

A criação das zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP)

Jean da Silva Cruz^a

^a Universidade Estadual Paulista.
Faculdade de Ciências e Tecnologia.
Presidente Prudente. São Paulo. Brasil
jea-silcruz@hotmail.com
 0000-0002-4844-6146

Antonio Nivaldo Hespanhol^b

^b Universidade Estadual Paulista.
Faculdade de Ciências e Tecnologia.
Presidente Prudente. São Paulo. Brasil
nhespanhol@gmail.com
 0000-0001-5080-0223

e-175193

revista

Geo 
USP
espaço e tempo

Volume 25 • nº 1 (2021)

ISSN 2179-0892

Como citar este artigo:

CRUZ, J. S.; HESPANHOL, A. N. A criação das zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **Geosp**, v. 25, n. 1, p. 1-22, e-175193, 2021. ISSN 2179-0892.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/175193>. doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2021.175193>.



Este artigo está licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 Licence

A criação das zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP)

Resumo

Neste artigo, analisa-se a criação de zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil considerando a importância das condições gerais de produção (CGP) e os interesses das elites políticas regionais na escolha da localização das atividades econômicas, num contexto de integração competitiva de certas localidades/regiões a circuitos globais de produção. Foram realizados levantamento documental em *sites* oficiais e ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema. Constatou-se que 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 CGP, diretamente ligados ao processo de acumulação. Não obstante, as ZPE configuram-se também como uma ferramenta discursiva de gestores públicos (estaduais e municipais) e das elites regionais (sobretudo em regiões periféricas), além de ser uma estratégia para promover o desenvolvimento endógeno e inserir as localidades/regiões em mercados mundiais.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Condições gerais de produção. Exportação. Elite regional.

The creation of export processing zones (EPZ) in Brazil and the role of general conditions of production (GCP)

Abstract

This article analyzes the creation of EPZ in Brazil considering the importance of general conditions of production (GCP) and the interests of regional political elites in choosing the location for their economic activities, in a context of competitive integration of certain regions/localities into global production circuits. Document

research was carried out on official websites, as well as an extensive bibliographic review on the topic. It was found that the regions/localities reappear as a development strategy linked 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, according to their GCP, directly linked to the capitalist accumulation process. Nevertheless, EPZ can also be regarded as a discursive tool for public managers (state and municipal ones) and regional elites (mainly in peripheral regions), in addition to being a strategy to promote endogenous development and to insert such regions/localities into world markets.

Keywords: Regional development. General conditions of production. Exports. Regional elite.

La creación de las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) en Brasil y el rol de las condiciones generales de producción (CGP)

Resumen

En este artículo se analiza la creación de las ZPE en Brasil, teniendo en consideración la importancia de las condiciones generales de producción (CGP) y los intereses de las elites políticas regionales en la elección de la ubicación para las actividades económicas, dentro de un contexto de integración competitiva de algunas localidades/regiones a los circuitos globales de producción. Se realizaron búsquedas documentales en sitios oficiales y un amplio estudio bibliográfico sobre el tema. Se constató que las regiones/localidades reaparecen como estrategia de desarrollo sujetas a los cambios en la forma y práctica institucional del Estado frente a los nuevos imperativos del capitalismo que se reproducen en la creación de espacios diferenciados, según sus CGP, directamente relacionados al proceso de acumulación. No obstante, las ZPE se configuran también como una herramienta discursiva de gestores públicos (estaduales y municipales) y de las elites regionales (sobre todo en las regiones periféricas), además de ser una estrategia de promoción del desarrollo endógeno y de inserción de las localidades/regiones a los mercados mundiales.

Palabras clave: Desarrollo regional. Condiciones generales de producción. Exportación. Elite regional.

Introdução

As zonas de processamento de exportações (ZPE), nos moldes contemporâneos, tiveram uma expansão global como instrumento de desenvolvimento econômico em diversas regiões do mundo (EUA, União Europeia, Ásia, África e as Américas Central e do Sul) a partir da última metade do século XX. Diante desse cenário, a institucionalização de uma política de criação de ZPE¹ 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 para exportação.

Neste artigo, temos como objetivo analisar a criação das ZPE no Brasil considerando as condições gerais de produção (CGP) como elemento importante para a escolha da localização das atividades atreladas ao interesse de elites políticas regionais em um contexto de integração competitiva de certas localidades/regiões aos circuitos globais de produção.

Foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, com foco na literatura especializada, permitindo construir um arcabouço teórico conceitual e exploratório, e análise documental sobre as ZPE em sítios *web* oficiais do 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).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, mesmo prevalecendo o discurso da promoção do desenvolvimento regional, as ZPE 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 face à internacionalização das trocas, reterritorialização das indústrias 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 (CGP), diretamente ligados ao processo de acumulação. Não obstante, configuram-se também como uma ferramenta discursiva para gestores públicos (estaduais e municipais) e elites regionais (sobretudo em regiões periféricas), além de ser uma estratégia de promoção do desenvolvimento endógeno e de inserção aos mercados mundiais.

