

AS CONDIÇÕES GERAIS DE PRODUÇÃO E A VIABILIDADE DE INSTALAÇÃO DA ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES (ZPE) DE CÁCERES, MATO GROSSO

GENERAL CONDITIONS OF PRODUCTION AND THE FEASIBILITY OF INSTALLING THE EXPORT PROCESSING ZONE (EPZ) OF CÁCERES, MATO GROSSO

LAS CONDICIONES GENERALES DE PRODUCCIÓN Y VIABILIDAD DE INSTALACIÓN DE LA ZONA DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIONES (ZPE) DE CÁCERES, MATO GROSSO

RESUMO

Neste artigo são analisadas as Condições Gerais de Produção (CGP) e o seu papel na viabilidade de instalação da Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Cáceres, Mato Grosso. Foram realizados levantamento documental em *sites* oficiais e pesquisa bibliográfica sobre o tema. Constatou-se que as ZPE surgem como estratégia locacional, face ao papel das Condições Gerais de Produção – CGP, e são utilizadas como um instrumento de política econômica industrial. Ademais, as CGP reaparecem enquanto suporte material-simbólico discursivo das elites regionais, entidades não governamentais, gestores públicos vinculados às três escalas da administração pública (municipal, estadual e federal) e parlamentares (vereadores, deputados e senadores). Assim, vem se construindo uma prática política e ideológica desenvolvimentista por intermédio da implementação da ZPE de Cáceres, Mato Grosso.

Palavras-chave: desenvolvimento; zona de processamento de exportações (ZPE); Cáceres; elites regionais.

ABSTRACT

This article analyzes the General Production Conditions (GPC) and their role in the feasibility of installing the Export Processing Zone (EPZ) of Cáceres, in the state Mato Grosso, Brazil. Documentary survey on official websites and bibliographical research on the subject were carried out. It was found that the EPZ emerge as a locational strategy in view of the role of the General Production Conditions (GPC) and are used as an instrument of industrial economic policy. Furthermore, the GPC reappear as discursive material and symbolic support for the regional elites, non-governmental entities, public managers linked to the three scales of public administration (municipal, state, and federal) and parliamentarians (council members, deputies and senators). Thus, a developmentalist political and ideological practice has been built through the implementation of the EPZ in Cáceres, Mato Grosso.

Keywords: development; export processing zone (EPZ); Cáceres; regional elites

RESUMEN

En este artículo se analizan las Condiciones Generales de Producción (CGP) y su papel en la viabilidad de instalación de la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) de Cáceres, Mato Grosso. Fue realizado un relevamiento documental en sitios oficiales e investigación bibliográfica sobre el tema. Se comprobó que las ZPE surgen como estrategia de localización frente al papel de las Condiciones Generales de Producción – CGP y se utilizan como un instrumento de política económica industrial. Además, las CGP reaparecen como apoyo al material-simbólico discursivo de las elites regionales, entidades no gubernamentales, gestores públicos vinculados a las tres escalas de la administración pública (municipal, estadual y federal) y parlamentarios (concejales, diputados y senadores). Así, se ha construido una práctica política e ideológica desarrollista por medio de la implementación de la ZPE de Cáceres, Mato Grosso.

Palabras Clave: desarrollo; zona de procesamiento de exportaciones (ZPE); Cáceres; elites regionales.

 Jean da Silva Cruz ^a

 Antonio Nivaldo Hespanhol ^b

^a Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, SP, Brasil

^b Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, SP, Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2024.71321

Correspondência:

jea-silcruz@hotmail.com

Recebido em: 18 nov. 2022

Revisado em: 04 out. 2023

Aceito em: 04 out. 2023



Introdução

Neste artigo são analisadas as Condições Gerais de Produção (CGP) e o seu papel na viabilidade de instalação da Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Cáceres, Mato Grosso.

As localidades/regiões têm sido retomadas enquanto escala indispensável para compreender o processo de reestruturação e dinamização do capitalismo contemporâneo, constituindo fator estratégico (sob novas reinterpretações) para o desenvolvimento (FERNÁNDEZ, 2018). No Brasil, a busca de alternativas sólidas para a retomada do crescimento e resolução dos problemas regionais levou à criação, a partir do final dos anos 1980, de um ambiente favorável ao discurso da implementação das ZPE¹ em diversas regiões brasileiras. Ademais, com a proposta de sua criação, colocava-se em pauta o debate inerente à questão regional; no entanto, foi um período em que o debate se enveredou por caminhos imprecisos e fragmentados, conforme destaca Egler (1993).

As localidades/regiões não estão separadas das ações implementadas pelos sujeitos que as constroem (CASTRO, 1992; HAESBAERT, 2010 e ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2011). Desse modo, cabe destacar o papel e a ação de agentes sociais concretos, isto é, agentes regionais (o político, o empresário, o agente público etc.), ao utilizarem esse instrumento como símbolo estratégico de desenvolvimento, contido em um aparato político-discursivo que preconiza a inserção de certos espaços regionais (região/localidade) nas redes de produção globais e a solução dos problemas socioeconômicos. Nesses termos, levantamos a seguinte questão: Quais as Condições Gerais de Produção que sustentam o discurso da viabilidade de implementação da ZPE na cidade de Cáceres, no Estado de Mato Grosso?

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), do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) e da Associação Brasileira de Zonas de Processamento de Exportação (ABRAZPE).

A partir desta introdução, propomos a seguinte estrutura. Em um primeiro momento, discorreremos sobre a noção de CGP, conforme Lojkine (1997), Castells (2000), Lencioni (2007; 2017), Marx (2008; 2011 e

¹A institucionalização de uma política de criação de ZPE 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. 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. As empresas nelas instaladas, nacionais ou estrangeiras, voltam-se à industrialização de bens destinados principalmente à exportação. Atualmente, entre as 19 ZPE autorizadas e criadas, duas foram alfandegadas, três passam por processo de readequação de infraestrutura e 14 estão em processo de implementação, conforme Cruz (2020).



2013), Gomes (2018) e Nascimento Júnior (2019), e o seu papel decisivo para a viabilidade da implementação das ZPE no Brasil. Em um segundo momento, analisaremos as CGP no discurso² da viabilidade de instalação da ZPE de Cáceres (MT), face ao interesse de determinados agentes e/ou elite política regional.

Condições Gerais de Produções (CGP) e Zona de Processamento de Exportações (ZPE)

O conceito de Condições Gerais de Produção (CGP) tem origem no pensamento de Marx (2008)³, mais especificamente na obra *Contribuição à Crítica da Economia Política*, publicada em 1859. 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, Marx (2008) expressa o aprofundamento da divisão social do trabalho e, por conseguinte, a produção de trabalho coletivo excedente.

Lencioni (2007; 2017) tem retomado o debate do conceito de CGP⁴, sobretudo na Geografia, e insere a discussão sobre a ideia de consumo coletivo, porém com vistas a refletir sobre o consumo produtivo relacionado à indústria, ou melhor, à localização da atividade industrial. Com isso, o consumo produtivo se torna o principal alvo de interesse, por estar relacionado à reprodução dos meios de produção. A autora ressalta a relação intrínseca existente entre o consumo produtivo e o processo de produção e circulação de capital. No entanto, salienta que esse processo não se dá de forma direta e sim de forma mediada, e que são as CGP que promovem essa mediação. Portanto, as CGP articulam o consumo produtivo (consumo coletivo) ao processo de produção e circulação do capital. Em outras palavras, articulam o particular ao geral, isto é, o processo imediato da produção e o conjunto da produção do capital em geral (LENCIONI, 2007).

