenvolvimento Econômico de Mato Grosso, 2017, grifo nosso)

A partir do ano de 2016, no governo de Pedro Taques, com a retomada político-discursiva e ideológica da ZPE na cidade, toda uma agenda estratégica foi articulada para a reativação do porto de Cáceres, quando foram anunciados novos estudos técnicos sobre a disponibilização do Porto Fluvial e a viabilidade da Hidrovia, sobre a reponsabilidade da Associação Pró-Hidrovia Paraguai-Paraná (APH), entidade ligada aos produtores rurais da região oeste.

Segundo o presidente da Associação, Vanderlei Reck Júnior:

Nós, da associação, estamos muito satisfeitos por participar desse momento, em que um governo sério tem essa visão de ajudar a abrir todas as fronteiras ao comércio. Ficamos esperando um projeto futuro de navegação em Santo Antônio das Lendas, sendo que podíamos aproveitar a estrutura portuária já existente em Cáceres e iniciar a navegação (MATO GROSSO, 2016. p. 2).

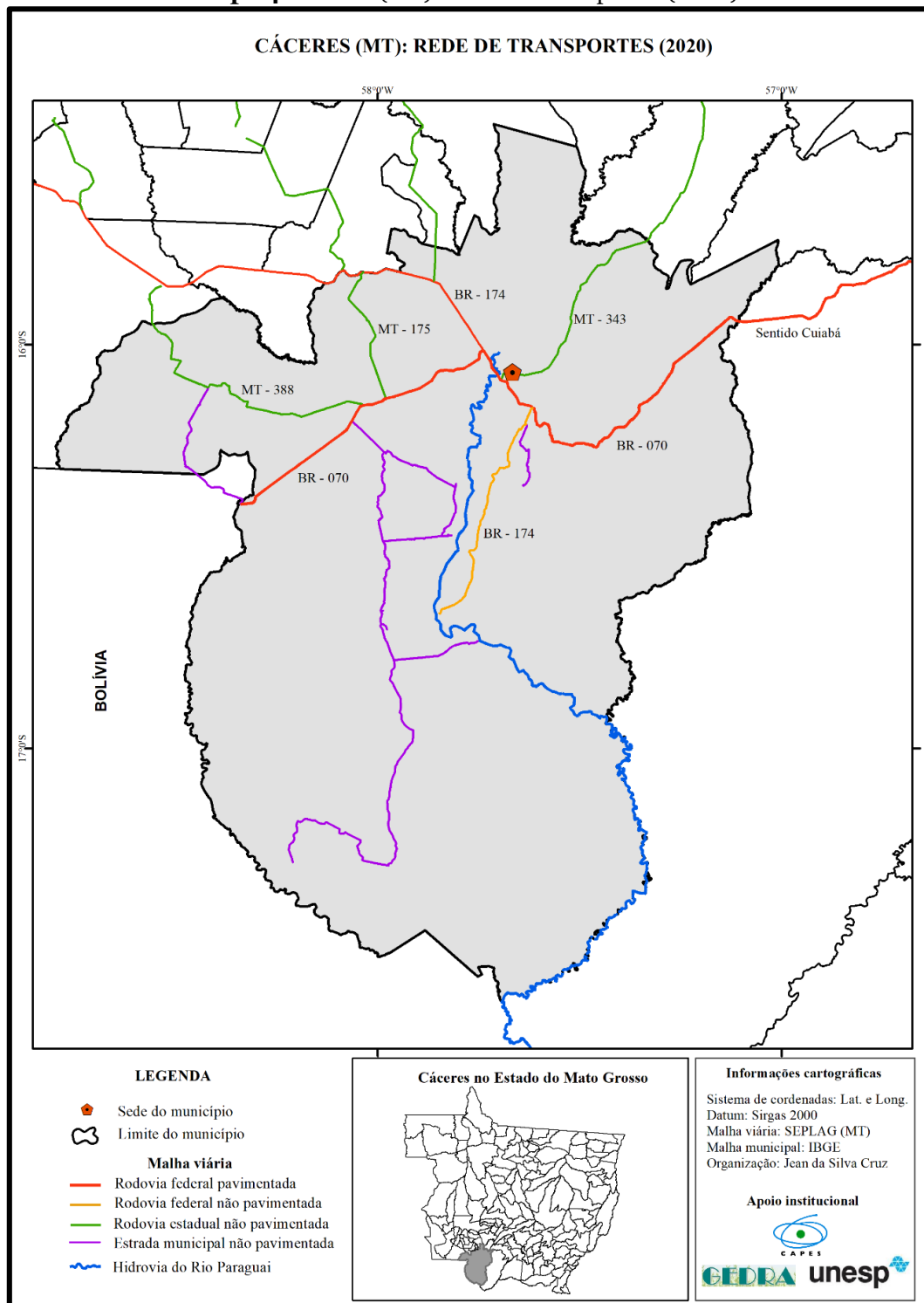
A reativação do porto calha muito bem ao interesse do setor exportador mato-grossense voltado para o agronegócio. Desde 1998, o porto estava sendo administrado pela Companhia Mato-Grossense de Mineração (MATEMAT), que operou até 2012. Em 2019, com essa nova agenda político-discursiva e ideológica diante da retomada da ZPE, o governo em exercício (Otaviano Pivetta/PDT), a partir da assinatura Termo de Cessão de Uso, anunciou uma gestão compartilhada com o município de Cáceres, prevista a concessão à iniciativa privada, com objetivo de ampliar o escoamento. Com a emergência da criação da ZPE, no contexto dessa nova agenda por parte do governo estadual, reacenderam as expectativas sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná e o eixo Pacífico como importante eixo rodo-hidroviário.

Desse modo, a “*condição geográfica privilegiada*” da cidade, o Corredor de Exportação Noroeste, o eixo Pacífico e a idealização como um ponto navegável da hidrovia Paraguai-Paraná estão sempre presentes nas narrativas políticas oficiais e não oficiais, agregando, assim, suporte material-simbólico ao discurso

através dessa potencialidade imediata ou vocação do município, colocando-o como favorável à instalação de uma ZPE.

Porém, atualmente, o projeto ainda continua em fase de implementação rodeado de incertezas, sobretudo no que diz respeito à logística e/ou infraestrutura de transporte, como demonstra o Mapa 4.

Mapa 4. Cáceres (MT): Redes de transportes (2020).



Fonte: Cruz (2020).

O município de Cáceres conta com rodovias (federal e estadual) em razoável estado de conservação com total dependência da BR-174, que não é duplicada. Entretanto, não há presença de ferrovias nem aeroporto com voos domésticos regulares, dependendo completamente do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, em Várzea-Grande, a 215 km de distância; além da Hidrovia Paraguai-Paraná dentro do Estado, que, como mencionado, não é utilizada por estar em fase de implementação.

Destarte, não basta a localidade/região apresentar vocação ou potencialidade para exportação; devem também oferecer CGP adequadas (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos internacionais), ligadas diretamente com o processo de produção e circulação. Helson Braga, então presidente da Associação Brasileira de Zona de Processamento de Exportações (ABRAZPE) e principal expoente do programa brasileiro de ZPEs, ressaltou que localidades/pouco desenvolvidas utilizadas como critérios para criação de ZPEs é a causa mais comum para o insucesso desse instrumento (BRAGA, 2011).

Diante dessas “condições” ou fatores locais estratégicos como suporte material-simbólico discursivo sob à articulação de suas elites regionais, entidades não governamentais, gestores públicos (prefeito municipal) deputados (federais e estaduais), senadores e o próprio governo federal, vem se construindo uma prática político e ideológica desenvolvimentista através da implementação de ZPEs. Nesses termos, quais são os agentes envolvidos e os papéis desempenhados no projeto de instalação da ZPE de Cáceres? E como, ao longo do seu processo de implementação, a ZPE tem sido utilizada como suporte do discurso político na promoção do desenvolvimento regional via industrialização?

4.3. A dimensão político-discursiva: a ZPE de Cáceres através dos agentes

Segundo nos apresenta Castro (1992), sendo o espaço nacional organizado e produzido historicamente e politicamente, as condições particulares do espaço oriundas desse processo implicam em um sistema político regionalizado, com relações externas e internas específicas. A região, nesse sentido, vai se constituir por excelência na escala de análise do fato político de base regional, pois, enquanto produto das diferenciações do processo de produção do espaço,

constitui-se na base territorial para a expressão do fato político. Daí, segundo a autora, deriva a necessidade de se compreender as disparidades ou clivagens socioeconômicas como um *produto político* e como um *fato da política*.

Essa assertiva nos leva a reconhecer que as disparidades espaciais não decorrem apenas da distribuição espacial desigual dos recursos no território, mas também dos desníveis ou desigualdade regionais que resultam das ações e/ou decisões políticas.

Com o avanço do capitalismo e o aprofundamento das desigualdades regionais criou-se um fato político novo, diretamente vinculado à questão da distribuição territorial das benesses do desenvolvimento econômico, que exige resposta específica (CASTRO, 1992. p. 38).

O fenômeno do desenvolvimento econômico integra de forma distintiva e seletiva o sistema produtivo no território, implicando na distribuição espacial desigual das benesses. Na esfera regional, entre os agentes sociais concretos, ou agentes regionais, se estabelece uma articulação de jogo de interesses políticos para acessar benefícios, sejam eles coletivos ou de grupos específicos, o que influencia na tomada de decisões. Nesse sentido, a região vai se constituindo enquanto suporte territorial da ação político-discursiva e ideológica (DUARTE, 1988; CASTRO, 1992; BECKER, 2004; CHARAUDEAU, 2006 e 2013; ALBURQUERQUE JÚNIOR, 2011).

Cabe destacar o papel da política, considerando que o Estado como facilitador da expansão do capital pode apoiar as elites ou agentes locais, por meio de alianças ou simplesmente cooptando-as. Tais elites ou agentes locais pressionam o Estado, reivindicando respostas ou medidas políticas específicas, sejam elas sociais ou culturais; todavia, em muitos casos, a superação do atraso econômico pode constituir-se em uma bandeira de reivindicação. O discurso torna-se uma questão importante, atravessando todas as dimensões do fenômeno político, com o objetivo de alcançar um fim (CASTRO, 1992; CHARAUDEAU, 2006; 2013)

Nesse contexto, a figura do político vai se tornar uma peça-chave essencial, uma vez que o mesmo se encontra diante da sua base eleitoral e, como integrante do segmento da elite política regional ou local, atua enquanto interlocutor e

agente legítimo da política estadual, regional e federal, alinhando o discurso a interesses ideológicos (CASTRO, 1992; DUNDES, 2001).

O discurso político, segundo Charaudeau (2006 e 2013), que também busca para o sujeito político o exercício de um poder, constitui o lugar dos jogos de máscaras que envolve a relação entre linguagem, ação e verdade, conforme o princípio de influência. O sujeito político sempre quer trazer o outro para si, para que esse outro pense, diga ou aja segundo sua vontade (TELES, 2017).

Porém, existem dois eixos que vão resultar, dialeticamente, em dois tipos de atividade no contexto regional: 1) o dizer político, que é o debate de ideias no amplo espaço público, o qual é o lugar da troca de opiniões e 2) o fazer político, que é o campo onde se tomam as decisões. Todavia, o sujeito político pode se encontrar em situação de enunciação, tanto fora da governança (quando é candidato a uma eleição e quer acessar o poder), quanto dentro da governança (quando exerce algum mandato ou ocupa alguma pasta nas diferentes escalas de governo).

Destarte, suas ações incidem nas diferentes estratégias discursivas na instância comunicacional – política, espaço público e mídia. Em outras palavras, é na instância comunicacional (conforme sua situação de enunciação) onde é definida a finalidade do discurso político, ou seja, o sujeito político vai agir e se comunicar a partir de diversas palavras ou estratégias discursivas – quando candidato a uma eleição, usa à sua disposição a palavra de futuro, a palavra de compromisso e a palavra de promessa; dentro da governança: a palavra de justificação, a palavra de decisão etc. (CHARAUDEAU, 2006).