Condições gerais de produção (CGP) e estratégias locacionais

Atualmente, mais do que nunca, informações sobre lugares e regiões conferem a qualquer agente (Estado, empresa ou indivíduo) maior poder na tomada de decisão para coordenar 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, como salienta Lacoste (1988).

¹ As ZPE foram normatizadas no final dos anos 1980, pelo Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988, que recebeu nova redação na Lei n. 8.396/1992. Com o fim do período de vedação às ZPE, deu-se um novo impulso a sua criação e expansão no território brasileiro durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando entrou em vigor a Lei n. 11.508, de 20 de julho de 2007, que recebeu nova redação em junho de 2008 (Lei n. 11.732) e que dispõe sobre as finalidades, características e regimes tributários cambiais e administrativos das ZPE no país.

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

No âmbito do aparelho do Estado, esse saber é estratégico como instrumento de sua afirmação, seja por intermédio do estabelecimento 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, na esfera das atividades econômicas, lideradas por atores hegemônicos ou, melhor, por grandes empresas, houve um aumento de poder e tomada de decisão face à obtenção e organização de informações sobre vários lugares e regiões do mundo.

Como 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, a decisão sobre a localização das atividades econômicas está imbricada num conjunto de práticas articuladas ao conjunto de informações sobre a população, os recursos, a posição, a vegetação, a geologia e o clima, entre outros.² Assim, tais informações são estrategicamente colocadas a serviço de grandes empresas, orientando suas ações e decisões sobre a melhor localização de seus investimentos como meio de expandir seus negócios, bem como de obter certas vantagens. Um conjunto de saberes estratégicos relativos 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 seletivo em diversas escalas espaciais (local, regional, nacional e global), para um maior aproveitamento do mercado, exploração de recursos e de mão de obra.

Com efeito, essa nova tendência vem promovendo mudanças na forma e na 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 (Painter, 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 CGP que favoreçam a instalação de novos capitais produtivos, capazes de atender à demanda para a reprodução do capital, como destaca Gomes (2018).

² Segundo Vardi e Pires (2008), com o avanço da internacionalização das trocas e a reterritorialização das indústrias no atual estágio das relações econômicas, vêm se impondo mudanças no enfoque da dinâmica do desenvolvimento territorial local e regional, apontando a importância das conformações territoriais como condição estratégica e necessária para produzirem as novas estruturas industriais, ditadas pela procura de competitividade, com produtividade e flexibilidade das relações econômicas e sociais (e, acrescentamos, ambientais). Além disso, essas novas dinâmicas resultam em estratégias de agrupamento de empresas, bem como das decisões e ações das instituições locais e de sua capacidade de intervenção na oferta de recursos.

O conceito de CGP tem origem no pensamento de Marx (2008), mais especificamente na obra *Contribuição à crítica da economia política*, publicada em 1859. No entanto, embora trate de novos elementos, o autor não aborda o tema em toda sua profundidade.

Na introdução da obra, Marx refere-se às CGP e lança sua crítica à abordagem dos economistas burgueses, quando analisam as 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 produção. Essa parte expõe ou deve expor: (1) 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. (2) 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).

