

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
CONTABILIDADE E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO – CMA**

EDUARDO ANDRÉ DE BRITO CELINO

**AS ZONAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CHINA**

BRASÍLIA, 2006

EDUARDO ANDRÉ DE BRITO CELINO

eacelino@gmail.com

**AS ZONAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EM PAÍSES EMERGENTES: O CASO DA CHINA**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração da Universidade de Brasília – UnB
– como requisito à obtenção do grau de Mestre.**

Orientadora

Prof^a. Dra. Janann Joslin Medeiros

BRASÍLIA, 2006

EDUARDO ANDRÉ DE BRITO CELINO

**AS ZONAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CHINA**

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. José Matias Pereira
Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Helson Cavalcante Braga
Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Brasília, 29 de setembro de 2006.

Aos meus pais, José Celino Neto e Eva Brito Celino, pela formação que me proporcionaram e pelo grande incentivo à superação de obstáculos.

AGRADECIMENTOS

Á Prof. Dra. Janann Joslin Medeiros, minha orientadora, pela valiosa ajuda, compreensão, dedicação e paciência durante a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães, pela compreensão, incentivo e qualidade do ensino.

Aos funcionários do curso de Mestrado em Administração, em especial a Sonária e ao João, sempre prestativos, eficientes e companheiros.

Aos demais professores do curso de Mestrado em Administração pelos conhecimentos transmitidos durante o curso.

A Cláudia Wirz, minha amiga, pelo apoio e incentivo durante toda a realização deste curso.

Aos meus irmãos Luciano e Ricardo e a toda minha família, pelo incentivo e apoio emocional.

Aos meus amigos Robson Fernandes, Tatiana Prazeres, Marcela Carvalho, Tólio Ribeiro e José Ricardo Sales e Alexandre Lopes pela amizade dispensada.

Um agradecimento especial a minha esposa Joana, por ter compreendido a importância da realização deste trabalho e a minha filha, Ana Luíza, por ser luz na minha vida.

A todos que, de forma direta ou indireta, colaboraram para a realização deste trabalho.

A Deus por tudo de bom que tem me proporcionado.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	8
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	9
LISTA DE TABELAS	10
RESUMO	11
ABSTRACT	12
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2 PERGUNTA DA PESQUISA	17
1.3 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA	17
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA	17
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	18
1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 CONCEITO DE ZONAS FRANCAS	21
2.1.1 Caracterização das zonas francas	25
2.1.2 Classificação das zonas francas	27
2.2 CORRENTES TEÓRICAS DO ESTUDO DO IMPACTO DAS ZONAS FRANCAS	28
2.3 A UTILIZAÇÃO DE ZONAS DE DESENVOLVIMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.3.1 Objetivos das zonas de desenvolvimento no mundo	31
2.3.2 Efeitos das zonas de processamento de exportações	33
3 METODOLOGIA	39
3.1 NATUREZA DA PESQUISA	39
3.1.1 Alcance temporal da pesquisa	39
3.1.2 Finalidade	39
3.1.3 Caráter	40
3.1.4 Fontes de evidência	41
3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA	41
3.2.1 Coleta de dados	43
3.2.2 Questões de pesquisa	44
3.3 OS CASOS INVESTIGADOS	45
3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	45
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	47
4.1 A EXPERIÊNCIA CHINESA	47
4.1.1 Estrutura político-administrativa da China	47
4.1.2 Histórico	49
4.1.3 Zonas Econômicas Especiais	50
4.1.4 Outros regimes de zonas na China	55
4.2 RESULTADOS DAS ZONAS DE DESENVOLVIMENTO CHINESAS	77
4.2.1 Resultados gerais	77
4.2.2 Resultados das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs)	86
4.2.3 Resultados da Nova Área de Pudong/Xangai	90
4.2.4 Resultados das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)	94
4.2.5 Resultados das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)	97

4.2.6	Resultados das Zonas de Livre Comércio (ZLC)	99
4.2.7	Resultados das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)	100
4.3	AS ZONAS SUBNACIONAIS CHINESAS	101
4.4	CONFRONTAÇÃO COM A TEORIA.....	102
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	105
5.1	CONCLUSÕES	105
5.1.1	Influência do processo evolutivo das zonas de desenvolvimento no mundo na atual configuração das zonas especiais chinesas	105
5.1.2	Diferentes tipos de regimes de zonas de desenvolvimento na China.....	106
5.1.3	Objetivos para os quais foram criadas as zonas de desenvolvimento chinesas.....	106
5.1.4	Semelhanças e diferenças entre os objetivos estabelecidos para os diferentes tipos de zonas de desenvolvimento chinesas.....	109
5.1.5	Instrumentos de avaliação para verificação de alcance de objetivos de programas de zonas de desenvolvimento	110
5.1.6	Considerações finais	110
5.2	RECOMENDAÇÕES	110
5.2.1	Recomendações Práticas	110
5.2.2	Recomendações de estudos futuros	112
6	REFERÊNCIAS	113
	ANEXOS	123
	APÊNDICE	133

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

EMN	Empresa Multinacional
IED	Investimento Estrangeiro Direto
NA	Nova Área
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PED	País em Desenvolvimento
ZDET	Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico
ZDIAT	Zona de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia
ZEE	Zona Econômica Especial
ZFCE	Zona Fronteiriça de Cooperação Econômica
ZIT	Zona de Investimento Taiwanês
ZLC	Zona de Livre Comércio
ZPE	Zona de Processamento de Exportações
ZT	Zona de Turismo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 2.1	Diferentes termos utilizados para designar zonas especiais	22
FIGURA 2.2	Distribuição de zonas francas no mundo	25
FIGURA 2.3	Fluxos das Zonas de Processamento de Exportação	28
FIGURA 4.1	Divisão administrativa e disputas territoriais da China	48
FIGURA 4.2	Localização das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) da China	51
FIGURA 4.3	Localização das Cidades Abertas e dos Deltas Dourados	55
FIGURA 4.4	Localização das ZDETs nacionais	62
FIGURA 4.5	Localização das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)	65
FIGURA 4.6	Localização das Zonas de Livre Comércio na China	68
FIGURA 4.7	Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica – ZFCE	73
FIGURA 4.8	Localização das Zonas de Investimento Taiwanês	74
FIGURA 4.9	Localização das Zonas de Turismo	75
QUADRO 4.1	Divisão político-administrativa da China	47
QUADRO 4.4	Distribuição Regional das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET), de nível nacional	61
QUADRO 4.5	Localização das Zonas de Livre Comércio, por província	67
QUADRO 5.1	Comparação entre os principais tipos de zonas de desenvolvimento da China	106
QUADRO 5.2	Diferentes tipos de zonas de desenvolvimento chinesas e principais objetivos para sua criação	107
GRÁFICO 4.1	Influxo de IED nas principais províncias chinesas (%) 1994-2003	81
GRÁFICO 4.2	Produção Total/Taxa de Crescimento da Nova Área de Pudong	91
GRÁFICO 4.3	Investimento Estrangeiro Direto na Nova Área de Pudong	92
GRÁFICO 4.4	Emprego na Nova Área de Pudong	93
GRÁFICO 4.5	Participação das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia e da indústria hi-tech no Produto Interno Bruto Chinês	97
GRÁFICO 4.6	Exportações e Importações das Zonas de Processamento de Exportações Chinesas	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1	Estimativa de desenvolvimento das ZPEs	26
TABELA 4.1	Regimes de zonas de desenvolvimento, em nível nacional, existentes na China	57
TABELA 4.2	Participação da atividade econômica do cinturão costeiro na economia chinesa, em 1993	82
TABELA 4.3	Produto Interno Bruto das Zonas Econômicas Especiais	86
TABELA 4.4	Participação das Zonas Econômicas Especiais no Produto Interno Bruto (PIB)	86
TABELA 4.5	Participação das Zonas Econômicas Especiais nos Investimentos Estrangeiros Diretos	87
TABELA 4.6	Investimento Estrangeiro Direto nas Zonas Econômicas Especiais	87
TABELA 4.7	Importações e Exportações das Zonas Econômicas Especiais 1979-1970	88
TABELA 4.8	Participação das Zonas Econômicas Especiais nas Importações e Exportações	89
TABELA 4.9	Investimentos Estrangeiros Diretos em Xangai	90
TABELA 4.10	Indicadores Econômicos das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	95
TABELA 4.11	Participação de Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia selecionadas no total da produção do município onde estão implantadas.	98
TABELA 4.12	Zonas de Livre Comércio na China	99

RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar de que forma e em que medida a utilização de zonas de desenvolvimento tem contribuído para o alcance de objetivos específicos de políticas públicas na China. Para verificação dos resultados, a base teórica utilizada sugeriu a identificação de efeitos estáticos e dinâmicos das zonas especiais sobre a economia. Foram levantados o histórico de implantação e os diferentes tipos de zonas de desenvolvimento existentes na China. Com base em pesquisa bibliográfica e de campo foram coletados os dados relativos às características das zonas de desenvolvimento e seu desempenho na economia chinesa. Os resultados mostraram que o governo chinês criou diferentes modelos de zonas de desenvolvimento para atingir fins diversos, tais como aumento de exportações, atração de investimento estrangeiro direto – IED, desenvolvimento de alta tecnologia, transição para economia de mercado, desenvolvimento regional, dentre outros. Os resultados indicaram, ainda, a existência de zonas de desenvolvimento não apenas no nível nacional, com também nos níveis regional e local. Conclui-se deste trabalho que as zonas especiais deram contribuição importante para o desenvolvimento econômico chinês. O modelo de zonas de desenvolvimento permitiu que a China realizasse movimento gradual de transição para uma economia de mercado, sem comprometimento do modelo político estabelecido no país.

Palavras-chave: Zonas de Desenvolvimento, ZPE, Exportação, Investimento Estrangeiro Direto, China.

ABSTRACT

This study had the objective of identifying how and to what extent the utilization of development zones has contributed to the achievement of specific public policy objectives in China. In investigating this question, and based on the theoretical framework, the static and dynamic effects of special zones on the economy were identified. An historical overview of the implantation of the different types of development zones existing in China was carried out. Bibliographic and field research were used to collect data about the characteristics of the different types of development zones and their performance. The results show that the Chinese government created different models of development zone to achieve differing objectives, such as increasing exports, attracting foreign direct investment (IED), development of high technology, transition to a market economy, and regional development, among others. The results also indicate the existence of development zones not only at the national level but at the regional, as well. It is concluded that the special zones have made an important contribution to Chinese economic development, permitting China to carry out a gradual transition to a market economy within the political model established for the country.

Keywords: Development Zones, EPZ, Export, Foreign Direct Investment, China.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a contextualização e descrição do problema abordado, bem como a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a delimitação do Estudo, sua justificativa e relevância.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

Até a crise de 1929, a exportação de bens manufaturados era pressuposto para qualquer processo de desenvolvimento econômico. A “Grande Depressão” gerou mudança dessa concepção em decorrência da apresentação por parte dos Países em Desenvolvimento (PED) de queda generalizada das exportações, fuga de capitais e rápida deterioração dos termos de troca com outros países (BASILE, GERMIDIS, 1984).

Para os países em desenvolvimento, a Segunda Guerra Mundial trouxe, ainda, dificuldades de abastecimento, tanto pela incerteza de transporte, quanto pelo colapso das fontes de fornecimento tradicionais. Em vista desse cenário, as políticas de substituição de importação, adotadas a partir de 1950, pareciam ser a alternativa para redução da dependência externa e diversificação da base industrial (BASILE; GERMIDIS, 1984).

As políticas públicas de substituição de importação, traduzidas na imposição de altas barreiras tarifárias e de restrições cambiais, tinham por objetivo desenvolver indústrias locais e nascentes por meio da redução de importações provenientes, principalmente, de países industrializados (ILO, 1988; CHEN, 1995). A impossibilidade dos países em desenvolvimento de fazerem frente à crescente importação de produtos intermediários e de bens de capital, bem como às pressões no balanço de pagamentos resultantes de constantes déficits na balança comercial, foram fatores que motivaram a mudança de estratégia econômica (CHEN, 1995). Ademais, a elevada proteção tarifária gerava uma tendência à ineficiência industrial e, para países pequenos, o alcance da política de substituição de importação era limitado pelo reduzido mercado interno (ILO, 1988).

Como alternativa, diversos países em desenvolvimento passaram a adotar, na década de 1960, estratégias de desenvolvimento com orientação para a exportação (SCHWELLNUS, 2003; WARR, 1989a). O processo de industrialização passou, então, a ter foco no exterior por meio da promoção de exportação de produtos não tradicionais. Ao mesmo tempo, tais países passaram a adotar atitude mais liberal com relação à atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED), num esforço para obtenção de benefícios, como: aquisição de capital, promoção de transferência tecnológica, capacitação da mão-de-obra local e acesso a novos canais de distribuição internacionais (UNCTAD, 1993).

Uma abertura total da economia, entretanto, tornava-se inviável em virtude de pressões que os governos dos países em desenvolvimento sofriam de indústrias locais. As Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) apareceram, então, como instrumento para garantir o livre-comércio em áreas determinadas do país, sem prejuízo da proteção para os produtores domésticos. Com a remoção de distorções decorrentes de barreiras tarifárias e não tarifárias, do sistema de tributação, da excessiva burocracia e da falta de infra-estrutura, as ZPEs passaram a ser vistas como instrumento adequado para levar o país a obter especialização de acordo com suas vantagens comparativas. Para nações ainda sem base industrial, a expectativa com as ZPEs era a de atrair investimentos em indústrias de baixo custo de mão-de-obra para a produção e a exportação de bens intensivos nesse recurso (SCHWELLNUS, 2003).

Nas últimas décadas, o sucesso na fabricação de bens para exportação tem sido quase sinônimo de rápido crescimento econômico. Com poucas exceções, os países que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram também os que mostraram as maiores elevações nos níveis de exportação. Os melhores exemplos se encontram no Sudeste Asiático (RADELET, 1999). A reconhecida importância do comércio e das exportações não tradicionais para o desenvolvimento e rápida expansão dessa região levou outros países em desenvolvimento a incentivarem atividades orientadas para exportação (JOHANSSON, 1994).

Segundo Radelet (1999), são poucos os estudos dedicados a investigar os instrumentos utilizados pelos países em desenvolvimento que obtiveram sucesso em suas políticas de promoção de exportação. Para o autor, dentre os principais recursos utilizados por esses países para ampliação de exportações estão as zonas de processamento de exportação. Spinanger (1984) atribui a proliferação de ZPEs no mundo a dois fatores: o primeiro, o sucesso

alcançado por programas dessa natureza nos NICs (Newly Industrialized Countries) asiáticos, que utilizaram o instrumento para promover liberação comercial sem abrir toda a economia; o segundo, a crença na capacidade das zonas em reativar a atividade econômica em momentos de estagnação internacional.

A rápida expansão das zonas no mundo é um indicativo de que muitos países em desenvolvimento as consideram um instrumento que contribui positivamente para o desenvolvimento econômico (JOHANSSON, 1994). A implantação de zonas proporciona os meios para que países com deficiências em infra-estrutura física e institucional iniciem ou desenvolvam atividade exportadora mais intensa sem a necessidade de reforma de todo o marco institucional (JOHANSSON, 1994).

Para muitos países em desenvolvimento, as ZPEs constituem-se em importante meio para atração de IED (DEVEREUX e CHEN, 1995). Tais investimentos, por sua vez, possuem diversos efeitos “irradiadores” e de estímulo em áreas adjacentes às zonas e, possivelmente, para todo o país (SCHWEINBERGER, 2003).

Um dos fatores de atratividade do modelo de ZPEs para Johansson (1994) reside no fato de as zonas permitirem a realização de reformas orientadas para incentivo ao comércio internacional, em uma área determinada no país. No caso de países com economia centralizada, as zonas possibilitam experimentar políticas de abertura próprias de economias de mercado. Para Furby (2005) a atratividade das zonas em muitos países decorre da não necessidade de mudança geral em suas políticas. Com efeito, Knoth (2000) afirma que uma das grandes dificuldades encontradas pelos governos para transformar seus países está no fato de haver muitas distorções das economias domésticas e limitado poder político para modificá-las.

Spinanger (1984) afirma ser central nas discussões acerca das ZPEs, investigar o papel das empresas instaladas nessas zonas para a geração de empregos e de divisas, integração da cadeia produtiva com a economia doméstica e produção de efeitos indiretos de transferência de conhecimento, de tecnologia e de *know-how*.

Das experiências com áreas econômicas especiais no mundo, a chinesa merece destaque, não apenas pela dimensão que os regimes alcançaram, como também pela

diversidade de tipos de zonas implantadas naquele país. O rápido crescimento econômico da China – que desde 1978 vem apresentando taxas médias de crescimento em torno de 10% ao ano – tem atraído investimentos de todo o mundo. Esse considerável influxo de investimentos estrangeiros é atribuído, em grande parte, ao estabelecimento de zonas de desenvolvimento e parques industriais (CHINA KNOWLEDGE, 2005; FUNG *et al.*, 2005). Na China, há diversos regimes, com diferentes nomes e com algumas distinções de função (FIROZ e MURRAY, 2003). As áreas especiais chinesas podem ser classificadas em diversos tipos e subtipos que dependem de sua localização, relação com o sistema político e econômico, seu setor industrial e sua subordinação administrativa (GUANGWEN, 2003; FIROZ e MURRAY, 2003).

A difusão das zonas de desenvolvimento na China pode ser vista como uma ampla iniciativa de inserção internacional do país. Após dar os primeiros passos no processo de abertura com a implantação de Zonas Econômicas Especiais, a China passou a ser mais uma das nações que adotaram a estratégia de desenvolvimento pela orientação à exportação (YANG, 1997).

A literatura internacional que versa sobre a inserção das ZPEs em programas de políticas públicas é abundante (KUSAGO e TZANNATOS, 1998; SCHWELLNUS, 2003; MADANI, 1999; CLING e LETILLY, 2001). Há, entretanto, número relativamente reduzido de trabalhos acadêmicos acerca do impacto das ZPEs na economia dos países que as implantaram. Os estudos existentes acerca desse aspecto específico das ZPEs apresentam resultados díspares: enquanto alguns apontam para redução do bem-estar com a implantação de zonas, outros demonstram que as ZPEs se constituem em uma importante ferramenta para promoção de crescimento econômico (JOHANSSON, 1994).

Dentre as razões para que diferentes conclusões sejam tiradas a respeito dos resultados gerados com a implementação de zonas é o fato de que muitos estudiosos do tema não consideram em suas análises potenciais efeitos positivos, tais como: absorção de conhecimento e efeitos catalisadores (JOHANSSON, 1994).

Um dos principais pontos de interesse no fenômeno das ZPEs reside no aspecto da segregação física, econômica e social das zonas em relação ao resto do país. Tal separação, aliada à presença de infra-estrutura adequada e ambiente administrativo favorável, é

considerada um dos fatores do sucesso das zonas especiais. Ao mesmo tempo, esse aspecto levanta dúvidas quanto aos benefícios efetivos das zonas para o país que as possui, sua contribuição para o desenvolvimento social e seu papel no processo de inovação tecnológica e de crescimento industrial (ILO, 1988).

1.2 PERGUNTA DA PESQUISA

A investigação proposta por este estudo tem por base a seguinte pergunta de pesquisa:

De que forma e em que medida a utilização de zonas de desenvolvimento tem contribuído para o alcance de objetivos específicos de políticas públicas?

1.3 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

- Identificar de que forma e em que medida a utilização de zonas de desenvolvimento tem contribuído para o alcance de objetivos específicos de políticas públicas.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA

Para atingir o objetivo geral, foram estipulados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar como o processo evolutivo das zonas de desenvolvimento no mundo influenciou a atual configuração das zonas especiais chinesas.
- Identificar e caracterizar os diferentes tipos de regimes de zonas de desenvolvimento na China.
- Identificar os objetivos para os quais programas de zonas de desenvolvimento foram criados na China.
- Identificar semelhanças e diferenças entre os objetivos estabelecidos para os diferentes tipos de zonas de desenvolvimento na China.

- Identificar instrumentos de avaliação utilizados para verificação de alcance de objetivos de programas de zonas de desenvolvimento.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O presente estudo focalizará a utilização de programas de zonas de desenvolvimento econômico na China pelo fato de aquele ser o país no qual áreas dessa natureza vêm sendo utilizadas de forma mais ampla. Além disso, a China não apenas desenvolveu seus próprios modelos de zonas, como também incorporou experiências de outros países, o que resultou numa variedade de programas sem paralelo.

Além de ser proeminente na utilização de programas de zonas especiais em suas políticas públicas, a China se constitui em importante ator na economia internacional. Nos últimos anos, a experiência chinesa tem servido como referência para outras nações em fase de implantação ou de remodelação de seus regimes de áreas incentivadas.

A investigação de eventuais diferenças e particularidades que os programas chineses apresentam contribuem para enriquecimento da pesquisa, na medida em que permite que sejam tiradas conclusões acerca dos fatores de sucesso e de fracasso de cada programa individualmente e não apenas para o conjunto de programas. Para Sit (1988), a China é tão vasta, assim como sua experiência com zonas de desenvolvimento, que cada uma de suas “áreas abertas” pode ser vista como um conjunto em uma região comparável em tamanho e significado a um país, e a existência de vantagens comparativas diferentes entre essas regiões pode ser admitida.