A mídia, sobretudo o jornal impresso, constitui uma instância comunicacional por excelência, utilizada pelos políticos. Por ser uma área feita de palavras, de gráficos, de desenhos e por imagens fixas, trata-se não apenas de um veículo de comunicação, informação, divulgação, emissão da opinião pública ou meios de ação de poderes, estatais e privados, mas os jornais desempenham uma ação no sentido de construir, no tempo e no

espaço, um discurso²⁸ (CAMARGO, 1971; ALVES, 2001; CHARAUDEAU, 2013).

O uso político da imprensa ou jornais periódicos nos remete não apenas a enxergar os confrontos discursivos de natureza político-partidária, mas, conforme enfatizam Alves (2001) e Charaudeau (2013), constitui um espaço de propagação entre diferentes tendências político-ideológicas. Além disso, lança-nos para compreender uma lógica simbólica, na qual os indivíduos regulam suas trocas sociais, constroem as representações dos valores atrelados às suas práticas, produzindo sentido e criando e manipulando signos.

Por fim, essa instância comunicacional (informação, manipulação) tem por natureza e/ou vocação participar da construção da opinião pública. Ademais, serve como um espaço da propagação do discurso político por meio de diversas palavras ou estratégias discursivas, em um jogo de construção de significado ou melhor, na construção de uma visão e sentido de mundo.

A partir dessas considerações, queremos dar destaque ao papel e à ação de agentes sociais concretos, ou melhor, de representantes da elite política cacerense no contexto da implementação da ZPE, que associam esse instrumento de política industrial a todo um discurso desenvolvimentista, isto é, a industrialização como principal forma de promoção do desenvolvimento econômico da cidade e região. Tal apontamento será evidenciado por meio da pesquisa e análise de matérias e notícias veiculadas em jornais impressos locais, possibilitando mostrar o predomínio do imaginário desenvolvimentista dos agentes regionais, igualmente não escondendo os interesses locais de se relacionar diretamente com o mercado mundial.

A emergência desse discurso se inicia no final dos anos 1980, com a proposta de implementação das ZPEs no Brasil. Idealizada durante o governo José Sarney, tinha como objetivo modificar o panorama industrial brasileiro, sobretudo do Nordeste, conforme o pronunciamento do então presidente no ato da instalação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação:

²⁸ O discurso possui um suporte histórico, geográfico e institucional. Desse modo, entende-se as práticas discursivas como “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa” (FOUCAULT, 2009, p. 133).

Mas, antes de viajar, eu quis que nós pudéssemos instalar este Conselho e, ao mesmo tempo, aprovar as primeiras Zonas de Processamento de Exportação. Eu considero este um momento histórico. Representa uma nova etapa no processo industrial brasileiro. E, sobretudo, no processo do desenvolvimento do Nordeste, que passa a ter, agora, um novo instrumento para que possa usufruir de todas as suas potencialidades. A nova política industrial tem aspectos extremamente importantes e modernizadores para o nosso País. Mas essa política industrial não se completaria se nós não a completássemos com a nova etapa da abertura do Brasil para a área de exportação, incorporando regiões que hoje estão afastadas deste processo. E incorporando-as de uma maneira atualizada, moderna, como competitivamente se faz hoje em todo o mundo (SARNEY, José, 1988, grifo nosso).

Essa “nova política industrial” estabelecida em um contexto socio-histórico de se buscar soluções sólidas para a retomada do crescimento, como destacado, representaria também não apenas uma nova etapa da abertura brasileira ao mercado externo de forma moderna e competitiva, mas, segundo José Sarney, constituiria um instrumento de distribuição de riqueza e de interiorização do desenvolvimento para outras regiões brasileiras.

O estabelecimento de uma legislação básica, Decreto-lei n.º 2.452/1988, que recebeu nova redação na Lei n.º 8.396/1992, deu impulso à criação e expansão de ZPEs no Brasil. Desse modo, incorporou as regiões menos desenvolvidas, assim servindo como instrumento de combate ou redução dos desequilíbrios regionais.

É o poder Executivo autorizado a criar, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas de Processamento de exportações (ZPE), sujeitas ao regime jurídico instituído por esta lei, com a finalidade de reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, Decreto-Lei n.º 8.396/1992, Art. 1º).

Caracterizada enquanto “área de livre comércio”, estava destinada à instalação de empresas para a produção de bens a serem comercializados de forma exclusiva com o mercado exterior. Logo, aos poucos, esse instrumento foi se ajustando aos interesses e necessidades da política interna e externa brasileira,

em resposta ao processo de inserção de forma competitiva no cenário internacional. No plano externo, visava-se atrair inversão produtiva (sobretudo estrangeira) e movimento de capitais em localidade/região que apresentassem algum tipo de potencial para exportação e, no plano interno, buscar soluções para a redução das desigualdades econômicas entre os estados e regiões.

Destarte, uma política econômica industrial de resposta regionalizada começa a se desenhar, tendo o Estado brasileiro como principal agente indutor, conjuntamente com os governos estaduais e municipais, fazendo, desse modo, emergir disputas regionais.

Esse instrumento vai se ajustando aos interesses das elites locais de se relacionar diretamente com o mercado mundial. Além disso, as localidades/regiões, “utilizando a ZPE”, ganham situação privilegiada em relação ao restante do território nacional em decorrência dos subsídios cambiais e fiscais, contribuindo para o aprofundamento dos acirramentos locais e regionais.

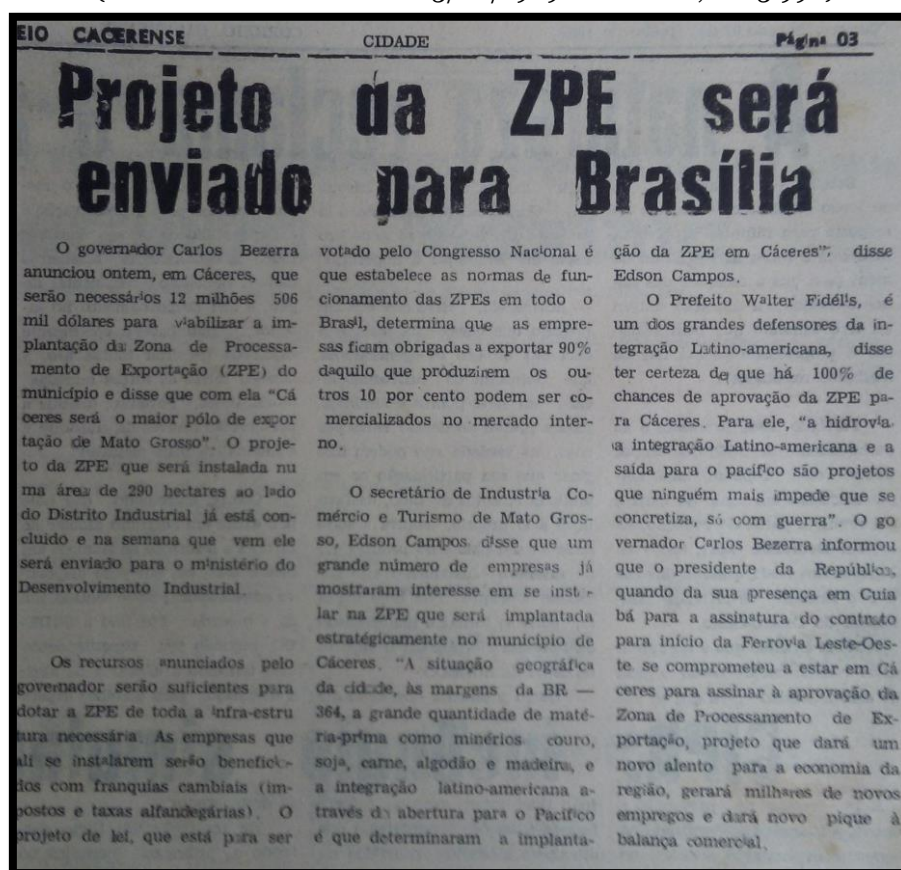
A partir do delineamento dessa “nova política industrial”, somada aos problemas regionais brasileiros, e de olho na possibilidade de ligação com o mercado externo, inicia-se uma corrida por parte das localidades/regiões conjuntamente com seus parlamentares ou representantes, com proposições, apresentadas à Câmara de Deputados, para criar ZPEs em seus territórios (item 2.4).

Diante dessa possibilidade de se transformar em um polo de desenvolvimento no Estado, a criação de uma ZPE em território cacerense veio então se somar aos interesses da elite ou agentes locais, sendo destaque na capa do jornal “Correio Cacerense”, um dos principais veículos de comunicação da cidade.

O projeto que vai criar algumas ZPEs – Zona de Processamento de Exportação, em pontos estratégicos do País, com Cáceres sendo beneficiado, será definido ainda no decorrer desta semana com a assinatura de autorização a ser dada pelo Presidente José Sarney. [...] é torcer para que o sonho possa tornar-se uma realidade, e Cáceres seja transformada em Zona Franca” (JORNAL CORREIO CACERENSE. Ano XXII n.º 3.730, 13/03/1988. Título da Capa: Sarney vai assinar o Projeto para a ZPE, grifo nosso).

Na eminência da assinatura do decreto oficial que estabeleceria o marco legal e a autorização para a criação de algumas ZPEs no Brasil, vivia-se na expectativa, por parte das lideranças políticas e do empresariado local da cidade de Cáceres, de se beneficiar com essa nova medida política (Figuras 36, 37 e 38). No entanto, haveria necessidade de um projeto de articulação política que endossasse um discurso de que a cidade apresentasse a exigência mínima para a instalação da ZPE, isto é, mostrar o seu potencial ou vocação para exportação.

Figura 36. Comunicando a população sobre o envio do projeto da ZPE para Brasília (Jornal Correio Cacerense. 03/06/1989. Ano XXIII, N.º 3.990).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 37. A impressão de Sarney sobre o Projeto da ZPE
(Jornal Correio Cacerense. 04/06/1989. Ano XXIII, N.º 3.991).



Fonte: Arquivo Público Municipal (2017).

Figura 38. Expectativa sobre a implementação da ZPE de Cáceres
(Jornal Correio Cacerense. 23/07/1989. Ano XXIII, N.º 4.018).



Fonte: Arquivo Público Municipal (2017).

Isso ocorreu quando o então deputado federal Ubiratan Spinelli, do Partido da Frente Liberal (PFL), apresentou sua proposição à Câmara dos Deputados – o Projeto-Lei n.º 3.725, 1989, solicitando aprovação para efeito da criação da ZPE em Cáceres. Entre as principais justificativas apresentadas pelo então deputado, destacam-se:

- Posição estratégica de articulação com a economia latino-americana;
- Distante 210 km de Cuiabá, pela BR-070, Cáceres é, hoje, um importante polo econômico da região Oeste do Estado de Mato Grosso;
- Grande parte do contingente populacional do município (21%) é proveniente de fluxos migratórios: pessoas vindas, principalmente da Região Sudeste, à procura de alternativas econômicas mais rentáveis.
- A cobertura vegetal da região é de grande importância econômica. As florestas virgens estão povoadas de significativa variedades (sic) de árvores que fornecem madeira de lei para exportação ou para utilização como matéria prima das

serrarias locais. Além da existência de um bem instalado Distrito industrial, o município de Cáceres oferece um grande potencial de matéria prima (madeira e alimentos) que podem ser processados, no município, evitando-se a sua exportação in natura.

- A infraestrutura de Cáceres já é bastante significativa nos setores de: **Energia:** o município faz parte do Sistema Interligado da CEMAT e tem cerca de 69% de sua população atendida com eletricidade. **Transporte:** com a implantação no município da 7ª Residência Rodoviária do Dermat. A rede rodoviária de Cáceres cresceu sensivelmente. Hoje, o município é servido pela BR-070 e BR-174 e por várias rodovias estaduais. Em relação ao **transporte fluvial**, o Rio Paraguai e seus afluentes (Sepotuba, Jauru e Cabaça) constituem importante via de escoamento da produção do município. **Armazenagem e abastecimento:** O município possui 4 grandes unidades armazenadoras, com capacidade para 13 mil toneladas.