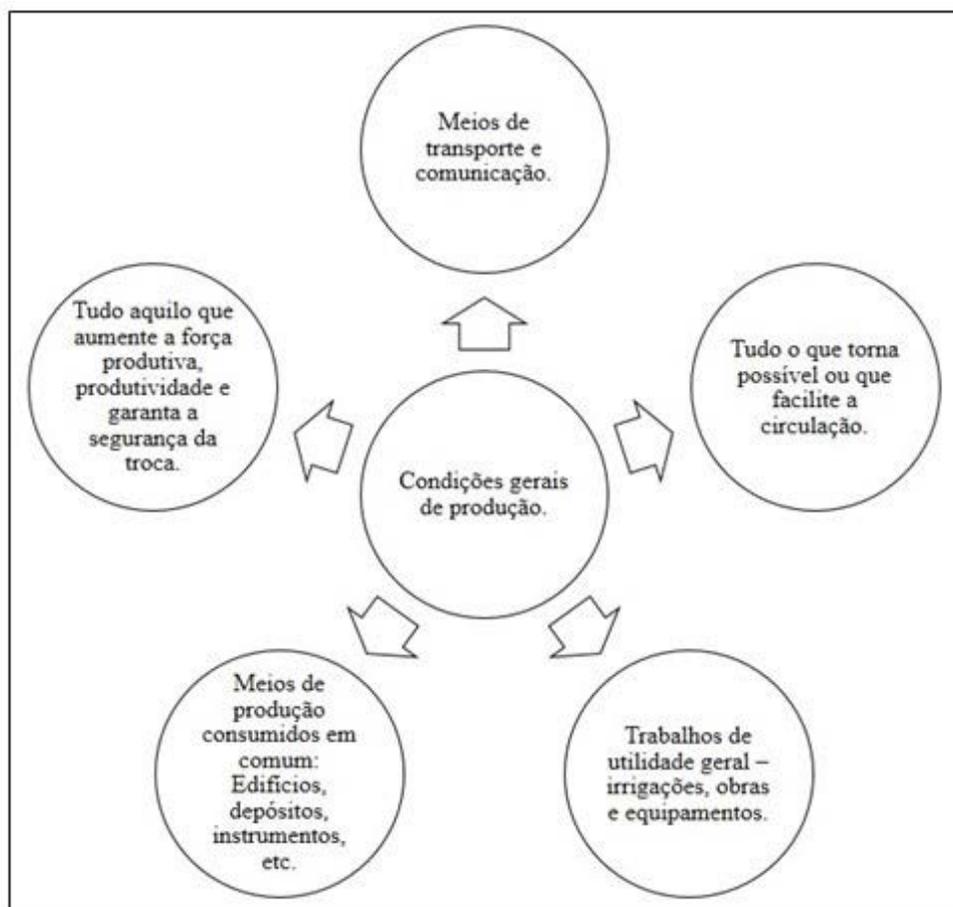
Contudo, como se observa, Marx (2008) rechaça as ideias dos economistas burgueses, por estar sustentadas em leis naturais e imutáveis. Ademais, afirma que tais concepções têm em comum certas determinações que conduzem a generalidades, reduzindo, assim, as condições gerais de toda a produção em momentos abstratos, as 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 da 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), há alguns elementos importantes do conceito de CGP (Figura 1).

Assim, destacamos que, no conjunto de suas obras, Marx (2008, 2011, 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).

Figura 1 – Condições gerais de produção: principais elementos abordados por Marx



fonte: Nascimento Júnior (2019).

A partir dos anos 1970-80, com a discussão em alta sobre a questão urbana e regional, sobretudo com autores da chamada escola de sociologia francesa como Lojkin (1997) e Castells (2000), o conceito de CGP é retomado e recebe certo aprofundamento como importante instrumental teórico. Nesse amplo quadro teórico, as CGP são inseridas no debate sobre o consumo coletivo, como destacam 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 intraurbano, como destaca Nascimento Júnior (2019). Não obstante, essa análise procura situar o papel do planejamento urbano sob a forma de intervenção do Estado, cujo desdobramento implica a produção direta e indireta de investimento em equipamentos de consumo coletivo (Lencioni, 2017).

Para Castells (2000), esses investimentos não visam obter lucro, mas representam uma desvalorização de parte do capital social e implicam o aumento da taxa de lucro do setor privado, pois o consumo de bens e serviços coletivos se dá coletivamente. Sendo assim, Castells (2000) centra sua análise no consumo, e não na produção (Nascimento Júnior, 2019).

Em sua obra *O Estado capitalista e a questão urbana*, destacando a urbanização e a socialização das condições da produção capitalista, Lojkine (1997) discute o conceito de CGP a partir das proposições de Marx, quando este trata das relações entre desenvolvimento das forças produtivas e acumulação capitalista no que tange ao conjunto da reprodução do capital social.

Lojkine (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, discute-se:

[...] 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, Lojkine (1997) procura verificar o alcance desse conceito para a análise da questão urbana, isso devido às novas condições necessárias à reprodução global das formações capitalistas desenvolvidas. Assim, 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). Lojkine (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 capitalistas.

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 da ideia de consumo coletivo, mas com vistas a refletir sobre o consumo produtivo relativo à indústria, ou melhor, à localização da atividade industrial. Com isso, o consumo produtivo se torna o principal alvo de interesse, por estar ligado 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. 3, grifo do original).

A 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, mas mediada, e que são as CGP que fazem 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). E a autora afirma ainda:

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 diretas com o processo de produção e circulação: bancos; alguns serviços; redes de circulação materiais, como rodovias, ferrovias, hidrovias; e redes de circulação imateriais, como de telecomunicações e de informática. O segundo conjunto agrega os meios de consumo coletivos em conexão indireta (escolas, hospitais etc.) com os processos de produção. Vale destacar, como aponta Lencioni (2007), que, em ambos os conjuntos, o consumo das condições é coletivo, por meio de equipamentos também 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, uma vez que, 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 é paradoxal, pois, diferentemente dos meios de consumo coletivos em conexão indireta que ficam em segundo plano, os equipamentos de consumo coletivo – aqueles diretamente conexos ao processo de produção, isto é, em conexão direta com o processo produtivo – têm uma tendência a se desenvolver num ritmo mais acelerado, por permitir e/ou facilitar a circulação de mercadoria e sua realização no mercado, constituindo-se, assim, 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 infra-estrutura 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 de equipamentos coletivos (materiais e imateriais), voltados diretamente ao capital, assume um caráter de prioridade face ao interesse de mercado, isto é, dispondo-se 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).