Termos como Zonas de Processamento de Exportação – ZPE, Zonas de Livre Comércio – ZLC, Zonas Econômicas Especiais – ZEE e Zonas Francas – ZF se referem a conceitos similares com variações estabelecidas a partir das orientações e dos objetivos das políticas dos países nos quais tais zonas foram implantadas (JAYANTHAKUMARAN, 2003). No presente trabalho os termos Zonas Francas e Zonas de Desenvolvimento são utilizados, alternadamente com outros, para designar, segundo a definição de Braga (1999), áreas

especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais da economia.

1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Apesar da multiplicação de zonas francas verificada nos últimos anos em todo o mundo e também do crescente interesse que o tema vem despertando tanto no meio acadêmico quanto nos organismos econômicos internacionais, há, no Brasil, escassez de estudos que permitam maior compreensão desse fenômeno, das diferenças entre os diversos tipos de zonas e de como os principais concorrentes do Brasil na atração de investimentos – dentre os quais se destacam China, Índia, Rússia – vêm utilizando instrumentos dessa natureza em suas políticas públicas de desenvolvimento.

Embora haja numerosos trabalhos na literatura internacional dedicados ao estudo das Zonas Econômicas Especiais da China, não foram identificadas pesquisas que abordassem de forma conjunta e aprofundada os vários outros regimes existentes naquele país, nem que fizessem um comparativo entre eles.

À exceção dos estudos de Braga (1999), Negrete (2005) e Tyler e Negrete (2006), pouca atenção do meio acadêmico brasileiro tem sido dada ao conhecimento desses regimes. O debate acerca do tema tem se limitado quase que exclusivamente à esfera política, ficando prejudicado, portanto, pela superficialidade dos argumentos apresentados.

O desconhecimento no Brasil, por exemplo, das diferenças entre a Zona Franca de Manaus e Zonas de Processamento de Exportações tem contribuído para gerar bastante confusão nas discussões referentes à utilização das ZPEs como instrumento de promoção de exportações, de desenvolvimento regional e de geração de empregos no País (MOREIRA, 2006).

O aspecto prático da possível relevância dos resultados do estudo seria a utilização na orientação de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil. Como aponta Spinanger (1984): “Se a má alocação de recursos é para ser mantida em um patamar mínimo, então uma

avaliação da experiência realizada com zonas de atividade econômica pode ajudar a estruturar políticas de uma maneira eficiente”.

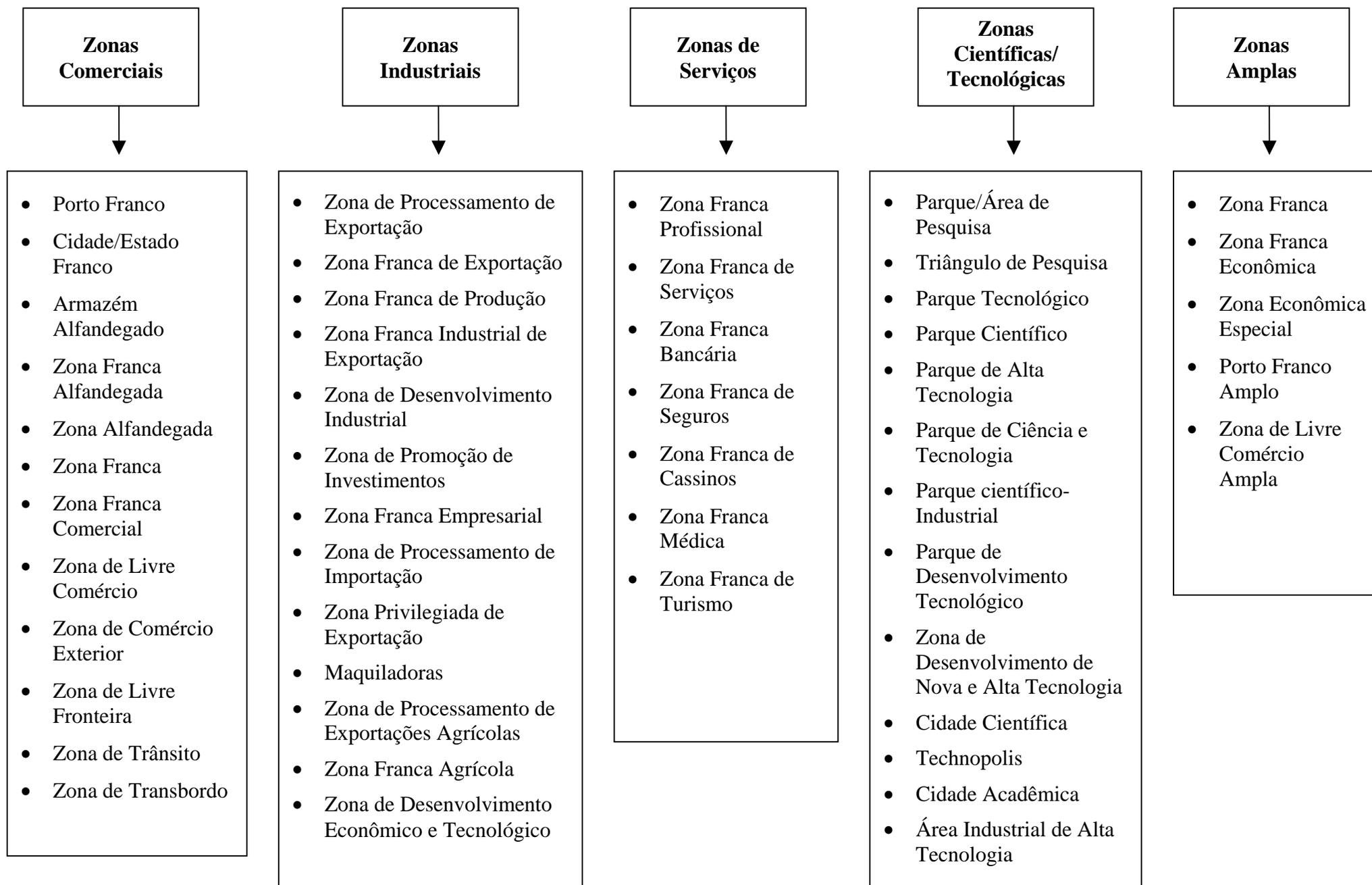
2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda o marco teórico da pesquisa, apresentando, inicialmente, o conceito, a caracterização e os objetivos das zonas de processamento de exportação no mundo. Na seqüência, examina as principais correntes teóricas que tratam do impacto das ZPEs nos países onde foram implantadas. É finalizado com uma discussão acerca da utilização de zonas francas em políticas públicas.

2.1 CONCEITO DE ZONAS FRANCAS

As zonas francas constituem-se em uma categoria genérica na qual podem ser incluídas denominações distintas, utilizadas por diferentes países para designar áreas especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais da economia (BRAGA, 1999; DABOUR, 1999). Mandani (1999) afirma serem restritivas as definições que consideram zonas apenas as áreas industriais delimitadas, normalmente cercadas, que têm sua produção voltada para exportação. O autor exemplifica com o caso das Ilhas Maurício e da China, países nos quais todo o território ou grandes extensões territoriais usufruem dos benefícios de zonas francas. Da mesma forma, em muitas zonas é permitida a colocação de parte da produção no mercado interno. Em outras, como em Manaus, não há limitação à venda no mercado doméstico (MANDANI, 1999).

Segundo Dabour (1999), não há consenso na academia sobre como nomear esse fenômeno. Diversos autores apontaram em seus trabalhos a diversidade de designações para áreas econômicas especiais (DABOUR, 1999; MADANI, 1999; SADNI-JALLAB e BLANCO DE ARMAS, 2002). Em parte, a escolha do nome decorre mais das preferências lingüísticas da autoridade implementadora do que propriamente de diferenças funcionais entre os diversos tipos de zonas (OECD, 2005). A figura 2.1 apresenta coletânea de expressões, classificadas pela estrutura produtiva, utilizadas para denominar áreas dessa natureza.



A diversidade nomenclatural é também reflexo do processo de mudança institucional, econômica, funcional e tecnológica pelo qual tem passado as zonas francas no mundo. Revela ainda o fato de que a concepção original de zonas francas, à medida que amadurece e se torna mais difundida, adquire características totalmente novas ou evolui de formas não previstas (GUANGWEN, 2003).

Guangwen (2003) define ZPEs como:

“enclaves de exportação, nos quais um governo nacional – ou local – proporciona às indústrias estrangeiras acessibilidade internacional (ex: portos, aeroportos), abdica de regulamentos nacionais “ostensivamente” repressivos (ex: proibição de atuação de sindicatos) e oferece incentivos econômicos (financeiros e tributários)”.

O autor cita a proibição de atuação de sindicatos como exemplo de legislação nacional repressiva, no entanto, essa não parece ser uma característica predominante das ZPEs. Ao contrário, relatório da ILO (2003) afirma que poucos países que operam essas zonas possuem legislação restritiva ao trabalho de sindicatos.

Guangwen (2003) conceitua zonas francas como uma área geograficamente delimitada dentro de um país ou numa área de fronteira entre diferentes países, na qual certas atividades econômicas são especialmente permitidas e onde o livre comércio e outras políticas preferenciais e privilégios, diferentes daqueles concedidos para o resto da economia, são aplicados.

Para o Banco Mundial (1992), Zona Franca ou Zona de Livre Comércio é uma área cercada ou isolada, dentro de ou próxima a aeroporto, na qual nenhum tributo aduaneiro é incidente – a zona é considerada como estando fora do raio de alcance tarifário da economia. Dessa forma, pode ser utilizada para armazenar mercadorias em trânsito, manutenção de estoques de mercadorias para distribuição com suspensão de tributos, ou eliminar ou reduzir tributação indireta para uma variedade de outras atividades (BANCO MUNDIAL, 1992).

Devereux e Chen (1995) definem uma zona franca como “uma situação na qual a produção de cada empresa da zona é destinada à exportação e onde não há tributos nem para insumos nem produtos”. Com uma definição mais ampla, o autor pretende contemplar tanto

as ZPEs tradicionais, cercadas, quanto as mais recentes zonas econômicas especiais, mais amplas.

2.1.1 Caracterização das zonas francas

As zonas francas têm como característica geral serem instrumentos para alcançar objetivos econômicos e políticos ao usufruírem de incentivos financeiros e de “liberdade” econômica e administrativa (GUANGWEN, 2003). Liberdade significa que privilégios econômicos e administrativos são aplicados e o sistema nacional de tributação, bem como outras restrições ao comércio exterior não seriam ativos na zona. Ou seja, as zonas usufruem de uma política preferencial. (GUANGWEN, 2003)

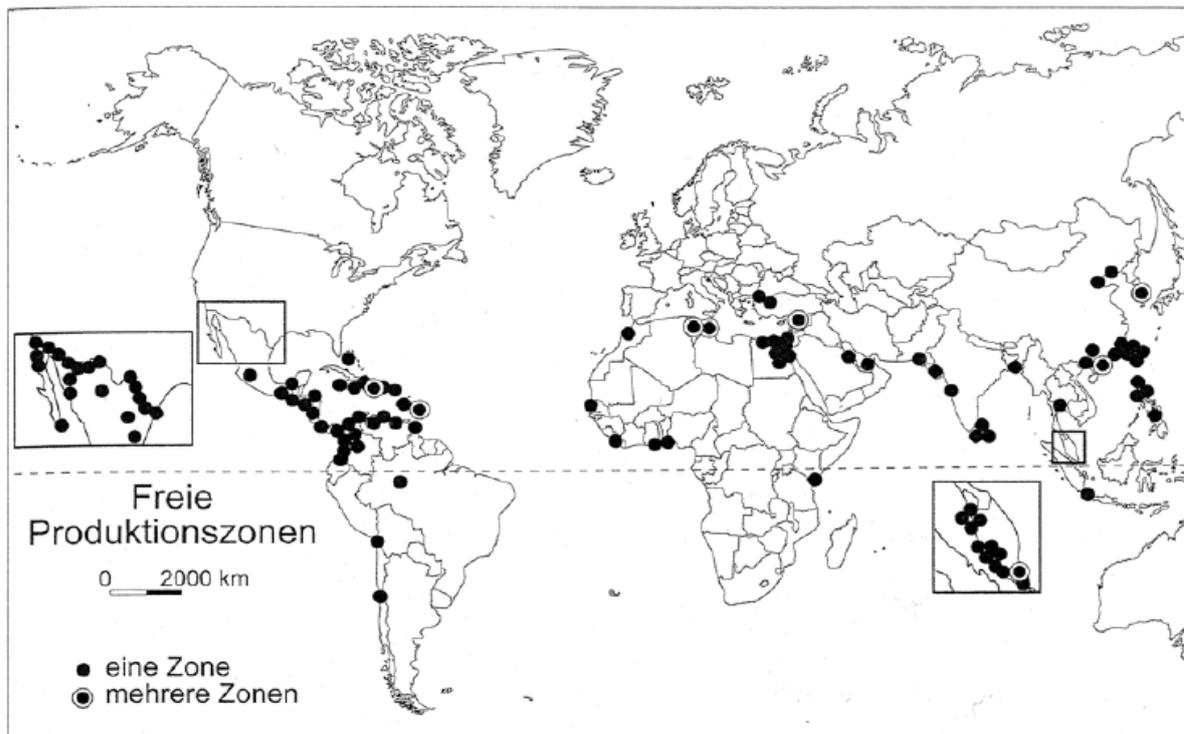
A política de tratamento diferencial é estritamente definida para uma área geográfica delimitada que pode ter diferentes dimensões. A zona pode ser pequena, cobrindo poucos hectares; ou grande, abrangendo áreas acima de mil quilômetros quadrados (DICKEN, 2003; GUANGWEN, 2003). Em muitas legislações, os benefícios normalmente concedidos às zonas podem também ser aplicados a empresas específicas. Nesse caso são denominadas Subzonas ou Unidades Orientadas para Exportação (WITHERSPOON, 1996). Quanto à localização, as zonas podem situar-se no interior do país, no litoral ou mesmo cruzando fronteiras de diversos países (GUANGWEN, 2003).

Nos países em desenvolvimento, as zonas francas têm se localizado em ambientes diversos. Algumas foram implantadas em portos, aeroportos ou próximas a grandes cidades, enquanto outras foram instaladas em áreas relativamente pouco desenvolvidas, como parte de uma estratégia de desenvolvimento regional (DICKEN, 2003).

As ZPEs nos diferentes países, apesar da grande diversidade quanto ao tamanho e ao papel que representam nas suas respectivas economias, possuem também várias características comuns. Os incentivos oferecidos obedecem a um padrão geral, assim como os segmentos industriais encontrados de forma mais comum nas zonas. Nesse ponto destacam-se as indústrias têxteis/confecções e a eletrônica. Na Ásia, quase metade da força de trabalho das EPZs está empregada no setor eletrônico. Nas maquiladoras mexicanas, 60% da força de trabalho está empregada na indústria eletroeletrônica, e outros 30%, na de têxteis e

confeções. As características da força de trabalho são similarmente uniformes, com predominância de mão-de-obra feminina e jovem (DICKEN, 2003).

Figura. 2.2 Distribuição de zonas francas no mundo



Fonte: Dicken (2003)

Grande parte das zonas tende a se especializar em uma, e em alguns casos, mais de uma atividade econômica, que vão desde entrepostagem de mercadorias, comércio transfronteiriço, processamento e montagem, até serviços de transporte e financeiros. Algumas são implantadas especificamente para facilitar transferência de tecnologia e promoção de pesquisa e desenvolvimento, como é o caso das zonas de desenvolvimento de alta tecnologia e parques científicos (GE, 1999b).

ZPEs têm sido criadas não apenas em países em desenvolvimento, mas também em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos – onde são conhecidas como Foreign Trade Zones – e em diversos países da Europa Ocidental e Oriental.

Tyler e Negrete (2006) afirmam que desde os anos 1960 as zonas de processamento de exportações vêm sendo utilizadas de forma crescente como instrumento de políticas econômicas nacionais. Dados da ILO (2003) apontam crescimento constante das ZPEs no mundo, como mostra a tabela 2.1 .

Tabela 2.1: Estimativa de desenvolvimento das ZPEs

	1975	1986	1995	1997	2002
Número de Países com ZPEs	25	47	73	93	116
Número de ZPEs	79	176	500	845	3000
Emprego (milhões)	n.d	n.d	n.d	22,5	43
- na China	n.d	n.d	n.d	18	30
- outros países	0,8	1,9	n.d	4,5	13

Fonte: ILO (2003)

Obs: Total de países para os quais houve dados disponíveis – 108

Para atingir os objetivos a que se propõem, as zonas francas oferecem diversos incentivos financeiros para empresas estrangeiras e domésticas, quais sejam: terreno barato e edificações para instalação de fábricas, isenção e redução tributária, remessa de lucros irrestrita, possibilidade de manutenção de capital total estrangeiro, mão-de-obra disciplinada e de baixo custo, importação de bens de capital e insumos livres de tributos – quando o produto final for destinado ao mercado externo – além de infra-estrutura e serviços adequados (CHEN, 1995). Além desses incentivos, Tyler e Negrete (2006) apontam outros atrativos das zonas, tais como: a) simplificação ou redução dos regulamentos domésticos sobre a atividade econômica; b) liberdade cambial e para transações de capital; c) arcabouço legal sólido com vistas a garantir de estabilidade das “regras do jogo” para o investidor.

2.1.2 Classificação das zonas francas

Segundo Guangwen (2003), as zonas podem ser classificadas pelo território que ocupam ou pelo regime que conferem. As zonas de tipo territorial possuem área definida, com infra-estrutura implantada e instalações administrativas. Nas zonas de regime, as empresas podem implantar-se em qualquer lugar do país e receber os benefícios previstos, desde que cumpram determinados pré-requisitos. Ao contrário das zonas territoriais, as do tipo regime permitem às empresas escolherem de forma mais livre o local no qual pretendem se instalar (GUANGWEN, 2003).

As zonas do tipo regime apresentam para o Poder Público as dificuldades técnicas de organizar e de distribuir vários privilégios fiscais, monetários e administrativos a um grande número de empresas localizadas separadamente. As zonas territoriais contornam tal

dificuldade ao disponibilizar para número maior de empresas o mesmo aparato burocrático de gestão de zonas (GUANGWEN, 2003).

Há dois tipos de zonas territoriais: a “aberta” e o “enclave”. No primeiro tipo, a supervisão aduaneira é conduzida de forma especial, mas não há uma separação clara do resto da economia doméstica. Na segunda categoria, há uma área estritamente definida, na qual política de supervisão fechada é conduzida, de forma que há um menor contato com o resto da economia, relativamente ao verificado nas zonas do tipo “aberta” (GUANGWEN, 2003).

Spinanger (1984), com base nos exemplos asiáticos de ZPEs, as classifica em três blocos, de acordo como o grau de abertura dos países dos quais estão localizadas:

1. Em Cingapura, as ZPEs, materializadas na forma de áreas industriais, constituem-se em apenas complemento da política de liberalização difundida em todo o país, pela qual as operações de comércio exterior são feitas em um ambiente virtualmente livre de regulação. Infra-estrutura de alto nível, condições políticas estáveis e mercado de trabalho eficiente são verificados em toda a economia.
2. Em Taiwan, Malásia e, de certa forma, Tailândia, a implantação das ZPEs representaram uma medida adicional no redirecionamento da economia desses países para uma orientação ao exterior, na busca de maior integração e eficiência.
3. Nas Filipinas e na Indonésia, as ZPEs representaram uma forma de conceder a determinadas áreas meios de desenvolver atividades livres de distorções prevalentes no resto da economia do país. Mudanças substantivas na política econômica para o resto do país não eram previstas.

2.2 CORRENTES TEÓRICAS DO ESTUDO DO IMPACTO DAS ZONAS FRANCAS

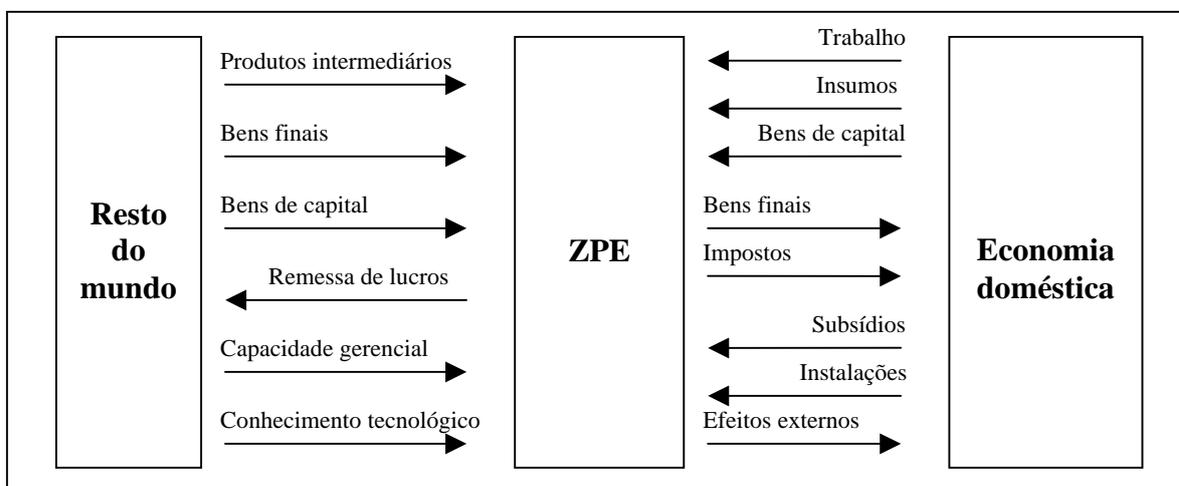
Grande parte da literatura acerca das zonas de processamento de exportação concentrou-se na descrição do fenômeno por meio, principalmente, de estudos comparativos, enquanto outra parte, de estudos mais operacionais. (BAISSAC, 1996). No que concerne aos trabalhos de avaliação do impacto das zonas, são identificadas três diferentes linhas de

pesquisa: a neoclássica, a de custo–benefício e a nova teoria de crescimento (FURBY, 2005; JOHANSSON, 1994).