A partir desse ponto, as CGP são agrupadas em dois conjuntos. O primeiro é composto pelos meios de circulação em conexão direta com o processo de produção: redes de circulação materiais, como rodovias, ferrovias e hidrovias; redes de circulação imateriais, como telecomunicações e informática; bancos e alguns serviços. O segundo conjunto agrega os meios de consumo coletivos em conexão indireta com os processos de produção, como escolas, hospitais etc. Vale destacar, conforme aponta Lencioni (2007), que o consumo

²Conforme as ideias apresentadas por Castro (1992), Dundes (2001) e Charaudeau (2006; 2013), o discurso torna-se uma questão importante, pois ele atravessa todas as dimensões do fenômeno político, com o objetivo de alcançar um fim. Nesse contexto, a figura do político vai se tornar uma peça-chave, uma vez que se encontra diante da sua base eleitoral e, como integrante do segmento da elite política regional ou local, atua enquanto interlocutor e agente legítimo da política estadual, regional e federal, alinhando o discurso a interesses ideológicos.

³ Para Marx (2008; 2011 e 2013), tais condições abrangem os meios de transporte e comunicação que possibilitam ou facilitam 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.

⁴ A partir dos anos 1970 e 1980, com as discussões em alta sobre a questão urbana e regional, sobretudo com os autores da chamada escola de sociologia francesa, com Lojkine (1997) e Castells (2000), o conceito de CGP é retomado e recebe certo aprofundamento enquanto importante instrumental teórico. Nesse amplo quadro teórico, as CGP são inseridas no debate sobre o consumo coletivo, conforme destacado por Lencioni (2007), Gomes (2018) e Nascimento Júnior (2019).



das condições em ambos os conjuntos ocorre de forma coletiva por meio dos equipamentos coletivos de consumo.

Diante desse aspecto geral, e inserindo o debate das CGP para a análise das atividades de aglomeração industrial, destacam-se os equipamentos coletivos de consumo que se juntam diretamente à reprodução do capital, 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 se dá de forma paradoxal, pois, diferentemente dos meios de consumo coletivos em conexão indireta que ficam em segundo plano, os equipamentos de consumo coletivo – aqueles conexos diretamente ao processo de produção têm uma tendência a se desenvolverem em um ritmo mais acelerado, em virtude de permitirem e/ou facilitarem a circulação de mercadoria e sua realização no mercado, tornando-se prioritários. Fica evidente, assim, que o desenvolvimento de equipamentos coletivos (materiais e imateriais), voltados diretamente ao capital, assume 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).

O meio técnico-científico-informacional, segundo Santos (1994), mesmo diante das novas variáveis que surgem, atribuindo nova requalificação e funcionamento aos lugares e regiões, constitui um movimento desigual e combinado. Sua expansão ocorre de forma seletiva, forjando uma constante especialização dos territórios. Como bem destacou Harvey (2004), entre todas as características da dinâmica anárquica do sistema capitalista, uma delas é a capacidade de criar novas oportunidades para a acumulação. Contudo, determinadas CGP, principalmente aquelas que se conectam diretamente ao processo produtivo, se desenvolvem seletivamente e em graus diversos no território, contribuindo, dessa forma, para a manutenção das desigualdades regionais.

As ZPE, enquanto instrumentos de política econômica industrial, têm sido preconizadas pelo governo brasileiro⁵ como uma nova estratégia de desenvolvimento econômico que busca forjar conexões mais

⁵As ZPE foram normatizadas no final dos anos 1980, pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, que recebeu nova redação na Lei nº 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 nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que recebeu nova redação em junho de 2008 (Lei nº 11.732) e que dispõe sobre as finalidades, características e regimes tributários cambiais e administrativos das ZPE no país. No entanto, é importante considerar que a retomada das ZPE nesse momento histórico, sobretudo no decorrer dos dois mandatos do governo Lula, deve-se ao otimismo em relação ao fomento e à implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, em especial no período de seu segundo mandato (2007-2010), da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Além disso, houve a retomada das políticas regionais, a partir de 2003, com o processo de



“flexíveis” de integração de determinadas estruturas regionais. As CGP assumem um papel importante e, nesse sentido, para atraírem a atenção das empresas nesse espaço de exceção, os governos (estaduais e municipais) oferecem um conjunto de vantagens e de saber estratégico relativo às localidades/regiões, contidas em um aparato político-discursivo voltado à sua inserção nas redes de produção globais.

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

A disponibilização da infraestrutura física, financeira e administrativa é de responsabilidade dos estados ou municípios, podendo ser feita tanto de forma conjunta quanto individualmente. É importante ressaltar que as áreas físicas destinadas à instalação das ZPE devem ser cercadas e monitoradas por câmeras de vigilância para fins de segurança e controle. Em relação à comprovação da disponibilidade financeira, é possível que haja aportes 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 a predominância de administrações sob responsabilidade de entidades privadas.

Quadro 1 - Requisitos básicos para a criação de ZPE.

[LEI Nº 11.508, DE 20 DE JULHO DE 2007.](#)

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 infraestrutura 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 (2007)

formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No entanto, as ações em nível federal foram consideradas tímidas, ficando apenas no nível discursivo, ou seja, o desenvolvimento do programa de ZPE não obteve o apoio esperado. Para mais detalhes, ver Cruz; Hespanhol (2021).



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 Exportação, em sua Resolução CZPE nº 01, de 26 de maio de 2010, as ZPE devem ser criadas nas chamadas “áreas geográficas privilegiadas para exportação”.

Parágrafo único. Para efeitos da aplicação desta resolução, considera-se “área geográfica privilegiada para a exportação” aquela com disponibilidade de insumos (matérias-primas, partes, peças ou componentes), que ofereça condições para a produção dos bens e serviços, mão-de-obra capacitada ou possibilidade de capacitá-la e que disponha de canais de escoamento eficientes para a entrada de insumos e envio dos produtos elaborados para o exterior (CZPE nº 01, de 26 de maio de 2010, grifo nosso).

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

Atualmente, esses conjuntos de informações geográficas dos lugares e regiões sobre a disponibilidade de CGP constituem elementos significativos e são levados em consideração na tomada de decisão pelas empresas, quando escolhem os lugares para a instalação de suas unidades, conforme salienta Gomes (2008). Destarte, esse conjunto estratégico de informações relativo às CGP influencia as decisões locais das empresas, ou seja, retrata as estratégias locais que visam explorar as “vantagens locais” das localidades/regiões. A questão da localização industrial e logística (transporte, armazenamento de mercadorias e comunicações), portanto, passa a ser um critério decisivo para a viabilidade da implementação das ZPE, uma vez que são áreas e/ou distritos industriais cuja finalidade da produção (mínimo de 80%) é a exportação (Figura 1).

Figura 1. ZPE Ceará, destacando-se sua “excelente” posição geográfica em relação aos portos e mercados mundiais.



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

A ZPE Ceará enfatiza sua excelente posição geográfica em relação aos “principais portos e mercados mundiais”. Além de alfandegada (autorizada pela receita federal), é a primeira ZPE brasileira em operação desde agosto de 2013 e tem sido apontada como uma unidade de referência ao restante do programa brasileiro. Ocupando uma área total de 6.182 hectares, está instalada dentro do Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), que abrange os municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia, ambos situados na Região Metropolitana de Fortaleza. As empresas nela inseridas operam com benefícios fiscais e liberdade cambial, e as principais atividades produtivas estão ligadas à indústria têxtil, ao processamento de peixes e outros produtos alimentares, tendo, porém, como atividade âncora, o ramo da siderurgia (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 U\$ 5,4 bilhões, gerando 4 mil empregos diretos e 12 mil empregados indiretos. Desde o início da sua atividades em 2016, a fase 1 desse projeto exporta mais de 3 milhões de placas e aço por ano.
Vale Pecém	Com investimento de U\$ 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 U\$ 111,3 milhões e empregando diretamente 480 pessoas, é a maior planta de fabricação de gases industriais da América Latina.
Phoenix do Pecém	Com investimento de U\$ 86 milhões e gerando 200 empregos diretos, a Phoenix do Pecém presta serviços siderúrgicos variados, entre eles o manuseio e o beneficiamento de sucata de metal.