A justificativa do referido Projeto foi logo engrossando o coro em relação ao perfil ou potencial da cidade, destacando sua posição considerada estratégica e afirmando que a mesma cumpria todas as exigências de infraestrutura mínima, como energia, transporte rodoviário, fluvial, oferta abundante de matéria-prima, mão de obra e disponibilidade da área destinada a sediar a ZPE.

O Projeto também apresentava uma iniciativa de interesse regional bem específica, que era a de derrubar uma restrição legal representada pela Lei n.º 7.792, de 4 de julho de 1989, que limitava para 10 o número de ZPEs a serem instaladas no território brasileiro, que veio a ser derrubada somente por meio da Lei n.º 8.015 de 1990, que ampliou esse número para 14, o que viabilizou a criação da ZPE de Cáceres naquele mesmo ano.

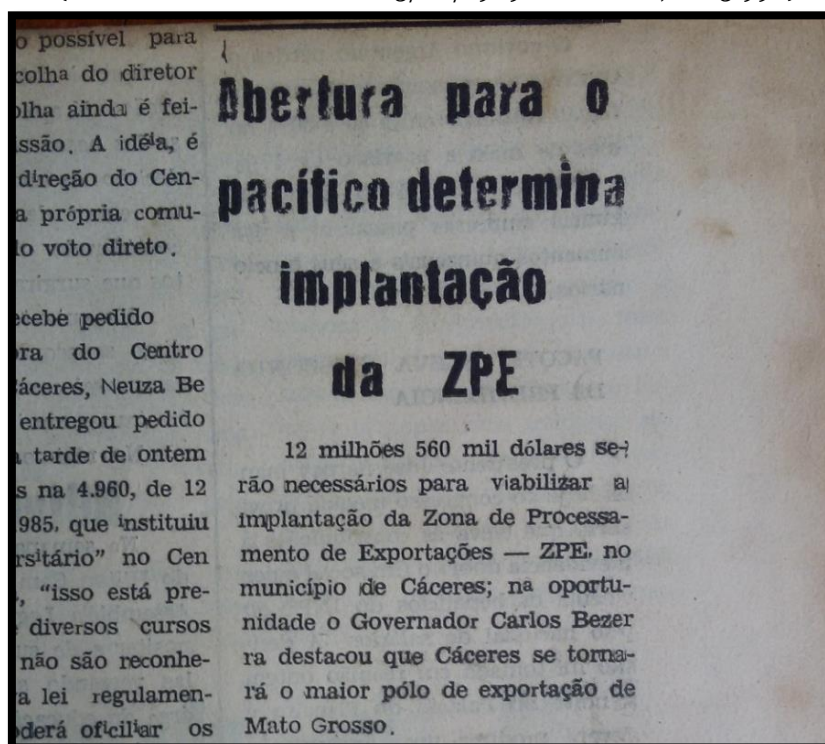
A ação do deputado Spinelli reacendeu ainda mais as expectativas do projeto político industrial, e o sonho da elite política regional poderia se tornar realidade. Por outro lado, a proposição de criação da ZPE em Cáceres apresentada à Câmara dos Deputados trouxe à tona a expectativa de se criar um porto aduaneiro na cidade para viabilizar a sonhada “saída para o Pacífico”.

Precisamos de uma saída de emergência para o Oceano Pacífico, porque pelo Atlântico já temos diversas saídas para exportações, à qual seria resolvida com a criação de um porto aduaneiro em Cáceres, que serviria para abastecimento e troca de mercadorias com os países da América do Sul - Bolívia, Paraguai, Argentina, Chile, Uruguai e outros. Inclusive, queremos enfatizar que efetivamente há necessidade da ZPE e Cáceres, pois, já existe até a formidável soma de US\$ 8 milhões de dólares, efeito de convênio efetuado entre os governos do Brasil e da Bolívia, para concretização de asfaltamento Cáceres - San Mathias e de

construção de uma ponte próxima a esta cidade boliviana, de onde se partiria para cidade de Arica, no Chile, encurtando consideravelmente a distância, que seria uma solução plausível e viável vindo a diminuir o custo final dos produtos brasileiros a serem exportados. Assim, teríamos uma saída pelo Pacífico, em direção à costa oeste dos Estados Unidos, a qual também nos aproxima mais rapidamente com Japão, sudeste Asiático, e do Oriente Médio. Não queremos ficar tão somente, como querem alguns, com as saídas pela Atlântico, O que nos poderia prejudicar futuramente (SPINELLI, Ubiratan. Projeto de Lei nº3.725, 1989, grifo nosso).

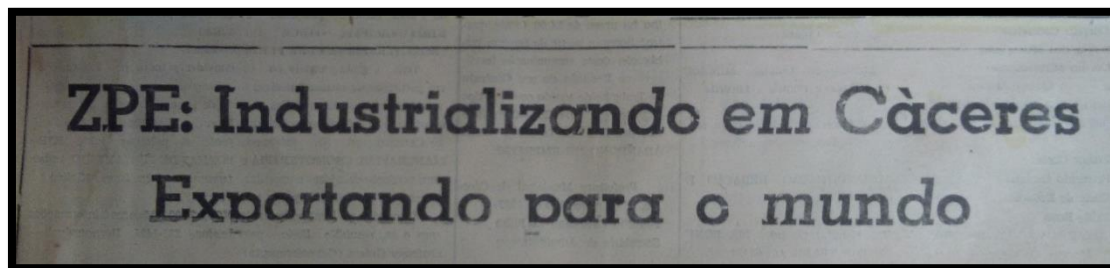
A ZPE passa a ser um símbolo não apenas do progresso da região, mas contribuiria para se construir um rota alternativa com oceano Pacífico, possibilitando uma articulação econômica com os países Sul-americanos, países da Europa, Japão, Sudoeste Asiático, Oriente Médio e o Oeste dos Estados Unidos. Assim, começa-se a construir todo um discursivo de que a ZPE representaria um símbolo de articulação econômica da cidade com o mundo (Figuras 39; 40 e 41).

Figura 39. Abertura para o Pacífico e a ZPE
(Jornal Correio Cacerense. 03/06/1989. Ano XXIII, N.º 3.990).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 40. Cáceres exportando para o mundo
(Jornal Correio Cacerense. 22/11/1989. Ano XXIV, N.º 4.083).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 41. A ZPE de Cáceres na América Latina
(Jornal Correio Cacerense. 09/03/1990. Ano XXIV, N.º 4.135).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

A proposição finalizava ressaltando a importância social da criação do empreendimento e realçando “o desejo manifesto da população local” por sua aprovação. Percebe-se, portanto, um jogo de forças que parte de diferentes discursos, pois, como salientam Freitas *et. al* (2013), os discursos expressos em um texto compõem propriamente um discurso ao mesmo tempo uno e múltiplo e, no âmbito da formulação de uma política ou projeto político, os interesses dos agentes envolvidos se despontam em uma correlação de forças.

O projeto de política industrial, dessa forma, ao nível do discurso político, emana como uma força de verdade de ordem transcendental, ou seja, como se o projeto manifestasse o desejo ou vontade de toda a população; embora representasse interesses bem específicos dos agentes ou representantes da elite política cacerense, como se pode verificar no Jornal Correio Cacerense:

O senador Márcio Lacerda, o deputado estadual José Lacerda Filho (Zezinho) e o prefeito Antônio Fontes, que têm se empenhado à luta da instalação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) no território cacerense, ganharam mais um aliado. Trata-se do deputado federal Ubiratan Spinelli (PFL), que contactou durante toda a semana passada com o prefeito Antônio Fontes, colhendo subsídios para levar a câmara federal matéria acentuando a urgência da instalação da ZPE, uma saída visível para os problemas econômicos da região Oeste. Antem ontem, durante o Programa A voz do Brasil, editado pela empresa brasileira de notícias, o deputado pefelista fez um brilhante pronunciamento, alertando para as perspectivas concretas de desenvolvimento de toda a região Centro-Oeste, através do corredor de exportação, que os parlamentares cacerenses (José Lacerda e Márcio Lacerda), bem como o prefeito Antônio Fontes tanto querem.

Spinelli que fez o pronunciamento na tribuna da câmara, transmitida posteriormente para todo o país através do programa, também frisou que estava se incorporando à luta desencadeada pelos parlamentares citados e pelo população em geral que quer ver materializado esse sonho, por que o alcance desenvolvimentista a ser verificado pela instalação da ZPE tornar-se-á retumbante não só especialmente a região de Cáceres, mas para todo o país. Uma vez que projeto da ZPE que se encontra em tramitação nos organismo federais, viabilizará o retorno à navegabilidade do rio Paraguai, no setor rodoviário, tornará Mato Grosso mais próximo dos países da Europa oriental e do Japão.

Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres, 2017.

A instalação da ZPE em território cacerense vai se constituindo em uma *bandeira de luta* e todos os esforços, ações e articulações políticas vão sendo desenhados para que esse *sonho se materialize* (Figura 42). Assim, essa bandeira de luta, enquanto uma articulação de jogo de interesse político específico, vai se incorporando a uma ação político-discursiva de jogo de interesse geral.

quais 25 de Mato Grosso e 10 enviados como reforço por Goiás e Brasília, pecuária e pessoas fiscais. Segundo suas estimativas, pelo menos em todo o País, visto a combater os sonegadores de impostos.

Lacerda trabalha para que Cáceres se torne ZPE

O Ministro da Indústria e Comércio já deu parecer favorável ao presidente da República, José Sarney, baixar o ato de criação das ZPE's (Zona de Processamento de Exportação) no Brasil, entre os quais o município de Cáceres está incluído como prioridade.

A informação é do deputado José Lacerda que explica sobre a ZPE: — Não é uma zona franca. É um ponto

blema seria em parte solucionado.

As características de Cáceres são propícias a ZPE, já que o município está localizado na fronteira com outro país latino-americano, e é um terminal intermodal, ou seja, tem rodovia, hidrovia, linha aérea e até mesmo uma ferrovia está sendo cogitada. Estes fatores são suficientes para escoamento da produção industrial da ZPE.

Qualquer cidadão pode investir na ZPE, seja o capital nacional

envolvimento a toda nação brasileira".

Atualmente, a possibilidade da criação da ZPE é de 70%. Assim mesmo, Lacerda e outros políticos estão se mobilizando para que o presidente da República baixe o ato o mais rápido possível. Em Cáceres, todas as entidades representativas, inclusive associações de boirotos, já enviaram telex ao presidente. Na Assembléia Legislativa, foi aprovado um documento também enviado

Figura 43. Deputado Spinelli manifestando sua luta pela ZPE (Jornal Correio Cacerense. 04/05/1989. Ano XXIII, N.º 3.764).



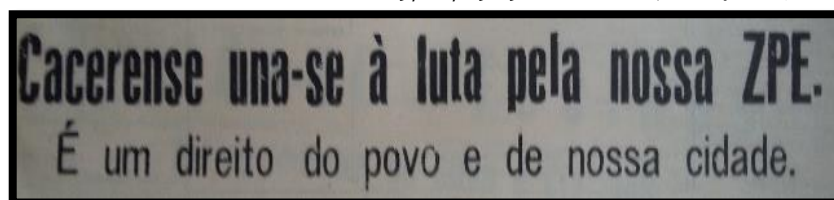
161

Figura 44. Ordem Maçônica seu apoio pela ZPE
Jornal Correio Cacerense. 09/10/1989. Ano XXIV, N.º 4.060).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 45. Sociedade cacerense na luta pela ZPE
Jornal Correio Cacerense. 09/10/1989. Ano XXIV, N.º 4.060).



Fonte: Arquivo Público Municipal (2017).