Segundo Santos (1994), mesmo diante das novas variáveis que surgem, atribuindo nova requalificação e funcionamento a lugares e regiões, o meio técnico-científico-informacional constitui um movimento desigual e combinado. Sua expansão é seletiva, forjando uma constante especialização dos territórios.

Como bem destacou Harvey (2004), entre todas as características da dinâmica anárquica do sistema capitalista, uma 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, concorrendo para a manutenção das desigualdades regionais.

Zona de processamento de exportação (ZPE) e condições gerais de produção (CGP)

As ZPE como instrumentos de política econômica industrial³ têm sido preconizadas pelo governo brasileiro como uma nova estratégia de desenvolvimento econômico que busca forjar conexões mais “flexíveis” de integração de determinadas estruturas regionais. A emergência desse discurso se inicia no final dos anos 1980, com a proposta de implementação idealizada durante o governo de José Sarney.

Em síntese, a criação de ZPE foi fomentada no Brasil em um contexto político e econômico marcado por: (i) a crise do “projeto nacional” de industrialização via modernização autoritária, que tinha como linha mestre o planejamento espacial via polo de desenvolvimento; (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 fiscal⁴ a partir dos anos 1990, quando os estados – unidades da federação (UF) – intensificaram sua postura competitiva visando atrair investimentos por meio de mecanismos ou instrumentos fiscais.⁵

3 O programa brasileiro de ZPE segue o padrão estabelecido pelo Banco Mundial: “área de livre comércio com o exterior”. Assim, cria, dentro do território nacional, zonas ou espaços industriais específicos que ocupam de 10 a 300 hectares. As empresas, sejam elas nacionais ou estrangeiras, nelas instaladas voltam-se à industrialização de bens destinados principalmente à exportação.

4 Como assinala Cardozo (2010, p. 1): “[...] 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”.

5 Assim, verifica-se tal processo como um subproduto do modelo neoliberal que vai se consagrando no país. O mercado é elevado a fator-chave e orientador das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional, como pontua Amparo (2014).

A rigor, a criação das ZPE permite-nos vislumbrar, conforme destaca Pereira Júnior (2012), o modo 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. 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 de solução dos problemas socioeconômicos do país e voltado a sua inserção em circuitos globais de produção.

Uma ZPE é criada por força de decreto, por inspeção do CZPE, o qual expressa as principais diretrizes e normas pelas quais os agentes envolvidos devem balizar suas ações. Todavia, alguns requisitos básicos são necessários (Quadro 1).

Quadro 1 – Requisitos básicos para a criação de ZPE

<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: Brasil (2010).

A disponibilização da infraestrutura física, financeira e administrativa é de responsabilidade dos estados ou municípios, podendo ser feita tanto conjunta quanto individualmente. É importante ressaltar que as áreas físicas destinadas às instalação das ZPE devem ser cercadas e monitoradas por câmara de vigilância para fins de segurança e controle. Quanto à comprovação da disponibilidade financeira, é possível que haja aporte de recursos da iniciativa privada, considerando que as ZPE podem ser administradas tanto pelo setor privado quanto conjuntamente com o poder público. No caso brasileiro, há predominância de administrações realizadas por entidades privadas.

Para o presente artigo, o requisito “indicação de localização adequada” é de extrema importância, visto que, no processo de implementação, as regiões/localidades devem apresentar certas CGP. Conforme a Orientação Superior da Política das Zonas de Processamento de

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 (Quadro 2).

Quadro 2 – 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 de 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 US\$ 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: ZPE Ceará ([2018]).

organização: Os autores.

Segundo Pereira Júnior (2012), a ZPE Ceará sempre esteve ligada a ideais e/ou projetos desenvolvimentistas engendrados pelos governantes cearenses, que consideraram o Estado um importante agente na montagem da infraestrutura e alavancagem de recurso da dinamização industrial.

A ação ativa do Estado foi fundamental para a implementação das indústrias-chave e o impulso e a 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, como salienta Pereira Júnior (2012).

Assim, buscando incentivar e atrair novas unidades produtivas, os governos passaram a oferecer infraestrutura, galpões de produção e uma logística com condições favoráveis. No que concerne à 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 às novas exigências da competitividade.

Essas ações se materializam com a montagem de infraestrutura em torno do 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 Júnior (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 a sua reprodução, no caso, a Região Metropolitana de Fortaleza. As novas relações interescares, 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 em certo símbolo desenvolvimentista, no qual as CGP assumiram um papel importante como principais vantagens para atrair inversão produtiva para exportação. Por outro lado, fica evidente o papel do Estado na criação de novos espaços produtivos, oferecendo as condições necessárias para o fortalecimento de relações capitalistas de produção (Silva, 1993).