A teoria neoclássica foi o primeiro instrumento utilizado para essa avaliação. Basicamente, a análise dessa corrente teórica é centrada em duas questões: 1) em qual situação a obtenção de bem-estar é maior para o país: na aplicação do capital estrangeiro em uma ZPE ou em outro lugar na economia doméstica?; e 2) em qual situação há maior bem-estar: antes ou depois da implantação da ZPE? (JENKINS *et al.*, 1998). Tal linha de estudos teve início com o artigo de Hamada (1974), que, pela utilização do modelo básico Heckscher-Ohlin com dois fatores, dois produtos e dois países, investigou os efeitos das zonas de processamento de exportação sobre o bem-estar econômico. Outros estudos econômicos mais complexos sobre zonas de processamento de exportações, que incluíam variáveis como desemprego e importação de bens intermediários, surgiram após o trabalho de Hamada (DEVEREUX e CHEN, 2003).

A análise custo–benefício busca mensurar os benefícios líquidos com a presença das ZPEs em oposição aos ganhos que poderiam ser obtidos se os recursos empregados nas zonas fossem destinados a outros fins na economia (JENKINS *et al.*, 1998). Warr (1989a) foi precursor na utilização desse tipo de avaliação do impacto das ZPEs. A essência da análise do autor considera os fluxos de bens e serviços e fluxos financeiros entre as ZPEs e o exterior e entre as ZPE e o mercado doméstico (ver figura 2.2).

Figura 2.3 – Fluxos das zonas de processamento de exportação



Fonte: Warr (1989a)

Segundo Warr (1989a), apenas as trocas efetuadas entre a ZPE e o mercado doméstico são relevantes para se avaliar o impacto sobre o bem-estar no país. O fundamental da análise reside em quantificar da forma mais precisa possível, os custos e benefícios decorrentes desses fluxos internos. Dentre os benefícios que se buscam verificar estão: divisas geradas, transferência de tecnologia e compras domésticas de insumos e bens de capital. No que se refere a custos, o autor menciona: gastos com implantação e desenvolvimento das zonas, serviços públicos disponibilizados e empréstimos públicos em condições preferenciais.

Jenkins *et al.* (1998) afirmam que alguns benefícios podem ser mensurados de forma direta, como: renda gerada pela tributação do lucro das empresas em ZPEs e impostos pagos por essas empresas nas vendas ao mercado doméstico. Entretanto, estimar outros benefícios pode não ser tão simples, como no caso do emprego, para o qual é necessário calcular o custo de oportunidade¹ do trabalhador. Para os autores, itens como salários pagos e compras locais não podem ser computados como benefícios sem que antes seja calculado o custo de oportunidade.

A respeito da análise custo–benefício como ferramenta para compreensão do impacto das ZPEs nas economias, Baissac (1996) considera-a limitada e questiona a validade desse instrumento para a generalização de conclusões acerca do conceito. Para o autor, a maior dificuldade de utilização do modelo consiste na proposta de transformar variáveis não quantitativas – como transferência tecnológica – em dados quantificáveis, mais precisamente em unidades monetárias, que seria para Baissac (1996) “a melhor expressão de qualquer análise válida”.

A terceira linha de estudos identificada – nova teoria do crescimento – introduziu elementos importantes na análise do papel das ZPEs que haviam sido negligenciados pelas correntes de estudo predecessoras (Furby, 2005). Aspectos como acumulação de capital humano adquiridos no exercício do trabalho e o efeito demonstração que as filiais de empresas multinacionais instaladas nas zonas exercem sobre empreendedores locais passaram a ser valorizados na avaliação dos potenciais benefícios (JOHANSSON, 1994). O exemplo de sucesso das Ilhas Maurício que, sem terem base industrial anterior, conseguiram atrair investimentos estrangeiros que trouxeram para o país novas idéias de como gerenciar fábricas,

¹ Custo de oportunidade – O montante que um recurso poderia render no melhor de seus usos alternativos. A alternativa que é preterida quando algo é produzido (WONNACOTT *et al.*, 1982).

de técnicas de trabalho e de como explorar quotas, é citado pelo autor para ilustrar aplicação de variáveis antes desconsideradas pela teoria neoclássica na avaliação do impacto das ZPEs.

Segundo Johansson (1994), grande parte dos trabalhos neoclássicos acerca das ZPEs concluem que as zonas têm um efeito redutor sobre o bem-estar econômico. Acrescenta, entretanto, que o sucesso experimentado por diversos países com programas dessa natureza estimulou a realização de outras pesquisas e sugere que essa corrente teórica pode estar defasada para explicar o crescimento econômico associado às ZPEs. Para a autora, algumas linhas de pesquisa, como a neoclássica, desconsideram os motivos pelos quais as zonas são implantadas, enquanto outras simplesmente ignoram alguns efeitos benéficos associados à implantação de ZPEs.

Devereux e Chen (1995) afirmam que, se por um lado, os teóricos do comércio internacional dão pouco crédito às ZPEs, os países em desenvolvimento e os organismos internacionais demonstram entusiasmo com a implantação de regimes dessa natureza. Os autores atribuem a dois fatores a pouca influência dos economistas nas políticas públicas para essa área: o primeiro, e mais importante, é o fato de as ZPEs apresentarem exemplos de sucesso na atração de investimentos e na geração de exportações; o segundo, é a pouca utilidade dos modelos econômicos propostos para dar respostas a questões importantes aos elaboradores de políticas.

2.3 A UTILIZAÇÃO DE ZONAS DE DESENVOLVIMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção serão abordados de forma mais específica os objetivos e efeitos sobre a economia da utilização de regimes de zonas francas no mundo, identificados na literatura.

2.3.1 Objetivos das zonas de desenvolvimento no mundo

O papel desempenhado pelas Zonas de Desenvolvimento varia bastante de país para país. Em muitas nações do leste asiático, as zonas foram criadas como instrumento de mudança de políticas de substituição de importações para orientação à exportação. Na sequência dessas mudanças, Taiwan e Coreia implantaram políticas que, na prática,

ampliaram os benefícios das ZPEs para o restante do território. Em Cingapura, entretanto, as zonas foram criadas em um país que dispunha de ambiente livre para transações de comércio exterior. Nesse caso, o objetivo foi formar pacote específico de incentivos para atração de investimentos estratégicos. (JAYANTHAKUMARAN, 2002).

As Zonas Francas são adaptáveis, flexíveis e seus objetivos são modificáveis ao longo do tempo. As primeiras zonas de processamento de exportação tinham um conjunto bem definido de objetivos econômicos, que incluíam atração de investimentos estrangeiros, criação de emprego e aumento de exportações. As zonas chinesas ampliaram esse escopo de objetivos ao passarem também a promover transferência de tecnologia e de capacidade gerencial, desenvolvimento e ampliação das relações entre as zonas e empresas domésticas, além de estímulo ao desenvolvimento regional. Na antiga União Soviética, o propósito da implantação de zonas econômicas especiais era o de criar estruturas econômicas setoriais e regionais melhores e mais eficientes, além de aumentar o fornecimento e distribuição de bens de consumo e de capital num mercado interno precariamente abastecido (CHEN, 1995).

Johansson (1994) afirma que o principal objetivo da implantação de ZPEs é atrair investimento de multinacionais para as zonas e, dessa forma, promover exportações de produtos não tradicionais, reduzir desemprego e disseminar conhecimento e tecnologia. Adicionalmente, é esperado que os investimentos proporcionem entrada de divisas, desenvolvam ligações com o resto da economia e aperfeiçoem a base industrial existente por meio da transferência de tecnologia avançada e de efeitos disseminadores associados.

Como exemplos de tais efeitos Johansson (1994) cita externalidades, como a acumulação de capital humano – por meio de conhecimento *on-the-job* adquirido pelo trabalhador ao movimentar-se da produção de bens simples para a de bens mais sofisticados – e o efeito catalizador – pela demonstração às empresas domésticas das técnicas e canais de acesso a mercados externos, por parte das empresas multinacionais.

Basile e Germidis (1984) afirmam que independentemente dos objetivos específicos de cada zona, é possível identificar para o país que implanta ZPEs, núcleo comum de efeitos positivos e vantagens esperadas nos seguintes itens:

- Uso de fatores de produção e outros recursos domésticos, em especial mão-de-obra.

- Balanço de pagamentos.
- Capacitação e aquisição de *know-how*.

Em países com economias fechadas, as zonas especiais podem também servir para implementação de processo de abertura econômica gradual (KNOTH, 2000). Grubel *apud* Knoth (2000) afirma que pressões contra o processo de abertura econômica podem ser contidas pelo estabelecimento de compromisso de se colocar em prática desregulação limitada, por meio da implantação de zonas francas. Para Grubel, na prática, o funcionamento das zonas permitiria a convivência dos interesses tanto dos que defendem quanto dos que são contra o fechamento da economia.

2.3.2 Efeitos das zonas de processamento de exportações

Avaliar o retorno proporcionado pelas ZPEs às empresas multinacionais (EMNs) que nelas se implantam é algo relativamente simples. O mesmo não pode ser dito com relação à avaliação do retorno que os investimentos das EMNs – em especial nas ZPEs – propiciam aos países nos quais tais empresas estão instaladas. As razões para essa dificuldade são de duas ordens: a primeira, decorre do fato de as externalidades geradas pelo investimento estrangeiro direto poderem ser positivas, como a redução do desemprego, e negativas, como o aumento dos níveis de poluição. A segunda ordem de dificuldades deriva da existência de externalidades formais e informais. As formais ocorrem, por exemplo, pela transferência de técnicas de produção por meio de contratos de subcontratação ou de licenciamento entre EMNs e empresas domésticas, enquanto as informais são verificadas pelo aumento de competitividade das empresas nacionais com essa transferência de tecnologia. De forma geral, externalidades são bastante difíceis de serem quantificadas, especialmente as de natureza informal. (MCINTYRE, NARULA, TREVINO, 1996)

Schwellnus (2003) analisou os efeitos das ZPEs sobre a redução da pobreza na Coreia, na Malásia, nas Filipinas e em Bangladesh. No estudo, o autor constata que Coreia e Malásia foram bem-sucedidas na atração, em um primeiro momento, de fábricas que empregavam mão-de-obra não especializada e, posteriormente, de uma base industrial mais ampla. As ZPEs Filipinas, por sua vez, estagnaram durante os anos 1980, recuperando-se apenas quando as reformas macroeconômicas fizeram efeito no fim da década de 1980. As zonas de

Bangladesh cresceram de forma constante nos anos 80, mas não lograram êxito na mudança de manufaturas com emprego de mão-de-obra não especializada para indústrias mais sofisticadas. A variação de resultados permite a identificação de fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso das ZPEs no alívio à pobreza (SCHWELLNUS, 2003).

Para analisar o efeito das ZPEs na redução da pobreza, Schwellnus (2003) optou por separar a questão da eficiência econômica do tema pobreza. O autor justificou tal procedimento com recentes estudos que concluem que a eficiência econômica medida pelo crescimento econômico seria um índice insatisfatório para pobreza.

Spinanger (1984) observa que não foram apenas as políticas elaboradas pelos países em desenvolvimento as responsáveis pelo sucesso das ZPEs. Fatores como a redução de barreiras de natureza diversa, como: de transporte e de comunicação, viabilizaram a realocação de etapas de produção dos países desenvolvidos para outros países. Da mesma forma, mudanças na legislação dos países desenvolvidos com respeito às práticas de *offshoring*² permitiram que empresas enviassem insumos para processamento ou montagem no exterior e, no retorno, pagassem tributos apenas sobre o valor agregado. Ainda nos países desenvolvidos, legislações trabalhistas e ambientais mais rígidas incentivaram as empresas a procurarem lugares onde pudessem produzir com menores custos.

Uma segunda observação de Spinanger (1984) trata do uso das ZPEs pelos países com economia fechada como subterfúgio para manutenção dessa política. A esse respeito, alerta para o risco de anulação a longo prazo dos benefícios das ZPEs pelo suporte a indústrias não competitivas no resto do país.

A pesquisa de Spinanger (1984) buscou avaliar o impacto das ZPEs nos países fundadores da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) (Tailândia, Indonésia, Malásia, Cingapura e Filipinas), além de Taiwan. Entretanto, observações empíricas só puderam ser efetuadas para os países nos quais as ZPEs existiam há algum tempo e que dispunham de dados suficientes para análise, quais sejam: Malásia, Filipinas, Cingapura, Taiwan. Algumas comparações foram feitas ainda com a Coreia do Sul. O autor concluiu que o sucesso das ZPEs depende de um arcabouço de políticas adequado e essas políticas têm

² O termo *offshoring* é utilizado para descrever a decisão de uma empresa (ou governo) de substituir serviços normalmente contratados no mercado doméstico por serviços importados, produzidos em outro país.

condição de serem mais bem-sucedidas se forem desenvolvidos laços mais fortes com a economia local.

Outro aspecto importante diz respeito à localização das zonas. Enquanto em Penang, na Malásia, as zonas foram implantadas em locais que possuíam infra-estrutura mínima e economias de aglomeração, o que resultou em gradual aumento de ligações com o resto da economia, em Bataan, Filipinas, a escolha do local em uma área remota, com o objetivo de desenvolvimento regional, prejudicou não apenas o desenvolvimento de ligações, mas também a própria rentabilidade do empreendimento (SPINANGER, 1984).

Spinanger (1984) afirma, ainda, que a importância das ZPEs tende a diminuir como instrumento de política à medida em que a economia vai se tornando mais liberalizada, embora permaneça seu valor como área de desenvolvimento de atividades industriais. Para o autor, a criação de ZPEs em países em desenvolvimento pretenderia gerar efeitos sobre o bem-estar econômico equivalentes ao de um processo de abertura da economia. Sem a imposição de tarifas e com a eliminação de outras distorções, as vantagens comparativas do país no qual estão localizadas as ZPEs poderiam ser exploradas de maneira mais eficiente.

Nessa mesma linha, Grubel (1982) afirma que a criação de zonas francas leva a uma redução do nível de proteção do país na qual estão implantadas, com conseqüentes resultados benéficos, tais como crescimento do comércio e da especialização. Sugere, contudo, que as zonas francas poderiam produzir efeitos que as afastariam dessa conclusão, tais como o *desvio de localização*. Essa falha decorreria da suposta localização do investimento em áreas mais ineficientes em razão das distorções verificadas com a concessão de incentivos em ZPEs. O autor afirma não ser possível identificar de forma objetiva a existência de prejuízos ao bem-estar econômico do país derivados desse fenômeno, pois seria preciso verificar a dimensão relativa dos ganhos com a criação de comércio e das perdas resultantes do desvio de localização.

Grubel (1982) compara as políticas de regulação da economia – que imporiam fechamento às trocas internacionais – com as políticas públicas para zonas de processamento de exportação – que para o autor estariam em linha com o processo de abertura econômica. As primeiras seriam instrumentos imperfeitos que, para proteger interesses de poucos indivíduos ou grupos, imporiam custos aos demais. Como exemplo de políticas desse tipo, o autor cita o

caso das restrições ao comércio exterior, que trazem custos para muitas regiões de um país, enquanto beneficiam apenas algumas. As ZPEs, por sua vez, seriam instrumentos adequados para aplicação seletiva de desregulação, o que conferiria otimização na utilização desse instrumento. Para isso, entretanto, duas condições deveriam ser observadas: a primeira, a comprovação da necessidade das zonas, e a segunda, a viabilidade de separação do ambiente econômico regulado do desregulado.

A questão da desregulação da economia é colocada por Grubel (1982) como uma disputa entre alguns grupos de industriais, que desejam a manutenção da proteção, e consumidores, os quais obteriam maiores ganhos com a abertura da economia. Nesse embate, os donos de indústrias, apesar de menos numerosos, tenderiam a atuar mais fortemente na defesa de seus interesses, uma vez que as perdas para esse grupo seriam maiores se comparadas aos prejuízos individuais para o difuso grupo de consumidores. Como reação, os industriais passam a pressionar os políticos com ameaças de perdas maciças de votos, o que resultaria na manutenção da regulação. É nesse contexto que o sucesso da implantação de zonas de processamento de exportação em diversos países se explicaria:

[...] As Zonas Econômicas Livres geram benefícios suficientemente grandes e concentrados para algumas empresas, trabalhadores e governos locais, que é vantajoso para eles formarem grupos de interesse para fazer *lobby* com políticos em favor das zonas. Os custos gerados pelas zonas, por outro lado, tendem a ser pequenos e difusos e, dessa forma, não criam grupos de interesse fortes e oposição política. (GRUBEL, 1982, p. 47) (Tradução nossa)

Johansson (1994) e Tahir (1999) sustentam que avaliações do desempenho das ZPEs devem considerar os objetivos para os quais foram criadas: quais foram alcançados e quais não o foram. Johansson (1994) verifica que as ZPEs têm beneficiado não apenas grandes multinacionais, como também diversas EMNs de países em desenvolvimento, as quais sem experiência em atividades de produção no exterior encontram nas zonas um ambiente adequado com relação a incentivos e salários. Para a autora, outro fator que incentivou a internacionalização produtiva de empresas dos PED em direção a zonas especiais foi a possibilidade de se evitar a imposição de quotas nos países desenvolvidos – especialmente União Européia e Estados Unidos – pela produção em ZPEs de países para os quais não se aplicariam tais restrições.

2.3.2.1 Efeitos estáticos e dinâmicos

Com relação aos efeitos das ZPEs sobre o bem-estar, Grubel (1982) afirma que a teoria ainda não conseguiu determiná-los. Assegura que somente estudos empíricos podem levar a estimativas dos benefícios líquidos, mas considera improvável a mensuração de alguns desses efeitos. O autor classifica os efeitos em estáticos e dinâmicos. Os primeiros são resultados de mudanças induzidas na dotação de recursos, tecnologia e pelas ações de trabalhadores e empresários. Grubel cita, como efeito estático, o aumento do comércio e da especialização, decorrente da redução dos níveis de proteção do país. Os efeitos dinâmicos, embora difíceis de identificar, são de importância inequívoca e podem ser expressos, por exemplo, pelo aumento da inovação produzido com a implantação das zonas. (GRUBEL, 1982)

Johansson (1994) considera o papel catalisador das zonas em economias de menor desenvolvimento como um dos efeitos dinâmicos. Esse papel seria demonstrado, por exemplo, pela entrada de massa crítica de conhecimento no país. Ainda nessa categoria de efeitos, Johansson (1994) identifica nos investimentos estrangeiros diretos implantados nas zonas a existência de *spillovers*, que são definidos por Kokko (1992) como: “situações nas quais as operações de filiais de multinacionais no exterior levam a melhorias na tecnologia ou produtividade de empresas domésticas, pelas quais as filiais não estão aptas a extrair o valor total dos aperfeiçoamentos”. Como exemplos dessas situações Johansson (1994) cita o treinamento pelas EMNs de gerentes e funcionários, os quais são posteriormente contratados por empresas nacionais; a demonstração de novas tecnologias por meio de contato de filiais de EMNs com empresas nacionais; a utilização de tecnologias mais eficientes em decorrência da competição entre empresas nacionais e estrangeiras.

Para Spinanger (1984), efeitos estáticos estariam relacionados a crescimento do influxo de investimento estrangeiro, aumento da remuneração de fornecedores de insumos intermediários/não-convencionais e do aproveitamento de economias de escala pelo desenvolvimento de sítios, infra-estrutura e serviços governamentais. Efeitos dinâmicos referir-se-iam a ligações (*linkages*) promovidos por meio de transferência de tecnologia e capacitação, do “efeito demonstração” e, considerando que as ZPEs são mecanismos relativamente livres de distorções, à alocação de recursos de maneira eficiente. O autor avalia

ser mais difícil mensurar os efeitos dinâmicos, pois desses são esperados os maiores e mais duradouros reflexos da industrialização.

Spinanger (1984) indica que talvez o aumento das exportações pela redução de tributos não seja o efeito mais importante alcançado com as ZPEs, e sim a eliminação de desenconomias associadas com restrições burocráticas.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta, caracteriza e justifica os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho. Inicialmente, é especificada a natureza da pesquisa, seguida da estratégia utilizada. Na sequência, é indicado o tipo de coleta de dados, delimitação do universo e população em estudo, seguido do modelo de análise. Na parte final do capítulo são abordadas as limitações do método.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Com base na classificação desenvolvida por Ríó (1997), serão avaliados os seguintes aspectos da investigação social: alcance temporal, finalidade, caráter e fonte de evidência.

3.1.1 Alcance temporal da pesquisa

Com relação ao aspecto temporal, a investigação pode ser classificada em seccional ou sincrônica e longitudinal ou diacrônica. A seccional se refere a um único momento temporal, quando é feito um corte transversal e os dados são coletados em um dado ponto no tempo. Na longitudinal a investigação é feita numa sucessão de momentos temporais, pela coleta de dados em mais de um ponto na escala de tempo, com vistas a proporcionar o entendimento da evolução de um dado fenômeno (RICHARDSON, 1999; RÍO, 1997).