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

A ZPE Ceará, segundo Pereira Junior (2012), sempre esteve ligada aos ideais e/ou projetos desenvolvimentistas engendrados pelos governantes cearenses, pois estes consideraram o estado como um importante agente na montagem da infraestrutura e alavancagem de recurso para a dinamização industrial. Sua atuação foi de fundamental importância para a implementação das indústrias-chaves e para o fomento 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, conforme salienta Pereira Junior (2012).

Dessa forma, os governos, buscando incentivar e atrair novas unidades produtivas, passaram a oferecer infraestrutura, galpões de produção e uma logística com condições favoráveis. No que concerne à forma e à prática institucional, observa-se certa “flexibilização” das ações estatais em harmonia com o planejamento compartilhado com o setor privado, direcionando o financiamento público para as indústrias externas e concedendo benefícios fiscais, tudo para atender as novas exigências da competitividade. Essas ações se materializam com a montagem de infraestrutura em torno do chamado Complexo Industrial e Portuário de Pecém (CIPP), com articulação multimodal de transportes de carga (ferroviário, rodoviário e naval) e 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 à sua reprodução, no caso, a Região Metropolitana de Fortaleza. As novas relações interescares, subordinadas aos imperativos da competitividade e 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.

A rigor, a criação das ZPE no Brasil 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. Desse modo, 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).

No município de Cáceres (MT), têm sido formulados projetos, a exemplo do Corredor de Exportação Noroeste e do Eixo Sul da Hidrovia Paraguai-Paraná, com a forte retórica do desenvolvimento econômico, que é alimentada pela criação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE).

Contudo, o fato mais marcante no seio desses projetos, é que com o avanço da internacionalização das trocas e a reterritorialização das indústrias no atual estágio das relações econômicas, mediadas por novos sistemas técnicos e informacionais – redes de circulação materiais, como rodovias, ferrovias, hidrovias, e redes de circulação imateriais, como telecomunicações e informática (isto é, CGP que são meios de circulação em conexões diretas com o processo de produção), conforme Vardi; Pires (2008) – 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/regionais e de sua capacidade de intervenção na oferta de recursos.

A ZPE de Cáceres teve sua criação autorizada através do Decreto nº 99.043, em 1990. Assim, conforme dados de Mato Grosso (1993), podemos destacar os principais objetivos da sua implementação, pautada nos seguintes fatores:

- i) Verticalização da economia mato-grossense com uma maior incidência das atividades industriais em seu potencial produtivo;
- ii) Aumento das exportações e agregação de valor nos produtos primários antes de sua efetiva exportação;
- iii) Interiorização do desenvolvimento, atualmente centralizado na região Sul/Sudeste do país, estimulando uma nova organização do espaço econômico nacional;



- iv) Criação de oportunidades de crescimento econômico para os setores produtivos locais; e
- v) Melhoria do nível de vida da população regional.

Fica evidente que seu principal objetivo é a promoção do desenvolvimento socioeconômico, atrelado ao paradigma do progresso e crescimento econômico da região e do Estado. Para os administradores públicos (estaduais e municipais) e os principais agentes econômicos, a ZPE significa e/ou representa um instrumento oportuno para atrair inversão produtiva, promover a exportação e a interiorização do desenvolvimento. Em outros termos, representa uma forma de superar as condições econômicas e produtivas tradicionais (extração e comercialização primária), avançando para uma condição econômica e produtiva mais moderna, através da industrialização, para o aproveitamento e a agregação de valor de seu potencial produtivo.

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

A implementação da ZPE sinaliza a importância das CGP, na lógica de reprodução das regiões, marcando o papel da circulação no processo cíclico de reprodução do capital e é vista, simultaneamente, como símbolo de superação do atraso, ou seja, de crescimento econômico, uma forma de melhorar as condições de vida da população em geral. Entretanto, é importante apontar a seguinte questão: Quais as Condições Gerais de Produção (CGP) que sustentam o discurso da viabilidade de implementação da ZPE na cidade de Cáceres, no Estado de Mato Grosso?

As Condições Gerais de Produção (CGP) e o discurso da viabilidade de instalação da ZPE de Cáceres, Mato Grosso

O fato de trazermos à discussão as CGP e o discurso da viabilidade de implementação da ZPE em Cáceres torna-se algo significativo por dois motivos: primeiro, o regime brasileiro de ZPE, enquanto um instrumento de política econômica industrial, surge como estratégia locacional face ao papel das CGP, pois, nesse espaço de exceção ou privilegiado, para atraírem a atenção das empresas, os governos (estaduais e municipais) oferecem um conjunto de “vantagens” ou de potencialidades presentes nas localidades/regiões; segundo, no contexto local/regional, essa nova política econômica alinha-se ao interesse e à prática político-discursivos de determinados agentes ou elite política regional (vinculada ao imaginário desenvolvimentista da promoção da industrialização), como forma de se buscar um processo mais “flexível” de integração



competitiva nas redes de produção globais. Desse modo, as ZPE passam a representar um potencial transformação nas relações econômicas das regiões brasileiras.

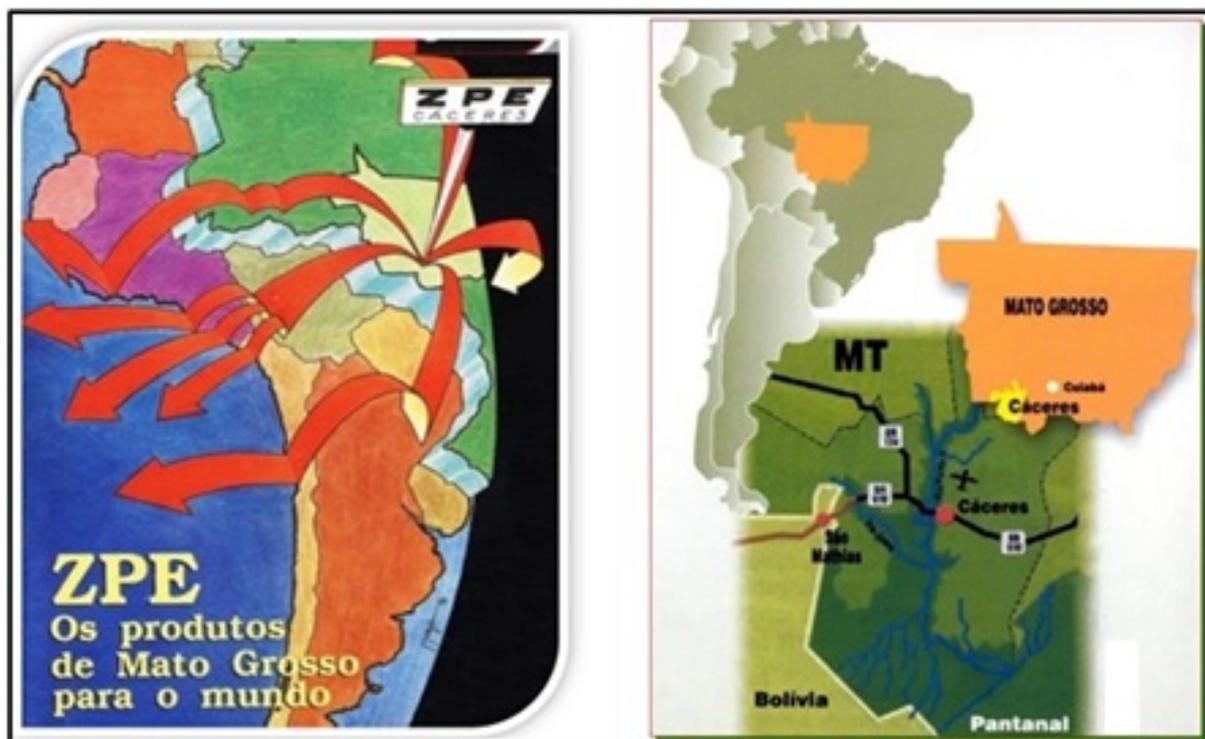
Em termos estruturais, observam-se mudanças significativas no papel do Estado e nas relações comerciais do Brasil com a economia mundial [...] O Estado forte [...] está cedendo lugar a um Estado financeiramente reduzido e descentralizado, com diminuição da força financeira e indutora da União. Isto tem, de imediato, uma implicação no poder da intervenção reguladora do governo Federal no terreno regional [...]. Se, por um lado, são as economias do Sul e do Sudeste que se preparam para a concorrência internacional, por outro, a abertura externa da economia brasileira pode acabar com os mercados regionais cativos da indústria do Sul/Sudeste, protegidos pelas barreiras à importação que começam a cair rapidamente. Desta forma as regiões periféricas podem se liberar do domínio do Sudeste buscando parceiros externos; o que levaria a uma despolarização econômica, com efeito favorável de desconcentração. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Nessa mudança, destaca-se o papel das ZPE em relação ao enfoque regional, a partir do início dos anos 1990, em decorrência do processo de reestruturação produtiva e da ampla abertura comercial/financeira em marcha. Porter (1999), escrevendo sobre “a vantagem competitiva das nações”, sublinhou que é através da combinação das condições nacionais com as condições intensamente locais que emergem as vantagens competitivas. Embora estejam espalhadas em diferentes pontos dentro de um país, os governos estaduais e municipais desempenham um importante papel na concretização de projetos.

