

ISSN 0101-708X

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

G BOLETIM GOIANO de Geografia

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA - INSTITUTO DE QUÍMICA E GEOCIÊNCIAS

VOL. 13 - N.º 1 - JAN./DEZ. 1993

A DIMENSÃO REGIONAL NA GESTÃO DO TERRITÓRIO: DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA À INTEGRAÇÃO COMPETITIVA

*Carlos Alberto F. da Silva**

RESUMO

O presente artigo focaliza a dimensão regional no contexto da prática de gestão do território pós-70. Para isto, analisa o enfoque regional durante o processo de transição da fase de integração econômica nacional – via polos de desenvolvimento – gerida pelo Estado autoritário, para o momento atual em que o Estado se volta para uma integração competitiva do território brasileiro na economia mundial; utilizando como um dos instrumentos de ação a implantação de Zonas de Processamento de Exportações nas regiões periféricas do País.

UNITERMOS: Geografia Econômica, Desenvolvimento Regional/Políticas Territoriais.

1. INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas ocorreram transformações na estrutura produtiva do Nordeste e na sua relação com as demais regiões brasileiras, em especial o Sudeste. O que mais se ressalta nesse período é o processo de mudança qualitativa em curso, que pode ser resumido pela homogeneização das formas de reprodução do capital no País, através da transferência de capital produtivo de uma região (Sudeste) para outra (Nordeste), para um momento de integração competitiva, onde buscam-se maiores vínculos da estrutura produtiva regional com os mercados mundiais. Essa fase é marcada também por um processo de transformação por que passa o Estado e seu discurso regional. Os anos 70 se caracterizam pela prática do planejamento espacial, via polos, no contexto da via autoritária do desenvolvimento, que se orientava na seleção de espaços privilegiados em função

* – Professor do Departamento de Geografia/UFG.

das prioridades nacionais (BECKER: 1983). Nesse sentido, a política regional ficou num plano secundário diante da estratégia de acelerada modernização da economia nacional. Os anos 80 refletem a falência do planejamento estatal e a busca de uma maior integração competitiva das estruturas regionais com a economia-mundo enquanto pressuposto para a solução dos problemas sócio-econômicos. A problemática da pesquisa se insere no discurso regional do Estado contido na prática de gestão do território pós-70. Ou seja, pretendemos analisar qual a dimensão regional no contexto da integração nacional à integração competitiva do território brasileiro na economia-mundo.

2. GESTÃO DO TERRITÓRIO: O CONCEITO

Cada âmbito do poder corresponde a um poder territorial, onde se materializam as relações de poder. Segundo SANCHES (1991: 30-33), há três fatores básicos que ligam as relações de poder ao espaço. Primeiro, a necessidade de que a estrutura social permita sua própria reprodução e haja a coerência entre as relações de poder e articulação do espaço. Qualquer mudança nos objetivos sociais deverá ser acompanhada por transformações na estrutura espacial. Segundo, é o domínio do espaço por grupos sociais ao se apropriarem e imporem sua hegemonia sobre o território. Em terceiro, no interior das relações de poder territorializadas, a localização dos centros de gestão e decisão deverá permitir a consecução da organização territorial a fim de alcançar os objetivos propostos.

No âmbito territorial, as relações de poder se mantêm a partir da política, que é um pressuposto para a gestão do poder sobre a sociedade e o espaço. A política implica o estabelecimento de objetivos e táticas dos atores sociais frente a outros membros da sociedade a fim de imporem seus critérios e formas de atuação. Com efeito, a política é conflito, ao ser um instrumento de controle e articulação da divergência social, mediante um conjunto de regras e procedimentos próprios para cada grupo social. Há uma luta permanente, onde o bloco dominante procura garantir sua hegemonia espacial sobre o resto das frações de classes localizadas na mesma área e sobre o restante do território sob sua influência.

Para SANCHES (1991: 83-74), se observarmos a política de uma perspectiva territorial, a apropriação e controle do território exige sua gestão. Sob a ótica econômica é necessário desenvolver uma atividade intervencionista de modo a alcançar o máximo proveito do espaço e dos re-

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

cursos físicos e humanos integrados no processo econômico. Daí emergem as políticas de localização de atividades produtivas, políticas de transporte e comunicações, políticas demográficas, etc. Buscando atender a todas as frações de classes hegemônicas, a gestão territorial procura controlar as relações de poder territorializadas e os conflitos de interesses, que se manifestam na apropriação e definição do espaço.

Além do esforço de SANCHES para a elaboração de um conceito de gestão do território, encontramos na literatura outras formulações teóricas. Para CORREA (1988:7-12), o termo gestão do território é definido como gestão das diferenças territoriais, sendo uma forma de controle da organização espacial visando garantir condições de produção e reprodução diferenciada do espaço para que o processo de acumulação se realize e mantenha a reprodução dos diferentes grupos sociais.

Segundo DAVIDOVICH (1988:13:18), a gestão refere-se à prática do poder através de formas de administração autônoma. O território aparece como suporte logístico para a gestão. A prática social no território implica conflito entre várias esferas do poder, que buscam seu domínio espacial a partir da territorialidade de sua ação. Para a autora, a gestão do território pressupõe a ação de atores sociais, que via de regra resulta na segregação espacial em consequência da estruturação de uma base territorial específica. Enfim, a relação espaço-poder tende a reforçar o princípio do local a partir do exercício do poder em parcelas territorializadas do espaço nacional.