A elite política regional e as condições gerais de produção (CGP) no discurso da implementação de ZPE no Brasil

Atualmente, esses conjuntos de informações geográficas dos lugares e regiões sobre a disponibilidade de CGP constituem elementos significativos que são levados em conta na decisão das empresas quando escolhem os lugares para instalar suas unidades (Gomes, 2011).

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 (Quadro 3).

Quando são analisadas as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados para efeito de criação de ZPE, observa-se que as CGP são designadas como fundamentais, dando ênfase à localização ou à 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 (Brasil, 2015, grifo nosso).

Como salienta Vainer (2007), essas iniciativas mostram a disputa entre municípios e estados para atrair investimentos, oferecendo, para tanto, o maior número possível de vantagens. São vantagens não apenas fiscais/orçamentárias, mas também de revelação e valorização

das CGP existentes em sua região, visando atrair atividades industriais com base numa espécie de *marketing* regional como principal instrumento de planejamento estratégico extremamente competitivo para o êxito da integração e do desenvolvimento regional/local.

Quadro 3 – Justificativas das proposições de ZPE no Brasil

<p>Projeto de Lei Nº 3.725, de 1989 – Criação da ZPE de Cáceres/MT Dep. Federal Ubiratan Spinelli</p> <p>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.</p> <p>- 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.</p> <p>- A infraestrutura de Cáceres já é bastante significativa nos setores de: a) <u>Energia</u>; b) <u>transporte</u>: o município é servido pela BR-070 e BR-174 e por várias rodovias Estaduais; c) <u>Em relação ao transporte 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</u> e, d) <u>Armazenagem e abastecimento</u>, o município possui 4 grandes unidades armazenadoras, com capacidade para 13 mil toneladas.</p>	<p>Projeto de Lei Nº 2.993 de 1992 – Criação da ZPE Itaguaí/RJ (Do Sr. Simão Sessim)</p> <p>O município de Itaguaí, <u>localizado no coração do centro industrial mais importante do país</u>, compreendido pelo triângulo Rio de Janeiro – São Paulo – Belo Horizonte, apresenta condições <u>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 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.</p>
<p>Projeto de Lei Nº 3.979, de 1989 – Criação da ZPE Teófilo Otoni/MG Dep. Federal Luiz Leal</p> <p>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>.</p>	<p>Projeto de Lei Nº 2.163 de 1996 – Criação ZPE Boa Vista, RR (do Sr. Moisés Lipnik)</p> <p>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>.</p> <p>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 no Estado será fundamental para o soerguimento da Zona de Processamento de Exportação de Boa Vista</u>.</p>

fonte: Brasil ([2020?], grifos nossos).

As ZPE 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 atrair “investidores”, as ZPE 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) e o Programa de Integração Social. 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), da Cofins-Importação e do PIS-Pasep-Importação.

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

Portanto, é evidente que esse processo não ocorre fora do universo de interesse do poder local e/ou da elite política regional:⁶ “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 ZPE no Brasil, aos poucos, esse instrumento foi se ajustando aos interesses e necessidades da política interna e externa brasileira, em resposta ao processo de inserção 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 estados e regiões.

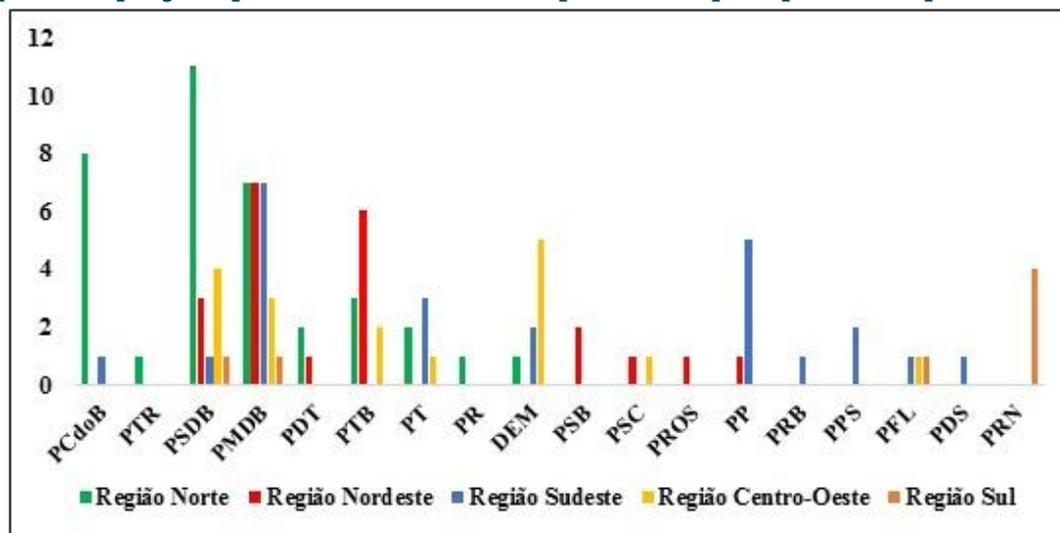
Destarte, uma política econômica industrial de resposta regionalizada começa a se desenhar, tendo o Estado brasileiro como principal agente indutor, conjuntamente com os governos estaduais e municipais, fazendo, desse modo, emergir disputas regionais. Esse instrumento vai se ajustando ao interesse das elites locais, de se relacionar diretamente com o mercado mundial. Além disso, “utilizando a ZPE”, as localidades/regiões ficam em situação privilegiada frente 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, tem início uma corrida por parte das localidades/regiões, conjuntamente com seus parlamentares ou representantes, com proposições apresentadas à Câmara de Deputados para criar ZPE em seu respectivo território (Figura 3).