É nesse cenário que as ZPE vão se tornando uma ferramenta indispensável, abrindo caminho para que as localidades/regiões, a partir de suas vantagens relativas (isenções fiscais, subsídios, créditos, infraestruturas) e do “marketing regional” de suas potencialidades ou CGP, busquem suas próprias parcerias externas como forma de despolarização econômica, mesmo sob o risco de um aprofundamento dos conflitos políticos e econômicos regionalizados.

Ao mesmo tempo, configuram-se também como uma ferramenta discursiva para os gestores públicos (estaduais e municipais) e agentes econômicos (sobretudo nas regiões periféricas), sob a forma de política de desenvolvimento endógeno e inserção aos mercados mundiais. Nesse sentido, o Estado de Mato Grosso e o governo municipal de Cáceres alinharam seus esforços, como já salientamos, vinculados a uma forte retórica de desenvolvimento econômico associado à política técnico-industrial, para implementarem a ZPE de Cáceres (Figura 2). Assim, no discurso oficial, a ZPE de Cáceres, devido à sua localização geográfica privilegiada, aparece de forma estratégica quanto à política de exportação no Estado. E sua escolha, desse modo, seria quase que “natural”, devido a dois fatores, de acordo com documentos oficiais:

Figura 2. Cartaz promocional da ZPE de Cáceres



Fonte: Adílson Reis, arquivo pessoal

1. A cidade é servida por uma malha rodoviária importante no contexto econômico do estado, a BR-174 que liga Mato Grosso até fronteira do Estado de Rondônia; a BR-070, ligação rodoviária com a Bolívia configuram Cáceres como a porta para a futura ligação com o Pacífico, o Corredor de Exportação Noroeste, vai ligar Mato Grosso, saindo de Cáceres, à Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) e, deste ponto até aos portos de Arica norte do Chile, e Callao, sul do Peru, promovendo o escoamento de produtos mato-grossenses para os países asiáticos. (MATO GROSSO, 1993. p. 5)
2. Eixo Sul, sendo o último ponto navegável da hidrovia Paraguai-Paraná, favorece o intercâmbio comercial com os países do Cone Sul e o acesso aos mercados europeu e americano, via Oceano Atlântico, através de operações de transbordo para navios no Porto de Nueva Palmira no Uruguai. (MATO GROSSO, 1993, p. 5)

Além disso, esses fatores (localização estratégica), no olhar dos gestores públicos, indicam um forte “potencial econômico” para atração de atividades industriais ligadas à exportação no perfil da ZPE. Somando-se a isso, a escolha de Cáceres entrará em destaque no estado, em face dos possíveis impactos da política técnico-industrial dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, como o Corredor de Exportação Noroeste e o



Eixo Sul – Hidrovia Paraguai-Paraná, bem como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

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

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

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

A política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, como um instrumento de integração nacional e continental (Quadro 3), foi instituída visando à redução dos desequilíbrios regionais, dentro de um agrupamento de projetos de infraestrutura, com o imperativo de integração econômica, considerando, porém, a vocação e as potencialidades das regiões; e, também, para garantir novas oportunidades de investimentos (públicos e privados) e novas formas de abertura econômica com o mercado externo.



Quadro 3 - Principais eixos de desenvolvimento.

Eixos de integração nacional
Eixo de integração Norte-Sul: Proposto a fortalecer os meios de transporte destinados ao escoamento da produção agroindustrial e agropecuária dos cerrados centrais – oeste da Bahia, sudoeste do Piauí, o sul do Maranhão, o Tocantins e parte do Estado de Goiás. Principais projetos considerados estão o trecho da Ferrovia Norte-Sul e a Hidrovia do Araguaia Tocantins.
Eixo de integração Oeste: Proposto a consolidar o desenvolvimento das áreas de expansão recense da fronteira agrícola do País, ligando os do Acre, Rondônia Estados de Mato Grosso com os Estados da Região Centro-Sul, passando por Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Principal Projeto é a implementação da Ferronorte e gasoduto Bolívia-Brasil.
Eixos de integração do Nordeste: Voltados principalmente para a recuperação e a expansão da infraestrutura da região, sobretudo na área de transporte.
Eixos de integração Sudeste: Os projetos previstos contemplavam a adequação da infraestrutura da Região, sobretudo reestruturar e adequar a capacidade de rodovias troncais.
Eixos de integração Sul: Intervenções para adequar as malhas rodoviárias de transportes intermodais à melhoria dos eixos de articulação entre as Regiões Sudeste e Sul do País. O principal Projeto duplicação das BR-116/BR-376/BR-101; investimentos de obra de adequação e modernização dos Portos de Paranaguá e Rio Grande, de navegabilidade nas Hidrovias do Paraná e do Paraguai.
Eixos de integração continental
A saída para o Caribe (integração com os mercados de caribe e Atlântico Norte): Os projetos considerados nesse eixo estavam voltados para a consolidação de rodovias integradoras do País com os mercados do Caribe e Atlântico Norte. O projeto principal era a contemplação da pavimentação da BR-174, entre Manaus (AM) e Caracarái (RR).
A saída para o Pacífico (integração com as fronteiras do Peru e Bolívia): Foram previstos para este eixo estavam direcionados para a consolidação da ligação com as fronteiras do Peru e Bolívia, que favoreceriam a integração com esses países e o futuro acesso terrestre do Brasil a portos localizados no Pacífico. No projeto principal na área rodoviária estavam previstas obras de construção e/ou recuperação em trecho de 350m km de extensão da BR-317 e condições de navegabilidade da Hidrovia do rio Madeira.

Fonte: Egler (1999)

No Estado de Mato Grosso, devido à condição de zona fronteira internacional com a Bolívia (a partir de Cáceres) e com o advento das rodovias como novo eixo de circulação, criou-se, com entusiasmo, entre as lideranças políticas e empresariais interessadas na possibilidade de inserção externa, a ideia de uma “saída para o Pacífico”. A tais ações foi acrescida a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), surgida durante a Cúpula Sul-Americana de Brasília, realizada em 2000, com a participação de doze países da América do Sul.

A IIRSA é uma ação multinacional, multissetorial e multidisciplinar, da qual participam os setores de transporte, energia e telecomunicações, envolvendo aspectos econômicos, jurídicos, políticos, sociais, culturais e ambientais. Sob o princípio de desenvolvimento sinérgico dessas três áreas – transporte, energia e telecomunicações – a infraestrutura é compreendida como elemento-chave no processo de integração, para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades (IIRSA, 2019).