BECKER (1988:99-125) conceitua gestão do território como "a prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo". É estratégica ao envolver uma finalidade econômica, a absorção de conflitos inseridos nas relações de poder e a elaboração de técnicas e táticas para a consecução dos objetivos propostos. É científico-tecnológica, já que pressupõe a instrumentalização do saber e controle político, desenvolvendo-se, hoje, como ciência. Integra elementos da administração de empresas e da governabilidade. Por final, identifica-se como a logística das Forças Armadas no sentido do planejamento dos meios e na velocidade de sua atuação no território.

Em suma, observando as elaborações teóricas feitas pelos autores citados, podemos notar que o conceito de gestão do território envolve os seguintes aspectos:

- a) controle da organização espacial em diversas escalas;
- b) absorção dos conflitos entre as diversas esferas do poder;

c) uma estratégia econômica que garanta o máximo proveito do espaço, a reprodução ampliada do capital e a manutenção dos diferentes grupos sociais.

No âmbito do Estado-Nação cabe à Administração Pública a gestão dos recursos e a intervenção territorial através das políticas territoriais, que se configuram num conjunto de planos estratégicos e formas de atuação dirigidas sobre o território, dando ao mesmo as formas adequadas aos interesses que controlam o poder público. Entretanto, essas políticas implicam mudanças na função do território, assim como repercussões negativas e/ou positivas em diversas escalas geográficas. Esses impactos podem interferir na estrutura de propriedade-apropriação, afetando os interesses, a propriedade e as decisões em diversas escalas do poder. Uma não coincidência entre os interesses das classes sociais envolvidas pela política territorial abre as portas para o conflito (Sanches:1991).

Enfim, levando-se em conta a heterogeneidade sócio-econômica do espaço geográfico brasileiro, as políticas territoriais têm sido promovidas pelo Estado como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional e de manutenção dos interesses regionais. Destarte, a seguir avaliaremos a dimensão regional inserida na prática de gestão do território, via planos nacionais, a partir dos anos 70.

3. ASPECTO REGIONAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

As elaborações de política regional no Brasil nos anos 70, foram influenciadas por François Perroux, que analisou as relações entre o Estado, grande empresa e território através da teoria dos pólos de crescimento. Segundo o autor, o crescimento não se faz de forma difusa por todo o espaço nacional, e sim, manifesta-se em certos pontos – os polos de crescimento – daí se expandindo sobre o conjunto da economia (PERROUX 1960:269). Para ele o desenvolvimento é consequência de uma sucessão de desequilíbrios provocados por tais polos. O crescimento econômico é próprio de áreas privilegiadas, onde surgem indústrias motrizes, que

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

propagam significativos efeitos à montante e à jusante, beneficiando as regiões que a cercam, ou seja, as que são por elas polarizadas.

Em geral, a indústria motriz desenvolveria a economia regional através da utilização de matérias-primas, mão-de-obra e da produção de vários produtos, provocando a atração de outras indústrias. Tais estímulos dinamizariam atividades agropecuárias nas áreas fornecedoras de insumos e impulsionariam o setor terciário. Daí surgiria o complexo industrial¹, que induziria o crescimento econômico da economia nacional, já que ele criaria fluxos e refluxos para a região que o cerca.

Tendo em vista que os polos de crescimento provocam efeitos de impulso e de frenagem inevitáveis ao desenvolvimento, caberia ao Estado intervir para evitar o aumento das disparidades regionais. Na lógica perrouxiana, "o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos" (Perroux, 1960). A conclusão é a mesma de MYRDAL (1972) quanto à função do Estado na organização do espaço nacional como um todo. Dentro desta ótica, a questão regional passaria a ser subordinada à questão nacional. Cabendo ao Estado-Nação, inserido no universo da economia dominante, "buscar através dos polos de crescimento implantados no interior do espaço econômico nacional, as forças motrizes da economia mundial" (EGLER 1991:7).

A teoria de PERROUX teve grande repercussão na elaboração de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Baseando-se nas concepções perrouxianas, o Estado procurou adequar a estrutura territorial do país a uma proposta de industrialização na lógica dos polos de desenvolvimento, como assinala EGLER (1988).

O ano de 1966 indicou a adesão da SUDENE à tentativa de aplicação da teoria dos polos de desenvolvimento. O III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1966-68) concluía que:

1 - **Complexo Industrial** - Para Perroux, o termo Complexo Industrial caracteriza-se pela presença de uma indústria-motriz, pelo regime não concorrencial entre várias indústrias existentes e pela aglomeração territorial. A indústria-motriz é aquela que induz na totalidade de uma economia nacional, um crescimento de volume de produto não concorrencial é baseado no caráter oligopolista das indústrias que constituem o complexo. Por final, a aglomeração territorial constitui o alto grau de inter-relações técnicas internas entre meios humanos e capitais fixos.