A escolha da estratégia de análise documental e bibliográfica permitiu que se procedesse a uma investigação longitudinal, na qual aspectos como histórico e evolução dos programas de zonas francas na China puderam ser pesquisados. Entretanto, a análise seccional também está presente neste trabalho, na medida em que os resultados dos programas de zonas de desenvolvimento nas políticas públicas são avaliados a partir de dados obtidos em um dado momento no tempo.

3.1.2 Finalidade

A pesquisa proposta é de natureza descritiva e exploratória, pois tem como objetivo, primeiramente, o conhecimento das características de um dado fenômeno para depois analisá-lo (RICHARDSON, 1999).

Os estudos descritivos, na visão de Ríó (1997) e Richardson (1999), examinam um fenômeno para descrevê-lo, diferenciando-o de outro. O objetivo é refletir a realidade da forma mais fiel possível, exigindo para que a pesquisa seja válida uma delimitação de técnicas, métodos de coleta e interpretação de dados precisos.

Os estudos exploratórios visam a averiguar se existe ou não um fenômeno. Esse tipo de estudo é utilizado quando muito pouco é conhecido sobre um tema. (RÍO, 1997; RICHARDSON, 1999) O tipo de pesquisa utilizado neste estudo é o exploratório. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo “conhecer as características de um fenômeno para procurar, posteriormente explicações das causas e conseqüências dos ditos fenômenos” (RICHARDSON, 1999, p. 326).

Para Drenth (1984), uma pesquisa é considerada exploratória em virtude do seu propósito de gerar, para pesquisa posterior, explicações hipotéticas para fatos ou observações, além de suas possíveis relações, interações, relações causais pela exploração de indicações objetivas ou subjetivas de material empírico.

Nesta pesquisa a finalidade exploratória se deve ao ineditismo de pesquisa desse tema no Brasil. Não há registro de outro estudo no País que tenha abordado a contribuição das zonas econômicas especiais no alcance de objetivos específicos de políticas públicas de países emergentes. Ou seja, o presente estudo propõe-se a verificar em que grau objetivos de políticas públicas, como: aumento de exportações, desenvolvimento regional, atração de investimentos, geração de empregos e desenvolvimento tecnológico, são alcançados pela China por meio da utilização de zonas especiais.

3.1.3 Caráter

Esta pesquisa possui caráter predominantemente qualitativo, devido à complexidade tanto do setor investigado quanto do tema proposto (RICHARDSON, 1999) e à

impossibilidade de generalização de seus resultados a uma população maior. Segundo Richardson (1999), a pesquisa qualitativa se volta para situações complexas ou peculiares, possibilitando descrever a complexidade do problema apresentado, analisar a interação das variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos.

Ressalta-se ainda que a perspectiva qualitativa, devido às suas observações não estruturadas, proporciona a possibilidade de maior conhecimento de detalhes não alcançados por objetos de evidência estruturados (RICHARDSON, 1999).

3.1.4 Fontes de evidência

Para Ríó (1997) as fontes de evidência nas investigações sociais podem ser classificadas como primárias ou secundárias. As primeiras são obtidas diretamente pelo pesquisador para a investigação em questão. As fontes secundárias, ao contrário, são recolhidas por outras pessoas, para outros fins. São dados obtidos de forma não direta.

Esta pesquisa utiliza fontes de evidência primárias e secundárias. Dados primários puderam ser obtidos pelo pesquisador em entrevistas semi-estruturadas realizadas com autoridades econômicas da China, por ocasião de viagem a serviço àquele país.

Dados de fontes secundárias foram obtidos por meio de publicações de entidades privadas e do governo chinês, responsáveis pela gestão dos programas de zonas de desenvolvimento. Cabe destacar a existência de abundante material no idioma inglês acerca dos programas chineses de zonas especiais, entretanto, houve dificuldade do pesquisador na obtenção de dados de forma direta, em razão de o idioma constituir uma barreira.

Em resumo, esta investigação caracteriza-se como longitudinal, exploratória e descritiva, com evidência qualitativa; e utiliza fontes primárias e secundárias de evidência.

3.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Yin (2005) aponta cinco estratégias de pesquisa possíveis nas ciências sociais: o experimento; o *survey*; a análise documental; a análise histórica; e o estudo de caso. Para o

autor, ao escolher a estratégia mais adequada, é necessário considerar tanto o fenômeno a ser investigado quanto o contexto em que esse ocorre.

Como fatores determinantes para escolha da estratégia de pesquisa, Yin (2005) considera necessário levar-se em consideração três aspectos:

- Tipo ou forma de questão de pesquisa;
- Extensão de controle que o pesquisador possui sobre eventos comportamentais;
- Grau de enfoque de acontecimentos históricos ou contemporâneos.

Para Yin (2005) a relação do fenômeno estudado com o tempo em que esse será investigado definirá a seleção do enfoque temporal da estratégia de pesquisa. Assim, quando a investigação relata um fenômeno passado, utiliza-se, normalmente, estratégias de análise documental e de análise histórica, que se posicionam como as mais vantajosas em situações nas quais se encontram indisponíveis as pessoas consideradas como relevantes ao fenômeno estudado, ficando, assim, o investigador dependente de instrumentos de observação como documentos, sejam estes primários ou não.

Perguntas de pesquisa que se iniciam com termos como “qual”, “quem”, “onde” e “quantos” estão mais associadas às finalidades de investigação identificadas com as abordagens exploratórias e descritivas. Perguntas do tipo “como” ou “por que” são mais comumente associadas às pesquisas com finalidades explicativas (YIN, 2005).

Segundo Yin (2005), o estudo de múltiplos casos possibilita redução da vulnerabilidade decorrente da utilização de um único caso. Adicionalmente, possibilita a replicação direta e a generalização dos resultados, além de ser mais robusta.

Neste trabalho foram utilizadas duas estratégias de pesquisas: pesquisa documental e estudo de múltiplos casos. A pesquisa documental ocorreu, na fase inicial, para caracterização das zonas e, na fase final, para coleta de dados. A escolha da estratégia de múltiplos casos para esta pesquisa permite a comparação entre os diversos tipos de zonas na China, as quais foram concebidas com características diferentes para atender diversos fins.

3.2.1 Coleta de dados

A coleta dos dados foi feita, principalmente, por meio de pesquisa documental e de entrevistas guiadas. Foram utilizados, para tanto, dados qualitativos, mais apropriados para o tipo de exploração a ser realizada. Miles e Huberman (1994) consideram a pesquisa qualitativa adequada para observar quais eventos provocam determinadas conseqüências, além do que, os dados qualitativos preservam o fluxo cronológico dos eventos e rendem explicações proveitosas.

Na presente pesquisa foram utilizadas técnicas qualitativas, em especial a análise documental e bibliográfica. Para Yin (2005), a pesquisa documental é vista como importante tanto para levantamento de informações que propiciam indícios para serem investigados de forma mais profunda quanto para auxiliar na confirmação e valorização de evidências provinda de outras fontes. Palavras, especialmente organizadas em incidentes ou histórias, têm uma forma concreta, vívida e significativa que, muitas vezes, são mais convincentes para o leitor – um outro pesquisador, um político ou um prático – do que páginas de números resumidos. (MILES e HUBERMAN, 1994). Como pontos fortes da pesquisa documental é que pode ser revisada, exatidão, ou seja, contém detalhes e ampla cobertura. Como pontos fracos: possibilidade de baixa capacidade de recuperação, pode ser tendenciosa ou enviesada, e dificuldades de acesso.

A entrevista guiada permite que o pesquisador, tendo conhecimento prévio do que se deseja pesquisar, direcione os aspectos a serem tratados pelo entrevistado (RICHARDSON, 1999). Este tem liberdade para expressar-se como desejar, guiado pelo entrevistador. Os pontos fortes da entrevista guiada focam os objetivos da pesquisa e fornecem inferências causais percebidas. Como pontos fracos, vieses devido ao imprevisto das questões, possíveis imprevistos do entrevistado e flexibilidade (o entrevistado responde o que o entrevistador gostaria de ouvir) (YIN, 2005).

O roteiro para coleta de dados foi elaborado com base nas necessidades de levantamentos apontadas na literatura e nos objetivos desta pesquisa. O roteiro contempla aspectos históricos, socioeconômicos e territoriais (Apêndice A). O roteiro de entrevistas foi elaborado com base no referencial teórico, buscando contemplar os principais aspectos do tema.

De acordo com o exposto anteriormente, na presente pesquisa foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta de dados:

- Análise bibliográfica para descrever o processo evolutivo das zonas francas no mundo e para identificar como esse processo influenciou a atual configuração das zonas de desenvolvimento chinesas.
- Análise documental e bibliográfica para identificar e caracterizar os diferentes tipos de regimes de zonas de desenvolvimento da China.
- Análise documental e bibliográfica para identificar os objetivos para os quais os programas de zonas de desenvolvimento foram criados na China.
- Análise bibliográfica e documental, bem como entrevistas, para as semelhanças e diferenças entre os objetivos estabelecidos para os diferentes programas de zonas de desenvolvimento na China.
- Análise bibliográfica para identificar quais os instrumentos de avaliação utilizados na verificação de alcance de objetivos de programas de zonas de desenvolvimento chinesas.

3.2.2 Questões de pesquisa

A estruturação desta investigação é iniciada pela apresentação das questões de pesquisa. Estas estão associadas aos objetivos propostos, representando o que a pesquisa visa a esclarecer e a promover uma orientação clara, objetiva e precisa à investigação. (MILES E HUBERMAN, 1994)

As questões de pesquisa são as seguintes:

- Como o processo evolutivo das zonas francas no mundo influenciou a atual configuração das zonas de desenvolvimento chinesas?
- Quais são e como podem ser caracterizados os diferentes tipos de regimes de zonas de desenvolvimento chineses?
- Para quais objetivos foram criados os programas de zonas de desenvolvimento da China?

- Quais as semelhanças e diferenças entre os objetivos estabelecidos para os diferentes programas de zonas de desenvolvimento na China?
- Quais os instrumentos de avaliação utilizados para verificação de alcance de objetivos de programas de zonas de desenvolvimento chinesas?

3.3 OS CASOS INVESTIGADOS

Como explicado no capítulo 1, o presente estudo se limita a investigar a experiência da China. Essa escolha decorre da diversidade de tipos de zonas de desenvolvimento presentes naquele país, do peso econômico dos programas chineses em relação ao conjunto de programas desenvolvidos em todo o mundo e do fato de a experiência daquele país vir servindo de modelo para outras nações em fase de implantação ou de reformulação de seus programas de zonas de desenvolvimento econômico.

Os seguintes tipos de zonas de desenvolvimento utilizadas como instrumento de políticas públicas foram identificados na literatura e se constituem nos casos específicos investigados: Zonas Econômicas Especiais, Nova Área, Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia, Zonas de Livre Comércio, Zonas de Processamento de Exportação, Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica, Zonas de Investimento Taiwanês e Zonas de Turismo.

3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Algumas limitações e dificuldades encontradas para realização da pesquisa representaram ameaças à confiabilidade e validade dos resultados, quais sejam:

- Limitações das diversas correntes teóricas que tratam do tema zonas de desenvolvimento em proporcionar instrumentos adequados de avaliação dos efeitos dessas zonas.
- Parte importante da bibliografia sobre as zonas de desenvolvimento na China encontra-se no idioma chinês.
- Dúvidas quanto à confiabilidade das estatísticas divulgadas pelo governo chinês.

- Dificuldade de comunicação com algumas pessoas-chave no governo chinês que tratam de zonas de desenvolvimento, uma vez que poucas delas falavam outros idiomas além dos nacionais.
- A distância da China em relação ao Brasil, bem como a diferença de fuso horário entre os dois países

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo contempla a experiência chinesa com o estabelecimento de zonas de desenvolvimento, expõe os diferentes modelos de áreas incentivadas existentes na China e apresenta os resultados alcançados de forma global e para os tipos específicos de zonas naquele país.

4.1 A EXPERIÊNCIA CHINESA

Esta seção descreve a experiência chinesa com a implantação de zonas especiais, iniciando por uma breve descrição da estrutura político-administrativa da China, para depois apresentar cada um dos diferentes regimes de zonas de desenvolvimento adotados no país.

4.1.1 Estrutura político-administrativa da China

Para melhor compreender a tipologia e distribuição das zonas chinesas é necessário conhecer um pouco a estrutura político-administrativa do país. Segundo informações do MOFCOM (2006), a China é dividida em 23 províncias (incluindo Taiwan), cinco regiões autônomas, quatro municípios subordinados diretamente ao Governo Central e duas regiões administrativas especiais (quadro 4.1 e figura 4.1).

As cinco regiões autônomas são territórios onde a maioria dos habitantes pertence a uma determinada minoria étnica. São elas: a Região Autônoma da Mongólia Interna, a Região Autônoma da Etnia Zhuang em Guangxi, a Região Autônoma Tibetana, a Região Autônoma da Etnia Hui em Ningxia e a Região Autônoma do Uighur em Xinjiang. Os quatro municípios subordinados ao Governo Central são Beijing, Shanghai, Tianjin e Chongqing. As duas regiões administrativas especiais são Hong Kong e Macau, territórios devolvidos à soberania chinesa, respectivamente, em 1997 e 1999.

Quadro 4.1 - Divisão político-administrativa da China

Províncias	Regiões autônomas
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Anhui</u> • <u>Fujian</u> • <u>Gansu</u> • <u>Guangdong</u> • <u>Guizhou</u> • <u>Hainan</u> • <u>Hebei</u> • <u>Heilongjiang</u> • <u>Henan</u> • <u>Hubei</u> • <u>Hunan</u> • <u>Jiangsu</u> • <u>Jiangxi</u> • <u>Jilin</u> • <u>Liaoning</u> • <u>Qinghai</u> • <u>Shaanxi</u> • <u>Shandong</u> • <u>Shanxi</u> • <u>Sichuan</u> • <u>Taiwan*</u> • <u>Yunnan</u> • <u>Zhejiang</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Guangxi</u> • <u>Mongólia Interior</u> • <u>Ningxia</u> • <u>Xinjiang</u> • <u>Tibete</u> <p>Municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Beijing</u> • <u>Shanghai</u> • <u>Tianjin</u> • <u>Chongqing</u> <p>Regiões Administrativas Especiais</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Hong Kong</u> • <u>Macau</u>

Fonte: Wikipedia (2006b)

Obs.: * Considerada pelo Governo Chinês como 23ª província

uma mudança de política dessa ordem, feita de forma abrupta, poderia ser demasiado traumática e custosa. Era necessário um processo gradual para ganho de experiência, evitando-se instabilidades econômicas e sociais (GE, 1999b).

Em 1977, o sucessor de Mao, Deng Xiaoping, promoveu quatro programas de reabilitação (agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional) com uso de planejamento prático que contemplou incentivos e técnicas capitalistas. As reformas promovidas por Xiaoping tinham por objetivo abrir mais a economia e revitalizar o sistema comunista por meio da introdução de capital estrangeiro e de tecnologia (OTA, 2003).

A fim de estimular a entrada de novas tecnologias, das quais as empresas estatais chinesas tanto careciam naquele momento, bem como ampliar as exportações do país, que à época representavam apenas uma pequena fração de seu produto nacional, foi aprovada, em 1978, a Lei de *Joint Ventures*. Essa lei permitia a implantação de investimentos estrangeiros em qualquer lugar da China, sujeita à aprovação governamental e a estritas condições (GRAHAM, 2004).

A Lei de *Joint Ventures* não se traduziu em uma avalanche de investimentos, mesmo porque o objetivo da lei não foi o de abrir a China a um grande influxo de investimentos estrangeiros, e sim o de estimular inversões em setores selecionados, nos quais o país apresentava deficiência. Ficou claro que a atração de investimentos estrangeiros, principalmente orientados para exportação, dependeria da introdução de instrumentos mais eficazes. Dessa forma, na esteira das reformas econômicas aprovadas pelo Partido Comunista, em 1978, surgiram as Zonas Econômicas Especiais – ZEE (GRAHAM, 2004). As ZEEs representariam um primeiro passo e peça central do processo gradual de reformas e abertura da economia pretendido pelo Partido Comunista. (GE, 1999b)

4.1.3 Zonas Econômicas Especiais

O modelo de ZEEs não era novo, uma vez que países no entorno da China já experimentavam desde os anos 1960 processo de inserção econômica internacional por meio de zonas de processamento de exportações. O êxito da estratégia dos vizinhos estimulou a

China a considerar a utilização do mecanismo de zonas francas como instrumento de desenvolvimento (RAMÍREZ, 2005).

O termo “Especial” refere-se, principalmente, a políticas e sistema econômico especiais. Ou seja, o Governo Central elabora para as ZEEs medidas diferenciadas e flexíveis, pelas quais as autoridades administradoras das ZEEs oferecem ao investidor estrangeiro incentivos tributários e maior liberdade para conduzir atividades de comércio internacional. (WIKIPEDIA, 2006a)

As características econômicas das ZEEs estão representadas em quatro princípios (WIKIPEDIA, 2006a):

1. A construção é baseada na atração e na utilização de capital estrangeiro.
2. As constituições empresariais principais são *joint ventures* sino-estrangeiras e parcerias, além de empresas de capital total estrangeiro.
3. Produção preponderantemente voltada à exportação.
4. Atividades econômicas são principalmente direcionadas pelo mercado.

O planejamento das ZEEs é realizado de forma destacada do planejamento nacional, incluindo o planejamento financeiro. Quanto à administração econômica, as ZEEs gozam de autoridade provincial, sendo que os congressos e governos locais têm autoridade legislativa (WIKIPEDIA, 2006a). Bhardwaj *apud* Knoth (2000) ilustra tal autonomia:

Shenzhen e as outras zonas eram mais do que apenas bases de produção para exportação. Eram Governos locais, com consideráveis áreas territoriais e população sob suas jurisdições.

As quatro primeiras ZEEs foram implantadas em 1980. Três delas na província de Guangdong – Shenzhen (próxima a Hong Kong), Zhuhai (próxima a Macau) e Shantou (território de origem de grande número de chineses expatriados) – e uma na província de Fujian – Xiamen (próxima a Taiwan) (figura 4.2). Em 1988, foi implantada a quinta ZEE, na ilha de Hainan, área então pouco desenvolvida econômica e socialmente (OTA, 2003).

Figura 4.2 - Localização das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) da China



Fonte: BBC (2006)

Um aspecto importante sobre as ZEEs é o fato de estarem todas localizadas na zona costeira do país, consideradas as mais atrativas para o investidor estrangeiro quando comparadas a outras regiões chinesas. Tal atratividade decorre da boa infra-estrutura portuária e aeroportuária, além da abundante mão-de-obra qualificada disponível nessas áreas. (GRAHAM, 2004)

A implantação das ZEEs, realizada por meio da atração e utilização de capital estrangeiro, teve por objetivo desenvolver atividades econômicas que proporcionassem aquisição de tecnologia, promoção do comércio exterior pela exploração de vantagens comparativas da região e ganho de experiência com reformas econômicas adequadas a uma economia de mercado (GE, 1999b). A fim de alcançar objetivos tão amplos, as ZEEs foram estruturadas de forma que pudessem contemplar variadas atividades que incluíam não apenas setores industriais e comerciais, como também educação, pesquisa e desenvolvimento, turismo, cultura, entretenimento e moradia (GE, 1999b).

Quando da concepção das ZEEs, o governo chinês pretendia testar novas políticas de gerenciamento empresarial, finanças e assuntos trabalhistas (OTA, 2003). As ZEEs da China, além de terem sido base para o desenvolvimento do país em nível regional e nacional, proporcionaram a experiência necessária em termos de abertura comercial e de reformas estruturais. As ZEEs vêm tendo um papel dominante no desenvolvimento econômico da China desde o fim dos anos 1970. Foi a partir daquele momento que puderam ser experimentadas as primeiras estruturas capitalistas em uma economia socialista, centralmente planejada (GUANGWEN, 2003).

4.1.3.1 Incentivos oferecidos pelas Zonas Econômicas Especiais

Knoth (2000) aponta os seguintes incentivos oferecidos pelas ZEEs:

- Isenção ou redução do imposto de importação.
- Não sujeição a cotas.
- Eliminação ou redução de controles cambiais.
- Permissão para repatriação de lucros sem limites.
- Redução ou eliminação de taxas.
- Menores restrições à propriedade estrangeira.
- Menor burocracia.
- Boa infra-estrutura (ou pelo menos a perspectiva de pesados investimentos no seu desenvolvimento).
- Procedimentos administrativos eficientes com relativa independência para autoridades planejadoras locais.
- Acesso direto às unidades de planejamento nos níveis provincial e central.
- Alíquota reduzida de imposto sobre a renda (15%, enquanto a alíquota normal é de 30%).
- Suspensão de tributos na importação de insumos.
- Autonomia para contratar e demitir trabalhadores.
- Acesso limitado negociado ao mercado doméstico para os bens produzidos na zona.
- Permissão para trabalho e residência, bem como isenção de imposto de renda para trabalhadores estrangeiros na zona.

4.1.3.2 As ZEEs e as ZPEs tradicionais

Há ainda muita confusão lingüística e conceitual em relação à definição e à tipologia das zonas especiais, uma vez que não houve avanços em relação ao estabelecimento de uma classificação geral desses regimes (GUANGWEN, 2003).

É preciso cautela ao se classificar as zonas econômicas especiais, uma vez que o conceito original evoluiu com o tempo e adquiriu diferentes significados em diferentes contextos (WONG e CHU, 1984). Conforme Ge (1999b), as ZEEs podem ser definidas, em termos gerais, como áreas geográficas dentro do território de um país no qual atividades econômicas de certo tipo são promovidas por um conjunto de medidas que normalmente não são aplicáveis ao resto do país.