O território sul-americano foi dividido em dez áreas, que receberam a denominação de Eixos de Integração e Desenvolvimento, a saber: Eixo Andino, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo de Capricórnio, Eixo Andino Sul, Eixo de Escudo Guayanés, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo do Sul. Dentro de cada Eixo, cada país definiu os projetos prioritários de integração, que foram hierarquizados em função de uma avaliação qualitativa conjunta sobre suas principais dimensões estratégicas (LAMOSO, 2009).

No tocante aos interesses das principais lideranças políticas e empresariais do Mato Grosso e de Cáceres, foram considerados mais importantes o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná e o Eixo Interoceânico Central, que possibilitaria, tanto ao estado quanto ao município, buscar medidas de integração econômica com os países vizinhos, por meio da rodovia BR-070, ligando o Mato Grosso, a partir de Cáceres, a Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) e, desse ponto, até os portos de Arica, no norte do Chile, e Callao, no sul do Peru (Figura 3).

Figura 3. Corredor Interoceânico.



Fonte: Motta Pinto (2006)

De fato, o interesse da consolidação desse corredor perpassa por viés integracionista, no entanto, acolhe muito bem o interesse de desenvolvimento do Estado de Mato Grosso, sobretudo no incremento da exportação dos seus produtos (*commodities*) para o mundo. Segundo Motta Pinto (2006), essa integração de infraestrutura e logística, além de promover a conexão do litoral do Atlântico com o litoral do Pacífico, beneficiaria os custos de transportes, representando para o estado uma chance de saída para o Pacífico, aproximando e/ou reduzindo a distância entre os produtos mato-grossenses e os mercados da Ásia, principalmente a China, bem como do Oeste dos Estados Unidos.

Entretanto, a consolidação e/ou efetivação desse corredor envolve dois problemas. O primeiro, conforme aponta Lamoso (2009), diz respeito às assimetrias (econômicas, sociais, políticas e culturais) existentes entre os países, especialmente no que se refere a priorizar projetos para investimentos e aos ajustes entre as necessidades nacionais com o objetivo de integração regional. Nesse sentido, há o caso da Bolívia, cujas rodovias não apresentam boas condições de tráfego, além de sua baixa capacidade de endividamento e de atrair investimentos estrangeiros para a adequação de estradas para o transporte de cargas, conforme destaca Motta Pinto (2006). O segundo problema é de cunho socioambiental, pois, de acordo com Lamoso

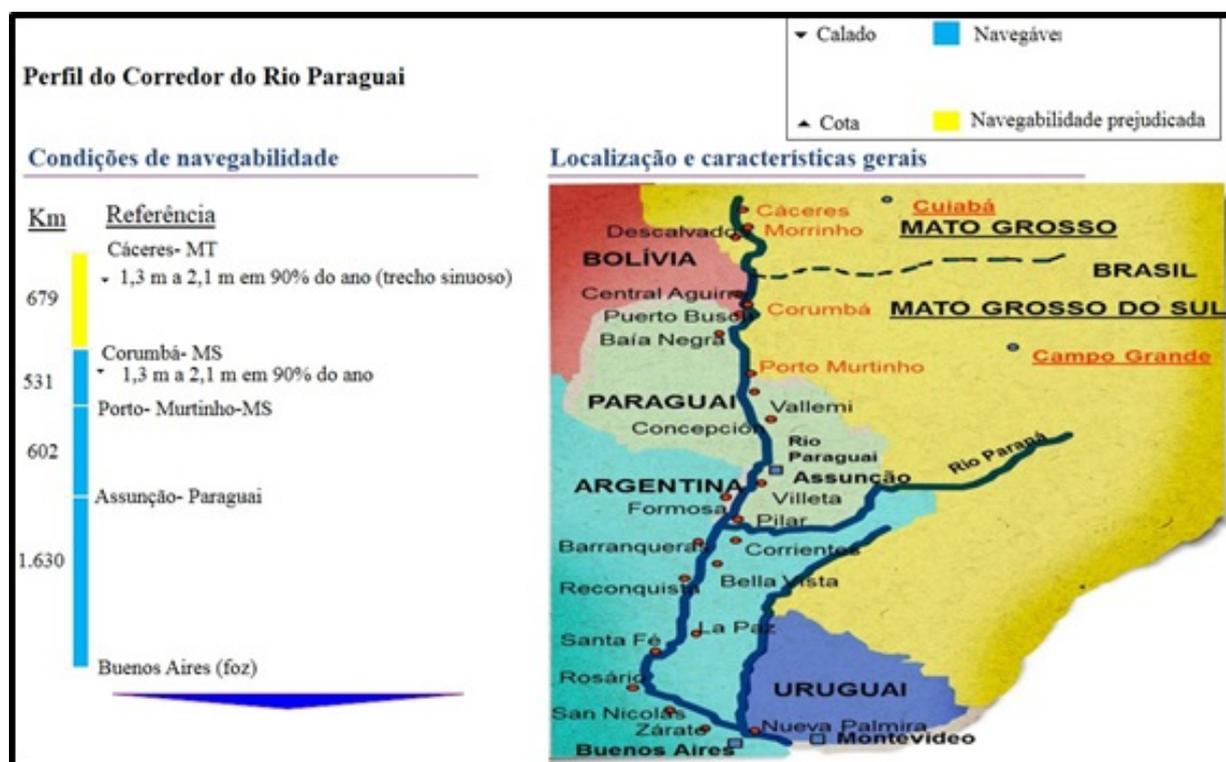


(2009), entre o Atlântico e o Pacífico estão a Cordilheira dos Andes e o Pantanal, e os projetos idealizados envolvem intervenções “estruturadoras” que resultam em fortes impactos ambientais e sociais.

A Hidrovia Paraguai-Paraná constitui um outro elemento muito importante, conforme as principais lideranças políticas e empresariais que conduzem a escolha de Cáceres para a instalação da ZPE. Esse projeto, que visa a transformar os rios Paraguai e Paraná em um importante canal de navegação, seria uma alternativa de baixo custo para o escoamento de produtos, não apenas da ZPE, mas também de outras regiões do estado, até o Oceano Atlântico. Isso, portanto, contribuiria para o desenvolvimento da cidade. Um dos pontos cruciais dessa assertiva está no passado econômico de Cáceres, ligado à navegação do rio Paraguai, na passagem do século XIX para o século XX. A reabertura da navegação fortaleceu o discurso em torno da vocação do município para o comércio internacional.

Segundo Cardoso *et al.* (2006), esse sistema fluvial, chamado Paraguai-Paraná, corre em direção ao Sul e atravessa cinco países – Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai –, formando uma área (Bacia do Prata) que abrange 1,75 milhão de quilômetros quadrados. Além do mais, constitui uma via navegável de 3.442 quilômetros, que se inicia no município de Cáceres, no Estado de Mato Grosso, chegando até Nova Palmira, no Uruguai (Figura 4).

Figura 4. Características e Perfil da Hidrovia Paraguai-Paraná



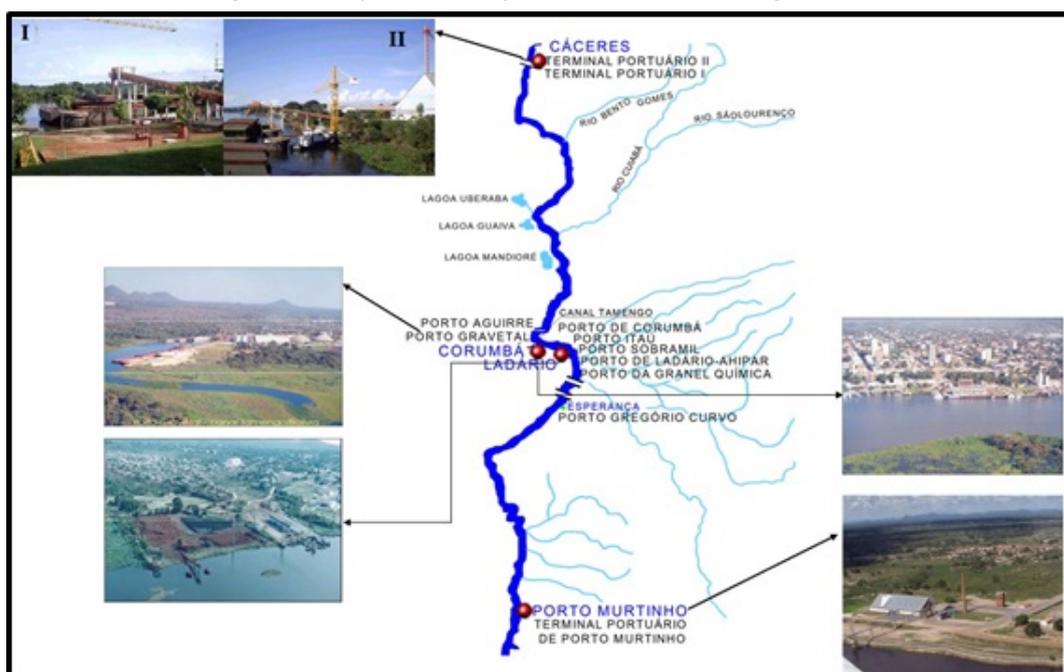
Fonte: Brasil (2010)