"A abordagem, em termos de economia espacial com ênfase nas vantagens locacionais para a aplicação de recursos substitui a metodologia até então utilizada. Procurar-se-ia identificar os polos de crescimento da Região Nordeste, que seriam considerados áreas prioritárias para a alocação de recursos a fim de dinamizar a economia regional", como assinala CINTRA (1966) apud ANDRADE (1987:104).

Enfim, embora a abordagem teórica de PERROUX não oferecesse uma base teórica adequada para a explicação do desenvolvimento regional, reconheceu que as forças de mercado aprofundam as desigualdades regionais, cabendo ao Estado intervir para atenuá-las.

3.1. O planejamento territorial total: os polos de desenvolvimento

Os anos 70 foram marcados por um momento de crise internacional nos países centrais e do crescente endividamento externo dos países periféricos, permitindo uma integração econômica mundial através dos circuitos financeiros, que tornou sem significado a escala macrorregional, pois acentuou-se a competição entre os países para atrair firmas e empréstimos estrangeiros como assinala BECKER (1986:43-82). O Brasil não fugiu à regra. Por conseguinte, a preocupação do Estado deixou de ser a região problema, o Nordeste.

O Nordeste, assim como as demais periferia, que antes era tratado como região-problema, passa a ser considerado um "problema menor" diante dos objetivos nacionais atualizados a partir do "milagre econômico". Assim, o planejamento regional é substituído por programas específicos capazes de explorar o potencial da região dentro de uma escala que ultrapasse os limites regionais e que atendessem aos interesses do Estado autoritário e da grande empresa oligopólica (BECKER, 1986). Inserido na economia-mundo, o Estado brasileiro buscou através do ideário dos polos de desenvolvimento implantar no território nacional as forças motrizes da economia dominante, como recomendava a lógica perrouxiana. Por conseguinte, o projeto original da SUDENE – o desenvolvimento regional – saiu de cena. Impunha-se agora a integração da economia regional nordestina à economia nacional. Configura-se a captura do Estado no Nordeste pelo capitalismo monopolista conforme comenta OLIVEIRA

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

(1987). Em suma, a forma de gestão do território, via planejamento regional, se esvazia, perde importância. De agora em diante, a gestão do território deverá ser feita a partir da estratégia de integração nacional. Segundo VAINER (1988:10), "(...) ao invés de um olhar em que, como à época da criação da SUDENE, predominava as diferenças regionais (os desequilíbrios, as desigualdades), um olhar de conjunto em que a nova totalidade (nacional) impõe-se às particularidades (regionais), e a partir do qual o território vai ser: 1º) analiticamente decomposto, e 2º) funcionalmente recomposto e mobilizado".

A desqualificação do regional se consolida no Programa de Integração Nacional (PIN) que "repele a limitação regional, a curto e médio prazo, do processo econômico brasileiro... rompendo um quadro de soluções limitadas para as regiões Amazônica e Nordeste" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – IPND, 1971:27). O objetivo era identificar potencialidades microlocalizadas nas regiões e explorá-las dentro de um programa que integrasse a totalidade da nação dentro da órbita da core-área do país. Segundo o Estado, "(...) a integração nacional se fará pelo estabelecimento de polos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia, notadamente agrícola-mineral, e complementando dessa forma o grande polo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte" (idem op. cit. p. 28).

MENDES (1986) analisou o aspecto regional no contexto dos Planos Nacionais pós-anos 70 (quadro I). A autora observou que no documento "Metas e Bases para a Ação do Governo" (1970-72), a problemática regional estava inserida como condição para a entrada do País no Primeiro Mundo. As estratégias visavam: desenvolvimento regional integrado de todas as regiões brasileiras, desenvolvimento do Nordeste e a consolidação da ocupação da Amazônia e sua integração à economia nacional com vistas à ampliação do mercado interno ao incorporar terras e mão-de-obra abundante. No âmbito das propostas foi dado maior ênfase à Amazônia e ao Nordeste em função dos objetivos do Plano de Integração Nacional (construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, planos de irrigação do Nordeste, etc.).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74), dentro da estratégia de integração nacional, objetivava criar através da execução de políticas de desenvolvimento regional, um mercado interno capaz de acelerar o crescimento e descentralizar as atividades econômicas. Novamente a ênfase foi dada ao Nordeste e à Amazônia. Em linhas gerais, o Plano

visava a promoção do desenvolvimento regional integrado através da consolidação do Centro-Sul nos ramos industriais básicos (siderurgia e construção naval), na expansão da agricultura empresarial, etc.. Enfim, em função dos limitados recursos financeiros e o objetivo do Estado de assegurar o crescimento econômico do País, as políticas econômicas com fins regionais ficaram em segundo plano.

No II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79), a estratégia de desenvolvimento regional apenas reforçava os objetivos já delineados nos planos anteriores. Buscava-se a dinamização do núcleo industrial do Centro-Sul, evitando a concentração de atividades econômicas nas principais áreas metropolitanas do País. Prevvia-se também a ocupação do espaço sócio-econômico brasileiro ao incorporar dois elementos: expansão da fronteira econômica e promoção da política dos polos. Tendo em vista a consolidação das áreas desenvolvidas, foi definido uma política nacional de desenvolvimento urbano, que garantisse a estratégia de desenvolvimento nacional, já que a concentração econômica nas cidades provocava uma série de desequilíbrios. Por final, BECKER (1988:188), ressalta que com o II PND, a política dos polos de desenvolvimento deu origem a uma série de programas: Polamazônia, Polocentro, Polonordeste, Prodepan, etc. Segundo a autora, o arranjo espacial desses programas revelou um arco de projetos em torno da core-área do Sudeste, "indicando a incorporação e aceleração das tendências de expansão da economia e ocupação do território através de investimentos concentrados e integrados visando à rápida modernização e atração de migrantes".