Embora nas ZEEs o pacote de incentivos seja similar ao oferecido nas ZPEs de outros países, as atividades nas primeiras são muito mais abrangentes, ao contemplar não apenas manufatura, como também agricultura, turismo, comércio e atividade imobiliária. (WONG e CHU, 1984)

Uma característica das ZPEs é a dimensão relativamente pequena dessas áreas, não ultrapassando normalmente 100 hectares. Isso se coaduna com o objetivo básico de desenvolver atividades industriais nessas zonas, as quais não necessitam de grandes extensões de terras comparativamente às atividades desenvolvidas nas ZEEs (WONG e CHU, 1984).

Segundo Wong e Chu (1984), as ZEEs chinesas e as ZPEs de outros países asiáticos se assemelham-se, na medida em que ambas são áreas que oferecem tratamento diferenciado aos investidores estrangeiros a fim de atraírem capital e tecnologia. As ZEEs diferenciam-se das ZPEs pelos seguintes fatores:

- a) Ao permitir participação estrangeira, até mesmo com capital total, as ZEEs têm um importante papel de “laboratório” de práticas da economia capitalista, tendo, dessa forma, uma implicação muito maior para a China do que as ZPEs têm para qualquer outro país asiático.
- b) As ZEEs chinesas são geralmente muito maiores em tamanho do que as ZPEs.

- c) As ZEEs possuem um escopo de atividades muito mais abrangentes do que as ZPEs, indo além da manufatura.
- d) O governo chinês tem sido mais flexível com os negócios desenvolvidos nas áreas adjacentes, mas fora dos limites das ZEEs, ao permitir que também recebam tratamento preferencial.
- e) Para facilitar o investimento estrangeiro nas ZEEs, o Governo chinês permitiu o estabelecimento de diversos tipos de participação empresarial nessas áreas, tais como: propriedade, *joint-venture*, produção cooperativa, processamento intermediário e comércio compensado.

Por meio da análise da legislação que introduziu as Zonas Econômicas Especiais na Província de Guangdong, em 1980, Knoth (2000) também realizou comparação entre as ZEEs chinesas e as ZPEs de outros países e chegou à seguinte conclusão:

- Assim como nas ZPEs, o foco da produção das ZEEs é o mercado internacional. Entretanto, se no início as ZEEs foram planejadas como enclaves econômicos, após 1990, foram adotadas iniciativas que levaram à maior integração com o mercado doméstico. Uma diferença essencial em relação às ZPEs é o fato de o mercado interno chinês – um dos elementos mais atrativos para muitos investidores estrangeiros que se estabelecem no país – não estar, desde o início, totalmente fechado à produção das ZEEs.

4.1.4 Outros regimes de zonas na China

A Zona Econômica Especial é apenas um dos regimes de zonas de desenvolvimento implantados na China. O sucesso alcançado pelas primeiras ZEEs estimulou a ampliação do processo de abertura gradual da China por meio da implantação de outras zonas, com localização privilegiada, políticas preferenciais e infra-estrutura bem desenvolvida. Assim, em 1984, o Governo Central estendeu o processo de reforma para 14 cidades costeiras, nas quais foram estabelecidas as chamadas “Cidades Abertas” (figura 4.3). Para tais áreas foram concedidos muitos dos benefícios de que já usufruíam as ZEEs. A política de introdução das Cidades Abertas teve dois elementos principais: a expansão dos poderes das cidades designadas para condução de atividades econômicas com o exterior – em especial para aprovar investimentos estrangeiros – e o estabelecimento de Zonas de Desenvolvimento

Econômico e Tecnológico – ZDETs (CHUNG, 1999). Inicialmente, 14 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico foram implantadas nas “Cidades Abertas”. (GRAHAM, 2004; GUANGWEN, 2003).

Figura 4.3 – Localização das Cidades Abertas e dos Deltas Dourados



▨ Deltas Dourados

1. Dalian	6. Qinhuangdao	11. Wenzhou
2. Tianjin	7. Yantai	12. Fuzhou
3. Qingdao	8. Lianyungang	13. Zhanjiang
4. Xangai	9. Nantong	14. Beihai
5. Guangzhou	10. Ningbo	

Fonte: SIT (1988)

Em fevereiro de 1985, três grandes regiões costeiras foram declaradas Zonas Econômicas Abertas (ZEA) com a atribuição de desenvolver produção para exportação e atrair investimentos estrangeiros. Essas três áreas, também chamadas “Deltas Dourados”, eram a ZEA do delta do Rio das Pérolas (localizada na Província de Guangdong, onde estão as ZEEs de Shenzhen e de Zhuhai), a ZEA do delta de Fujian Sul (onde está a ZEE de Xiamen) e a ZEA do delta do Rio Yangtzé (centralizada em Xangai e incluindo as Províncias de Zhejiang e de Jiangu) (figura 4.3). Em 1988, a superfície total e a população da área que

contemplava as ZEEs, Cidades Abertas e ZEAs era de 150.000 km² e 90 milhões de habitantes. Com a expansão do processo de abertura para as novas regiões, uma área maior da China passou a se expor às oportunidades e riscos da política de atração de investimentos estrangeiros. (PEARSON, 1992)

O estabelecimento de diferentes regimes de zonas de incentivo ao investimento teve impacto significativo no desenvolvimento econômico da China e para os investidores estrangeiros em geral (CHO e TUNG, 1998). Para Graham (2004), o número ampliado de zonas implantadas é apontado como um dos fatores do sucesso do processo de liberalização chinês, uma vez que a concorrência entre as zonas desestimulava os administradores públicos a manterem restrições aos investimentos estrangeiros.

A grande difusão de zonas na China é reflexo dos vários interesses existentes no sistema político chinês, não apenas em diferentes níveis de governo, como também em diferentes departamentos de determinado nível. No nível nacional, por exemplo, além do próprio Conselho de Estado, outros ministérios, como o Ministério do Comércio Exterior e da Cooperação Econômica, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Finanças, dirigem seus próprios programas de zonas de desenvolvimento a fim de ampliarem seus espaços administrativos e suas missões burocráticas (YANG, 1997).

A tabela 4.1 indica os principais tipos e a quantidade de zonas existentes em nível nacional no território chinês. Embora pertençam todas ao conceito amplo de zonas de desenvolvimento, principalmente pelas similaridades quanto ao modo de gerenciamento e de desenvolvimento, as diversas zonas diferem quanto a objetivos e funções (MOFCOM, 2006).

Até meados dos anos 1980, as zonas de desenvolvimento na China estavam restritas à área costeira, especialmente às províncias da costa sudeste. Desde então, zonas especiais foram criadas por todo o país. As áreas costeiras, entretanto, permaneceram como destino principal da criação de zonas com tratamento preferencial, em virtude de, dentre outros motivos, estarem próximas a grandes mercados internacionais – como, Hong Kong, Taiwan, Japão, Coreia do Sul –, terem fundamentos econômicos superiores e maior relação com outros países (YANG, 1997).

Tabela 4.1 – Regimes de zonas de desenvolvimento, em nível nacional, existentes na China

Tipo de zona	Quant.
Zonas Econômicas Especiais (ZEE)	5
Novas Áreas (NA)	2
Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)	54
Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)	53
Zonas de Livre Comércio (ZLC)	15
Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)	57
Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica (ZFCE)	14
Zonas de Investimento Taiwanês (ZIT)	4
Zonas de Turismo (ZT)	11
Total	215

Elaboração do autor, com base em dados da pesquisa

4.1.4.1 Nova Área (NA)

Historicamente, Xangai sempre foi um importante porto para o comércio doméstico e internacional, não apenas para a região do delta do Rio Yangtze, mas também para toda a área costeira chinesa. Com o fim da Guerra do Ópio, a atividade do porto da cidade floresceu, viabilizando, assim, o estabelecimento de setores industrial e financeiro modernos. Nos anos 1930, Xangai havia se tornado um porto mundial, graças ao forte desenvolvimento da atividade comercial. Após 1949, o comércio internacional foi cedendo lugar ao setor industrial, até transformar a cidade em um dos grandes centros manufatureiros do país. O foco na atividade industrial fez com que o setor terciário fosse negligenciado. Como consequência,

grandes bancos se mudaram para Beijing na década de 1950, o que levou Xangai a perder a condição de centro financeiro do país. (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001)

No início da década de 1980, após a criação do regime de Zonas Econômicas Especiais, as quatro primeiras ZEEs criadas – Shenzhen, Zhuhai, Shantou e Xiamen – lograram obter crescimento substancial nos níveis de investimentos estrangeiros atraídos. Nesse mesmo período, Xangai apresentou crescimento bastante menor em razão da preferência dos investidores pelas zonas incentivadas do sul. De 1980 a 1983, Xangai foi capaz de atrair somente 18 projetos, com montante de investimentos de US\$ 124 milhões. (CHEN e MARCOTULIO, 2001)

Após 1984, com a designação de Xangai como “Cidade Aberta”, o município estabeleceu três ZDETs: Minhang, Caohejing e Hongqiao, com uma área total de 8 km². A menor tinha pouco mais de 0,5 km² e a maior possuía em torno de 5 km². Apesar de as ZDETs terem dinamizado a economia do município, os incentivos proporcionados pelas ZEEs ainda eram mais atrativos. Por exemplo, o imposto sobre a renda aplicado nas ZEEs era menor do que nas ZDETs, assim como as áreas das ZEEs eram bem maiores do que as das ZDETs. (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001).

Em 1990, o governo chinês anunciou a criação da Nova Área de Pudong, em Xangai, com o objetivo de tornar o município um importante centro econômico, financeiro e comercial, elevando seu *status* (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001). O início da operação desse novo tipo de zona, em 1992, representou um aprofundamento do programa de ZEEs, uma vez que a Nova Área tem objetivos muito mais amplos do que os estabelecidos para as ZEEs (KNOTH, 2000). Nas palavras de Beule e Bulcke (2005), “Pudong é como uma ZEE com esteróides”. O Governo Central estabeleceu para a NA de Pudong políticas especiais preferenciais, não concedidas às ZEEs. Por exemplo, além de proporcionar incentivos nos tributos sobre a importação e sobre a renda, oferecidos nas ZEEs e ZDETs, a Nova Área de Pudong/Xangai contempla atividades financeiras e de serviços, tem permissão para abertura de bolsa de valores, conta com anuência para que bancos estrangeiros possam realizar negócios com o Yuan e proporciona à autoridade local maior poder para examinar e aprovar investimentos. (UNESCAP, 2005)

Em 2006, o Governo Central anunciou a designação da Nova Área de Binhai/Tianjin, localizada a cem quilômetros a sudeste de Beijing, como zona experimental para amplas reformas. Há expectativa de que Binhai se transforme no “terceiro motor” da economia chinesa, depois da ZEE de Shenzhen e da Nova Área de Pudong. Ao serem pioneiras em reformas nas duas décadas passadas, essas duas cidades funcionaram como fonte de progresso econômico regional e nacional. O desenvolvimento da Nova Área de Binhai está previsto no 11º Plano Quinquenal (2006-2010) para o Desenvolvimento Econômico e Social Nacional.

Com uma área total de 2.270 km², A Nova Área de Binhai é quatro vezes maior do que a Nova Área de Pudong (TONG, 2005). Assim como ocorreu com Pudong, serão priorizados, em Binhai, as atividades industriais, o desenvolvimento de alta tecnologia e o comércio de serviços, inclusive financeiros. (A CITY OF BOLD REFORMS, 2006). É esperado, com esse novo empreendimento, que Binhai alavanque o desenvolvimento da Área Jing-Jin-Ji (inclui Beijing, Tianjin e Hebei). (TONG, 2005)

4.1.4.2 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)

As ZDETs são áreas relativamente pequenas localizadas nas cidades costeiras e em outras Áreas Abertas. Foram introduzidas pelo governo com o objetivo de dar continuidade à política de abertura econômica e de desenvolvimento regional da China (CHINA, 2006). Segundo o MOFCOM (2006), por meio de oferta de infra-estrutura de qualidade superior, as ZDETs de nível nacional buscam desenvolver projetos industriais de alta tecnologia, baseados em investimentos estrangeiros e com foco na exportação. (CADZ, 2006)

O surgimento das ZDETs é resultado de iniciativas dos governos Central e locais chineses (LINGJI; PING e LEI, 2004). Em setembro de 1984, foi criada, como tentativa, a primeira ZDET, chamada de Área de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Dalian. No fim de 1988, havia na China 14 ZDETs implantadas pelo Governo Central. Nos anos 1990, com a intensificação das reformas chinesas, diversas ZDETs de nível local foram estabelecidas em toda a China, inclusive no interior do país.

A intensidade da implantação de ZDETs pelo país trouxe problemas como: a depreciação pelos governos locais dos preços de terrenos – com o objetivo de atrair

investidores – e o acirramento da concorrência entre governos desse nível. A fim de minimizar tais problemas, o Governo Central, de março de 1992 a agosto de 1994, designou 18 das áreas existentes como ZDETs nacionais.

Como todas as zonas criadas até então em nível nacional se localizavam na parte oriental da China – região relativamente mais desenvolvida do país – e o Governo Central havia lançado a “Política de Desenvolvimento do Oeste da China”, num esforço para levar progresso às regiões menos favorecidas do país, foi permitida a criação de ZDETs nacionais em cada uma das quinze províncias, regiões autônomas e municípios subordinados ao Governo Central localizados nas partes ocidental e central da China (LINGJI; PING; LEI, 2004). Atualmente, há 54 ZDETs de nível nacional, dentre as quais 32 estão na região costeira e 22 nas regiões central e ocidental (quadro 4.4 e figura 4.4). A extensão das ZDETs para as regiões menos desenvolvidas tem por objetivo promover a cooperação entre as áreas costeiras e interiores e o crescimento coordenado da economia regional (MOFCOM, 2006). As ZDETs subnacionais são estimadas em 4 mil. (CHINA KNOWLEDGE, 2005)

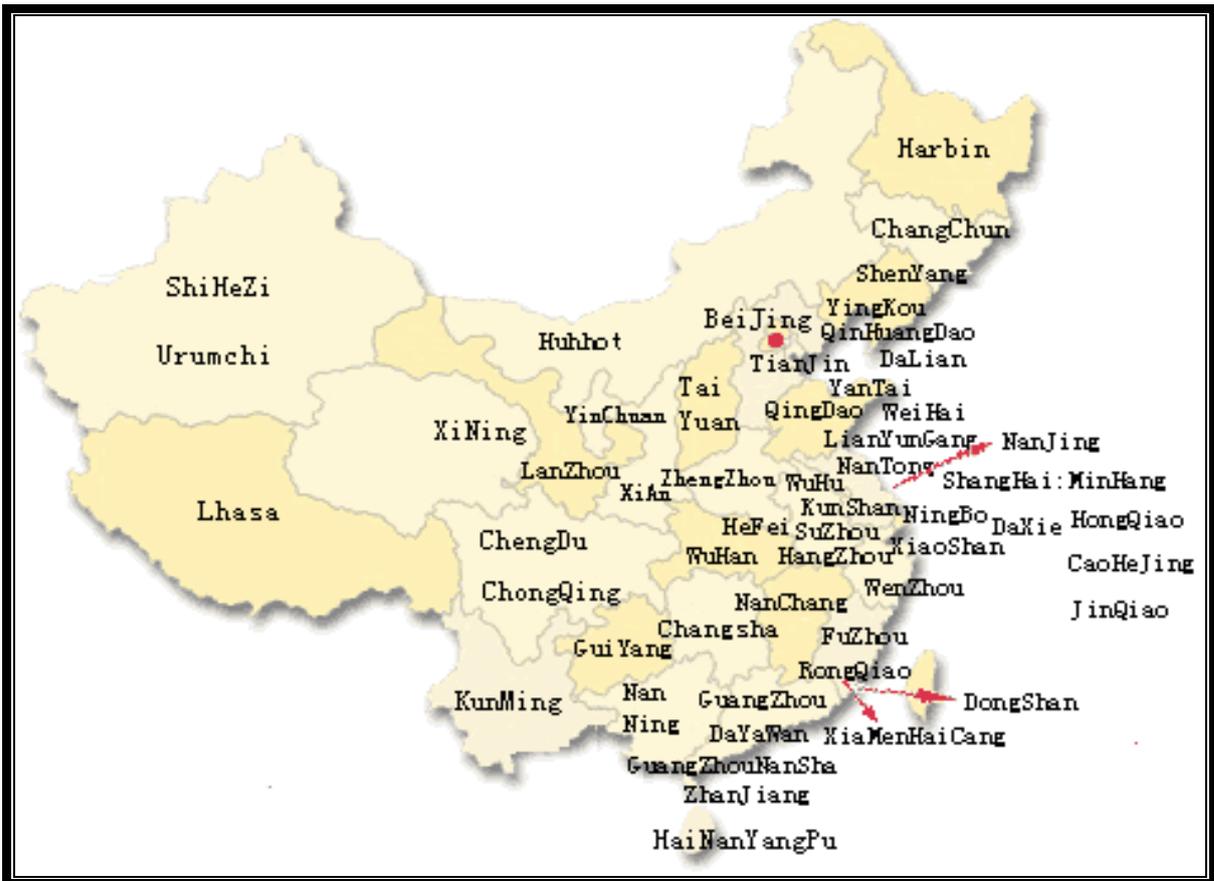
Segundo Lingji, Ping e Lei (2004), inicialmente, as ZDETs eram bastante similares às zonas de processamento de exportação presentes em todo o mundo, ao conceder, como principal incentivo, tratamento tributário privilegiado para investidores com foco na exportação. Entretanto, atualmente, o principal atrativo das ZDETs tem sido a implementação de políticas de simplificação das exportações.

Quadro 4.4 – Distribuição regional das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET), de nível nacional.

Região Costeira		Interior	
Região	ZDET	Região	ZDET
Beijing	• Beijing	Chongqing	• Chongqing
Shanghai	• Minhang • Hongqiao • Caohejing • Jinqiao ZPE	Anhui	• Wuhu • Hefei
Tianjin	• Tianjin (TEDA)	Gansu	• Lanzhou
Fujian	• Fuzhou • Dongshan (em Xiamen) • Rongqiao (em Fuqing) • Haicang	Guangxi	• Nanning
Guangdong	• Guangzhou • Zhanjiang • Nansha (em Guangzhou) • Daya Bay (em Huizhou)	Guizhou	• Guiyang
Hainan	• Yangpu	Heilongjiang	• Harbin
Hebei	• Qinhuangdao	Henan	• Zhengzhou
Jiangsu	• Lianyungang • Nanjing • Nantong • Kunshan • Suzhou Industrial Park	Hubei	• Wuhan
Liaoning	• Dalian • Yingkou • Shenyang	Hunan	• Changsha
Shandong	• Yantai • Qingdao • Weihai	Mongolia Interior	• Hohhot
Zhejiang	• Ningbo • Hangzhou • Xiaosshan • Wenzhou • Daxie (Ningbo City)	Jiangxi	• Nanchang
		Jilin	• Changchun
		Ningxia	• Yinchuan
		Qinghai	• Xining
		Shaanxi	• Xi'an
		Shanxi	• Taiyuan
		Sichuan	• Chengdu
		Tibet	• Lhasa
		Xinjiang	• Urumqi
		Yunnan	• Shihezi

Fonte: China Knowledge (2005)

Figura 4.4 Localização das ZDETs nacionais



Fonte: CADZ (2006)

4.1.4.3 Zona de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)

Segundo Hu (2005), o modelo das ZDIATs é similar ao dos parques industriais de ciência e tecnologia populares nos países desenvolvidos, como o do Vale do Silício, na Califórnia, o de Cambridge, Reino Unido, o de Sophia-Antipolis, na França, de Tsukuba, no Japão, e o do Parque Industrial e Científico de Hsinchu, Taiwan. O autor aponta como diferença entre o Vale do Silício e os demais modelos citados o fato de o primeiro ter surgido de forma espontânea e, os últimos, desenvolvidos a partir de políticas de incentivos para estabelecimento de empresas de alta tecnologia em locais designados. Na China, a importância dos parques tecnológicos é reconhecida pelas lideranças políticas do país, como pode ser observado em discurso proferido pelo presidente Jiang Zemin, em 1996, por ocasião da IV Conferência Informal de Líderes da APEC:

O mais importante e precursor trabalho em nosso século para industrialização de descobertas científicas e tecnológicas é o início e o desenvolvimento de parques industriais de ciência e tecnologia. Esse tipo de combinação entre desenvolvimento industrial e atividades de ciência e tecnologia resolveu o difícil problema de separação de ciência e tecnologia da economia e fez a descoberta ou invenção da humanidade ser gradualmente transferida para o campo industrial, a fim de gerar benefícios econômicos e sociais (Zemin *apud* JUSSAWALLA; TAYLOR; PAI, 2001, p. 5, tradução nossa)

O estabelecimento e desenvolvimento das ZDIATs está inserido no contexto do Programa Torch, aprovado pelo Conselho de Estado do Governo chinês, em 1988, e conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. O programa tem por objetivo capacitar a China no desenvolvimento de indústrias de nova e alta tecnologia, por meio da comercialização, industrialização e internacionalização de criações científicas e tecnológicas. (TORCH, 2006)

As ZDIATs são zonas especiais localizadas nas áreas de uso intensivo de inteligência de médias e grandes cidades³. Tais zonas recebem política especial de incentivos para pesquisa de alta tecnologia, desenvolvimento, comercialização e industrialização e seus objetivos são os de otimizar a estrutura industrial regional e promover o desenvolvimento econômico regional de forma sustentável, além de reformar o sistema científico e tecnológico (GUANGWEN, 2003). A expectativa com a implantação das zonas é a de aceleração do processo de adoção e de difusão de novas tecnologias, bem como de criação de sinergias entre instituições acadêmicas e empresas localizadas dentro ou próximas às zonas. (HU, 2005)

As ZDIATs foram criadas, inicialmente, a partir das bases de parques industriais existentes. Posteriormente, teve início o desenvolvimento de novos parques (JUSSAWALLA ET ALII, 2002). Em vista disso, Lingji, Ping e Lei (2004) afirmam que o surgimento das ZDIATs é resultado de um processo espontâneo de longo prazo, ao contrário do aparecimento das ZDETs, que os autores atribuem a uma estratégia do governo chinês, em diversos níveis.