Figura 46. Manifestação de apoio dos parlamentares.
Jornal Correio Cacerense. 31/10/1989. Ano XXIV, N.º 4.070).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Através desse sonho, está o discurso de se buscar uma solução ou saída “concreta” para os problemas econômicos da região subjacentes ao seu alcance desenvolvimentista. Desse modo, o progresso, o desenvolvimentismo, o emprego estão sempre presentes na estratégia discursiva dos sujeitos políticos como uma figura de potência resultante da vontade da população em geral, conforme se verifica no Jornal Correio Cacerense, a seguir:

JORNAL CORREIO CACERENSE. ANO XXII Nº3.746, 08/04/1988.

A informação é do deputado José Lacerda que explica sobre a ZPE: “Não é uma Zona Franca. É um ponto de importação e exportação voltada ao setor industrial com finalidade de comercialização externa”. As Vantagens da criação da ZPE em Cáceres são inúmeras. Em primeiro lugar, vem a questão do emprego. Lacerda esclarece que devido ao alto índice de migração em Mato Grosso, o Estado vive uma situação difícil porque não tem geradores de empregos. Atualmente, a possibilidade de criação da ZPE é de 70%. Assim mesmo, Lacerda e outros políticos estão mobilizando para que o presidente da República baixe o ato o mais rápido possível. Em Cáceres, todas as entidades representativas, inclusive associações de bairros, já enviaram telex ao presidente na Assembleia Legislativa, foi aprovado um documento, também enviado à presidência da república, pedindo a Criação da ZPE. A nível do governo estadual, há também mobilização neste sentido.

Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

JORNAL CORREIO CACERENSE. ANO XXII n.º 3.764, 08/04/1988

O deputado pefelista, segundo Antônio Fontes, que tem mantido contatos seguidos com o mesmo, teve no projeto da instalação da ZPE o objeto de audiência com o presidente da república José Sarney, quando demonstrou a preocupação das autoridades e comerciantes e toda a população de Cáceres quanto ao início da obra. Essa luta das autoridades cacerenses têm que ser vencida e só será gloriosa com o endosso e a atenção do governo federal”, sentenciou Spinelli, acrescentando que “vai incorporar-se à luta por essa grande causa que significa o real desenvolvimento de todo o Estado, não só pelo número de empregos, mas pela importância que terá Mato Grosso no contexto mercantil internacional”

Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

A partir desses extratos de jornais, percebe-se que a força de enunciação se volta sobre a virtualidade positiva com o efeito da implementação da ZPE. Portanto, alimenta-se o imaginário da população em geral sobre as possibilidades de condições de uma vida melhor, como na geração de emprego e, sobretudo, para o papel que assumiria a cidade não apenas em relação ao contexto nacional, mas seu protagonismo no cenário mercantil internacional.

Por conseguinte, isto nos deixa claro que essa bandeira de luta em torno da implementação da ZPE se constrói a partir de toda uma articulação ou mobilização política entre os governos federal, estadual e municipal, na figura de representantes como o então Senador José Márcio Lacerda, Deputado Federal Ubiratan Spinelli, Deputado Estadual José Esteves de Lacerda Filho, o então

prefeito municipal Antônio Fontes, ganhando apoio de outras entidades representativas (Associação de bairros) e a Ordem Maçom. Todos aparecem engajados na luta e no compromisso pelo real desenvolvimento da cidade.

A partir desse ponto, podemos inserir na trama o discurso enquanto prática política e ideológica. Segundo Fairclough (2008), o discurso como prática social implica tanto um modo de ação, de agir sobre o mundo e, principalmente, sobre os outros, como um modo de representação, quanto uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social. Dessa forma, o discurso como prática social apresenta várias orientações, quais sejam: econômica, política cultural e ideológica.

Voltando sua atenção para o discurso enquanto prática política e ideológica, Fairclough (2008, p. 94) ressalta que

O discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. O discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder.

No excerto, observa-se o discurso como um produto das relações de poder, intrincado no embate entre as distintas ideologias. Porém, é importante ressaltar que tais processos demonstram que o discurso é socialmente constitutivo, capaz de contribuir para naturalizar, manter, mas também reproduzir a sociedade e transformá-la de acordo com os interesses e a hegemonia das elites.

Considerando o contexto da mobilização da elite cacerense para a implementação da ZPE, podemos apontar que essa bandeira de luta vai se enredando sob o discurso como prática política e ideológica desenvolvimentista. Esse instrumento de política industrial aparece na ação político-discursiva das principais lideranças políticas e empresariais, como principal forma de promover o desenvolvimento econômico da cidade e região, conforme destacamos nos editoriais do Jornal Correio Cacerense.

JORNAL CORREIO CACERENSE.
ANO XXIV N.º 4.133 02/03/1990.

Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República (José Sarney), deputado Luiz Roberto Ponte, comunicou o deputado federal Ubiratan Spinelli a programação de solenidade e de assinatura do decreto de instalação da Zona de Processamento de Exportação – ZPE no município de Cáceres. O acontecimento esperado com muita expectativa pelos adversários políticos e pela população de toda região do Vale do Guaporé, terá caráter amplamente festivo no salão nobre do Palácio do Planalto, às 17 horas do próximo dia 06. O deputado Ubiratan Spinelli que é autor do projeto de lei que cria a ZPE, declarou que estarão presentes em Brasília para prestigiar o evento os senadores, as bancadas federal, e estadual, o representante de Mato Grosso, secretário da Indústria e Comércio, prefeito Walter Fidelis, vereadores, os senhores Pedro Henry, Márcio Milan, José Antônio Alvares da comissão Pró-ZPE de Cáceres além de outras representativas lideranças políticas e empresariais de Mato Grosso”.

Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

JORNAL CORREIO CACERENSE.
ANO XXIV N.º 4.135 09/03/1990.

Cáceres será um dos destaques da América Latina. A promissora expectativa de progresso foi gerada pelo presidente José Sarney, no exato momento que recebia das mãos do presidente da Câmara Municipal de Cáceres, o Título de Cidadão Cacerense, na terça-feira à tarde por ocasião da assinatura do decreto que criou a Zona de Processamento de Exportação de Cáceres – ZPE. A ZPE ficará localizada numa área de 247 hectares, situada no lado esquerdo da entrada da cidade a 2.800 metros do Rio Paraguai. Com a instalação da ZPE, Cáceres será um dos destaque da América Latina, “no momento em que as economias do mundo se abrem para o comércio internacional”, segundo Sarney. O ministro Roberto Cardoso Alves, do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia, que também discursou na ocasião, mostrou que Mato Grosso é um dos estados mais promissores do país e que a ZPE de Cáceres é um impulso que faltava para o desenvolvimento da região.

O ato de solenidade da assinatura do Decreto n.º 99.043, em março de 1990, oficializou a criação da ZPE em uma área de 247 hectares no distrito industrial de Cáceres. A imprensa local realça a presença de toda a comitiva Pró e demais lideranças políticas e empresariais e enfatiza a presença do Deputado Ubiratan Spinelli, autor do projeto. Tratou do assunto como um “acontecimento esperado com muita expectativa pelos adversários políticos e pela população de toda região”. Com a assinatura do decreto, foi lançada uma promissora expectativa em relação ao progresso e ao desenvolvimento da região através do processo de industrialização com essa nova medida política e econômica.

O importante a destacar sobre a assinatura do referido decreto que oficializa a criação da ZPE de Cáceres é que, a partir desse momento, vai se construindo toda uma estrutura econômico-institucional. Destaca-se, também, a criação, em 1992, do Conselho da Zona de Processamento de Exportação de

Cáceres S/A (AZPEC), responsável pela implantação e administração da ZPE, composto por um Conselho Diretor e Diretoria Executiva. A Diretoria é estruturada por uma Presidência, Diretoria Administrativa-Financeira e Diretoria técnica. A ZPEC, enquanto uma empresa privada, conta com um representante do governo do Estado de Mato Grosso ligado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC/MT.

Diante desse quadro econômico-institucional atrelado aos governos estadual e municipal e seus aparatos burocráticos, por meio dos seus dirigentes, começa-se toda uma prática política e ideológica desenvolvimentista de abertura econômica, sendo reproduzida e retrabalhada no imaginário da população local, através da elaboração de relatórios técnicos, audiências públicas, da participação da equipe em eventos nacionais e internacionais (Figura 47).

Figura 47. Mobilização da AZPEC sobre a implementação da ZPE.



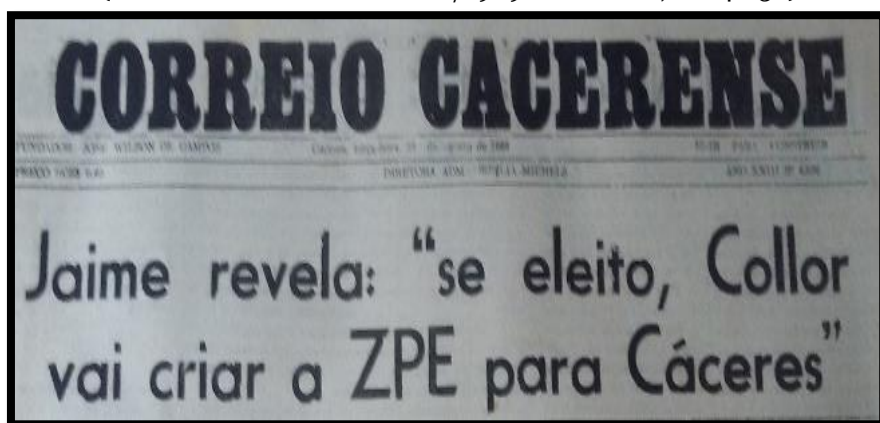
Fonte: Adilson Reis (2017).

A rigor, esse quadro econômico-institucional na arena política, segundo as ponderações de Peet (2007), a partir do seu corpo técnico especializado ou de pessoas altamente treinadas e experientes, direciona políticas produzidas ideologicamente de acordo com os interesses das elites político-econômicas. Desse modo, o discurso vai assumindo uma forma proposicional, com teor de relevância e cheio de significados. Assim, tais “*experts*”, ao sugerirem certas

formas de política (desenvolvimento) na arena política, as utilizam como instrumento de poder, reformulando problemas sociais, econômicos, aparentemente neutros, para obter apoio da população.

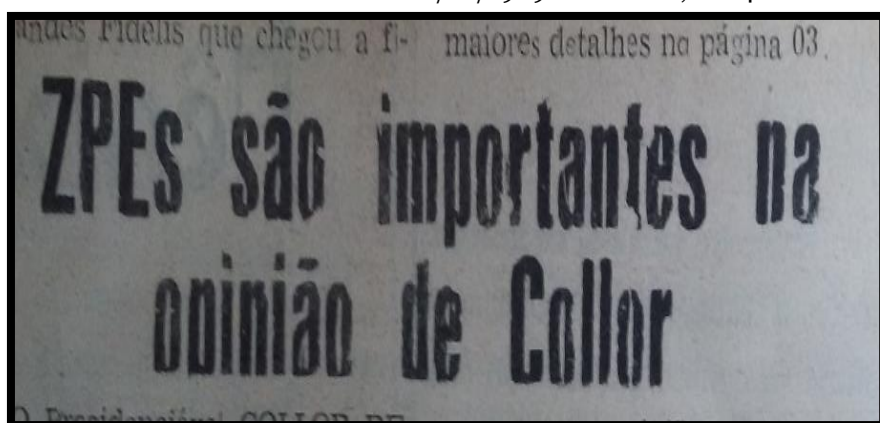
Ainda no campo da arena política, tais formulações produzidas ideologicamente alinhadas aos interesses da elite local ou regional podem afetar a decisão de voto do eleitor, isto é, essas formulações políticas costumam ser exploradas eleitoralmente, como ocorreu no caso da implementação da ZPE de Cáceres (Figuras 48, 49 e 50).

Figura 48. Collor e a promessa da ZPE de Cáceres
(Jornal Correio Cacerense. 08/1989. Ano XXIII, N.º 4.036).



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 49. ZPE na visão de Collor
Jornal Correio Cacerense. 08/10/1989. Ano XXIV, N.º 4.061.



