

## A EXTRATERRITORIALIDADE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA

*Claudio Antonio G. Egler*  
*Depto de Geografia - IGEO/UFRJ*

### 1. APRESENTAÇÃO

A crise e a reestruturação econômica afetou diretamente as relações Estado-região (Becker, 1985), colocando a questão regional em um novo patamar. Em primeiro lugar, em consequência da redução do ritmo de crescimento das economias nacionais e na generalização de formas de subcontratação entre empresas, o que permite uma vasta gama de operações contábeis, houve uma substancial perda da capacidade extrativa do Estado, concomitantemente com o aumento do desemprego nas atividades e regiões tradicionais. Como consequência deste duplo movimento, houve um crescimento desproporcional dos encargos sociais a um limite que inviabiliza qualquer política territorial de distribuição da renda com base nos instrumentos fiscais clássicos, acentuando, por outro lado, os conflitos distributivos regionais.

Em segundo lugar, embora o desenvolvimento de novos materiais e a flexibilização dos processos produtivos tenha contribuído para reduzir a velocidade do processo de concentração espacial da atividade industrial, ainda é prematuro para assumir integralmente as teses de Markusen (1985), acerca da falibilidade do princípio da "causação circular" de Myrdal. A experiência recente não permite conclusões definitivas acerca da tendência espacial das economias capitalistas avançadas, existem evidências que a desconcentração da produção, quando ocorre, não é acompanhada pela descentralização da gestão financeira e estratégia das empresas, que se baseia cada vez mais em redes telemáticas para ampliar sua área de atuação e reduzir o tempo de decisão.

Por outro lado, o papel do Estado não pode ser desprezado na criação de novas localizações industriais vinculadas às chamadas "novas tecnologias". Seja nas economias liberais, como nos EUA, onde os gastos militares tiveram papel decisivo na formação do "Silicon Valey", na Califórnia, ou da "Route 128", nos arredores de Boston. Nas economias reguladas como a França, onde a política dos "technopoles" (pólos tecnológicos), como Sophia-Antipolis, recebeu forte suporte de órgãos públicos, empresas estatais e garantia de mercado civil e militar. Seja também nas economias de capitalismo organizado, como no Japão, onde a política das "technopolis" (cidades tecnológicas), como Tsukuba, constitui um elemento importante de reestruturação produtiva e de negociação com as comunidades territorialmente localizadas, isto sem esquecer dos estudos em desenvolvimento para a definição de uma nova capital nacional, que venha a assumir o papel projetado para o Japão no século XXI.

## 2. A EXTRATERRITORIALIDADE "REINVENTADA"

A crise fiscal e financeira do Estado nos países de industrialização tardia trouxe para o primeiro plano no debate sobre a questão regional um antigo instrumento de política econômica: a extraterritorialidade. Originalmente utilizada como cidades ou portos livres pelos mercantilistas, como instrumento para ativar as trocas comerciais em pontos determinados do território, sem reduzir o controle tarifário sobre o restante da economia. Reinventada como Zona de Livre Comércio (ZLC) pelos norte-americanos em 1934, como instrumento para beneficiar-se da circulação internacional de mercadorias, mantendo rígido controle sobre o mercado doméstico em uma fase protecionista de sua história econômica.

A extraterritorialidade assume sua forma contemporânea nas Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs), verdadeiros enclaves fabris que permitem a importação de equipamentos e matérias-primas sem a incidência de tarifas, sua transformação em produtos manufaturados sem a cobrança de impostos e a posterior exportação sem restrições cambiais. Sob a justificativa de atrair investimentos externos, garantir o acesso a tecnologias modernas e promover o desenvolvimento regional, o Estado delimita um território hospedeiro para capitais em busca de valorização, onde exista disponibilidade de energia, infra-estrutura e serviços e, principalmente, mão-de-obra abundante.

A implantação das primeiras ZPEs antecede a crise econômica. A primeira delas data de 1959 e foi criada no aeroporto de Shannon, Irlanda, para salvar da falência a "duty free shop" local, cuja importância devia-se a uma escala técnica na rota aérea entre a Europa e os EUA, que naquele momento deixava de ser necessária pela entrada em operação dos grandes jatos. Na segunda metade da década de 60, implantaram-se "plataformas de exportação" em Formosa e iniciou-se a difusão das "maquiladoras" na zona fronteira do México, em grande parte devido ao transbordamento das economias japonesa e norte-americana, que buscavam transferir para o exterior as atividades de montagem padronizada, que demandavam grande quantidade de mão-de-obra de baixa qualificação. É, no entanto, a partir da década de 70 que as ZPEs generalizam como instrumento de política econômica e assumem o paroxismo na implantação das Zonas Econômicas Especiais, que englobam grandes áreas do território da República Popular da China, segundo a lógica da modernização econômica fundada no conceito de "um país com dois sistemas" aplicada pelos "police makers" chineses.