Essa via navegável, com um percurso de 2.202 km no rio Paraguai e de 1.240 km no rio Paraná, num total de 3.342 km, apresenta navegabilidade viável em toda sua extensão, embora prejudicada em alguns trechos, como entre Cáceres e Corumbá, onde o rio Paraguai, segundo Souza *et al.* (2017), exibe algumas características peculiares relacionadas ao seu posicionamento geomorfológico e à complexidade do sistema hidrológico. O rio percorre vastas áreas de planície e possui um reflexo do gradiente suave (declividade de 6 cm/km), com alto grau de sinuosidade, conferindo-lhe propriedades de rio meandrante.

No período de cheia (outubro a abril), o nível da água se eleva, transbordando (água e sedimentos) para a planície de inundação e abastecendo lagoas e baías. Dessa forma, ocorre a remoção e remobilização de sedimentos da calha do canal, apresentando um nível médio das águas entre as cotas de 1,98m a 5,38m. Entretanto, na época de estiagem (maio a setembro), o nível da água diminui progressivamente, exibindo um nível médio entre as cotas de 1,38m a 4,35m. Portanto, o rio vai perdendo sua capacidade de transporte, provocando deposição de sedimentos. A diminuição do nível e/ou profundidade da água provoca o aparecimento de geofomas, como banco de sedimentos laterais, centrais e barras submersas no canal fluvial (SOUZA *et al.*, 2012).

Já no trecho de Corumbá (MS) à jusante, o rio é navegável o ano todo, possibilitando o deslocamento de comboios de até 16 chatas (280 m x 48 m). Em toda sua extensão, conforme afirmam Souza *et al.* (2017), os principais terminais portuários da hidrovia são: Cáceres I e II, Aguirre, Corumbá, Gravetal, Sobramil, Ladário, Gregório Curvo, Terminal Portuário de Porto Murtinho e Porto Cimento Itaú Portland S/A (Figura 5).

Figura 5. Principais terminais portuários da Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: Brasil, 2010



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

No plano inter-regional, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, a Hidrovia tornou-se um símbolo integracionista, sendo um sistema fluvial estratégico e alternativo para os países membros, frente à carência de infraestrutura de transporte. A partir da década de 1980, o plano de implementação da Hidrovia no rio Paraguai (Pantanal), conhecido como “Projeto Internave”, segundo relatam Cardoso *et al.* (2006) e Souza *et al.* (2017), foi proposto pelo governo brasileiro para o escoamento da produção agrícola (soja, milho e algodão) da região e durou até o ano de 1998.

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

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

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

As discussões sobre a implementação da Hidrovia ganharam novos contornos, na região, no âmbito do Movimento Pró-logística. Envolvendo diversas entidades voltadas aos setores agropecuário, industrial e



comercial, esse movimento visa a articular a implementação e manutenção da infraestrutura de logística (federal/estadual) em Mato Grosso e nos acessos aos portos.

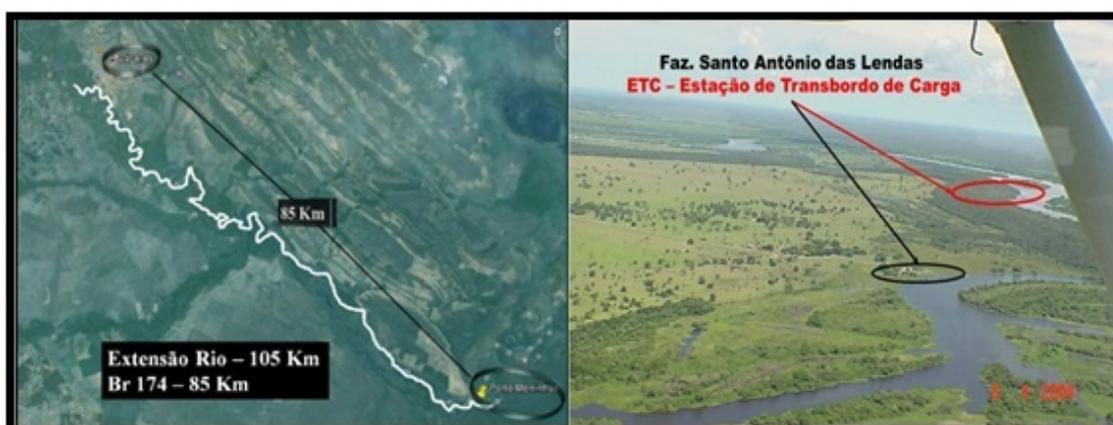
Para Ferreira (2014), duas questões importantes estão envolvidas na concepção desse movimento. A primeira refere-se à articulação dessas entidades com a iniciativa pública/privada para acelerar os projetos logísticos de transportes, especialmente o hidroviário, que foram esquecidos ou prejudicados por questões burocráticas e ambientais. Como um dos principais produtores agrícolas do país – o primeiro na produção de soja, algodão e carne bovina e o segundo na de milho – o Estado do Mato Grosso do Sul, agora com a ZPE, demanda alternativas logísticas de menor custo. A segunda, mas não menos importante, traz na pauta a retomada da implementação da Hidrovia Paraguai-Paraná, considerando o potencial logístico da região de Cáceres.

Tais projetos beneficiariam toda a região de Diamantino e São José do Rio Claro, bem como os municípios de Tangará da Serra, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio e Sapezal, entre outras áreas agrícolas. E, visando a facilitar o acesso ao porto, haveria a necessidade de pavimentar a MT-246, e a MT-343, entre o entroncamento com a MT-246 até Cáceres (APROSOJA, 2013). O novo ingrediente dessa discussão está na transferência do porto localizado no perímetro urbano para a futura Estação de Transbordo de Cargas (ETC), localizada na região de Porto Morrinhos (Fazenda Santo Antônio das Lendas), a 85 km de distância da cidade de Cáceres (Figura 6).

A principal narrativa desse movimento, em relação à transferência do porto, envolve um projeto (em fase de estudo) logístico rodo-hidro-ferroviário⁶ ambicioso para a região Sudoeste, a ferrovia Cuiabá-Porto Velho, além da tentativa de excluir a navegação na parte mais sinuosa do rio Paraguai. Tais iniciativas foram firmadas na parceria público-privado estabelecida com os fazendeiros da região, através da qual propuseram o asfaltamento do trecho de 85 km entre a BR-070 e o Porto Morrinhos, conforme destaca Ferreira (2014).

⁶ Segundo Ferreira (2014), estender a ferrovia Cuiabá-Porto Velho, que se encontra em estudo, até o porto de Morrinhos (Santo Antônio das Lendas) ou até São José dos Quatro Marcos.

Figura 6. Localização e futura instalação da Estação de Transbordo de Cargas (ETC).