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Figura 50. Collor vence, com mais de 12 mil votos em Cáceres
Jornal Correio Cacerense. 17/11/1989. Ano XXIV, N.º 4.080.



Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Jaime Campos, então “virtual candidato ao governo do Estado”, estampado na capa de Jornal Correio Cacerense em 1989, juntamente com o grupo político da Frente Ampla, representada pelo então Deputado Jonas Pinheiro, Ubiratan Spinelli, Branco de Barros e o ex-senador José Benedito Canelas, lançaram apoio ao então candidato à presidência da república Fernando Collor de Mello. Esse apoio estava condicionado ao compromisso firmado por Collor de, se eleito, criar a Zona de Processamento de Exportação de Cáceres. Conforme a conclusão do noticiário, “sem dúvida uma promessa e tanto que caso se concretize poderá representar a redenção desta parte oeste e de resto todo Mato Grosso”.

Com a chegada de Collor à presidência (1990-1992), com mais 12 mil votos em Cáceres e com o decreto de criação da ZPE já assinado, o desdobramento da política industrial em seu governo, segundo Guimarães (1995), com o lançamento Nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), embora tenha buscado romper com o padrão de política industrial do governo anterior (José Sarney), teve como eixo central a expansão da capacidade produtiva para a questão da competitividade, mas deixou de fora o programa brasileiro de ZPEs e, por sugestão da sua equipe econômica, não recebeu atenção e apoio, chegando a ser suspenso.

Essa medida provocou repercussão no ambiente político da cidade, como se verifica no Jornal Correio Cacerense.

Apesar, do Plano Econômico do governo Collor, ter extinguido a ZPE. O deputado Ubiratan Spinelli não dá por vencido e continua lutando para ver se encontra uma maneira do governo federal, reaver esse posicionamento. Ainda na última quarta-feira ele esteve reunido com o presidente Fernando Collor de Mello. [...] E, como era de se esperar Spinelli mais uma vez pediu para o novo governo atentar mais para esse detalhe. Collor entretanto, mais uma vez foi taxativo em afirmar “no momento as ZPEs são em toda sua plenitude inoportunas pelo motivo de inexistir subsídios financeiros”.

Fonte: Arquivo Público Municipal de Cáceres (2017).

Dessa forma, a medida trouxe certa frustração e um ambiente de incertezas em relação ao futuro do projeto da ZPE de Cáceres, decorrente do contexto socio-histórico em que vivia o país – aliás, essa incerteza pairava sobre o programa em âmbito nacional. Ainda que houvesse uma leve possibilidade de ser retomada durante o governo Itamar Franco (1992-1995) – no qual foram criadas mais quatro ZPEs no território brasileiro –, pouca atenção foi dada ao Programa.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), frente ao contexto de estabilização macroeconômica, a atenção para a política de desenvolvimento industrial teve pouca atenção. No seu segundo mandato, houve indícios da retomada da política de desenvolvimento regional com a implementação do programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento; todavia, não foi dada atenção ao Programa Brasileiro de ZPEs, o qual foi duramente criticado pelo então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, José Serra, que tentou extinguir o programa e abandonar as 17 ZPEs que até então já estavam criadas, conforme salienta Braga (2011).

Mesmo com o engavetamento do Programa Brasileiro de ZPEs, a Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE) – entidade que congrega as empresas administradoras de ZPEs, criada em 1989 – articulou mobilizações políticas e ações para o desenvolvimento do Programa, travando, assim, uma luta para a manutenção e preservação do regime brasileiro de ZPEs.

Foi somente durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e nos mandatos da sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016), que houve a retomada do Programa Brasileiro de ZPEs, o qual recebeu um novo impulso de criação e de expansão no território brasileiro. Essa nova guinada ocorreu devido ao novo Decreto-Lei n.º 11.508, de 20 de julho de 2007, que

buscava criar um novo marco regulatório e possibilitar as suas operações. No entanto, as ações ao nível federal foram consideradas tímidas, ficando apenas no nível discursivo.

Passados esses momentos de idas e vindas no contexto atual, novas articulações e/ou mobilizações políticas foram retomadas em relação ao projeto político industrial em Cáceres. Começa-se a construir uma nova agenda discursiva como prática política e ideológica desenvolvimentista no tocante à retomada da implementação da ZPE no município, sobretudo durante o mandato do governador José Pedro Gonçalves Taques/PSDB (2015-2018).

Essa agenda político-discursiva e ideológica da retomada do projeto de política industrial através da ZPE foi, então, anunciada pelo governador para todo o Estado. No anúncio, chamava a atenção para a região de Cáceres e, mais uma vez, como estratégia discursiva por parte dos agentes ou sujeitos políticos estava o processo de transformação da cidade, isto é, de torná-la “em um grande polo de desenvolvimento econômico”, como se observa:

Implantação da ZPE de Cáceres se torna realidade após 28 anos de espera. A região Oeste de Mato Grosso, em breve, vai passar por um grande processo de transformação. Cáceres, distante 244 quilômetros de Cuiabá, vai se tornar em um grande polo de desenvolvimento econômico, que vai beneficiar todo o Estado, dando um grande impulso na produção mato-grossense. O governador Pedro Taques lança nesta segunda-feira, 18 de abril, o edital de licitação para implantação da Zona de Processamento de Exportação de Mato Grosso, a ZPE de Cáceres. Na gaveta há 28 anos, o projeto agora é tratado como prioridade da atual gestão. A retomada da implantação da ZPE foi garantida pelo governador Pedro Taques desde a campanha eleitoral (MATO GROSSO, 2016, grifo nosso).

O projeto da ZPE de Cáceres encontra-se em fase de implantação há mais 28 anos. Agora, sob essa nova agenda político-discursiva e ideológica engendrada pelo governo de Pedro Taques, firmada em sua campanha eleitoral, ganha uma nova força de enunciação, a de se tornar realidade para o progresso da região e o estado.

A retomada da implementação da ZPE enquanto bandeira de luta frente às articulações e mobilizações políticas entra mais uma vez entre em cena, sobretudo a partir do evento realizado no dia 14 de novembro de 2016, em Cuiabá, capital do Estado, que contava com a presença do então Ministro das Relações

Exteriores, José Serra²⁹, e lideranças políticas, como o Governador, Pedro Taques, o Vice-Governador, Carlos Fávaro e lideranças políticas da região de Cáceres, o Prefeito municipal, Francis Maris Cruz e deputados estaduais (eleitos pela região), Ezequiel Fonseca e Leonardo Albuquerque.

A principal pauta estava centrada nas ações estratégicas dessa nova agenda por parte do governo Estadual (agora como sócio majoritário) de encarar a construção da ZPE. Segundo o pronunciamento do Vice-Governador, Carlos Fávaro: “tirar a Zona de Processamento de Cáceres do papel, faz parte da intenção do Governo. Devemos transformar a nossa produção em produtos com valor agregado. E a ZPE, que é um grande sonho da região, é a nossa grande oportunidade para isso” (MATO GROSSO, 2016, p. 2).

O fato de o governo do Estado assumir o compromisso de “tirar do papel a ZPE” entrava na agenda estratégica não apenas como atrativo de indústrias para o desenvolvimento econômico da região, mas também como uma estratégia do governo estadual de ampliar a distribuição dos produtos com valor agregado.

Segundo o Secretário Adjunto de Indústria e Comércio, Lucas B. H. Silva, em entrevista, destacou que:

A ZPE de Mato Grosso é vista como a ZPE do agro, da agroindústria, até inclusive pelo Ministério [MDIC]. Então, como nós somos muito fortes no Agro e o Agro como ele é um início de várias cadeias produtivas, então é muito natural que a ZPE de Mato Grosso, sem nenhuma restrição às outras atividades, mas só que ela tem uma vocação da agroindústria, um processo de beneficiamento das *commodities* em geral [...] É importante a gente ter essa ótica de desenvolvimento Regional, mas também do Estado. A ZPE de Mato Grosso ela é a única no Centro-Oeste e o Centro-Oeste tem uma vocação do agro, então eu vejo que a ZPE se instalando ali em Cáceres, ela vai ser um polo de atração dessas agroindústrias (SILVA, B. H. L. Secretário Adjunto de Indústria e Comércio, grifo nosso).

Dentro dessa agenda político-discursiva e ideológica, agora a ZPE é de Mato Grosso, não obstante ter passado a ganhar apoio do setor do agronegócio. A grande aposta do governo é de buscar um processo atrativo de ramos

²⁹ É importante sublinhar que José Serra, quando Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão no governo de FHC, empregou duras críticas ao programa de ZPEs no Brasil, buscando até mesmo extingui-lo. Essas críticas se iniciaram em 1988, quando José Serra publicou um artigo na Revista de Economia Política “ZPEs no Brasil: Fora de tempo e lugar”.

industriais voltados para o Agro, para que Mato Grosso avance na verticalização da produção.

De acordo com o presidente da Associação dos Produtores de Soja e Milho (Aprosoja), Endrig Dalcin, “A ZPE será uma porta de entrada importante para Mato Grosso. Ela vai ser uma barreira de livre comércio para conseguirmos avançar cada vez mais na industrialização” (JORNAL OESTE, 2016).

Como era de se esperar, em Cáceres, a notícia foi posta no Jornal Oeste com destaque ao deputado estadual Dr. Leonardo Albuquerque, agora considerado o principal articulador político da região com o governo estadual. A matéria deu realce aos esforços do Deputado e do governador Pedro Taques, da atual gestão municipal e da Assembleia legislativa.

Segundo o deputado Dr. Leonardo:

É um passo importante para a consolidação da ZPE e mostra o comprometimento do governador e de toda a equipe, com destaque para as Secretaria de Estado de Cidades e de Desenvolvimento Regional, bem como outros envolvidos, como a Azpec [...] Tive a honra e o privilégio de ser o relator desta Mensagem. Todos os esforços necessários foram feitos, nos unimos em prol desta causa e hoje essa união começa a se tornar real, efetiva e concreta. Sabemos da importância desta ZPE e o impacto econômico positivo que vai gerar ao estado [...] Não tenho dúvida que Mato Grosso como um todo dará um salto no desenvolvimento (ALBUQUERQUE, L. Jornal Oeste, 18/10/2016, grifo nosso).

Longe de querermos trazer um julgamento em relação à essência ou ao caráter do sujeito político, parece-nos evidente que o discurso (forma de poder) implica, por sua vez, uma figura de representação. Dessa forma, pode significar um mascaramento, uma espécie de criação de personagens e atuações específicas, forjados à revelia da vontade dos representados, destaca Lima (2007).

Nesse sentido, a representação político-discursiva aparece enquanto um recurso que se insere no âmbito do desejo de se realizar algo ou bem comum, apoiando-se sobre certos cenários e empregando amplas estratégias discursivas material e simbólica – progresso, desenvolvimento etc. Tal representação político-discursiva, face à situação de enunciação do sujeito político, busca instaurar junto à população local um mecanismo para sua legitimação e de seu

compromisso, de seu esforço e de seu engajamento. No caso, *todos os esforços necessários foram* feitos para tonar o sonho da ZPE uma realidade.

Por outro lado, observamos a ação pública (governos estadual e municipal) e de entidades do setor do agronegócio, tendo um papel decisivo nessa nova agenda político-discursiva e ideológica de um projeto de desenvolvimento industrial, como um salto para o desenvolvimento da região e do estado.

Isso fica evidente com o evento realizado no dia 6 maio de 2017, às margens do Rio Paraguai, com a presença de diversas autoridades locais e estaduais no lançamento da pedra fundamental da implementação da ZPE. Nesse evento político, foi destacada a iniciativa do governo em favor do empreendimento com investimento previsto na ordem de 16 milhões e da empresa Primus Incorporação e Construção LTDA, vencedora da licitação para a construção e readequação da infraestrutura básica necessária da ZPE (figura 51).

Figura 51. Implantação ZPE de Cáceres.



Fonte: Cruz (2018).