A dimensão territorial das práticas de planejamento via polos de desenvolvimento consubstanciou-se na abertura das regiões, onde se reproduziam núcleos de poder local/regional. Essa "abertura" significou a penetração do capital monopolista na busca de uma completa homogeneização da reprodução do capital em escala nacional. Segundo GUIMARÃES NETO (1988), o processo de integração econômica do espaço nacional aconteceu a partir da transferência do capital produtivo do Sudeste em direção as outras regiões brasileiras, em especial o Nordeste. Essa entrada de capitais produtivos de fora da região deu início a dinâmica de homogeneização das formas de acumulação e de reprodução do capital à nível nacional.

Os condicionantes dessa forma de integração econômica são conjunturais e estruturais. Os primeiros reportam-se aos anos 60, época de recessão da economia nacional, quando criou-se um sistema de incentivos

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

fiscais e financeiros oferecidos pelo Estado, que levou a grande empresa a ocupar espaços existentes e futuros no mercado regional nordestino. Nos anos 70, os condicionantes estruturais dizem respeito a necessidade de aumento da produção de bens intermediários para fazer frente a demanda da estrutura industrial do País.

Isso fez com que a indústria implantada no Nordeste estivesse atrelada ao parque fabril localizado no Sudeste como fornecedora de bens intermediários e dependentes de insumos do Centro-Sul para o funcionamento das novas indústrias. Para GUIMARÃES NETO, com a integração econômica o mesmo conglomerado passa a ter unidades de produção similares ou complementares no Nordeste, alterando os procedimentos no comércio inter-regional, que passa a obedecer agora a uma estratégia nacional de mercado sob o comando de um mesmo grupo empresarial. Por final, o autor também aponta os condicionantes de natureza política e institucional relacionados ao debate sobre a questão regional dos anos 50.

Vale ressaltar o papel do Estado no processo de integração econômica ao criar as condições básicas e os estímulos necessários mediante um aparato de órgãos, planos e instituições. A proposta de adequar a estrutura territorial a partir da concepção do desenvolvimento integrado, tendo a formação do mercado interno como motor desse projeto, apesar de presente no Plano de Metas, consolida-se nos objetivos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. O projeto territorial dos anos 70 se direcionou para a criação de "polos", buscando tirar o máximo proveito dos espaços regionais em função das prioridades nacionais. Conforme assinala EGLER(1988:128), "o ideário dos polos de desenvolvimento revelou-se o mais adequado para o modelo de ordenação territorial proposta pelo Estado autoritário... buscava-se criar localizações privilegiadas... capazes de interligarem-se aos circuitos nacionais e internacionais de circulação mercantil e financeira".

GUIMARÃES NETO também aponta a gestão do Estado na reprodução da força de trabalho mediante forte controle sobre os salários e os sindicatos. Por final, revela o papel do Estado frente as frações regionais de capital - produtivo e mercantil - e aos proprietários rurais. Concomitantemente ao esforço de modernização da economia nacional o Estado procurava reforçar a reprodução das velhas relações de produção existentes na região nordestina. Era a busca de uma coexistência entre os interesses do capital produtivo extra-regional e o capital mercantil da própria região. Esta é a face da modernização conservadora. Fundamentada no tripé

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. Boletim Goiano de Geografia, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

QUADRO I – O ELEMENTO REGIONAL NO CONTEXTO DOS PLANOS NACIONAIS

Título do Plano	Estratégia de Desenvolvimento Regional	Importância Atribuída aos Objetivos da Política Espacial	Tipos de Políticas Propostas para o Desenvolvimento Regional	Problemas Nacionais do Desenvolvimento Regional
Metas e Bases (1970-72)	Promoção do desenvolvimento regional integrado, dando ênfase à estratégia de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas anteriormente definida	Necessário ao processo de desenvolvimento nacional	Investimentos em infra-estrutura sócio-econômica Incentivos Fiscais Transferência da União	Problemas das regiões menos desenvolvidas, dando ênfase ao Nordeste e à Amazônia Problemas das áreas metropolitanas
I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)	Promoção do desenvolvimento regional integrado, através da consolidação do Centro-Sul e da promoção do desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas	Necessário ao processo de desenvolvimento nacional	Incentivos fiscais para o Nordeste e à Amazônia Regulamentação do ICM, transferências da União Investimentos diretos do Governo Federal para as áreas menos desenvolvidas	Problemas das regiões menos desenvolvidas, dando ênfase ao Nordeste e à Amazônia Problemas das áreas metropolitanas nacionais
II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79)	Promoção do desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas, segundo linha anteriormente definida Promoção da dinamização do núcleo ind. do Centro-Sul evitando a concentração em uma única área metropolitana	Crítico para o desenvolvimento nacional	Incentivos fiscais para o Nordeste e à Amazônia Investimentos em infra-estrutura sócio-econômica Incentivos do CDI Financiamento do BNDE	Problemas das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste) Problemas das áreas metropolitanas nacionais, dando ênfase a São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

formado pelos capitais nacional, estatal e multinacional, com sede em São Paulo especialmente, o Estado buscava o crescimento acelerado da economia nacional sem que a órbita de valorização do capital mercantil fosse afetada; comenta GUIMARÃES NETO. Era uma forma de gestão estatal que visava garantir os domínios agromercantis diante do processo de modernização, através de alianças com os interesses locais e regionais.