³ Segundo a Lei de Planejamento de Cidades da República Popular da China, adotada por ocasião da 11ª Reunião do Comitê Permanente do Sétimo Congresso Nacional do Povo, em dezembro de 1989, as cidades na China são classificadas da seguinte forma: a) Cidade Grande – aquela que tem uma população não rural de 500 mil habitantes ou mais nos seus distritos urbanos e suburbanos; b) Cidade Média – aquela que tem uma população não rural acima de 200 mil habitantes e menor do que 500.000 habitantes nos seus distritos urbanos e suburbanos; e c) Cidade Pequena – aquela que tem uma população não rural menor do que 200 mil habitantes nos seus distritos urbanos e suburbanos.

A fim de prover a infra-estrutura necessária para utilização industrial e de oferecer boa qualidade de vida para funcionários estrangeiros, o governo investiu fortemente nessas zonas (ZHANG e GAO *apud* WANG e MENG, 2003)

A primeira ZDIAT estabelecida no país por autoridades locais foi a Zona de Ciência e Tecnologia de Shenzhen, uma parceria do governo municipal de Shenzhen e da Academia de Ciências da China. No âmbito nacional, a primeira zona desse tipo foi a Zona Tentativa de Desenvolvimento de Alta Tecnologia de Beijing, instituída em 1988. Na verdade, essa zona foi implantada em um local conhecido na cidade como “e-rua Zhongguancun”, que existia há pelo menos dez anos. Antes da designação oficial da área como ZDIAT nacional, o Governo Central realizou estudo de três anos. (LINGJI, PING, LEI, 2004)

A partir 1990, impulsionadas pela teoria de Deng Xiaoping, “ciência e tecnologia são a força produtiva nº 1” e com o desenvolvimento do Programa Torch, ZDIATs foram construídas em todo o território chinês (HU, 2005). Em março de 1991, além da zona de Beijing, 26 zonas de alta tecnologia foram designadas ZDIATs nacionais e uma nova regulamentação ao funcionamento das ZDIATs foi editada. Em novembro de 1992, uma segunda série de 26 ZDIATs nacionais foi aprovada e, em 1997, foi criada uma zona especializada na indústria agrícola. No fim de 2002, havia 53 ZDIATs nacionais (Anexo A), localizadas em 29 províncias, regiões autônomas e municípios autônomos (figura 4.5), e cerca de 67 zonas no nível subnacional⁴. (HU, 2005; LINGJI; PING; LEI, 2004; GUANGWEN, 2003)

Inspiradas no sucesso das ZDETs e ZDIATs nacionais, governos provinciais, municipais e mesmo distritais estabeleceram zonas industriais semelhantes. Alguns desses governos proporcionam incentivos mais atrativos quando comparados aos oferecidos nas zonas nacionais. Entretanto, embora existam alguns parques industriais locais muito bons, em geral, são inferiores aos parques nacionais em termos de infra-estrutura, gerenciamento, e, mais importante, segurança quanto à continuidade das políticas preferenciais. (TONG, 2005)

⁴ Na China, as ZDIATs podem ser estabelecidas em nível municipal, provincial ou nacional. (LINGJI, PING, LEI, 2004).

A maioria dos 53 parques nacionais está situada nas grandes cidades e metrópoles chinesas, onde se concentram os principais recursos educacionais e tecnológicos, bem como a maior capacidade industrial instalada. (HU, 2005)

Figura 4.5 – Localização das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)



Fonte: Guangwen (2003)

De acordo com Hu, (2005) e Wang e Meng (2003), as ZDIATs oferecem vários incentivos para estimular o investimento e a formação de novas empresas. Tais benefícios incluem:

- Isenção do imposto sobre a renda, por período especificado (Anexo C).
- Não necessidade de obtenção de licenças para importação de insumos destinados à fabricação de produto a ser exportado.
- A receita da empresa com transferência de tecnologia é taxada apenas quando ultrapassa 300 mil yuan.

- Ativos intangíveis, como propriedade intelectual, podem ser incorporados ao capital registrado da empresa.
- Isenção de tributos na importação de bens de capital.

Para instalarem-se na zona e fazerem uso dos incentivos, as empresas precisam ter a natureza de alta ou nova tecnologia de seus produtos certificada por agência governamental. Um critério é que as empresas tenham pelo menos 3% do faturamento investido em pesquisa e desenvolvimento. É necessário que a comprovação do *status* de empresa de alta e nova tecnologia seja feito em bases anuais e o não-cumprimento dos requisitos desqualifica a empresa a receber os incentivos do governo (HU, 2005). Uma característica importante do programa nacional de ZDIATs é a não-distinção quanto à origem do investimento nas zonas, ou seja, as empresas domésticas podem usufruir dos mesmos benefícios oferecidos às empresas estrangeiras (WANG, MENG, 2003).

As zonas de alta tecnologia chinesas buscam atrair investimentos em setores específicos, dentre eles:

- Eletrônicos e TI.
- Engenharia biológica.
- Tecnologia médica e farmacêutica.
- Novos materiais e suas aplicações.
- *Know-how* de manufatura avançada.
- Tecnologia aeronáutica e astronáutica.
- Engenharia oceânica.
- Tecnologia nuclear e suas aplicações.
- Novas energias e tecnologia para conservação de energia.
- Tecnologia ambiental.
- *Know-how* para moderna agricultura e aplicação de novas técnicas para reforma de indústrias tradicionais.

Em geral, as ZDIATs diferenciam-se das ZDETs pelo tipo de empresa que nelas se implantam. Enquanto as ZDETs têm um perfil mais geral de atividades, as ZDIATs têm foco nas indústrias de alta tecnologia. Entretanto, Com poucas exceções, como no caso do parque científico de Zhongguancun, em Beijing, a distinção entre ZDIAT e ZDET não é clara e

freqüentemente elas são diferenciadas apenas pelo nome (TONG, 2005). Embora o estabelecimento das ZDIATs tenha como objetivo a introdução de tecnologias avançadas, algumas dessas zonas receberam os benefícios do regime sem necessariamente alojarem empresas de alta tecnologia. Funcionam como ZDETs (CHINA KNOWLEDGE).

No que se refere às zonas provinciais e municipais, não há dados suficientes para definir padrões de políticas, mesmo porque as zonas subnacionais têm certa autonomia para estabelecer medidas específicas em seus programas.

4.1.4.4 Zonas de Livre Comércio – ZLC

São áreas geograficamente definidas, normalmente localizadas em uma área portuária, que variam em tamanho de menos de 1 km² a 10 km², nas quais são permitidas variadas atividades, tais como: armazenagem, operações de comércio exterior, *marketing*, *trading*, processamento para exportação e manufatura. O processamento inclui atividades, como classificação, carregamento de partes, embalagem e etiquetagem. Entretanto, a maioria das empresas se engaja em operações comerciais e de armazenamento. (WALTON, 2003; UNESCAP, 2005). Nos anos 1990, o Governo Central chinês aprovou 15 ZLCs (quadro 4.5) com o objetivo de incrementar exportações e investimentos estrangeiros (WALTON, 2003).

Quadro 4.5 – Localização das Zonas de Livre Comércio, por província

Província	ZLC
Fujian	Fuzhou ZLC
	Xiamen ZLC
Guangdong	Futian ZLC (Shenzhen)
	Shatoujiao ZLC (Shenzhen)
	Yantiangang ZLC (Shenzhen)
	Guangzhou ZLC
	Shantou ZLC
	Zhuhai ZLC
Hainan	Haikou ZLC
Jiangsu	Zhangjiagang ZLC
Liaoning	Dalian ZLC
Shandong	Qingdao ZLC
Shanghai	Waigaoqiao ZLC
Tianjin	Tianjin Port ZLC
Zhejiang	Ningbo ZLC

Fonte: (Walton, 2003)

Figura 4.6 – Localização das Zonas de Livre Comércio na China



Fonte: CADZ (2006)

Os incentivos oferecidos incluem isenção de imposto de importação e sobre o valor adicionado, regime liberalizado para transferências cambiais e não exigência de garantias alfandegárias para as importações destinadas à zona. O objetivo com a concessão de benefícios é atrair novos investimentos e estimular a migração de investimentos de outras estruturas como armazéns alfandegados, considerados de difícil fiscalização pelo Governo Central.

O pacote de incentivos para as empresas instaladas em ZLCs inclui:

- Isenção de imposto sobre a renda da empresa para os primeiros dois anos de operação. Nos três anos seguintes, as empresas são tributadas com redução de 50% da alíquota aplicável na zona (15%). Após o quinto ano, o imposto é recolhido sobre a alíquota aplicável.

- Isenção de impostos sobre a importação de produtos utilizados na construção ou montagem de infra-estrutura, bem como na importação de equipamentos, partes e componentes para uso próprio da empresa.
- Exigência de imposto sobre o valor agregado apenas quando o produto final sai da zona.
- Se mais de 70% do produto final é destinado à exportação, a venda restante será tributada com alíquotas reduzidas, baseadas nos componentes importados para fabricação do bem.
- Todos os produtos finais colocados no mercado interno chinês serão tributados pelo imposto de importação e pelo imposto sobre valor agregado com base em alíquota decorrente da relação de insumos locais pelos componentes importados.

Adicionalmente aos incentivos concedidos pelo Governo Central, os governos locais poderão estabelecer incentivos relativos ao uso do terreno e proporcionar isenção do imposto local sobre a renda.

As Zonas de Livre Comércio são as únicas áreas na China em que podem ser implantadas *trading companies* de capital 100% estrangeiro. Até pouco tempo, empresas desse tipo, controladas por estrangeiros, não podiam se engajar diretamente em operações de compra e venda no mercado interno. Era necessária a intermediação de agentes com autorização para conduzir transações com empresas domésticas.

Atualmente, os produtos das empresas instaladas nas ZLCs são oferecidos a distribuidores e compradores para vendas ao mercado chinês por meio de um mercado organizado para intercâmbio de *commodities* ou por intermédio de um centro de exposição. Administradores do mercado de trocas desembaraçam as mercadorias na alfândega e emitem faturas de imposto sobre o valor agregado.

Em virtude das restrições à implantação de *trading companies* em ZLCs, apenas cinco empresas desse tipo foram instaladas entre 1997 e 2003, das quais nenhuma de capital estrangeiro. Em 2003, foram introduzidas alterações na legislação de forma a permitir que empresas nas ZLCs de Futian-Shatoujiao, Tianjin, Waigaoqiao e Xiamen-Xiangyu recebessem permissão para conduzir operações de venda ao mercado doméstico sem a

utilização de intermediários. Em virtude da necessidade de regulamentação por parte das próprias zonas, os efeitos da medida só poderão ser constatados em futuro próximo.

Segundo a Unescap (2005), assim como outras zonas especiais na China, as ZLCs oferecem outras vantagens além das políticas preferenciais, quais sejam:

- Estrutura administrativa simplificada e eficiente.
- Serviço *one-stop* para procedimentos de implantação.
- Boa infra-estrutura aeroportuária.
- Serviço profissional que obedece a padrões internacionais.
- Localização estratégica.

4.1.4.5 Zonas de Processamento de Exportação

As ZPEs são áreas completamente cercadas, limitadas entre 2 km² e 3 km², que devem estar situadas nos limites de uma zona econômica ou zona de desenvolvimento. Muitas ZPEs e ZLCs são parte de ZDETs, mas são separadas destas por barreiras físicas (CHINA KNOWLEDGE, 2005). Comparadas com as ZDETs e ZDIATs, as ZLCs e ZPEs são muito menores em área (TONG, 2005).

Em abril de 2000, o Conselho de Estado aprovou a criação de 15 ZPEs (WALTON, 2003). Desde então, seu número foi ampliado para 57 zonas, localizadas em 51 cidades, em 23 diferentes províncias (HKTDC, 2006a). As ZPEs possuem supervisão aduaneira 24 horas por dia e têm por objetivos promover exportações e coibir a venda ilegal de matérias-primas importadas sem o devido recolhimento de tributos. O estabelecimento dessas zonas em áreas-chave por todo o país tem permitido à Supervisão Aduaneira o alcance desses objetivos (WALTON, 2003)

Dos diferentes tipos de zonas de desenvolvimento na China, as ZPEs são as que oferecem a melhor infra-estrutura aduaneira e o desembaraço de mercadorias de forma mais rápida (HKTDC, 2006b). As empresas localizadas nas ZPEs são classificadas em três tipos: 1) empresas de alta tecnologia com reduzido prazo de entrega e modos de produção/distribuição modernos; 2) empresas de processamento com muitos tipos de partes e componentes, difícil

classificação e alto custo de gerenciamento; 3) empresas com produção de menor valor agregado, localizadas no último elo da cadeia produtiva.

Segundo Walton (2003), dentre os aspectos que diferem as ZPEs das ZLCs estão:

1. ZPEs permitem número menor de atividades. É admitido apenas processamento para exportação, armazenamento com a finalidade de processamento posterior por parte das empresas instaladas na zona e transporte de mercadorias. O propósito mais limitado das ZPEs possibilita o oferecimento de incentivos não disponíveis às empresas em ZLCs ou em entrepostos aduaneiros.
2. Ao contrário do que ocorre nas ZLCs, nas ZPEs não há incidência de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) sobre a utilização das instalações públicas.
3. Em ZPEs, apenas empresas que exportam mais de 70% de sua produção são elegíveis para isenção de imposto de renda. Nas ZLCs, todas as empresas são elegíveis para tal benefício.
4. Em razão da produção das ZPEs serem destinadas majoritariamente para o mercado externo, todas as empresas nela instaladas estão aptas a realizarem operações de comércio com o mercado doméstico sem necessidade de utilização do mercado de *commodities*, necessário à comercialização pelas ZLCs.
5. O tratamento conferido ao IVA difere nos dois tipos de zonas. Na medida em que as ZPEs têm produção voltada ao exterior, quando uma empresa instalada em uma ZPE adquire mercadorias de uma empresa no mercado doméstico, a empresa vendedora irá receber restituição do imposto recolhido e a empresa compradora na zona não precisará recolher o IVA. Ao contrário, empresas em ZLCs ou em entrepostos aduaneiros devem recolher VAT sobre qualquer mercadoria adquirida no mercado doméstico. Apenas no caso de a mercadoria ser vendida ao mercado externo haverá restituição do IVA recolhido.
6. As empresas em ZPEs também usufruem de processo mais ágil de desembaraço de mercadorias do que o oferecido nas ZLCs, pois possuem sistemas informatizados interligados ao Serviço de Aduanas e possibilidade de liberação de mercadorias durante 24 horas.

4.1.4.6 Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica – ZFCE

As ZFCEs são áreas designadas para promover o comércio transfronteiriço e atividades de processamento para reexportação. São parte da estratégia de desenvolvimento das áreas central e ocidental da China pela busca de incremento do comércio, da economia e da política de boa vizinhança com países limítrofes. Adicionalmente, as ZFCEs têm importante papel no desenvolvimento econômico de áreas habitadas por minorias étnicas nacionais. Desde 1992, 14 ZFCEs nacionais foram aprovadas pelo Conselho de Estado (figura 4.7) (CADZ, 2005).

As ZFCEs têm política de incentivos, funções e estrutura de governança similares às das Zonas de Livre Comércio e das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Dentre as principais atividades econômicas realizadas nessas zonas estão: indústria de processamento, exploração de recursos, turismo e outros serviços. As ZFCEs são localizadas em pequenas áreas de pontos de fronteira com infra-estrutura adequada e são menos desenvolvidas do que as ZLCs e ZDETs (GUANGWEN, 2003).

O Anexo C apresenta comparativo entre os principais tipos de zonas de desenvolvimento no que tange aos incentivos mais importantes oferecidos.

Figura 4.7 – Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica – ZFCE



Fonte: CADZ (2006)

4.1.4.7 Zonas de Investimento Taiwanês – ZIT

Com o objetivo de atrair investimentos taiwaneses, o Conselho de Estado aprovou, em maio de 1989, a criação de ZITs na Província de Fujian, que fica geograficamente localizada em frente à ilha de Taiwan. Tais zonas oferecem a cidadãos taiwaneses condições privilegiadas para realização de investimentos. As ZITs foram estabelecidas dentro de outras zonas, como a ZEE de Xiamen ou a ZDIAT de Fuzhou Mawei. Mesmo quando localizadas fora das ZEEs, as ZITs proporcionam às empresas nela instaladas os mesmos benefícios oferecidos nas Zonas Econômicas Especiais.

Em maio de 1989 foram criadas três ZITs: Fuzhou, Xilin e Haicang. Posteriormente, em dezembro de 1992, Jimei se tornou a quarta das quatro zonas existentes (figura 4.8). Todas localizadas na Província de Fujian (CADZ, 2006).

Figura 4.8 – Localização das Zonas de Investimento Taiwanês



Fonte: CADZ (2006)

4.1.4.8 Zonas de Turismo

As Zonas de Turismo foram estabelecidas com o objetivo de incentivar o investimento estrangeiro na exploração dos recursos turísticos chineses. Na seleção das zonas, o Conselho de Estado escolheu áreas com infra-estrutura e maior potencial de desenvolvimento nesse setor. Os investidores nas zonas recebem incentivos para aquisição de equipamentos utilizados na atividade turística e desenvolvimento de projetos. Atualmente existem 11 zonas desse tipo aprovadas (figura 4.9).

Figura 4.9: Localização das Zonas de Turismo



Fonte: CADZ (2006)

Os incentivos concedidos nas Zonas de Turismo incluem:

- Redução da alíquota de imposto sobre a renda para 24%, no caso de investimentos de empresas estrangeiras.
- Para investimentos com duração prevista de pelo menos 10 anos, isenção de imposto sobre a renda nos dois primeiros anos a partir do ano em que a empresa começar a dar lucro e redução de 50% do terceiro ao quinto ano.
- Possibilidade de usufruto de outros incentivos concedidos na área onde a Zona Turística está localizada.

4.2 RESULTADOS DAS ZONAS DE DESENVOLVIMENTO CHINESAS

A seguir são apresentados os efeitos produzidos pelas zonas de desenvolvimento na China, identificados pela pesquisa. Inicialmente, são expostos os resultados gerais e, na seqüência, os resultados específicos dos programas de zonas sobre as quais foram obtidas informações suficientes.⁵

4.2.1 Resultados gerais

Sem se aprofundar em quaisquer das zonas de desenvolvimento chinesas de maneira específica, esta seção mostrará, por meio de indicadores selecionados, qual o impacto das zonas especiais na China.

4.2.1.1 Reformas econômicas

No início do processo de reformas na China, havia muita resistência por parte dos conservadores quanto aos benefícios do capital estrangeiro e a conseqüente ampliação da interação com o Ocidente. As ZEEs tiveram um efeito político importante sobre o país ao permitir a ampliação da base de poder dos reformistas – com o apoio das regiões que desejavam reformas – sem perda da sustentação dos políticos conservadores, interessados em manter a proteção da economia. Tão logo apareceram os resultados de crescimento econômico das regiões incentivadas, as demais regiões logo se engajaram no apoio ao aprofundamento das reformas, com as quais esperavam também se beneficiar. (KNOTH, 2000)

O sucesso da experiência com as ZEEs também seria importante para mostrar a Hong Kong, Macau e Taiwan que a idéia de “um país, dois sistemas” era viável. Além disso, a questão da soberania sobre os três territórios requeria, por parte da China, esforço de fortalecimento econômico e abertura da região sul do país ao exterior. A construção de Shenzhen foi de particular importância nas negociações China – Reino Unido pela devolução

⁵ Alguns dados sobre o desempenho das zonas da China estão expressos na moeda daquele país (yuan). Para efeitos de comparação, cabe mencionar que, desde 1994, o governo chinês mantém fixa a taxa nominal de câmbio do yuan com o dólar (8.3 yuan = \$1)

de Hong Kong. A priorização dessa questão explica o maior esforço operado em Shenzhen em comparação ao realizado em outras ZEEs (PARK e PAK, 1997).

Guangwen (2005) destaca que experiências bem-sucedidas, conduzidas nas ZEEs, foram posteriormente difundidas por toda a China. Dentre os principais avanços, o autor cita o sistema de licitação introduzido na reforma da construção de base; a transformação de um sistema de duplo preço para sistema orientado pelo mercado; o sistema de anúncio e contratação no gerenciamento de recursos humanos; o estabelecimento de mercado de capitais no sistema financeiro; a reforma de empresas estatais com suporte do sistema de bolsa de valores; a transformação o sistema de seguro social; a transformação da função do governo e a construção civil urbana com orientação ecológica.