Do ponto de vista da questão regional, o emprego da extraterritorialidade como instrumento de política econômica significa, de um lado, a cessão por parte do Estado de seus instrumentos cambiais e fiscais para diferenciar determinados pontos do território nacional em relação a circulação internacional de mercadorias e capitais. É evidente que o nível desta diferenciação depende dos mecanismos de proteção que atuam sobre o restante da economia, pois quanto mais elevadas forem as barreiras tarifárias e cambiais maiores serão os atrativos para o investimento nas áreas sujeitas a regimes especiais. Por outro lado, os interesses regionais que recebem este subsídio explícito entram em contato direto com os circuitos mercantis e financeiros internacionais e, sob determinados aspectos, assumem uma posição privilegiada em relação aos seus concorrentes dispersos no restante do território nacional. Dependendo do nível deste subsídio, podem assumir posições quase monopolistas no mercado doméstico ou dispor de situações extremamente vantajosas para competir no mercado exterior ou operar com divisas sem restrições cambiais, o que configura um privilégio regional que, para ser mantido, pode influir na futura tomada de decisões acerca dos rumos da política econômica nacional.

Esta situação assume aspectos particularmente críticos quando a orientação da política econômica caminha no sentido da integração supranacional, através da formação de uniões alfandegárias. O princípio da união alfandegária pressupõe a adoção de um mesmo regime tarifário para as nações que a integram, abolindo as barreiras entre elas e apresentando-se como uma entidade única perante o comércio internacional. É um caminho diametralmente oposto à formação de zonas de livre comércio de qualquer espécie, sejam elas mercantis ou de processamento de exportações, pois se baseia na progressiva redução dos privilégios concedidos a determinados setores ou regiões em troca da ampliação da área de mercado e da adoção de instrumentos comuns de política econômica. É evidente que este processo confere novas dimensões à questão regional, podendo acentuar a crise latente de determinadas regiões, cuja competitividade é mantida através da reserva de parcelas do mercado nacional diante da concorrência de produtores do outro lado da fronteira, obrigando a adoção de medidas compensatórias. Entretanto, um aspecto deve ficar claro para o conjunto da sociedade, dificilmente aquelas frações territoriais de classe que lutam pela adoção de zonas tarifárias especiais serão as mesmas que comporão o arco de interesses em busca da integração supranacional.

### 3. A ADOÇÃO DAS ZPEs NO BRASIL

O Brasil é um dos poucos países do mundo cuja política territorial está tentando implementar a integração supranacional, no caso a formação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), em conjunto com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, simultaneamente com a proposta da implantação de Zonas de Processamento de Exportações, ao todo 14 delas situadas preferencialmente no Nordeste, e mantendo Zonas Francas, das quais a mais importante situa-se em Manaus, no interior da Amazônia, onde se concentra boa parte da indústria de eletrônica de consumo que abastece o mercado doméstico. Os argumentos que procuram dar consistência a este leque abrangente de medidas políticas são a busca da integração competitiva no mercado internacional e o atendimento às demandas regionais por maior participação na renda nacional.

A política econômica é um cenário privilegiado para observar a manifestação deste processo, principalmente em sua dimensão territorial. A divisão das órbitas de valorização entre as diferentes frações de capital, que vão desde o financeiro multinacional até o agrário-mercantil regional, tem sido uma das funções básicas do Estado no capitalismo associado brasileiro (Lessa e Dain, 1982). Esta divisão pressupõe ajustes com nítidos contornos regionais, embora, até agora, submetidos a um "projeto" nacional, que pode ter sido o nacional-desenvolvimentismo do interlúdio democrático de 1946 a 1964, ou o projeto da "nação-potência" desejado pelos militares entre 1964 e 1985 (Becker e Egler, 1992). Hoje, apesar dos acenos do atual governo de caminhar em direção ao 1º Mundo, não existem muitas evidências de que a direção adotada seja correta, mesmo para aqueles que compõem o pacto no poder, e nestas circunstâncias é provável que ocorram fraturas expostas na ossatura política e econômica nacional. Um exemplo flagrante destas fraturas é a questão da liberalização tarifária, em uma de suas manifestações mais contraditórias: a implantação de Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) no Nordeste do Brasil.

Algumas análises apontam a correlação entre a implantação de ZPEs e a mudança de orientação geral da economia das nações de industrialização recente (NICs), que deixariam de estar voltadas para a substituição de importações, venceriam o "viés anti-exportador"

e se alinhariam entre os países orientados para produzir competitivamente para o mercado exterior, baseando-se para tais afirmativas na experiência do Sudeste Asiático (Braga e Pelin, 1989). Por outro lado, opositores da medida apontam para a provável evasão de divisas e sonegação fiscal que estas Zonas possibilitam (Serra, 1988) e para a inadequação destas "plataformas de exportação" em uma economia de dimensões continentais e profundas disparidades sociais como o Brasil (Rattner, 1988). Em trabalho anterior, foi discutido o papel dos interesses regionais nordestinos na defesa da implantação destas medidas de política econômica, sob a alegação de que constituiriam medidas compensatórias para corrigir as desigualdades regionais em uma conjuntura de crise financeira do Estado (Egler, 1989).