As obras foram iniciadas em maio de 2017, no distrito industrial da cidade em uma área total de 239,68 hectares. Na primeira etapa, está prevista a construção de um prédio administrativo, um restaurante, o bloco da Receita Federal, um pátio de manobra, guarita principal de pedestres, guarita principal de veículos, guarita secundária de veículos e um galpão, além da implantação da rede de água, estação de tratamento de esgoto (ETE), drenagem e estações

elétricas. Se concluídas as obras, o projeto vai ter a capacidade de abrigar 230 indústrias dos ramos de frigorífico, laticínio, produção de artigos de couro, esmagamento de soja, algodão, milho e beneficiamento de grãos, com a expectativa de gerar 20 mil empregos.

Com a previsão de 12 meses para a construção dessa primeira etapa, no entanto, a empresa Primus Incorporação e Construção/LTDA, responsável pela construção, em maio de 2018, com apenas 10% dos serviços concluídos, teve que abandonar a construção. Entre as causas alegadas, estão a inconsistência no projeto que foi elaborado pela empresa Guimarães e Cia, contratada pela AZPEC, e a falta de repasse de recursos na ordem de R\$1.148.125,12 (um milhão, cento e quarenta e oito mil, cento e vinte e cinco reais e doze centavos) por parte do governo estadual à empresa responsável.

O governador em exercício, Mauro Mendes (DEM), comunicou no dia 13/02/2020, através da assessoria de imprensa do governo, a ordem de serviço para a retomada das obras da ZPE de Cáceres. E acrescentou, que:

No dia 20 de fevereiro o Governo estará dando ordem de serviço para reiniciar a obra e vamos tomar uma série de providências que está sendo deixada como lição de casa pelo Ministério da Economia. Isso tudo para tornar esse sonho uma realidade pelos próximos meses, para o bem de Mato Grosso [...] Muito pouco ou quase nada foi feito. A ZPE é em Cáceres, mas ela é de Mato Grosso, e será importante para que possamos ter mais competitividade nas exportações do nosso Estado (MATO GROSSO, 2020, p. 5, grifo nosso).

Parece haver, novamente, enquanto força de enunciação, a possibilidade de o sonho se tornar realidade com o processo de retomada das obras e, mais uma vez, a incidência de estratégias discursivas no que diz respeito ao compromisso do estado frente à execução da obra, por representar um símbolo de progresso e competitividade para a região e o Estado. Entretanto, não é de se estranhar que a ZPE já se tornou um símbolo de descrédito e incerteza.

O presidente da União Cacerense de Associação de Moradores (UCAM), em entrevista, relatou o seguinte:

Então, assim, eu tenho uma experiência própria, minha, eu cresci, a minha infância toda, ouvindo falar em ZPE. Então a

gente tinha aquela esperança de que a ZPE viria, que ia trazer geração de renda, emprego. Era até uma forma de incentivar o pessoal a estudar, porque vai vir uma ZPE, Zona de Processamento de Exportação. E hoje, assim, a gente vê em quase todos os bairros, isso é unânime, em quase todos os bairros, uma descrença total com relação à ZPE por causa da política que se faz em cima da ZPE. Você vê que se arrasta há mais de 30 anos e a ZPE só vem com força no momento político em Cáceres, quando se chega no momento perto de eleições é que aparece governador, aparece deputado, entra vereador, prefeito tentando de novo plantar aquela ideia de que a ZPE vai vigorar de novo em Cáceres aqui no Mato Grosso. E, no geral mesmo, nos bairros, no geral mesmo, é uma descrença total, ninguém mais acredita que essa ZPE, de fato, venha a acontecer na nossa cidade. (PRESIDENTE DA UNIÃO CACERENSE DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES – UCAM, grifo nosso.)

Pelas ponderações do representante das Associações de Moradores, há um jogo político ou um uso político em relação à implementação da ZPE em Cáceres. Em decorrência desse jogo ou uso político, tem-se gerado uma descrença sobre no futuro do projeto. No âmbito do governo estadual, em 2019, o Secretário de Desenvolvimento Econômico, César Miranda, foi taxativo em afirmar que há uma necessidade de um estudo de viabilidade da ZPE na região de Cáceres, pois, segundo o secretário, “a ZPE não é apenas uma obra física, precisamos é ver o escopo econômico e ver as questões sem sentimentalismo e mais objetividade”.

As dissidências político-discursivas sobre o projeto político industrial de Cáceres em torno da implementação da ZPE ganha nova nuance, isto é: seria um projeto viável? Embora não seja nosso objetivo traçar uma discussão sobre sua viabilidade, podemos perceber o jogo político-discursivo e ideológico frente às diferentes articulações políticas do Estado e seus principais agentes locais ao longo do processo de sua implementação; embora tenha dado indícios da sua efetiva criação, a mesma se encontra cercada de incertezas.

5. Considerações finais

O objetivo deste trabalho, como já mencionado, foi analisar a política de criação de ZPEs no Brasil como estratégia de desenvolvimento regional, tomando como referência analítica a ZPE do município de Cáceres – Mato Grosso.

Sendo assim, o levantamento da literatura especializada permitiu construir um arcabouço teórico, conceitual, metodológico e exploratório que tornou mais nítida a importância de questões inerentes ao debate de políticas, sejam as voltadas ao desenvolvimento industrial, sejam as vinculadas às políticas de desenvolvimento regional brasileiras e, em específico, à política de criação das Zonas de Processamento de Exportações – ZPEs que surgiu no cenário nacional como estratégia de desenvolvimento regional, sobretudo das áreas periférica do país.

Destarte, nossa abordagem permitiu demonstrar as complexas transformações em um mundo cada vez mais multifacetado e multiescalar, onde a conformação de um mercado está ligada ao processo de desintegração econômica vertical no âmbito internacional. Assim, as reestruturações econômicas e suas implicações nos diferentes arranjos espaciais produtivos se articulam em uma lógica geoestratégica de especialização e hierarquização que cria novas estratégias de desenvolvimento.

O desenvolvimento deste trabalho permitiu compreender, ainda, que as ZPEs, face à sua estratégia global de expansão, reaparecem como instrumento alternativo para promover o desenvolvimento e, em particular, aos países em desenvolvimento, em um contexto globalizante em via de reestruturação, em uma estratégia reforçada por uma postura discursiva e ideológica centrada na necessidade crescente da internacionalização de trocas, via ampliação do comércio internacional.

Nesse sentido, impõem-se mudanças na forma e prática institucional do Estado por meio da adoção de uma política nacional de desenvolvimento (sobretudo regional) mais flexível, através da qual os governos abrem suas fronteiras, delimitando localidades/regiões com certa vocação para exportação ou que apresentem condições materiais preexistentes - CGP diretamente ligadas ao processo de acumulação, com a finalidade de se integrarem por igual na fragmentação da produção.

No caso particular brasileiro, a abordagem utilizada neste trabalho, a qual buscou analisar o alcance dessa política econômica industrial como instrumento estratégico de desenvolvimento regional, permitiu compreender que a política de criação de ZPEs, embora tenha trazido à tona o debate das questões regionais, rapidamente converteu-se discursiva e ideologicamente em uma política de Estado mais flexível. Isso se deu, sobretudo, por meio da criação de espaços diferenciados, conforme as condições materiais preexistentes, para o favorecimento da acumulação capitalista pautada na ideia de produção de uma estratégia ligada a certas políticas de desenvolvimento.

Essa estratégia, ligada a certas políticas de desenvolvimento, imediatamente foi se alinhando às mudanças significativas do papel do Estado brasileiro em decorrência do processo de reestruturação produtiva devido ao discurso e à prática neoliberal em marcha, a saber: abertura ao mercado externo de forma moderna e competitiva, pois vivia-se o anseio de se buscar soluções sólidas para a retomada do crescimento, isto é, visava-se atrair inversões produtivas (empresas estrangeiras) com o intuito de fortalecer o balanço de pagamentos, promover a difusão tecnológica e o desenvolvimento econômico e social.

Com o tempo, esse instrumento foi se desenhando como uma fórmula estratégica de promover a redução dos desequilíbrios regionais, ou seja, em um instrumento alternativo de distribuição de riqueza e interiorização do desenvolvimento. Entretanto, percebe-se que esse instrumento foi se constituindo como uma medida política econômica industrial de resposta regionalizada.

Não obstante, abriram-se caminhos para que as localidades/regiões, através das suas elites locais (parlamentares ou representantes municipais e estaduais), passassem a buscar suas próprias parcerias externas. Assim, essas localidades/regiões passaram a oferecer suas vantagens relativas (isenções fiscais, subsídios, créditos, infraestrutura) e no *marketing* regional de sua potencialidade ou condições gerais preexistentes com a finalidade de se relacionarem diretamente com o mercado mundial. Isso deu lugar aos aprofundamentos dos conflitos políticos e econômicos regionalizados.

À medida que a política de criação de ZPEs no Brasil foi sendo delineada, com a constituição de novos marcos regulatórios, iniciou-se uma corrida por

parte das localidades/regiões, conjuntamente com seus parlamentares ou representantes, com proposições apresentadas à Câmara de Deputados para a criação de ZPEs em seus territórios.

O fato mais marcante observado no seio dessa corrida diz respeito às atividades parlamentares de base regional que se intensificaram desde o início do programa a partir de 1988. Entretanto, percebe-se uma intensidade variável ao longo do tempo, dependendo da conjuntura econômica e da vontade política dos diferentes governos. A maior incidência ocorreu no período compreendido entre 2007 e 2015, com 106 proposições durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016). Contudo, apenas 24 ZPEs foram criadas no Brasil. A rigor, somente duas foram alfandegadas, três passam por processo de readequação de infraestrutura e 13 estão em processo de implementação. Há ainda seis que se encontram em processo de realocização.

As ZPEs que se encontram em fase de implementação ou instalação, que correspondem à grande maioria, vêm apresentando dificuldades para a efetivação de suas operações. Essas dificuldades estão ligadas aos processos de alfandegamento, consolidação de infraestrutura e atração de investimentos. Dessa forma, essa política, quanto ao seu alcance como instrumento de promoção do desenvolvimento regional, vem se mostrando limitada, além de não ter havido o apoio esperado por parte do governo federal. Igualmente, o programa vem sofrendo forte oposição em virtude do modelo de ZPEs almejado, sobretudo devido ao fato de que o governo vem provocando concorrência desleal com outras indústrias, especialmente as brasileiras, que estão fora desse regime especial.

Ademais, averiguou-se que os parlamentares, conjuntamente com os governos municipais e estaduais, têm atuado como principais agentes ou representantes das localidades/regiões de interesse na implementação de ZPEs, portanto, alinhando-se aos interesses da elite local ou regional, através de uma prática política e ideológica desenvolvimentista ligada ao imaginário da promoção da industrialização no contexto regional.

Por meio da investigação empreendida, confirmamos a hipótese de que essa política econômica industrial liberalizante, mesmo surgindo como um instrumento da promoção do desenvolvimento regional, retrata, na verdade, um processo mais flexível de integração competitiva de determinadas localidades/regiões que apresentam algum potencial para exportação. Seu

objetivo é ativar conexões específicas com os circuitos globais de produção frente aos novos imperativos do capitalismo, o qual se reproduz, também, por meio da criação de espaços diferenciados, aproveitando-se das condições materiais preexistentes – CGP. Além disso, não escondendo os interesses políticos das elites e de agentes da política regional desejosa de se inserir diretamente no mercado mundial.

Quanto à nossa abordagem empírica, tomando como referência analítica a ZPE de Cáceres no Estado de Mato Grosso, que se encontra em fase de implementação há mais de 28 anos, constatamos que não apenas a fundação de Cáceres e a formação do seu espaço regional estão ligadas estrategicamente à ação político-discursiva e ideológica de políticos, empresários e outros agentes. Evidenciou-se, portanto, a partir do nosso referencial teórico conceitual, metodológico e exploratório, que há dissidências político-discursivas e ideológicas frente às diferentes articulações políticas do Estado e de seus principais agentes locais ao longo do processo da implementação da ZPE de Cáceres.