Segundo BECKER & EGLER (1989:2-5), essa fase de autoritarismo por que passou a sociedade brasileira faz parte da gestão de um projeto nacional geopolítico da modernidade, que tinha os militares como gestores. Em linhas gerais, a estratégia era alcançar a autonomia nacional e o fortalecimento do espaço político do Estado através do domínio do vetor científico-tecnológico, que se constituía condição básica para a continuidade acelerada do crescimento. A implementação desse projeto, que remonta aos anos 40, concentrava esforços em três alvos estratégicos, visando a produção de um espaço político do Estado de Segurança Nacional:

- a) implantação da fronteira tecnológica na core-área do País, articulando a pesquisa científico-tecnológica aos interesses do Estado-Militar;
- b) rápida integração física, econômica e política do território nacional;
- c) a conquista de um espaço internacional.

Percebe-se, portanto, que a proposta de ordenamento territorial via polos e de integração econômica fazia parte de um projeto maior gerido pelo Estado autoritário.

Em resumo, a estratégia de desenvolvimento integrado do País, que teve François Perroux como matriz teórica, resultou na proposta de integração produtiva e financeira do território brasileiro. Os planos nacionais que surgiram, visavam afetar o país como um todo e em lugares selecionados. Essa era a ótica do Estado autoritário de ordenamento territorial via polos e de integração econômica, que aconteceria a partir da transferência de capital produtivo do Sudeste para as regiões periféricas, com base nos incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelo Estado às empresas que investissem no Norte e Nordeste. Com efeito, os complexos industriais e empreendimentos agropecuários instalaram-se nos mais variados pontos do país, provocando uma redefinição da divisão inter-

regional do trabalho sob a hegemonia do Sudeste. Concomitantemente ao processo de modernização da economia através do "tripé", com sede em São Paulo, o Estado garantiu a reprodução de velhas formas de relações de produção existentes no Nordeste, enquanto suporte à modernização. Como já verificamos, todo esse movimento geral da economia fazia parte do projeto nacional geopolítico da modernidade, gerido pelas Forças Armadas. Diante desse quadro em que o planejamento espacial tinha como estratégia maior a inserção do País na economia-mundo e a consolidação do mercado interno, a dimensão regional perde importância nos planos nacionais. O Estado deixa de se preocupar com a região-problema, o Nordeste. Estava-se mais preocupado com a utilização produtiva do espaço regional nordestino do que com a questão das disparidades inter-regionais. O ordenamento do território via polos sugere que a redução daquelas disparidades seria resultado de um melhor aproveitamento de um conjunto de microlocalidades privilegiadas do espaço econômico nacional. O objetivo maior era fazer com que o Nordeste se integrasse à economia nacional, fazendo-o funcionar sob a lógica de acumulação do Sudeste, que comandava o processo de homogeneização das formas de reprodução do capital em escala nacional, a partir da transferência de capital produtivo em direção as outras regiões. Essa integração econômica seria, portanto, a responsável pela promoção do desenvolvimento regional. Entretanto, como assinalam BECKER & EGLER (1990), o legado da modernização conservadora não beneficiou a maioria da população brasileira, inaugurando a modernidade da pobreza, que se manifesta através da transição demográfica, na relação entre expansão da rede de serviços coletivos e precárias condições sociais e em outras situações.

4. O ASPECTO REGIONAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO COMPETITIVA

Nos anos 80, sob o processo de reestruturação da economia mundial, observa-se uma tendência espacial dos conglomerados de buscarem novos mercados de força de trabalho abundante, barata e sem mobilização sindical, como por exemplo a formação de mais um "tigre asiático" - a Tailândia. Redefinem-se novas estratégias locais para as inversões produtivas. Territórios industriais interligados nos são apresentados. O

exemplo da divisão territorial do trabalho entre o Silicon Valley e a zona fronteiriça mexicana, com suas "maquiladoras", é bem ilustrativo dessas novas relações entre estruturas produtivas localizadas em escala planetária. Por outro lado, como assinala CASTELLS (1985), essa dinâmica global do capital dentro de uma economia-mundo estruturada pelas altas tecnologias nos processos produtivos tem provocado uma reorganização urbana e regional nos territórios de diversos países e uma perda da autonomia das cidades e regiões face aos conglomerados, que atuando dentro de uma lógica planetária, ignoram as comunidades regionais ou locais ao implantarem complexos industriais, produzindo impactos diversos sobre tais comunidades.