Fonte: Aprosoja (2013); Ferreira (2014)

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

A rigor, qualquer forma de intervenção, como proposto no trecho entre Cáceres e Corumbá, que envolva dragagens (para remoção de sedimentos em pontos críticos), retirada de rochas do leito, alterações no curso através da retificação do canal para possibilitar o grande tráfego de comboio de barcaças durante 24 horas por dia, no ano inteiro, comprometerá a função reguladora pantaneira, como o retardamento e o escoamento da água,⁷ fundamental para a manutenção da complexidade paisagística e da biodiversidade do Pantanal.

Em resumo, fica evidente que em tais projetos, cujos processos de consolidação estão cercados de incertezas, há um jogo político-discursivo e ideológico, encabeçado pelas principais lideranças políticas e empresariais mato-grossenses, que enxergam nesses empreendimentos um importante eixo continental de integração (política, social e econômica) e uma alternativa para o escoamento de produção de grãos e de outros produtos do estado, a partir do porto de Cáceres.

Este é um grande momento para o Estado de Mato Grosso. O simples fato de o Governo ter encarado de frente a construção da Zona de Processamento de Exportações (ZPE), e a navegação pelo Porto de Cáceres, já vai garantir competitividade para todo o Estado, e em especial para a região Sudoeste e Oeste. O Estado transporta a maioria da sua produção pelas rodovias, para quem está há cerca de 2 mil

⁷ Essa função reguladora ocorre devido à própria característica geomorfológica e à complexidade hidrológica, como a sinuosidade dos canais, a bifurcação (braços), o transbordamento da água, a baixa declividade, a presença de vegetação aquática em superfície e o refluxo, que ocorrem na foz de alguns afluentes, conforme destacam Souza *et al.* (2017).



quilômetros dos portos, isso significa perder competitividade. Além disso, a hidrovia se mostra uma opção de baixo custo, e com sustentabilidade por conta da diminuição de emissão de gases poluentes. (FÁVARO, Carlos – Vice-Governador, 2016, grifos nossos)

As ZPE, enquanto força de enunciação nas falas dos sujeitos políticos, como se observa, sempre estão presentes em suas narrativas associadas a “condições gerais de produção” (porto, hidrovia, modal rodoviário), ou ao potencial exportador da região. Essas Condições Gerais de Produção vão servir também como elemento primordial para sustentar a ação político-discursiva e ideológica para a implementação da ZPE em Cáceres, pautada por diferentes estratégias discursivas, como o desenvolvimento econômico e a integração do estado e da região ao mercado externo.

A escolha de Cáceres para a construção da zona aduaneira (ZPE) deve-se à localização estratégica, que possibilita o transporte dos produtos via Oceano Pacífico. A instalação faz parte de uma estratégia que busca desenvolver a região, importante para a integração dos países da América do Sul. A Bolívia tem interesse em alcançar o Oceano Atlântico e a passagem é por Mato Grosso, que conta com a hidrovia do Rio Paraguai-Paraná como um facilitador para a esta integração”. (TOMCZYK, Ricardo – Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso, 2017, grifos nossos)

No governo estadual (gestão de Pedro Taques), com a retomada da discussão político-discursiva e ideológica sobre a ZPE na cidade, toda uma agenda estratégica foi articulada para a reativação do porto de Cáceres, a partir do ano de 2016, quando foram anunciados novos estudos técnicos sobre a disponibilização do Porto Fluvial e a viabilidade da Hidrovia, sob a reponsabilidade da Associação Pró-Hidrovia Paraguai-Paraná (APH), entidade ligada aos produtores rurais do oeste do estado. Segundo o presidente da Associação, Vanderlei Reck Júnior:

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

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

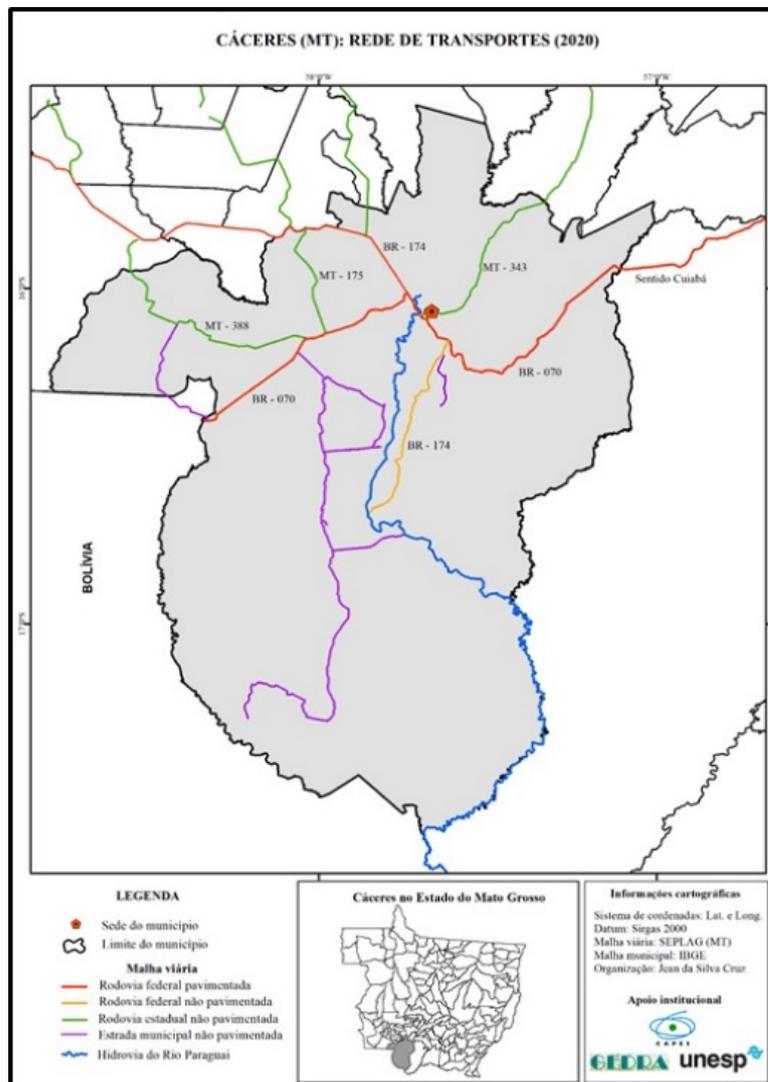


Desse modo, a “*condição geográfica privilegiada*” da cidade, o Corredor de Exportação Noroeste, o Eixo Pacífico e a idealização como um ponto navegável da Hidrovia Paraguai-Paraná estão sempre presentes nas narrativas políticas oficiais e não oficiais, agregando, assim, suporte material-simbólico ao discurso, através da potencialidade imediata ou vocação do município, colocando-o como favorável à instalação de uma ZPE. Porém, atualmente, o projeto ainda continua em fase de implementação e rodeado de incertezas, sobretudo no que diz respeito à logística e/ou infraestrutura de transporte, como demonstra o Mapa 1.

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

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

Mapa 1. Cáceres (MT): Redes de transportes (2020).



Fonte: Cruz (2020)

Em suma, diante dessas “condições gerais de produção” como suporte material-simbólico discursivo, vem se construindo uma prática política e ideológica desenvolvimentista no âmbito da implementação da ZPE de Cáceres, Mato Grosso, sob a articulação de suas elites regionais, entidades não governamentais, gestores públicos (prefeito municipal), deputados (federais e estaduais), senadores e o próprio governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que as ZPE, enquanto instrumento de política econômica industrial, têm constituído uma nova estratégia de desenvolvimento, contida em um aparato político-discursivo de inserção de certos arranjos espaciais produtivos (região/localidade) na rede global de produção, articulados num processo geoestratégico de especialização e hierarquização. Ademais, esses arranjos espaciais produtivos são constantemente



recriados e a eles são atribuídos novos usos. No entanto, esses novos usos, por sua vez, são inseridos em diferentes fases do processo de produção, de acordo com seus níveis tecnológico e de qualificação.