Nesse sentido, depreendemos que os problemas sociais, econômicos e regionais decorrentes da distribuição desigual dos benefícios do desenvolvimento econômico são reformulados e retrabalhados no imaginário da população local.

Nesse jogo político-discursivo e ideológico, ficou claro o uso político da mídia, sobretudo de jornais impressos. Verificou-se que segmentos da elite política regional e local cacerense, apoiando-se sobre certos cenários, empregaram amplas estratégias discursivas. Dessa forma, atuaram alinhando o discurso aos interesses ideológicos desenvolvimentistas, entendendo a ZPE como o único instrumento de política econômica industrial eficaz para promover o desenvolvimento local/regional. Apesar de tal avaliação da elite política e econômica regional, o fato concreto é o de que a criação da ZPE em questão ainda se encontra cercada por muitas incertezas.

REFERÊNCIAS

ABUTAKKA, A. **O significado da migração populacional para o município de Cáceres:** município de fronteira. Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: UFMT, 2006.

ABREU, S. **Planejamento governamental:** A Sudeco no espaço mato-grossense: contexto, propósito e contradições. 2001. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

ALVES, G. L. Mato Grosso e a história: 1870 – 1929: Ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa comercial para a hegemonia do capital financeiro. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, v. 2, n. 6, 1984.

ALVES, F. N. Imprensa e Política: Algumas reflexões Acerca da Investigação Histórica. **História em Revista**, Pelotas, v. 7, 93-115, dezembro/2001

ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. **A invenção do nordeste e outras artes.** 5^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

AMPARO, P. P. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional.** São Paulo: Editora Atlas, 1987.

APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso. **Desafios e oportunidades para Cáceres e o Vale do Jauru.** Cáceres: Aprosoja, 2013.

ARAUJO, R. M. A urbanização da Amazônia e do Mato Grosso no século XVIII: povoações civis, decorosas e úteis para o bem comum da coroa e dos povos. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo. v. 20, n.1. p. 41-76. jan. jun. 2012. 41-76p.

ARAÚJO, T. B. A Experiência de Planejamento Regional no Brasil. In: ANPPUR. (Org.). **Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

ARAÚJO, T. B. Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Banco do Nordeste Vol.30 n.2 abr./jun de 1999.

ARAÚJO, T. B. O financiamento do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a questão regional. In: BIELSCHOWSKY, R *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

ARAÚJO, T.; GALVÃO, A. C. G. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma Proposta para discussão. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil Século XXI – Por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

ARRUDA, A. Os discursos dos Administradores Públicos sobre a cidade de São Luiz de Cáceres nas primeiras décadas do século XX. In: CHAVES, O. R.; ARRUDA, E. F. (Org.). **História e memória: Cáceres**. Cáceres/MT: Editora UNEMAT, 2011.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 15 fevereiro de 2020.

AZEVEDO, A. Vilas e cidades do Brasil colonial. **Revista Terra Livre**. São Paulo. n. 10. jan.-jun., 1992. 23-78p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm. Acesso em: 27/05/2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.396, de 02 de janeiro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8396.htm. Acesso em: 27/05/2020.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 11.508, de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11508.htm. Acesso em: 27/05/2020.

BRASIL. Resolução CZPE nº 01, de 26 de maio de 2010. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/czpe/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Resolu%C3%A7%C3%B5es/2010/2010-05-26_SE-CZPE_Minuta_-_Resolu%C3%A7%C3%A3o_CZPE_n%C2%BA_01-2010_Pol%C3%ADtica_das_ZPEs_Consolidada_Res_07-2013.pdf. Acesso em: 27/05/2020.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTQ. **O Porto de Cáceres**, 2019. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portalv3/Anuarios/Portuario2001/Portos/Caceres.htm>. Acesso em: 27/05/2020.

BECKER, B. K. Fronteira e urbanização repensada. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, n. 3/4. ano 47. jul./dez. 1985. 357-372.

BECKER, B. Logística: Uma nova racionalidade no ordenamento do território? **3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana**, Rio de Janeiro: AGB, 1993.

BECKER, B. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, ano IV, nº 6, jan./jun. 1999.

BECKER, B. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil Século XXI – Por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

BECKER, B.; EGLER, C. A. G. **Brasil: uma potência regional na economia-mundo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1998.

BENKO, G. La ciencia regional: treinta años de evolución. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. Vol. XXXVI, n.º 4, 1984.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização na Aurora do século XXI**. São Paulo. Annablume, 2002.

BENKO, G. Economia urbana e regional na virada de século. In: RIBEIRO, M.T. F.; MILANI, C. R. S. (Orgs). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul./dez. 2001.

BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, R *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

BLANCO, L. A. Hirschman: Un Gran Científico Social. **Revista de Economía Institucional**, vol. 15, n.º 28, primer semestre/2013.

BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª edição. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, jan./jun. 2011.

BRANDÃO FILHO, J. B. **Migração e trabalho na polarização de Cáceres – MT**. 2008. 252p. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Ciências Humanas – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2008.

CÁCERES, P. M. **Plano Diretor de Desenvolvimento**, 2010. 96 p.

CAMARGO, A. M. A. A imprensa periódica como fonte para a História do Brasil. In: V SIMPÓSIO NACIONAL DE PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DE HISTÓRIA. **Anais...** São Paulo: FFCH/USP. V.2, 1971.

CATAIA, M. A. Geopolítica das Fronteiras internas na Constituição do Território: o caso da criação de novos municípios na Região Centro-Oeste do Brasil durante o Regime Militar. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. X, núm. 218 (22), 1 de agosto de 2006.

CANO, C. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Global, 1985.

CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional**. 4. ed. São Paulo: Unicamp, 1995.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial e São Paulo**. 5. Ed. Campinas, Unesp/Campinas: Unicamp-IE, 2007a.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970)**. 3. Ed. rev. e modificada. São Paulo: UNESP, 2007b.

CANO, W. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**. IE/Campinas, n. 181, jan. 2010a.

CANO, W. Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 183, ago. 2010b.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Texto para discussão**. IE/Campinas, n. 200, jan. 2012.

CARDOSO, F. H. *Avança, Brasil*: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN: 978-85-99662-68-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CARDOSO, E. R.; SOUSA JR, W. C.; AMEND, M. R. Considerações sobre a viabilidade econômica ambiental da Hidrovia Paraguai-Paraná. **Megadiversidade**. Volume 2. Nº 1-2. Dezembro, 2006.

CARDOZO, S. **A Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Campinas – SP, 2010. 340f. (Tese de Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. EM. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2012.

COSTA, W. M. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil** – 9 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

COY, et al. **Questão urbana na Bacia do Alto Paraguai: Fase I diagnóstico**. Cuiabá/Tubingen: Universidade Federal de Mato Grosso, 1994.

CUNHA J. M. P. **A migração no Centro-Oeste brasileiro no período 1970/96: o esgotamento de um processo de ocupação**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

CHARAUDEAU, P. O discurso político. In: EMEDIATO, W.; MACHADO, L. I.; MENEZES, W. (Orgs.). **Análise do discursos: gêneros, comunicação e sociedade**. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso, Programa de Pós-Graduação em Estudos linguístico, Faculdades de Letras da UFMG, 2006.

CHARAUDEAU, P. **Discurso das Mídias**. 2 ed., 2ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2013.

CHAVES, O. R. Império Português: o marco de Jauru e a povoação fronteiriça de Vila Maria do Paraguai, século XVIII. In: CHAVES, O. R.; ARRUDA, E. F. (Org.). **História e memória: Cáceres**. Cáceres/MT: Editora UNEMAT, 2011.11-35p.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

DALLABRIDA, V. R. et al. Aportes teórico-metodológicos sobre a dimensão espacial do desenvolvimento: uma contribuição. **Desenvolvimento Regional em Debate** – DRd, ano 1, n. 1, dez. 2011.

DINIZ, C. C. **Dinâmica espacial e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013.

DICKEN, Peter. **Mudança global – mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DUARTE, A. Regionalização: considerações metodológicas. In: **Boletim Teorética**, V. 10, nº 20, Rio Claro, 1980.

DUARTE, A. C. Conceito de totalidade aplicado à identificação de uma região. **Revista brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, 50 (2): 99-106, abr./jun. 1988.

DUARTE, A. Estrutura do espaço regional. In: **IBGE**. Geografia no Brasil – Região Centro-Oeste. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

DULONG, R. A crise da relação Estado/sociedade local vista através da política regional. In: POULANTZAS, N. (Org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

DUNDES, A. C. O poder local e a indústria; uma análise do discurso desenvolvimentista prudentino. In: SPOSITO, M. E. B (Orgs.). **Textos e contextos para a leitura de uma cidade média**. Presidente Prudente: [S. n.], 2001.

EGLER, C. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. **Revista Brasileira de Geografia**. vol.53, n.3, 1991, p. 229-245.

EGLER, C. A. G. **Crise e questão regional no Brasil**. 1993. [252] f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1993.

EGLER, C.A.G. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais**, 1999. (mimeo).

FANAIA, M. L. O olhar do vereadores sobre a cidade de Vila Maria do Paraguai nos anos 1859-1880. In: CHAVES, O. R.; ARRUDA, E. F. (Orgs.). **História e Memória**, Cáceres: Editora Unemat, 2011.

FAIRCLOUG, N. **Discurso e Mudança social**. Brasília: EdUnB, 2008

FERNÁNDEZ, R. V. Desenvolvimento regional sob transformações transescalares: porque e como recuperar a escala nacional? In: BRANDÃO, A. C.; FERNÁNDEZ, R. V.; RIBEIRO, Q. C. L. (Orgs.). **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estalidades: Lições e desafios para América Latina**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. pp. 276- 325.

FERREIRA, H. V. C. A integração nacional e as novas territorialidades: o papel da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. In: KATUTA, A. M.; DA SILVA, W. R. (Orgs.). **O Brasil frente aos arranjos espaciais do século XXI**. Londrina: Humanidades, 2007.

FERREIRA, E. **Cáceres: Capital regional no contexto de Mato Grosso**. 2014. Tese (doutorado em Geografia Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense) Universidade Federal fluminense, Niterói, RJ: UFF, 2014.

FIAS. **Special economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development**. THE WORLD BANK GROUP, Abril 2008.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FUINI, L. L. Escola de regulação. In: SPOSITO, E. S (Org.) **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

FREITAS, A. V.; STEINBERGER, M.; FERNANDES, S. W. R. Parâmetros analíticos dos discurso de políticas públicas. In: STEINBERGE, M. (Org.). **Território, Estado e Política públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

GOMES, C. T. A. C. **Fronteiras de imigração no caminho das águas do Prata: italianos em Mato Grosso – 1856 a 1914**. 2009. Tese (doutorado em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUC-SP, São Paulo, SP, 2009.

GOMES, C. T. A. C. **Italianos em Mato Grosso: fronteiras de imigração no caminhos das águas do Prata 1856 a 1914**. Cuiabá: EdUFMT Entrelinhas, 2011.

GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1995.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº. 15. Jun. de 1997.

HAESBAERT, R. **RS: Latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

HAESBAERT, R. **Blocos Internacionais de Poder**, São Paulo: Contexto, 1994.

HAESBAERT, R. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **ANTARES**, nº 3 – Jan/jun 2010a.

HAESBAERT, R. **Regional-Global** - Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2010b.

HAESBAERT, R. **Viver no limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HAESBAERT, R. Região. **Revista GEOgraphia**. Vol.21, N º 45, jan./abr, 2019.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HESPAANHOL, A. N. A atuação do Estado brasileiro no processo de desenvolvimento brasileiro. In: MENEGUETTE. Junior, Messias; ALVES, Neri (Orgs.). **FCT - 40 anos - Perfil Científico-educacional**. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 1999, v. 01, p. 21-41.

HESPAANHOL, A. N. Expansão econômica e Reestruturação Produtiva no Brasil. **Revista Mercator**. Vol.12 N. 2 (2013): NÚMERO ESPECIAL - SET.