Knoth (2000) considera o papel de laboratório/áreas experimentais como um dos mais importantes desempenhados por essas zonas na economia chinesa. Muitas políticas foram experimentadas nas zonas econômicas especiais antes de serem reproduzidas nas demais regiões do país. O autor avalia que embora seja difícil quantificar, pesados custos deixaram de ser incorridos com a prévia aplicação de medidas nas ZEEs. Alguns resultados negativos alcançados por políticas inadequadas nas ZEEs poderiam ter implicado custos muito elevados caso as medidas tivessem sido empregadas em todo o país.

4.2.1.2 Atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED)

Para que os impactos da atração de IED possam ser identificados, Knoth (2000) afirma ser necessária a desagregação dos diferentes tipos de investimentos, uma vez que os efeitos produzidos pelo capital estrangeiro variam dependendo do tipo de produção estabelecido com o capital investido. Na China, os investidores asiáticos, de uma forma geral, empregam capital em processos de montagem simples, enquanto empresas ocidentais investem em produção mais intensiva em tecnologia. Os efeitos potenciais desses dois tipos de investimentos também são diferentes (KNOTH, 2000).

Nesse sentido, Fung *et al.* (2005) realizaram estudo sobre os determinantes da localização dos investimentos de Hong Kong e dos Estados Unidos na China, no período de 1990 a 1999, e concluíram que os investimentos estrangeiros diretos de diferentes origens

tendem a ter diferentes características, corroborando as afirmações de Knoth (2000). Fung *et al.* (2005) encontraram os seguintes padrões relativos aos investimentos de norte-americanos e honcongueses:

- a. Maior qualidade da força de trabalho é particularmente mais interessante para atração de investimentos norte-americanos, enquanto benefícios tributários referentes às Zonas Econômicas Especiais e menores custos do fator trabalho podem induzir maior quantidade de investimentos de Hong Kong;
- b. De uma forma geral, as empresas norte-americanas investem na China para atender ao mercado doméstico, enquanto as firmas de Hong Kong, embora tenham interesse no mercado interno, utilizam a China como local de produção de baixa custo e exportam grande parte das mercadorias produzidas no país.
- c. O tamanho da economia, medido pelo PIB, é um fator de atratividade para ambos. Entretanto, a importância dessa variável é maior para as inversões norte-americanas do que para as de Hong Kong.
- d. Os investimentos de Hong Kong são muito mais sensíveis aos custos trabalhistas do que os norte-americanos. Essa diferença pode ser atribuída ao perfil intensivo em trabalho que caracteriza o investimento honconguês, enquanto o norte-americano é considerado como intensivo em capital e em tecnologia.
- e. A sensibilidade à qualidade da força de trabalho é verificada nos investimentos de ambos os países. Entretanto, essa sensibilidade é muito menos pronunciada nos investimentos honcongueses. Os investimentos norte-americanos, ao contrário, são significativamente influenciados pela qualidade da mão de obra⁶.

O estudo de Fung *et al.* (2005) mostra que os padrões acima verificados se refletem nos setores escolhidos pelos investidores dos EUA e de Hong Kong para montagem de estruturas produtivas na China. Os projetos de honcongueses concentram-se em indústrias intensivas em trabalho, como eletrodomésticos, processamento de alimentos, calçados, têxteis, etc., enquanto os empreendimentos norte-americanos são concentrados em indústrias intensivas em capital e tecnologia, tais como: equipamentos elétricos, produtos químicos, eletrônicos, equipamentos de transporte, etc., nos quais capacitação do trabalhador, mais do que seu custo, é fator de elevada importância na determinação do sucesso do investimento.

⁶ O indicador utilizado nesse caso foi a proporção de estudantes matriculados em cursos de nível superior em relação à população da região.

O estudo de Fung *et al.* (2005) leva a concluir que se há interesse da região em maior absorção de tecnologia, então, será mais apropriado concentrar esforços na atração de investimentos dos EUA, ao passo que se o foco for geração de emprego local, então, as políticas oferecidas devem ser adequadas ao interesse do investidor de Hong Kong.

Outro aspecto observado no trabalho de Fung *et al.* (2005) refere-se à importância da infra-estrutura para realização do investimento. Para os investidores de Hong Kong, a disponibilidade de boas estradas e de ferrovias para acesso a portos e aeroportos é fundamental para desenvolvimento de atividade voltada à exportação. No caso norte-americano, como a produção tem foco no mercado interno, a distribuição requer menor sofisticação da infra-estrutura viária.

As zonas de desenvolvimento também têm apresentado resultados positivos para o setor de habitação na China. Os investimentos nesse setor são afetados pela política de abertura chinesa de duas formas: a primeira é verificada pelo montante superior de investimentos nas zonas de desenvolvimento em comparação com outras áreas fora delas. Além de possuírem mais recursos, as zonas têm maior autonomia para decisões de investimento, o que leva as inversões em habitação nas zonas a serem mais orientadas pelo mercado. A outra forma se refere à importância do investimento estrangeiro para o setor de construção civil na China. O IED alavanca a demanda por habitações ao gerar muitas oportunidades de emprego e ao oferecer maiores salários aos trabalhadores de empresas com capital estrangeiro. O IED também aumenta a oferta de moradia ao ser aplicado diretamente na habitação urbana (FUNG *et al.*, 2005).

Com relação à importância das zonas de desenvolvimento na atração de investimentos para a China, segundo Fung *et al.* (2005), é possível concluir que é significativa para os investidores de Hong Kong. Dos tipos de zonas em vigor na China, o que mais influencia os investimentos provenientes de Hong Kong é o de Zonas Econômicas Especiais, embora outros tipos apresentem atratividade em menor escala. Os resultados da pesquisa de Fung *et al.* (2005) permitiram confirmar a hipótese de que as zonas conferem vantagens às regiões nas quais estão localizadas. Uma dessas vantagens seria a redução da sobrecarga tributária pela concessão de benefícios fiscais e pela adoção de outras políticas. Adicionalmente, oferecem

um ambiente de abertura econômica, no qual reformas de mercado vêm sendo estabelecidas de forma contínua. (FUNG *et al.*, 2005)

Segundo Fung *et al.* (2005), são freqüentes declarações de que as ZEEs estão perdendo sua eficácia como instrumento para atração de investimentos à medida que mecanismos tributários preferenciais são concedidos para toda a China – de sul a norte, da costa ao interior -. Entretanto, o estudo de Fung *et al.* mostra os efeitos positivos significativos das zonas de desenvolvimento para atração de investimentos de Hong Kong. No caso dos investimentos norte-americanos, apenas as zonas que têm como foco investimentos de alta tecnologia, como as ZDIATs, parecem exercer influência significativa sobre a atração de investimentos dos EUA. Esse último tipo de zona teria uma importância maior para os investimentos norte-americanos do que para os honcongueses. (FUNG *et al.*, 2005)

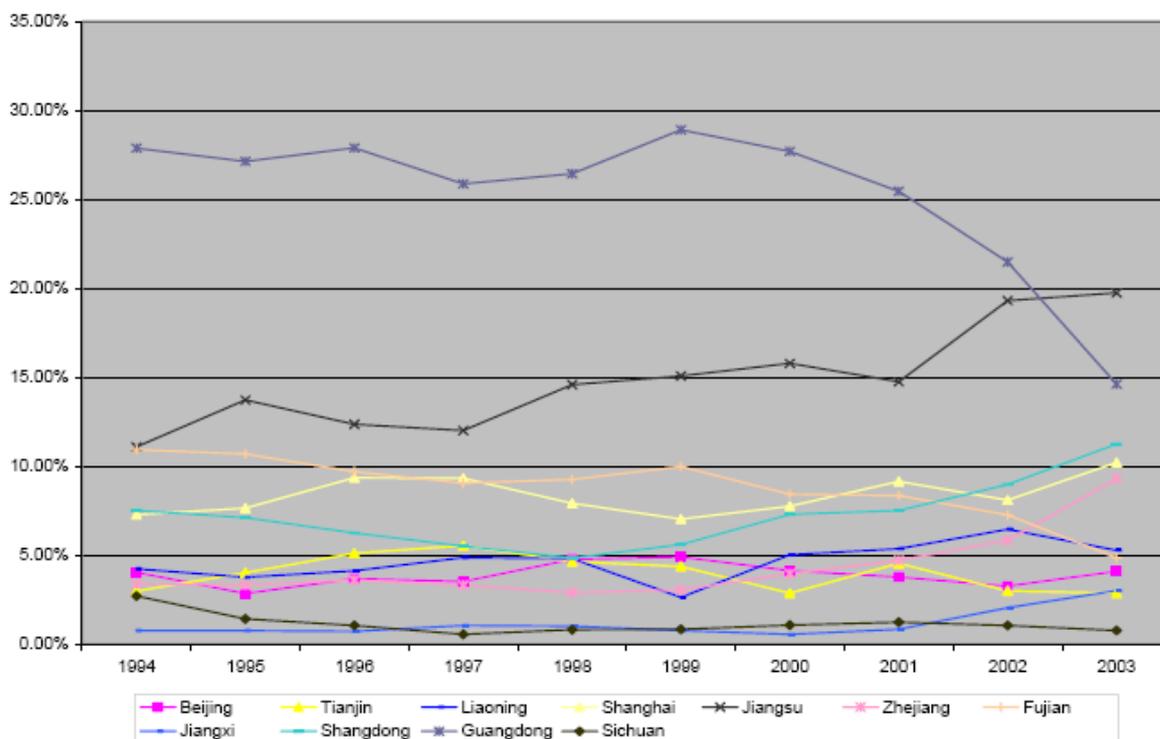
Uma das explicações para o grande afluxo de investimentos para as ZEEs chinesas é a existência de grande número de chineses étnicos com interesse em iniciar empreendimentos e com considerável capital para possível investimento na China. O fato de essa população étnica compartilhar a mesma língua e cultura com o povo da China é elemento catalisador desse interesse. Tal familiaridade foi fundamental no início do processo de abertura da China, principalmente porque o país estava em um ambiente econômico difícil e em transformação. (KNOTH, 2000)

De fato, como a maioria do IED na China provém de chineses de Hong Kong, Taiwan e outras partes da Ásia, a escolha do local de investimentos foi fortemente influenciada pelos laços culturais e históricos entre investidores e as regiões escolhidas (BEULE e BULCKE, 2005). Os investidores de Hong Kong, por exemplo, selecionaram a Província de Guangdong como local de preferência para investimentos, e têm sido responsáveis, desde os anos 1980, por cerca de três quartos do IED daquela província (ZHANG, 2003). Da mesma forma, os investidores taiwaneses buscaram a Província de Fujian, geograficamente adjacente a Taiwan e com a qual compartilham o mesmo idioma e mesma cultura (BEULE e BULCKE, 2005).

A prevalência das províncias do sul – Guangdong e Fujian – como centro de atração de investimentos na China diminuiu na última década, dando espaço para maior dispersão do IED para Xangai e para as províncias de Jiangsu, Zhejiang e Shandong. Xangai – com a introdução da Nova Área de Pudong em 1990 – e a Província de Zhejiang atraíram cada uma

cerca de 10% do influxo de IED para a China em 2003 (gráfico 4.1). A província de Jiangsu foi responsável, no mesmo período, por cerca de 20% do total do IED recebido no país (BEULE e BULCKE, 2005).

Gráfico 4.1 – Influxo de IED nas principais províncias chinesas (%) 1994-2003



O processo de abertura chinês ficou limitado a atrair investimentos para a zona costeira do país. As províncias da região central captaram menos de 10% do total de IED, enquanto as províncias ocidentais conseguiram atrair ainda menos investimentos – 5% do total.

4.2.1.3 Desenvolvimento regional

O processo de abertura da China, que teve início em 1978, trouxe como consequência o aumento das disparidades econômicas regionais entre as províncias da região costeira e as províncias das regiões Central e Ocidental. Segundo Demurger, Sachs e Woo (2002), dentre as explicações para esse fenômeno, duas se destacam:

1. Políticas preferenciais – a aplicação de políticas preferenciais na região costeira permitiu que essa região alcançasse rápido crescimento econômico, integração com mercados internacionais e desenvolvimento de segmentos industriais modernos.
2. Razões geográficas – as zonas costeiras da China possuem a maior parte das terras aráveis, as melhores condições para desenvolvimento de infra-estrutura e acesso fácil ao mar. Esses fatores proporcionam à região da costa maior vantagem no desenvolvimento de indústrias orientadas à exportação.

O cinturão costeiro transformou-se no mais importante eixo de desenvolvimento da China. A atividade econômica nesse cinturão representava, em 1993, 53% do PIB, 85,7% do comércio exterior e 85,9% do IED chinês (tabela 4.2).

Tabela 4.2 – Participação da atividade econômica do cinturão costeiro na economia chinesa, em 1993

	Área %	População %	PIB %	Comércio Exterior %	IED %
Cinturão econômico costeiro	13,3	40,1	53,3	85,7	85,9

Fonte: Fu-Chen e Marcotulio (2001).

A opção inicial pela costa é parte de uma estratégia deliberada dos reformistas chineses. Como destacou Zhao Ziyang, sucessor de Deng Xiaoping: “Para expandir as trocas econômicas e tecnológicas com países estrangeiros, devemos fazer uso pleno das áreas costeiras e especialmente das cidades costeiras”. Em um discurso durante o Fórum Econômico de Davos, em 1988, Zhao Ziyang destacou que, desde 1978, quando a China decidiu se abrir ao mundo, o governo tomou duas grandes medidas: a primeira, foi aprimorar o ambiente para investimento e os lucros do investidor na China por meio da reestruturação econômica. A segunda, foi adotar a de um plano de extensão da política de abertura progressivamente das ZEEs para as Cidades Costeiras, depois para as Regiões Econômicas Costeiras (Deltas Dourados) e só então para o interior (TZENG, 1991).

Knott (2000) afirma que a política de abertura ainda não beneficiou as províncias interiores. A esperança de que efeitos indiretos positivos do desenvolvimento da região costeira seriam transmitidos para outras áreas não se realizou. Para o autor, as duas principais

razões para isso foram as condições iniciais menos vantajosas existentes nas províncias do interior e a falta de conexões entre as várias províncias.

Para Guangwen (2005) a assimetria regional entre a costa e o interior, com o atual modelo de desenvolvimento chinês, tem sido aumentada e tende a se ampliar com a continuação dessa política. Para o autor, isso vai contra o próprio objetivo maior da China de alcançar um desenvolvimento com equilíbrio regional e poderá resultar em sérios problemas sociais e políticos. A redução das disparidades econômicas entre as províncias chinesas e, conseqüentemente, do risco de convulsão social em grande escala poderão ocorrer com maior atração de investimentos pelas regiões mais carentes do país (FUNG *et al.*, 2005).

Com o objetivo de administrar o problema das discrepâncias regionais, o governo chinês tem posto em prática a política “Rumo ao Oeste”, que incentiva o desenvolvimento econômico nas regiões Central e Ocidental da China. (FUNG *et al.*, 2005). O orçamento para infra-estrutura das províncias dessas duas regiões vem crescendo substancialmente a cada ano. Em março de 2000, o Conselho de Estado estabeleceu o Escritório para Desenvolvimento da Região Ocidental, com o objetivo de elaborar ampla estratégia de desenvolvimento e de coordenar sua implementação. (DÉMURGER *et al.*, 2004)

O crescimento econômico das províncias ocidentais está no centro das atenções do 10º Plano Quinquenal. Um dos elementos básicos para alcance desse objetivo é a integração das regiões interiores com o restante do território chinês e com o mundo. Entretanto, as províncias ocidentais enfrentam desafios impostos por seu relativo isolamento geográfico e por políticas infra-estruturais deficientes. Os custos de transporte, por exemplo, retiram competitividade da região. Em muitos casos, os elevados custos de movimentação de matérias-primas do oeste para o leste tornam mais barato para as indústrias localizadas na costa importar o insumo de outros países do que adquiri-lo no mercado interno. Nesse cenário, faz-se cada vez mais necessário o investimento público em infra-estrutura, principalmente considerando que os custos trabalhistas relativamente mais reduzidos das regiões interiores não têm sido suficientes para atrair investidores privados. (DÉMURGER *et al.*, 2004)

Para Démurger *et al.* (2004), além da infra-estrutura, duas outras questões precisam ser encaminhadas com vistas à promoção do desenvolvimento econômico do interior da China. Uma seria o incentivo à cooperação em atividades de produção e de investimento entre

as áreas costeiras e províncias interiores, a fim de integrar as duas regiões. Medida nesse sentido foi determinada pelo Conselho de Estado que estabeleceu, em 1995, sistema pelo qual determinadas províncias costeiras deveriam fornecer assistência técnica e financeira para províncias ocidentais⁷. O segundo ponto a ser equacionado seria o incremento da ciência, tecnologia, educação e saúde pública nas regiões menos desenvolvidas do país, por meio de políticas públicas precisamente focadas. Essa recomendação parte da crença do autor de que uma vez que se tenha alcançado uma economia de mercado, avanços tecnológicos serão essenciais para o desenvolvimento sustentável. No caso da parte ocidental da China, o ideal seria a incubação de dois ou três centros geradores de crescimento a partir de bases tecnológicas. Isso não sendo possível, o objetivo alternativo seria criar capacidade científica suficiente para viabilizar a absorção e a difusão de tecnologias provenientes das províncias costeiras ou de outros países (DÉMURGER et al., 2004).

Por fim, Démurger et al. (2004) ressalta a importância da extensão das políticas preferenciais adotadas na costa para as regiões interiores. Tais políticas teriam como objetivo criar ambiente desregulamentado, muito próximo ao encontrado nas províncias costeiras e em outros países vizinhos (e concorrentes) do sudeste asiático. Seria oferecido tratamento fiscal, administrativo, trabalhista e cambial suficientes para criar as condições de desenvolvimento empresarial na região. Entretanto, subsídios não deveriam ser concedidos quando as empresas apresentassem prejuízos.

As políticas preferenciais não devem ser entendidas como subsídios. No caso do desenvolvimento da área costeira, embora no início tenham sido empregados incentivos fiscais e empréstimos bancários para construção da infra-estrutura, de forma a tornar as zonas de desenvolvimento atrativas ao investimento estrangeiro, não houve transferências gradativas para sustentar empresas ineficientes. Para Démurger *et al.* (2004), o governo deve acelerar a extensão da política de abertura para a parte ocidental da China e mesmo ampliar tal política para temas como imigração, monopólio bancário estatal e protecionismo local.

⁷ Ficou estabelecido que a província de Tianjin deveria fornecer assistência (por meio de investimentos) para Giansu, Xangai para Yunnan, Jiangu para Shaanxi, Zhejiang para Sichuan, etc.

4.2.2 Resultados das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs)

Esta seção apresenta, de forma mais específica, resultados verificados com a implantação de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) na China, o primeiro e mais estudado tipo de zona de desenvolvimento do país.

4.2.2.1 Efeitos sobre o Produto Interno Bruto (PIB)

Desde o início do processo de abertura econômica da China, em 1979, o crescimento apresentado pelas quatro primeiras ZEEs criadas foi prodigioso. Dentre essas, a ZEE de Shenzhen merece destaque como pólo de atração de investimentos e de expansão de comércio exterior (OTA, 2003).

Knoth (2000) destaca que embora Shenzhen, dentre todas as ZEEs, tenha apresentado o desenvolvimento econômico mais impressionante, as demais também se desenvolveram consideravelmente. O que impressiona no caso de Shenzhen é o fato de antes da implantação da ZEE o município ter sido constituído apenas por uma pequena vila de pescadores e em poucos anos ter se transformado num dos motores da economia chinesa.

O impressionante crescimento das ZEEs chinesas tem sido reconhecido em todo o mundo. Enquanto a média anual de crescimento da China, entre 1980 e 1997, foi de 8,2%, em Shenzhen esse índice alcançou 28,5%.

As tabelas 4.3 e 4.4 revelam o rápido crescimento econômico de Shenzhen. Em 1979, Hainan, que ainda não era uma ZEE, tinha, apenas em razão de seu tamanho, um PIB de 1,7 bilhões de yuan – o maior PIB real. O PIB de Xiamen e de Sahntou, as duas áreas de ZEEs onde já havia base industrial, eram de duas a quatro vezes maior do que o das menos desenvolvidas Zhuhai e Shenzhen. Entretanto, em 1985, Shenzhen ultrapassou as demais ZEEs e passou a produzir mais de um quarto do PIB real das ZEEs.

Embora o aumento de participação das ZEEs no PIB chinês pareça pequena – 1% na década de 1980 para 2% na década de 1990 – é preciso lembrar das dimensões do mercado interno chinês

Tabela 4.3 – Produto Interno Bruto das Zonas Econômicas Especiais

(Em bilhões de yuan)

	1979	1980	1985	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Shenzhen	0,2	0,3	2,3	6,2	6,9	8,7	13,6	15,1	17,4
Zhuhai	0,2	0,2	0,7	1,5	2,1	3,1	3,4	3,6	3,9
Shantou	0,9	0,9	1,7	2,6	3,2	3,6	5,2	5,9	6,9
Xiamen	0,5	0,6	1,2	1,7	2,0	2,3	4,6	5,5	6,7
Hainan	1,7	1,8	3,1	4,0	4,6	6,3	7,5	7,9	8,4
Total ZEE	3,4	3,8	9,0	14,8	18,8	24,0	34,3	38,0	43,3
Total China	392	417	703	694	1.014	1.137	1.610	1.786	1.963

Fonte: Knoth (2000)

Tabela 4.4 – Participação das Zonas Econômicas Especiais no Produto Interno Bruto

(Em %)

	1979	1980	1985	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Shenzhen	6	7	26	35	37	36	40	40	40
Zhuhai	5	6	8	10	11	13	10	9	9
Shantou	25	25	19	18	17	15	15	16	16
Xiamen	14	16	13	11	11	10	13	14	15
Hainan	50	47	35	26	24	26	22	21	19
Total China	1	1	1	2	2	2	2	2	2

Fonte: Knoth (2000)

4.2.2.2 Efeitos sobre a atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs)

Das cinco ZEEs chinesas, sem dúvida, Shenzhen é a que possui papel preponderante. Metade dos investimentos das ZEEs, em 1984, foi para Shenzhen, seguida de Zhuhai, com 34% (tabela 4.5). É interessante observar que Shenzhen faz fronteira com Hong Kong e Zhuhai é limítrofe a Macau. Em 1997, Shenzhen continuava a ter uma posição dominante como absorvedora de IED, embora com uma maior participação das outras ZEEs no total de investimentos captados por essas zonas.