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 100 proposições foram apresentadas à Câmara dos Deputados para efeito de criação de ZPE em todas as regiões brasileiras. O Norte (29%) e o Nordeste (21%) foram as regiões que mais receberam propostas de implantação, seguidas de Sudeste (19%), Sul (18%) e Centro-Oeste (13%).

6 Centramos nossa análise na atividade parlamentar (sobretudo dos deputados federais), pois, de acordo com Castro (1992), como uma elite, os parlamentares participam das relações de poder entre Estado e região e das relações entre a ação política e a estrutura socioespacial. Dessa forma, a elite política regional é entendida como um grupo seletivo que detém, numa região específica, as posições de poder, seja no sistema econômico, seja no sistema político; além disso, suas ações incidem em diferentes estratégias discursivas na instância comunicacional – política, espaço público e mídia (Castro, 1992; Charaudeau, 2006).

Figura 3 – Proposições para a criação de ZPE por região entre 1989 e 2016: participação parlamentar de deputados por partido político



fonte: Brasil ([s.d.]).

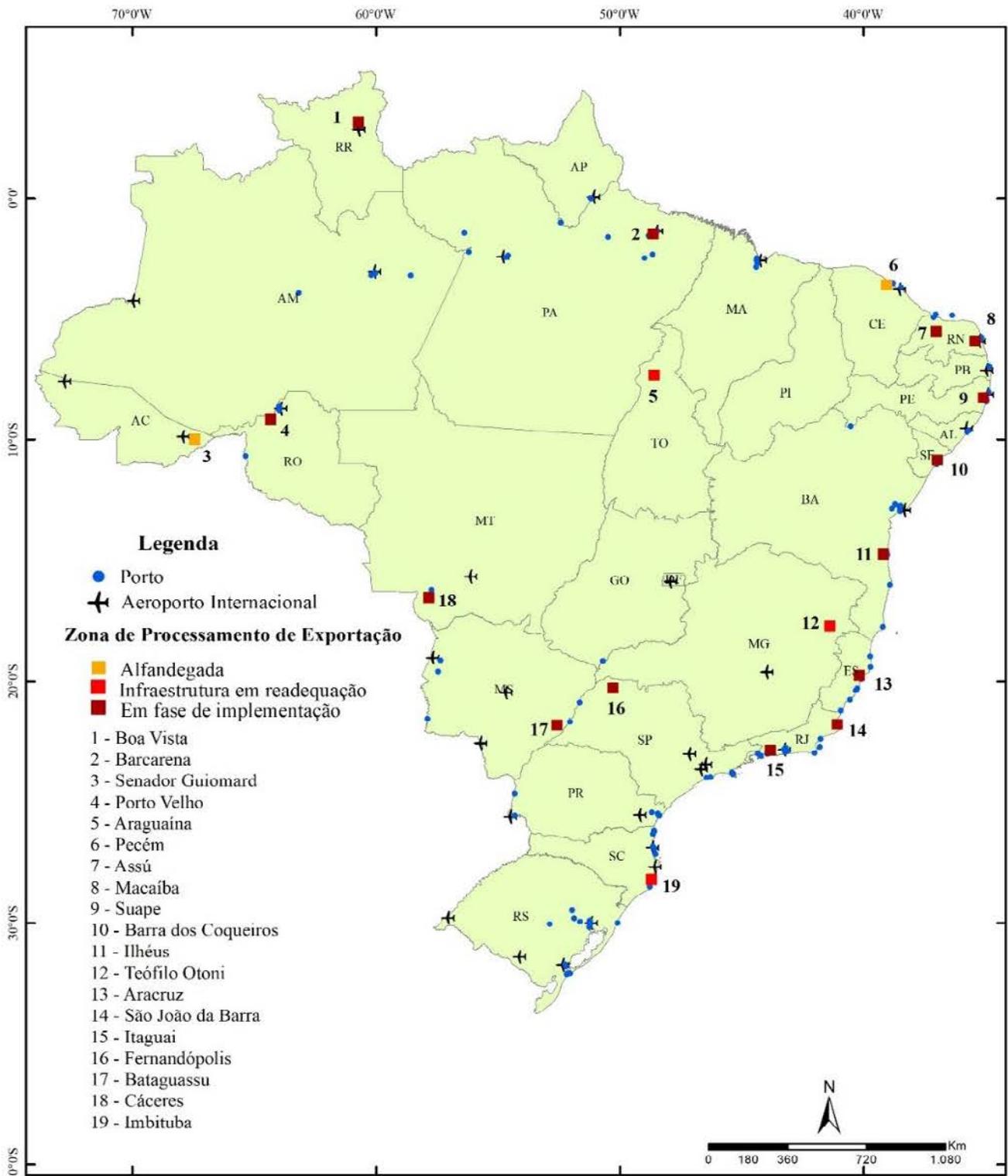
Entre 2007 e 2015, ocorreu maior incidência de proposições, período em que foram apresentadas trinta e seis propostas para a região Norte; vinte e quatro para a região Sudeste; vinte e duas para a região Nordeste; dezessete para a região Centro-Oeste; e sete para a região Sul, perfazendo, assim, mais de oitenta proposições. No entanto, apenas 12 foram aprovadas: as ZPE de Senador Guiomard (AC), Boa Vista (RR) e Porto Velho (RO), na região Norte; as ZPE de Pecém (CE), Suape (PE), Assu (RN), Macaíba (RN) e Barras dos Coqueiros (SE), na região Nordeste; a ZPE de Bataguassu (MT), na região Centro-Oeste; e as ZPE de Aracruz (ES), Fernandópolis (SP) e Uberaba (MG), na região Sudeste. Assim, o Nordeste foi a região com maior número de propostas aprovadas nesse período.