HIGA, T. C. C. S. Dinâmica Urbano-regional na Amazônia. In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: IPEA, 2011.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: Uma contribuição ao Debate. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 255, jun. 2015.

IBGE. Índice de desenvolvimento Humano, 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/pesquisa/37/30255>. Acesso em: março de 2020.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios, 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/pesquisa/38/46996?tipo=grafico&indicador=46997>. Acesso em: março de 2020.

IBGE. Produção da Pecuária Municipal 2018; Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em : <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/caceres/pesquisa/18/16459>. Acesso em: Março de 2020.

IGLIORI, D. C. **Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Iglu Editora, 2001.

JESSOP, B. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, A. C.; FERNÁNDEZ, R. V.; RIBEIRO, Q. C. L. (Orgs.). **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estalidades: Lições e desafios para América Latina**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. pp. 276- 325.

JORNAL OESTE. Governo prioriza ZPE em Cáceres. Disponível em: <http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=39295>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

JORNAL OESTE. Vencedor da licitação para as obras ZPE será divulgado no dia 16. Disponível em: http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=39183¬icia=vencedor_da_licitacao_para_as_obras_zpe_sera_divulgado_no_dia_16. Acesso em: 20 de abril de 2020.

LACOSTE, Y. **A Geografia** - Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. 7º ed. São Paulo: Editora Papirus, 1988.

LAMOSO, L. P. A infraestrutura como elemento organizador do território. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.43-62.

LAN, D. Localização Industrial. In: SPOSITO, E. S (Org.) **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

LAQUINTO, K. A reinvenção da ZPE. **Conjuntura Econômica**, Junho de 2012.

LEÃO, S. S.; EL HAGE, P. P. F.; BAMPI, A. C. Sociedade Civil de Cáceres/MT no Monitoramento da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) no Pantanal Mato Grossense. **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Corumbá/MS. 8 (14): 46-66. Jan./Jun. 2013

LENCIONI, S. Condições Gerais de Produção: Um Conceito a Ser Recuperado Para a Compreensão das Desigualdades de Desenvolvimento Regional. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. XI, núm. 245 (07), 1 de agosto de 2007.

LENCIONI, S. Condições Gerais de Produção. In: SPOSITO, E. S (Org.) **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

LENIN, V. I. **Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LIBERATO, r. C. Revisando os modelos e as teorias da análise regional. **Caderno de geografia**, Belo Horizonte, v. 18, n. 29, p. 127-136, 20 sem. 2008.

LIMA, I. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: SANTOS, M.; BECKER, B (Orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro, 2007.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, T. A. Geografia e Dependência: O diálogo entre Milton Santos e Ruy Mauro Marini a partir da Teoria do Subimperialismo. **Revista GEOgraphia**, v. 19, n. 40, 2017.

MAMIGONIAN, A. A inserção de Mato Grosso ao mercado nacional e a gênese de Corumbá. **Revista GEOSUL**. Florianópolis: UFSC. n. 1. ano.1. Primeiro Semestre. 1986. 39-58p.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858** - esboços da crítica da economia política. São Paulo/Rio de Janeiro: Boitempo/EdUFRJ, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATO GROSSO, **Recorte do Plano Diretor – ZPE de Cáceres**, 1993.

MATO GROSSO. Retomada da navegação pelo Porto de Cáceres trará desenvolvimento à região Sudoeste. **Notícias – gov.mt.br**, 2016. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/5271542-retomada-da-navegacao-pelo-porto-de-caceres-trara-desenvolvimento-a-regiao-sudoeste>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MATO GROSSO. Implantação da ZPE de Cáceres se torna realidade após 28 anos de espera. **Notícias – gov.mt.br**, 2016. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/3897287-implantacao-da-zpe-de-caceres-se-torna-realidade-apos-28-anos-de-espera>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MATO GROSSO. Governo Lança Zona de Processamento de Exportação de Cáceres. **Notícias – gov.mt.br**, 2017. Disponível em: <http://www.sedec.mt.gov.br/-/6356984-governo-lanca-zona-de-processamento-de-exportacao-de-caceres>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MATO GROSSO. Governo retoma obras da ZPE de Cáceres ainda em fevereiro. **Notícias – gov.mt.br**, 2020. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/13758737-governo-retoma-obras-da-zpe-de-caceres-ainda-em-fevereiro>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MATO GROSSO. Secretaria de Infraestrutura e Logística – SINFR/ Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano – SAGPM. **Índice de Crescimento Sustentável dos Municípios (ICSM)** - Desigualdades Regionais em Mato Grosso, 2019.

MATTEO, M.; VASCONCELOS, R. MATTEO, K.; FREIRE, N. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente In: BOURI, R.; COSTA, M. A. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. BRASÍLIA: Ipea, 2013.

MILLÉO, J. C. **A Utilização dos Indicadores Sociais pela Geografia: Uma análise crítica**. Tese (doutorado em Geografia Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense) Universidade Federal fluminense, Niterói, RJ: UFF, 2005.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e Ciências humanas**. 4ª ed. São Paulo: Editora Anna blume, 2005.

MORENO, G. **Os (Des)Caminhos da Apropriação Capitalista da Terra em Mato Grosso**. Tese de Doutorado em Geografia, FFLCH-USP, São Paulo: 1999.

MORENO, G. Políticas e estratégias de ocupação. In: MORENO, G. HIGA, T. S. C. **Geografia de Mato Grosso**: Território, Sociedade, Ambiente. (Org.). Cuiabá: Entrelinhas, 2005.

MOTTA PINTO, G. F. P. **Mato Grosso e Bolívia: Corredor de Integração e Desenvolvimento.** Dissertação (dissertação em Geografia, *Instituto de Ciências Humanas e Sociais*) Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2006.

NASCIMENTO JÚNIOR, M, M. A questão urbana e as condições gerais de produção: retomando um debate. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 247, p. 424-451 mai./ago., 2019.

NEGRETE, A. **Zonas de Processamento de Exportações como Política Industrial: A Experiência Internacional.** 2005. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – 153. Faculdade de Ciências econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ONG, A. The Chinese Axis: Zoning Technologies and Variegated Sovereignty. ***Journal of East Asian Studies***, vol. 4, no. 1, 2004.

ONG, A. **neoliberalismo as exception:** mutations in citizenship and sovereignty. Durham e Londres: Duke University Press, 2006.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). **Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development.** France, 2007.

OYOMADA, G. C.; LIMA, J. F. A Formação Industrial do Estado de Mato Grosso: do Século XVII ao Século XX. **ACTA Geográfica.** v.9, n.21, set./dez. de 2015. pp.69-81.

PAINTER, J. Governmentality and Regional Economic Strategies. In: HILLIER, J.; ROOKSBY, (Orgs.). **Habitus: A Sense of Place.** 2nd edition. 2005. pp.131-157.

PEET, R. Imaginários de desenvolvimento. In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia agrária: teoria e poder.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, E. **Território e economia política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579833731. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/109253>>.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Herder, 1967.

POTER, M. E. **Competição: Estratégias Competitivas Essenciais.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RICHARDSON, H. W. **Economia Regional: Teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ROCHA NETO, J. M.; OLIVEIRA, S. D. R. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: STEINBERGE, M. (Org.). **Território, Estado e Política públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

RODRIGUES JÚNIOR, U. J.; CRUZ, J. S.; BAMPI, A. C.; ARANTES, A.; GARCIA, Y. F. Gestão Ambiental e a Governança da Água como Ferramentas de Atenuação dos Impactos Antrópicos. Proposta de Intervenção para o rio Paraguai na Região de Cáceres, no Pantanal Mato-Grossense. **Ciência Geográfica** - Bauru - XXI - Vol. XXI - (1): Janeiro/Dezembro – 2017.

SANTOS, L. B. As Diferentes Trajetórias dos Países de Industrialização Tardia Asiáticos e Latino-americanos. **Caderno Prudentino de Geografia**, Associação dos Geógrafos Brasileiros. Ano 28, nº 30, 2008.

SANTOS, M. **A cidade como centro de região**: definições e métodos de avaliação da centralidade. Salvador: Livraria Progresso, 1959.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. São Paulo: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **Técnica espaço tempo** – Globalização e Meio Técnico Científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial**. Território n. 6. Rio de Janeiro, 1999.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. E. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **O Brasil** - Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, M. **Economia espacial**: Críticas e Alternativas. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2011.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SARNEY, J. Instalação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação. **Brasília: Biblioteca da Presidência da República**, 1988. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988?b_start:int=20. Acesso em: 05 de abril de 2020.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP n. 186, dezembro 2010.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período Recente. **Texto para Discussão**. Brasília, n. 1610, 2011.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 187, jan. 2011.

SARTI, F.; LAPLANE, M. F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (Orgs.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: UNESP/ CAMPINAS, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, C. A. F. Zona de Processamento de Exportações e Gestão do Território. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Ano. VII, N. 2, Set. 1993a. 89-102p.

SILVA, C. A. F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. **Boletim Goiano de Geografia**. Vol. 13 N. 1 Jan./Dez. 1993b. 4366p.

SILVA, E. P. O cotidiano dos viajantes nos caminhos fluviais de Mato Grosso no século XIX. **Revista Navigator**. V. 2. N. 4, 2006.

SILVA, H. R. C. Política Industrial Brasileira e a Industrialização de Mato Grosso do Sul no Século XXI. 2016. 278 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2016.

SOARES, J. C. O.; MOREIRA, R. A regionalização em Mato Grosso: controvérsias, intenções e consequências na Região de Planejamento de Cáceres. **Ciência Geográfica** - Bauru - XXI - Vol. XXI - (1): Janeiro/Dezembro – 2017.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, C. A.; LEANDRO, G. R. S.; SOUSA, J. B. Rio Paraguai: Contextualizações, Sistemas Fluviais e Consequências da Implantação da Hidrovia no Rio Paraguai. In: DA SILVA, C. N.; NASCIMENTO, F. R. (Orgs.). **Grandes empreendimentos e impactos territoriais no Brasil**. 1ª ed. Belém: GAPTA/UFPA, 2017.

SOUZA, M. A. Regionalização: tema geográfico e político – o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia**. SP/AGB, 50, 1976.

SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**. Vol.8, nº 4 outubro/dezembro/1988.

TAVARES, H. M. Políticas de Desenvolvimento Regional nos países do “centro” e no Brasil. **Cadernos IPPUR/UFRJ/ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Ano 1, nº 1. Jan/abr. 2002.

TEIXEIRA, A. C. **Economia e Espaço: da questão regional à questão nacional**. Campinas – SP, 2008. 197 f. (Tese de Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2008.

TELES, T, R. Discurso, Análise do Discurso e Discurso Político: ponderações conceituais. **Macapá**, v. 7, n. 1, p. 33-48, jan./abr. 2017.

THE WORLD BANK. **Export processing zones/Industry**. Development Division, Industry and Energy Department [and] Trade Policy Division, Country Economics Department. Washington, D.C.1992.

TRIBUNA DO NORTE. ZPE não garante desenvolvimento. Entrevista com Helson Braga, 2011. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/zpe-nao-garante-desenvolvimento/145345>. Acesso em: 15 de março de 2020.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.

UNCTAD. FDI in Services – A Growing Bussiness for EPZs. **UNCTAD Investment Brief**, n.2, 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment report**, 2018.

VAINER, C. B. Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o planejamento. XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anais...** Belém/PA, 2007.

WONG, K.; CHU, D. K. Y. Export Processing Zones and Special economic Zones as Generators of Economic Development: The Asian Experience. **Geografiska Annaler**, Suécia, v. 66, n. 1, 1984.

WORLD INVESTMENT REPORT. FDI in Services – A Growing Business for EPZs. **UNCTAD Investment Brief**, Number 2, 2004.

WWF (Fundo Mundial para a Natureza), CEBRAC (Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural) & ICV (Instituto Centro de Vida). **Hidrovia Paraguai-Paraná: quem paga a conta?** Resumo das conclusões. Brasília, 1994.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), Instituto Rio Branco (IRBr), 2007.