Hoje, após um período de indefinição do governo, as ZPEs aparentemente se tornaram um dos componentes da política de "liberalização" econômica e receberam sinal verde para sua implantação, com a exigência de somente produzir para a exportação, sendo vedada qualquer venda direta para o mercado doméstico. A revelação que veio a tona, após esta fase de indefinição, foi a de quem são os principais defensores da medida: o novo empresariado nordestino, produto da modernização recente.

Levantamentos atuais acerca da composição da indústria que emergiu no Nordeste, após a implantação da sistemática dos incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento regional, revelam que os cinquenta grupos econômicos mais importantes do Nordeste representam cerca da metade do capital total das 1.300 maiores empresas e absorveram também a metade dos recursos totais do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) em 1985, controlando três dos cinco maiores ramos da indústria regional: produtos alimentares, têxtil e metalúrgica. Estes interesses, ao lado do "capital" estatal, formam a estrutura básica do que se convencionou chamar de "a nova indústria do Nordeste", que, dentre outras características peculiares, revela baixíssima capacidade conglomerativa dos empresários regionais, pois representa apenas 1,6% das empresas de capital associado que atuam na região. Também não deixa de ser revelador o fato de que as empresas estrangeiras controlem, quando atuando exclusivamente, 3,7% do capital das 1.300 maiores empresas regionais e, quando associadas à empresas nacionais, apenas 2,3% deste montante, principalmente nos ramos da perfumaria e material elétrico (Oliveira, 1990). Em poucas palavras, o chamado "novo empresariado" é que é o principal resultado dos 30 anos de intervenção planejada do Estado no Nordeste.

A via autoritária de transição da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial no Nordeste gestou um novo agente social e econômico que mantém relações contraditórias com suas matrizes originais: as oligarquias regionais e o Estado. De um lado, ele necessita assumir o controle das estruturas políticas regionais para garantir o seu processo de reprodução, o que significa conflitos diretos com os antigos detentores do poder. De outro, as alternativas de valorização das frações regionais de capital, embora integradas financeiramente ao circuito nacional e, através dele, ao internacional, nem sempre irão acompanhar o ritmo que o Estado tenta impor para o conjunto da economia brasileira, daí a busca de caminhos próprios para enfrentar a crise, dos quais as Zonas de Processamento de Exportações podem ser apenas o passo inicial na busca de formas próprias de inserção nos circuitos mercantis e financeiros internacionais.

A questão que resta pendente é saber quais serão os rumos da política econômica nacional, sujeita a toda sorte de pressões de interesses territoriais consolidados. Uma pista para ser buscada na Zona Franca de Manaus, cujas vantagens fiscais foram prorrogadas por mais trinta anos graças ao "lobby" regional montado pelos representantes do Norte e Nordeste durante a Constituinte de 1988 e que, recentemente, em consequência da

política de liberalização de importações do atual governo, procurou manter a competitividade da indústria montadora local através da ampliação do leque de importações desoneradas, inclusive com veículos automotores. O caráter intempestivo da proposta levou à intervenção direta do governo do Estado de São Paulo, um dos principais prejudicados pelas medidas contraditórias e inconsistentes de "abertura" da economia, que podem levar ao sucateamento sumário da indústria nacional e ao desemprego massivo nos principais centros industriais do país.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, B.K., 1985 - The crisis of the state and the region-regional planning questioned. *Environment and Planning D, Society and Space* 3(2), p. 141-154.
- BECKER, B.K. e EGLER, C.A.G., 1992 - Brazil: a new regional power in the world- economy. Cambridge: Cambridge University Press (no prelo).
- BRAGA, C.A.P. e PELIN, E.R., 1989 - Zonas de Processamento de Exportações: A Experiência Internacional. In PELIN, E.R., SILBER, S.D. e ANGELO, I.P., Zonas de Processamento de Exportações. O Debate. IPE/USP, São Paulo, p. 11-44.
- EGLER, C.A.G., 1989 - As Zonas de Processamento de Exportações e a Gestão do Território. Reflexões Preliminares. In CARLEIAL, L. e NABUCO, M.R. (org.), Transformações na Divisão Inter-regional do Trabalho no Brasil. ANPEC/CEDEPLAR, São Paulo/Belo Horizonte.
- LESSA, C. e DAIN, S., 1982 - Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento. In COUTINHO, R. e BELLUZZO, L.G.M. (Org.), Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a Crise. Brasiliense, São Paulo, p. 214-228.
- MARKUNSEN, A.R., 1985 - Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- OLIVEIRA, F. de, 1990 - A Metamorfose de Arribança. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. Novos Estudos CEBRAP, nº 27, p. 67-93.
- RATTNER, H., 1988 - Política Industrial, Projeto Social. Brasiliense, São Paulo, 123 p. SERRA, J., 1988 - O Equívoco das Zonas de Processamento de Exportações. Novos Estudos CEBRAP, nº 20, p. 54-64.