Portanto, essa maior atuação parlamentar de base regional no referido período 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 n. 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 ZPE.⁷

Entretanto, o desenvolvimento do programa de ZPE não obteve o apoio esperado. Embora tenha ocorrido um aumento nas proposições para o efeito de criação, estas oscilaram entre governos, bem como aquelas já autorizadas para criação. Atualmente, entre as 19 ZPE autorizadas e criadas (Mapa 1), duas foram alfandegadas, três passam por processo de readequação de infraestrutura, 14 estão em processo de implementação e três, em fase de readequação. As ZPE 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.

⁷ Cabe destacar que, nesse período, também foi retomada a discussão sobre o desenvolvimento regional como política de Estado no Brasil, com a instituição do Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que criava a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Mapa 1 – Cenário atual das ZPE brasileiras – 2020



Informações cartográficas

Malha dos estados: IBGE
 Portos e aeroportos: Ministério da Infraestrutura
 Zona de Processamento de Exportação: Câmara dos Deputados
 Organização: Jean da Silva Cruz
 Elaboração: Claudinei Silva Pereira

Apoio Institucional



A rigor, mesmo tendo como prioridade as chamadas “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 ZPE, as localidades/regiões devem apresentar seu potencial ou vocação para exportação, ou seja, CGP ligadas diretamente com o processo de produção e circulação do capital.

Em suma, compreendemos que, mesmo surgindo como um instrumento da promoção do desenvolvimento regional, as ZPE 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 determinadas localidades/regiões reaparecem como estratégias locacionais dos diversos agentes (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.

Segundo Castro (1992), os parlamentares são os principais interlocutores da política estadual (e regional) com o governo federal. Assim, os parlamentares têm atuado como principais agentes ou representantes das regiões de interesse na implantação de ZPE. 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 ZPE muito mais para explorá-las eleitoralmente do que com a intenção de levá-las adiante, usando-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 de blocos coesos de se relacionarem diretamente com o mercado mundial, utilizando-se desse instrumento para negociar diretamente com capitais transnacionais (Becker; 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, constrói-se uma lógica de submissão da nação fragmentada a uma globalização neoliberal que se projeta sobre os lugares (Vainer, 2007).

Nessa perspectiva, a região assume sua finalidade política. Segundo Dulong (1977), 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).

Assim, 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 o desenvolvimento social e econômico das localidades/regiões.

Considerações finais

Verificou-se que, embora tenha trazido à tona o debate das questões regionais, a política de criação de ZPE rapidamente se converteu discursiva e ideologicamente numa política de Estado mais flexível. Isso se deu, sobretudo, por meio da criação de espaços diferenciados, conforme as condições materiais preexistentes.

Não obstante, abriram-se caminhos para que, por meio de suas elites locais (parlamentares ou representantes municipais e estaduais), as localidades/regiões passassem a procurar suas próprias parcerias externas. Assim, essas localidades/regiões passaram a oferecer atrativos (isenções fiscais, subsídios, créditos, infraestrutura) e a investir no *marketing* regional de seu potencial, ou CGP, com a finalidade de se relacionar diretamente com o mercado mundial. Isso deu lugar ao aprofundamento de conflitos políticos e econômicos regionalizados.