Ocupando uma posição peculiar na economia-mundo, o Brasil sofre os impactos do movimento global do capital, no que diz respeito à estratégia da grande corporação com relação à região; influenciando, portanto, as políticas de desenvolvimento regional no país, já que o Estado não pode ser desprezado na criação de novas localizações industriais. Nesse sentido, a longa crise fiscal e financeira do Estado e a emergência do sucesso dos "tigres asiáticos" têm direcionado o discurso dos setores políticos a uma maior integração do país nos fluxos mundiais de capitais. Uma das propostas nesse sentido apareceu em 1988 como decreto de abertura de Zonas de Processamento de Exportações no domínio agromercantil do Nordeste, ou seja, a abertura de territórios industriais voltados para a exportação. Como justificativa, apresentou-se as ZPEs como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional. Todavia, segundo EGLER (1992), tal proposta representa, no plano da questão regional, o uso de um antigo modelo de política econômica: a extraterritorialidade.

A extraterritorialidade consiste num instrumento de política econômica em que o Estado diferencia certas áreas do território ao oferecer cambio livre, incentivos fiscais e jurisdição própria às empresas que para lá se dirigirem sem, contudo, reduzir o controle sobre o restante da economia nacional. Corresponderia à criação de um território aduaneiro, onde poderíamos incorporar as Zonas Francas. É como se criasse um território livre, globalizado, dentro do País, ligando-o à circulação internacional de capitais e mercados.

O valor agregado de todos os bens e serviços resultantes da produção nesses territórios livres, entram no cálculo do Produto Nacional Bruto – PNB – como rendimentos recebidos em decorrência de investimentos no exterior. A extraterritorialidade permite que qualquer país

possuidor de empresas instaladas nesses territórios, inclua no cálculo do seu PNB os lucros obtidos nessas áreas, já que o mesmo (PNB) inclui parcelas de bens e serviços que, mesmo produzidas em território econômico de outro país, resultam da utilização de inversões de propriedade de residentes no país. Por final, a extraterritorialidade possibilita que uma empresa estrangeira atue nesses territórios encravados em outro país utilizando as leis de mercado que melhor lhe convier. Ao país hospedeiro a extraterritorialidade permite as empresas nacionais se regerem nesses territórios livres através de leis criadas por sua nação, e ao Estado estimular a produção industrial e as trocas comerciais visando a obtenção de divisas.

Esse modelo de política econômica foi originalmente utilizado na Antiguidade, onde diversas cidades do Mediterrâneo funcionavam como portos livres, visando estimular as trocas comerciais em pontos privilegiados do território. No século XX, a extraterritorialidade assume dimensão moderna através do conceito de Zona de Livre Comércio, que surge nos EUA em 1934. Entretanto, só a partir dos anos 70, os americanos exploraram mais intensamente as ZLCs em seu território. Por final, a extraterritorialidade recebe uma concepção contemporânea com as ZPEs.

Como assinalam BRAGA & PELIN (1989), as ZPEs têm características distintas das ZLCs. Enquanto as primeiras privilegiam as atividades manufatureiras, as últimas, em sua maioria, restringem-se às operações de entrepostos de armazenamento de bens (Tabela I).

As características básicas das ZPEs, segundo ARMSTRONG (1985), são quatro. Em primeiro lugar, visam a exportação de produtos e possuem pouca ligação com a economia nacional ou com as necessidades dos consumidores locais. Em segundo, tendem a se localizar em enclaves próximos aos portos. Em terceiro, impõem custos aos países hospedeiros, já que o Estado será responsável pela infra-estrutura. Por último, a mão-de-obra barata é requisito básico. Para TSUCHIYA (1987:280), a ZPE "(...) is a like country within a country... the zone is an enclave in terms of the customs-territorial aspect and possibly other aspect such as total or partial exemption from laws and decrees of the country concerned".

Criadas para incentivar a exportação de bens cujo produção ou montagem utiliza a importação de equipamentos e matérias-primas com isenção de tarifas alfandegárias, as ZPEs constituem um instrumento de gestão do território em que ao Estado cabe criar condições para a reprodução de relações capitalistas de produção (as vantagens fiscais e a infra-estrutura), reduzindo uma área privilegiada do país a um território transna-

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. Boletim Goiano de Geografia, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

cional, e de outro lado, cabe à grande empresa a integração competitiva dessa área aos mercados mundiais, como assinala EGLER (1989).

Tabela I – Tipos de Zonas de Livre Comércio (ZLCs).

TIPO	CARACTERÍSTICAS
Zonas de Livre Comércio	Áreas geograficamente limitadas, usualmente próximas a portos ou aeroportos, livre comércio com o resto do mundo. Os bens podem ser trazidos para a zona, estocados, inspecionados, reacondicionados e reexportados, ou podem ser utilizados como insumos em atividades manufatureiras cujos produtos são exportados.
Zonas de Processamento de Exportação	Zonas criadas para incentivar a exportação de bens, cuja produção ou montagem pode-se utilizar os insumos equipamentos livres de gravames tarifários. Vantagens fiscais, desregulamentação e subsídios no fornecimento de serviços e infra-estrutura usualmente complementam o desenho das ZPEs.
Portos Livres	Infra-estrutura relacionada com ZLCs e ZPEs que costuma incluir "duty free shops", hotéis, cassinos e moradias. Isenção de tarifas para os bens negociados na área.
Zonas Empresariais	Zonas domésticas onde condições especiais (sobretudo tratamento tarifário e fiscal) são concedidos com o objetivo de estimular regiões estagnadas. Estas zonas são orientadas para a atração do capital doméstico.
Zonas Financeiras Livres	Regiões onde os controles sobre transações com divisas estrangeiras são relaxados. No caso dos serviços (atividades financeiras, seguros, etc.) o requisito de separação geográfica não precisa ser atendido.