Diante do avanço da internacionalização das trocas e da reterritorialização das indústrias no atual estágio das relações econômicas, impõe-se a importância das redes técnicas, isto é, das condições materiais preexistentes (CGP): redes de circulação materiais – rodovias, ferrovias e hidrovias – e redes de circulação imateriais – telecomunicações e de informática (ou seja, Condições Gerais de Produção, que são meios de circulação em conexões diretas com o processo de produção), configurando-se como principais vantagens para atrair inversão produtiva para exportação. Ao mesmo tempo, também vêm se impondo mudanças no enfoque da dinâmica do desenvolvimento territorial local e regional, ainda que de forma desigual.

Destacamos que, atualmente, o conjunto de informações geográficas sobre os lugares e regiões, no que concerne à disponibilidade de CGP, constitui elemento significativo que influencia na tomada de decisão das empresas, quando escolhem os lugares para instalar suas unidades. Destarte, retrata as estratégias que visam explorar as “vantagens locacionais” das localidades/regiões, favorecendo, assim, uma postura cada vez mais competitiva entre lugares e regiões, em busca de atrair novas inversões produtivas, e ampliando o acirramento de interesses regionais, com a oferta de mais “vantagens” à iniciativa privada, contidas em um aparato político-discursivo desenvolvimentista de solução dos problemas socioeconômicos do país.

A criação da ZPE de Cáceres e/ou de Mato Grosso está atrelada a um forte jogo político-discursivo, conduzido pelas principais lideranças políticas e empresariais mato-grossenses. Assim, por um lado, existe uma retórica ligada à sua “localização geográfica privilegiada”, reforçando seu “potencial econômico” para atrair inversão produtiva, sobretudo aquelas ligadas à exportação no perfil da ZPE. Por outro lado, enquanto forças de enunciação nas falas dos sujeitos políticos e empresariais, ficam evidentes as narrativas associadas à importância e ao papel de uma adequada estrutura de redes técnicas, ou Condições Gerais de Produção, ligadas diretamente com o processo de produção e circulação do capital, seja do ponto de vista material (rodovias, ferrovias, hidrovias e portos), seja do ponto de vista imaterial (capital, telecomunicações etc.). No bojo dessa discussão, surgem projetos no âmbito da política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, como por exemplo, o Corredor de Exportação Noroeste e o Eixo Sul – Hidrovia Paraguai-Paraná, a fim de garantir a viabilidade da implementação da ZPE, visando a promover a integração econômica do estado e da região ao mercado externo e oferecer alternativa para o escoamento da produção de grãos e de outros produtos do estado, a partir da cidade de Cáceres.



REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. **A invenção do nordeste e outras artes**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja e Milho do Estado de Mato Grosso. **Desafios e oportunidades para Cáceres e o Vale do Jauru**. Cáceres: Aprosoja, 2013.
- BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. **O Porto de Cáceres**, 2019. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portalv3/Anuarios/Portuario2001/Portos/Caceres.htm>. Acesso em: 27/05/2020.
- BECKER, B. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, ano IV, nº 6, jan./jun. 1999.
- CARDOSO, F. H. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN: 978-85-99662-68-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.
- CARDOSO, E. R.; SOUSA JR, W. C.; AMEND, M. R. Considerações sobre a viabilidade econômica ambiental da Hidrovia Paraguai-Paraná. **Megadiversidade**. Volume 2. Nº 1-2. Dezembro, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, I. E. **O mito da necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.
- CRUZ, J. S. **A Política de Criação das Zonas de Processamentos de Exportações – ZPEs no Brasil: como Estratégia de Desenvolvimento Regional**. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista) Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, SP: UNESP, 2020.
- CRUZ, J. da S.; HESPANHOL, A. N. A criação das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. e-175193, 2021. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2021.175193. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/175193>. Acesso em: 28 set. 2023.
- EGLER, C. A. G. **Crise e questão regional no Brasil**. 1993. [252] f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1993.
- EGLER, C.A.G. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**: prováveis impactos ambientais, 1999. (mimeo).
- FERNÁNDEZ, R. V. Desenvolvimento regional sob transformações transescalares: porque e como recuperar a escala nacional? In: BRANDÃO, A. C.; FERNÁNDEZ, R. V.; RIBEIRO, Q. C. L. (Orgs.). **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estalidades: Lições e desafios para América Latina**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. pp. 276- 325.
- FERREIRA, E. **Cáceres: Capital regional no contexto de Mato Grosso**. 2014. Tese (doutorado em Geografia Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense) Universidade Federal fluminense, Niterói, RJ: UFF, 2014.
- [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**, seção Três Lagoas, v. 1. p. 9-26, 2018.
- [GOMES, M. T. S.](#) O debate sobre a reestruturação produtiva no Brasil. **Ra'e ga** (UFPR), v. 21. p. 51-77, 2011.
- HAESBAERT, R. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **ANTARES**, nº 3 – Jan/jun 2010.
- HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- LAMOSO, L. P. A infraestrutura como elemento organizador do território. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P.; MOURÃO, P. F. C. (Orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.43-62.
- LEÃO, S. S.; EL HAGE, P. P. F.; BAMPI, A. C. Sociedade Civil de Cáceres/MT no Monitoramento da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) no Pantanal Mato Grossense. **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB. Corumbá/MS. 8 (14): 46-66.Jan./Jun. 2013
- LENCIONI, S. Condições Gerais de Produção: Um Conceito a Ser Recuperado Para a Compreensão das Desigualdades de Desenvolvimento Regional. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. XI, núm. 245 (07), 1 de agosto de 2007.
- LENCIONI, S. Condições Gerais de Produção. In: SPOSITO, E. S (Org.) **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.



MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858** - esboços da crítica da economia política. São Paulo/Rio de Janeiro: Boitempo/EdUF RJ, 2011.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATO GROSSO, **Recorte do Plano Diretor – ZPE de Cáceres**, 1993.

MATO GROSSO. Retomada da navegação pelo Porto de Cáceres trará desenvolvimento à região Sudoeste. **Notícias – gov.mt.br**, 2016. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/5271542-retomada-da-navegacao-pelo-porto-de-caceres-trara-desenvolvimento-a-regiao-sudoeste>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MATO GROSSO. Governo Lança Zona de Processamento de Exportação de Cáceres. **Notícias – gov.mt.br**, 2017. Disponível em: <http://www.sedec.mt.gov.br/-/6356984-governo-lanca-zona-de-processamento-de-exportacao-de-caceres>. Acesso em: 16 de março de 2020.

MOTTA PINTO, G. F. P. **Mato Grosso e Bolívia: Corredor de Integração e Desenvolvimento**. Dissertação (dissertação em Geografia, *Instituto de Ciências Humanas e Sociais*) Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 2006.

NASCIMENTO JÚNIOR, M. M. A questão urbana e as condições gerais de produção: retomando um debate. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 247, p. 424-451 mai./ago., 2019.

PEREIRA JÚNIOR, E. **Território e economia política: uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579833731. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/109253>>.

PORTER, M. E. **Competição: Estratégias Competitivas Essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SANTOS, M. **Técnica espaço tempo** – Globalização e Meio Técnico Científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SILVA, C. A. F. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. **Boletim Goiano de Geografia**. Vol. 13 N. 1 Jan./Dez. 1993. 4366p.

SOUZA, C. A.; LEANDRO, G. R. S.; SOUSA, J. B. Rio Paraguai: Contextualizações, Sistemas Fluviais e Consequências da Implantação da Hidrovia no Rio Paraguai. In: DA SILVA, C. N.; NASCIMENTO, F. R. (Orgs.). **Grandes empreendimentos e impactos territoriais no Brasil**. 1ª ed. Belém: GAPTA/UFPA, 2017.

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: 28 set. 2023.

WWF (Fundo Mundial para a Natureza), CEBRAC (Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural) & ICV (Instituto Centro de Vida). **Hidrovia Paraguai-Paraná: quem paga a conta?** Resumo das conclusões. Brasília, 1994.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), Instituto Rio Branco (IRBr), 2007.