Ademais, verificou-se que os parlamentares, conjuntamente com governos municipais e estaduais, têm sido os principais agentes ou representantes das localidades/regiões de interesse na implementação de ZPE e têm se alinhado aos interesses da elite local ou regional por meio de uma prática política e ideológica desenvolvimentista ligada ao imaginário da promoção da industrialização no contexto regional.

Nesse sentido, mesmo surgindo como um instrumento para promover o desenvolvimento regional, essa política econômica industrial liberalizante 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 circuitos globais de produção frente aos novos imperativos do capitalismo, que também se reproduzem por meio da criação de espaços diferenciados, aproveitando-se das condições materiais preexistentes (CGP), inclusive sem esconder os interesses políticos das elites e de agentes da política regional desejosos de se inserir diretamente no mercado mundial.

Referências

- 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. doi: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil**: uma potência regional na economia-mundo. 3a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- 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. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006/12841>. Acesso em: 27 jan. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.978-A, de 2015. Dispõe sobre a criação de Zona de Processamento de Exportação do Porto do Açu (ZPE) no município

de São João da Barra, no Estado do Rio de Janeiro; tendo parecer da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação, Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11508.htm. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Resolução CZPE n. 01, de 26 de maio de 2010. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/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 maio 2020.

BRASIL. Casa Civil. Decreto-Lei n. 11.508, de junho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11508.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Casa Civil. Decreto-Lei n. 8.396, de 02 de janeiro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8396.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Casa Civil. Decreto-Lei n. 2.452, de 29 de julho de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11508.htm. Acesso em: 27 maio 2020.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 4a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CASTRO, I. E. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CHARAUDEAU, P. O discurso político. In: EMEDIATO, W.; MACHADO, I. L.; MENEZES, W. (Org.). **Análise do discurso: gêneros, comunicação e sociedade**. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso/UFMG, 2006. p. 251-268.

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. p. 189-195.

DUNDES, A. C. O poder local e a indústria: uma análise do discurso desenvolvimentista prudentino. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Textos e contextos para a leitura de uma cidade média**. Presidente Prudente, SP: Unesp/FCT, 2001. p. 71-87.

- GOMES, M. T. S. Condições gerais de produção, atração de novos investimentos empresariais industriais: reflexões sobre o município de Uberaba-MG. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Três Lagoas, v. 1, p. 9-26, 2018.
- GOMES, M. T. S. O debate sobre a reestruturação produtiva no Brasil. **RA'EGA**, Curitiba: UFPR, v. 21, p. 51-77, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/21231/13995>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.
- 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. (Org.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estabilidades: lições e desafios para a América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018. p. 276-325.
- LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 7a ed. São Paulo: Papirus, 1988.
- LENCIONI, S. Condições gerais de produção. In: SPOSITO, E. S. (Org.) **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Ed. Unesp, 2017. p. 73-78.
- LENCIONI, S. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 11, n. 245(07), 1 ago. 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24507.htm>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2013. Livro I: o processo de produção do capital.
- MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 – esboços da crítica da economia política**. São Paulo/Rio de Janeiro: Boitempo/Ed. UFRJ, 2011.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2a ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- NASCIMENTO JÚNIOR, M. M. A questão urbana e as condições gerais de produção: retomando um debate. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 247, p. 424-451 maio/ago. 2019. doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2019>.
- PAINTER, J. Governmentality and Regional Economic Strategies. In: HILLIER, J.; ROOKSBY, E. (Org.). **Habitus: A Sense of Place**. 2nd ed. [S.l.]: Routledge, 2005. p. 131-157.
- 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). Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/109253>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SILVA, C. A. F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia: Ed. UFG, v. 13, n. 1, 45-63, 1993.
- VAINER, C. B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12. 2007, Belém. **Anais...** Belém, PA, 2007.
- VARDI, A. R.; PIRES, E. L. S. As dinâmicas territoriais locais na globalização: aspectos conceituais e metodológicos. **Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p. 33-53, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2008v23n46p33/11724>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- ZPE CEARÁ. Zona de Processamento de Exportação do Ceará. Empresas Instaladas. Fortaleza, [2018]. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/empresas-instaladas/>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- ZPE CEARÁ. Zona de Processamento de Exportação do Ceará. Fortaleza, [201-]. Disponível em: <https://zpeceara.com.br/institucional/>. Acesso em: 8 fev. 2021.

Contribuição dos autores:

Jean da Silva Cruz: elaboração, discussão dos resultados, pesquisa bibliográfica. Antonio Nivaldo Hespanhol: revisão, apontamentos teóricos, supervisão e desenvolvimento da pesquisa.

Recebido em: 19/10/2020

Aprovado em: 02/02/2021