Fonte: Osborne, p. 75, 1986. Citado por BRAGA & PELIN, 1989.

TSUCHIYA (1987:282) resume bem as duas características principais das ZPEs, nas quais o papel do Estado dos países hospedeiros torna-se o elo mediador dos interesses das grandes empresas sobre o território:

"De um lado, ela é um estado industrial onde a terra, os edifícios fabris, a energia elétrica, a água e elementos da infra-estrutura são fornecidos pelo governo hospedeiro segundo as necessidades de operação das firmas na área. Por outro lado, ela é uma zona de livre comércio no sentido tradicional da palavra. Embora não haja nada de novo nessas características, sua combinação em uma ZPE criou algo inteiramente novo – um território estrangeiro dentro do território nacional – com uma autoridade que age como governo e é responsável pelo fornecimento de mão-de-obra local barata e controle dos trabalhadores. A combinação desses três fatores faz com que o sistema da ZPE seja um atrativo para investimentos externos e um paraíso para o capital internacional".

A ZPE pioneira foi implantada em 1959 no aeroporto de Shannon, Irlanda. Nos anos 60, surgiram as plataformas de exportação em Formosa e no México (as "maquiladoras"). Cabe lembrar que tais experiências apareceram como uma difusão espacial das economias japonesa e americana, respectivamente, as quais visavam instalar empresas intensivas com mão-de-obra barata para as operações de montagem de produtos padronizados, num movimento que LIPIETZ (1988) descreve como a teoria do circuito dos ramos. Por conseguinte, emergem os territórios industriais interligados por uma divisão territorial do trabalho entre estruturas produtivas em escala planetária. É, no entanto, a partir dos anos 70/80 que as ZPEs se generalizam como um modelo de gestão territorial, permitindo uma liberalização da economia dos países hospedeiros confinada geograficamente, sem reduzir o controle do Estado sobre o restante da economia nacional. Nesse sentido, a extraterritorialidade foi também adotada pela China com a implantação das Zonas Econômicas Especiais, que funcionam como laboratório de experiências capitalistas dentro de um país socialista.

Do ponto de vista da questão regional, o emprego da extraterritorialidade por parte do Estado objetiva, em tese, os seguintes alvos (BRAGA e PELIN: 1989):

a) atração de capital externo e tecnologia;

- b) aumento da produtividade industrial;
- c) diminuição das desigualdades regionais;
- d) ampliação do mercado de trabalho regional;
- e) desenvolvimento industrial e do comércio via liberação comercial;
- f) uso de insumos domésticos;
- g) geração de divisas.

A adoção das ZPEs enquanto instrumento capaz de atingir os objetivos acima descritos e orientar a economia para uma integração competitiva através de áreas privilegiadas do território nacional, tem a mesma finalidade que os distritos industriais incentivados tiveram para o modelo de substituição de importação no Brasil nos anos 70 (EGLER: 1989). As ZPEs tendem a apresentar alguns resultados semelhantes no que diz respeito aos vínculos locais provocados pelos complexos industriais, já que não são capazes de realizar seu suposto objetivo: induzir o desenvolvimento sócio-econômico dos espaço imediato. São implantadas na região e não para a região.

Em resumo, a consolidação de vínculos locais da ZPE com a estrutura produtiva regional constitui o principal problema e alvo de crítica de diversos autores. As ligações à montante podem ser limitadas, porém os impactos mais relevantes se manifestam na absorção de mão-de-obra resultante das inversões que se abrem com a instalação e funcionamento das indústrias localizadas na zona. Por outro lado, a razão principal dos fracos efeitos à montante está ligada à natureza da produção que se instala na ZPE. As corporações transnacionais que se instalam nas zonas são, geralmente, parte de uma cadeia produtiva. Normalmente são montadoras de produtos manufaturados. A importação de insumos e equipamentos é realizada pelas empresas matrizes que, por sua vez, visam assegurar preço e padronização aos seus produtos ao invés de procurar maiores vínculos com a economia local. De acordo com FILHO (1989), "elas evitam o estabelecimento de laços fortes com os países hospedeiros, preservando sua liberdade de mobilizar suas plantas industriais a outro ponto do planeta sempre que necessário". Em suma, as ZPEs desenvolvem uma forma peculiar de divisão territorial internacional do trabalho por dois motivos. Primeiro, como já evidenciamos, elas possibilitam a inserção de áreas privilegiadas (dotadas de mão-de-obra barata, franquia alfandegária, infra-estrutura, etc.) na economia planetária, sem alterar a estrutura produtiva vigente na região hospedeira. Por último, constituem forma de gestão territorial compatível com a dinâmica espacial das grandes corporações, que operam em escala planetária; buscando nas ZPEs, que funcionam como plataformas

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. Boletim Goiano de Geografia, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

de exportação para seus produtos, possibilidades de reprodução ampliada do capital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos 80 foram considerados por diversos autores como a década perdida. O Estado já não se encontra mais em condições de financiar e apoiar a formação do mercado interno via integração dos espaços produtivos regionais. Todavia, a tese da integração competitiva do país na economia mundial via implantação de ZPE, na melhor das hipóteses, poderá contribuir para o crescimento econômico do país sem afastar a maioria da população do subdesenvolvimento. Em fim, partimos de um projeto territorial de integração econômica do país e nos deslocamos para a integração competitiva no mercado externo cujo alcance na homogeneização social é altamente duvidoso. É a chamada construção interrompida de que nos fala FURTADO (1992). Tudo isso nos leva a concluir que a superação dos desequilíbrios regionais ainda está para acontecer.

RÉSUMÉ

Cet article met en évidence la dimension régionale dans le contexte de la pratique de la gestion du territoire après les années 70. À cet égard, il analyse l'abordage régionale pendant le processus de transition de la phase d'intégration économique rationnelle – via pôles de développement –, gérée par l'État autoritaire, vers le moment actuel. À cette occasion, l'État fait un pas vers l'intégration compétitive du territoire brésilien à l'économie mondiale, en utilisant comme l'un des instruments d'action l'implantation de Zones Spéciales d'Exportation dans des régions périphériques du pays.

6. BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional**. São Paulo: Atlas, 1987.

ARMSTRONG, W. *Theatres of accumulation: studies in Asian and Latin American urbanization*. S.I, Matheum & Co, 1985.

BECKER, B. K. A Geografia e o resgate da geopolítica. *Rev. Bras. Geografia/IBGE*, Rio de Janeiro, Ed. Especial. Jan/Jun/1988.

_____. O uso político do território - questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo. In: BECKER, B. K, COSTA, R. H.; SILVEIRA, C.

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

Abordagens Políticas da Espacialidade. Rio de Janeiro, UFRJ/Depto de Geografia. 1983.

- _____. A crise do Estado e a região: a estratégia de descentralização em questão. *Rev. Bras. Geografia/IBGE*, Rio de Janeiro, 1986.
- BECKER, B. K. & EGLER, C. **O embrião do Projeto Geopolítico da Modernidade: o Vale do Paraíba e suas ramificações.** Rio de Janeiro, LAGET/IBGE/UFRJ, 1989.
- _____. **Brazil, new regional power in the World-Economy.** Londres: Cambridge Univ. Press, 1990.
- BRAGA, C. A. P. & PELIN, E. R. Zona de Processamento de Exportações: A Experiência Internacional. In: PELIN, E. R., SILBER, S.; ANGELO, I. P. - ZPE. **O Debate.** São Paulo, IPE/USP, 1989.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1972-1974). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1971.
- CASTELLS, M. Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. *Rev. Espaço e Debates*, 1985.
- CORREA, R. L. **Gestão do Território: reflexões preliminares.** Rio de Janeiro, 1988. LAGET, Convênio UFRJ/IBGE.
- DAVIDOVICH, F. **Notas para estudos de gestão do território.** Rio de Janeiro, 1988. LAGET, Convênio UFRJ/IBGE.
- EGLER, C. A. Dinâmica territorial recente da indústria no Brasil 1970/80. In: BECKER, B. K. et alii. **Tecnologia e gestão do território.** Rio de Janeiro, UFRJ, 1988.
- _____. As zonas de processamento de exportações e gestão do território: reflexões preliminares. In: CARLEIAL, L. M.; NABUCO M. R. **Transformações na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil.** São Paulo: ANPEC/Fortaleza: CAEM/Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1989.
- _____. **A questão regional no Brasil.** Rio de Janeiro, LAGET/UFRJ, 1991.
- _____. A extraterritorialidade como instrumento de política econômica. In: WORKSHOP de Geociências, 1. ANAIS. CCMN-Inst. de Geociências/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.
- FILHO, A. A. S. O que é bom para o Brasil será bom para o Brasil – *Revista Humanidade*, 1989.
- FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

DA SILVA, Carlos Alberto F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. *Boletim Goiano de Geografia*, 13(1):45-63, jan./dez. 1993.

GUIMARÃES NETO, L. Nordeste: da articulação comercial à integração econômica. Campinas, 1988. Tese de Doutorado, UNICAMP.

LIPIETZ, A. **O Capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

MENDES, A. G. A experiência do planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1986.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

OLIVEIRA, F. DE. **Elegia para uma (Re)ligião**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

PERROUX, F. **L'Économie du XX Siècle**. 2. ed. Paris: Presses Univ. de France, 1960.

SANCHES, J. E. **Geografia Política**. Madrid: Síntesis, 1991.

TSUCHIYA, T. Free Trades in Southeast Asia. In: PEET, R. **International Capitalism and Industrial Reestruturing**, Boston: ALLEN & UNWIN, 1987.

VAINER, C. B. **A questão regional e a transição brasileira**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988.