O grande crescimento do fluxo de investimentos estrangeiros diretos para Xiamen, a partir de 1995, decorre da distensão nas relações entre a China continental e Taiwan. Como resultado, Taiwan substituiu Hong Kong como principal fonte de IED para Xiamen (OTA, 2003).

Tabela 4.5 – Participação das Zonas Econômicas Especiais nos Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs)

(Em %)

	1984	1985	1989	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Shenzhen	50	45	32	40	36	32	25	34	29
Zhuhai	34	23	20	13	18	24	13	15	18
Shantou	2	7	7	15	11	12	17	16	17
Xiamen	11	19	20	20	14	N.A	25	22	24
Hainan	3	5	13	12	19	33	20	13	12
ZEE na China	20	23	25	25	21	13	14	15	13

Fonte: Knoth (2000)

Tabela 4.6 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) nas Zonas Econômicas Especiais

(Em milhões de US\$)

	1984	1985	1989	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Shezhen	184	176	271	349	335	450	1.310	2.050	1.660
Zhuhai	127	91	169	108	170	327	681	908	1.024
Shantou	8	28	58	131	105	160	826	987	1.011
Xiamen	40	73	242	173	133	n.d	1.322	1.350	1.379
Hainan	12	21	107	101	176	452	1.055	790	711
Total ZEE	371	389	847	862	919	1.389	5.254	6.085	5.766
Total China*	1,3	1,7	3,4	3,5	4,4	11,0	37,5	41,7	45,9

Fonte: Knoth (2000)

OBS: * Em bilhões de US\$

4.2.2.3 Transferência de tecnologia

Ge (1999a) destaca o efeito positivo exercido pela ZEEs por meio do estabelecimento de parcerias e de subcontratação de empresas localizadas em outras partes da Província de Guangdong e mesmo em outras províncias interiores. A tecnologia incorporada nesses projetos são geralmente mais avançadas do que as empregadas por empresas exclusivamente domésticas e os fundos associados estabelecidos pelas ZEEs têm ajudado a financiar a atividade tecnológica na Província de Guangdong e no interior da China.

4.2.2.4 Comércio exterior

Apesar da ausência de dados de algumas zonas em determinados anos, as tabelas 4.7 e 4.8 mostram que a participação de Shenzhen no comércio exterior chinês é dominante. No início da década de 1990, as exportações e importações dessa zona representavam, respectivamente, 75% e 85% do total realizado pelas ZEEs. Shantou e Xiamen, que lideravam nas exportações das ZEEs em 1980, foram perdendo significado e ficaram em níveis próximos ao apresentado por Zhuhai na década de 1990. Hainan permaneceu com pouca representatividade nas operações de comércio exterior das ZEE.

Tabela 4.7 – Importações e exportações das Zonas Econômicas Especiais 1980-1997
(em bilhões yuan)

	1980	1985	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Importações								
Shenzhen	0,010	0,74	7,6	9,60	11,6	18,2	17,9	19,5
Zhuhai	0,010	0,11	0,2	0,40	0,6	1,7	2,5	2,6
Shantou							2,5	3,4
Xiamen	0,001	0,28	0,4	0,58	1,1	2,6	2,9	3,5
Hainan			0,7		0,8	0,8	0,8	0,9
Total ZEE	0,021	1,13	8,9	10,58	14,1	23,3	26,6	29,9
Total China	20,000	42,000	53,0	64,00	81,0	132,0	138,0	142,0
Exportações								
Shenzhen	0,01	0,56	8,2	9,9	12,0	20,5	21,2	25,5
Zhuhai	0,01	0,03	0,5	0,7	0,9	2,1	2,5	3,0
Shantou	0,30	0,30	0,8	1,1	1,6		2,7	3,4
Xiamen	0,14	0,17	0,8	1,2	1,8	3,5	3,7	4,3
Hainan	0,02	0,08	0,7		0,9	0,8	0,8	0,9
Total ZEE	0,48	1,14	11,0	12,9	17,2	26,9	30,9	37,1
Total China	18,00	27,00	62,0	72,0	85,0	149,0	151,0	183,0

Fonte: Knoth (2000)

No que tange à participação das ZEEs no total das exportações chinesas, é possível verificar que no início da década de 1990 o percentual se situava em torno de 20% e permaneceu dessa forma ao longo do período (tabela 4.8). Esse dado mostra que a idéia das ZEEs como janela para o mercado internacional é refletida nas estatísticas (KNOTH, 2000).

Tabela 4.8 – Participação das Zonas Econômicas Especiais nas Importações e Exportações

(Em %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1995	1996	1997
Importações								
Shenzhen	48	65	85	91	82	78	67	65
Zhuhai	48	10	2	4	4	7	9	9
Shantou							9	11
Xiamen	5	25	4	5	8	11	11	12
Hainan			8		6	3	3	3
Participação	0	3	17	17	17	18	19	21
Exportações								
Shenzhen	2	49	75	77	70	76	69	69
Zhuhai	2	3	5	5	5	8	8	8
Shantou	63	26	7	9	9		9	9
Xiamen	29	15	7	9	10	13	12	12
Hainan	4	7	6		5	3	3	2
Participação	3	4	18	18	20	18	20	20

Fonte: Knoth (2000)

4.2.3 Resultados da Nova Área de Pudong/Xangai

Desde sua fundação, em 1992, a Nova Área de Pudong/Xangai estabeleceu grandes progressos tanto na atração de capital estrangeiro, quanto na aceleração do desenvolvimento econômico do Vale do rio Yangtze (UNESCAP, 2003). Tal zona de desenvolvimento se tornou o mais importante instrumento na atração de IED para Xangai (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001). A tabela 4.9 mostra que em 1992, ano em que foi inaugurada a Nova Área de Pudong e no qual o governo chinês implementou um novo sistema de arrendamento de terrenos, o valor dos investimentos contratados em Xangai alcançou US\$ 3,357 bilhões, contra US\$ 449 milhões no ano anterior. Um crescimento, portanto, de 747,6%. Entre 1994 e 1996, o IED contratado em Xangai continuamente excedeu os US\$ 10 bilhões anuais. O grande incremento do IED a partir de 1992 pode ser explicado pela entrada em operação da Nova Área de Pudong, com conseqüente incremento de atividades do setor terciário, tais como: bancária, imobiliária, seguro, comércio exterior e varejo. (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001)

Tabela 4.9 - Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) em Xangai

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Número de contratos assinados	18	41	94	62	76	219	119	203	365	2.012	3.650	3.802	1.845	2.106
Valor total do IED contratado (mi US\$)	124	425	715	300	247	334	359	375	449	3.357	7.016	10.030	10.540	11.070
IED realizado (mi US\$)	n/d	n/d	102	148	212	364	422	177	175	790	2.318	3.231	3.250	4.716

Fonte: Fu-Chen e Marcotulio (2001)

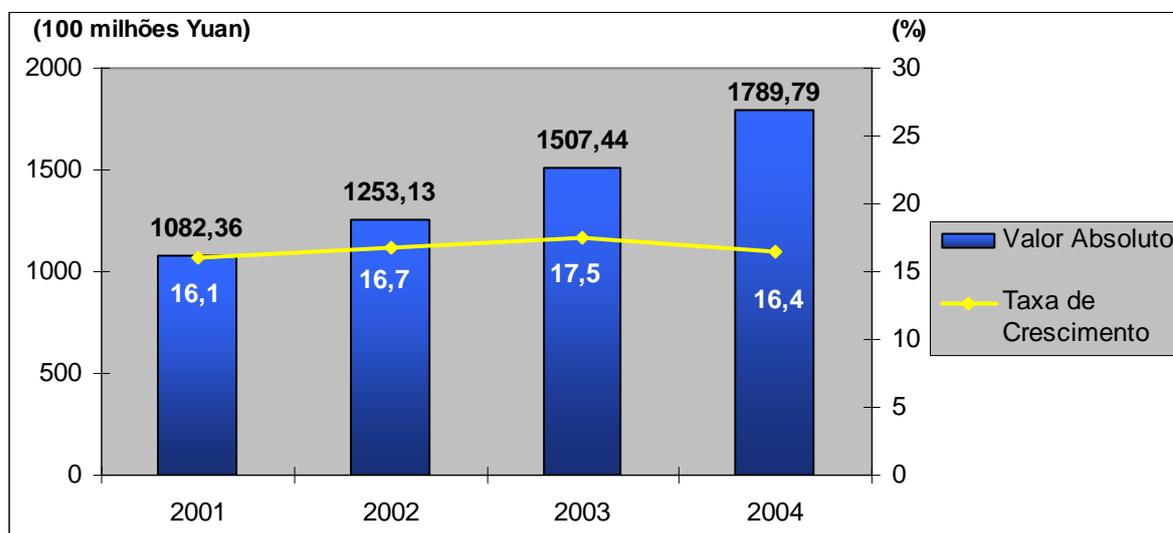
Em linha com o esforço chinês para acesso à Organização Mundial de Comércio (OMC), a Nova Área de Pudong vem sendo utilizada ativamente nos últimos anos para experiências liberalizantes no setor de serviços e de tratamento nacional para empresas de capital estrangeiro. Enquanto no resto do país são mantidas restrições às atividades de empresas estrangeiras no setor terciário, na Nova Área muitas atividades de comércio e serviços foram liberadas para investidores internacionais. Tais atividades contemplam operação de estabelecimentos varejistas, de empresas *trading* e de seguros – estabelecidas na forma de *joint ventures* entre empresários nacionais e estrangeiros – e filiais de bancos comerciais estrangeiros, com permissão para conduzirem transações em moeda chinesa (GE, 1999a).

Com base em informações fornecidas pelo governo da Nova Área de Pudong, puderam ser verificados os seguintes resultados das atividades daquela zona de desenvolvimento.

4.2.3.1 Produção

Em 2004, a Nova Área de Pudong apresentou produção total de 178,98 bilhões de yuan, com aumento de 16,4% sobre o ano anterior (gráfico 4.2). Essa taxa de crescimento é 2,9 vezes maior do que a apresentada por todo o município de Xangai. O produto industrial foi de 86,2 bilhões de yuan, com aumento de 18,9% sobre o ano anterior, enquanto o setor terciário teve produção de 84,03 bilhões de yuan, resultado 15,7% superior ao do ano anterior.

Gráfico 4.2 – Produção total/taxa de crescimento da Nova Área de Pudong

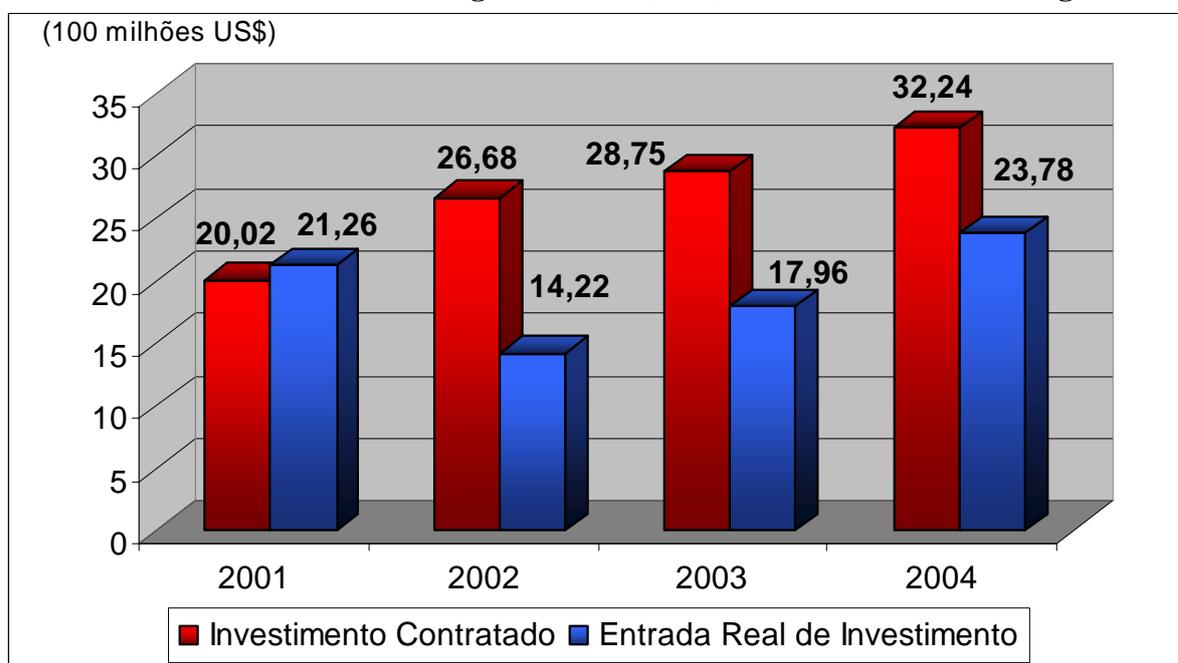


Fonte: Governo da Nova Área de Pudong

4.2.3.2 Investimento Estrangeiro Direto (IED)

Em 2004, os investimentos estrangeiros diretos contratados alcançaram US\$ 3,22 bilhões, com aumento de 12,1% sobre o ano anterior. Os investimentos realizados naquele mesmo ano montaram 2,37 bilhões, apresentando crescimento de 32,4% sobre 2003 (gráfico 4.3). O investimento contratado no setor terciário apresentou incremento de 40,7% no ano de 2004.

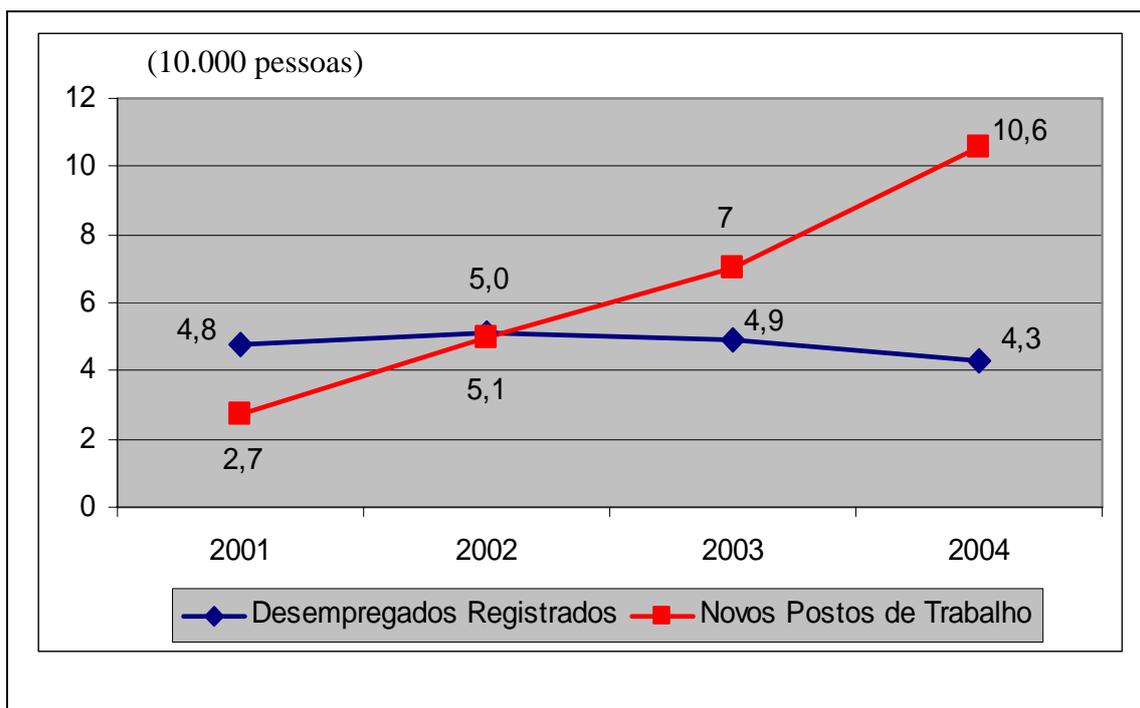
Gráfico 4.3 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) na Nova Área de Pudong



Fonte: Governo da Nova Área de Pudong

4.2.3.3 Criação de empregos

No ano de 2004, o total de novos postos de trabalho gerados na Nova Área de Pudong foi de 10.600 (gráfico 4.4). Esse número ultrapassa a meta de geração de 10 mil empregos, anteriormente estipulada pelo governo da área para aquele ano. O número de desempregados registrados diminuiu de 4.800 para 4.300 pessoas.

Gráfico 4.4 – Emprego na Nova Área de Pudong

Fonte: Governo da Nova Área de Pudong

4.2.4 Resultados das Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)

De acordo com dados do MOFCOM (2006), das 16.200 empresas instaladas nas ZDETs nacionais, 11.600 são de capital estrangeiro, o que representa cerca 70% do número total de empresas.

Em 2003, o capital acumulado utilizado para apoiar o desenvolvimento de ciência e tecnologia nas ZDETs nacionais alcançou 9,60 bilhões de yuans, que auxiliaram 2.511 empresas de nova e alta tecnologia. Ainda naquele ano, mais de 1.100 centros de P&D de capital estrangeiro foram estabelecidos nas ZDETs (MOFCOM, 2006).

A taxa de crescimento do PIB das ZDETs, em 2003, foi bastante superior à taxa do PIB chinês: 32,97% e 9,10%, respectivamente (tabela 4.10). Na verdade, as taxas apresentadas pelas ZDETs nacionais foram superiores aos índices apresentados pelo país em todos os indicadores, exceto o IED contratado, para o qual a taxa de crescimento nacional foi superior em cerca de nove pontos percentuais.

A tabela 4.10 mostra que, com exceção do IED (contratado e realizado), todos os demais indicadores apresentaram taxas de crescimento maior nas regiões Central e Ocidental do que na região costeira. Isso, segundo o Ministério do Comércio chinês, seria resultado de iniciativas que vêm sendo implementadas pelo governo com vistas à desconcentração da atividade econômica.

As mais de cem ZDIATs e ZDETs se tornaram as principais forças do desenvolvimento econômico da China e as principais escolhas do investidor estrangeiro, especialmente no setor industrial. Em 2004, essas zonas contribuíram com cerca de 10% do PIB chinês, 17% do valor agregado da produção industrial, 27% das exportações e 30% do IED realizado (TONG, 2005).

As ZDETs têm-se constituído em um importante instrumento para atração de investimentos. Entretanto, alguns problemas relativos ao desenvolvimento dessas zonas são identificados. Primeiro, em razão do grande número de zonas, há forte concorrência entre essas por investimentos estrangeiros limitados, especialmente entre as ZDETs industriais. Muitas foram levadas a oferecer termos de investimento bastante onerosos, como cessão do terreno por valores muito baixos. Segundo, algumas ZDETs estão localizadas em áreas pouco atrativas, o que leva a uma situação na qual o ocupante do terreno não apenas realiza poucos investimentos, como também ocupa largos espaços que poderiam ser utilizados na produção agrícola (FU-CHEN e MARCOTULIO, 2001).

Tabela 4.10 – Indicadores econômicos das zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (ZDETs)

	Cresc. nacion. (%)	49 ZDETs nacionais			33 ZDETs região costeira			16 ZDETs regiões central e ocidental		
(em 100 milhões)	2003	2003	2002	Cresc %	2003	2002	Cresc %	2003	2002	Cresc %
PIB (yuan)	9,10	4.144,35	3.116,67	32,97	3.676,45	2.793,33	31,62	467,91	323,35	44,71
Valor Adicionado Industrial (yuan)	17,00	2.987,51	2.214,79	34,89	2.697,02	2.010,59	34,14	290,49	204,19	42,26
Produção Industrial Total (a preços correntes) (yuan)	27,20	10.663,08	7.880,55	35,31	9.706,34	7.242,28	34,02	956,74	638,27	49,89
Receita com Tributos (yuan)	20,34	608,26	500,86	21,44	558,07	463,81	20,32	50,19	37,06	35,44
Exportações e Importações Totais (USD)	37,10	765,99	536,37	42,81	747,85	524,79	42,50	18,14	11,58	56,73
- Exportações (USD)	34,60	386,70	275,36	40,43	379,11	270,55	40,13	7,59	4,82	57,57
- Importações (USD)	39,90	379,29	261,01	45,32	368,74	254,25	45,03	10,56	6,76	56,13
Investimento Estrangeiro Contratado (USD)	39,03	175,27	134,43	30,38	165,08	124,93	32,14	10,19	9,50	7,23
Investimento Estrangeiro Realizado (USD)	1,44	86,37	60,86	41,92	79,63	56,11	41,93	6,74	4,75	41,77

Fonte: MOFCOM (2006)

4.2.5 Resultados das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)

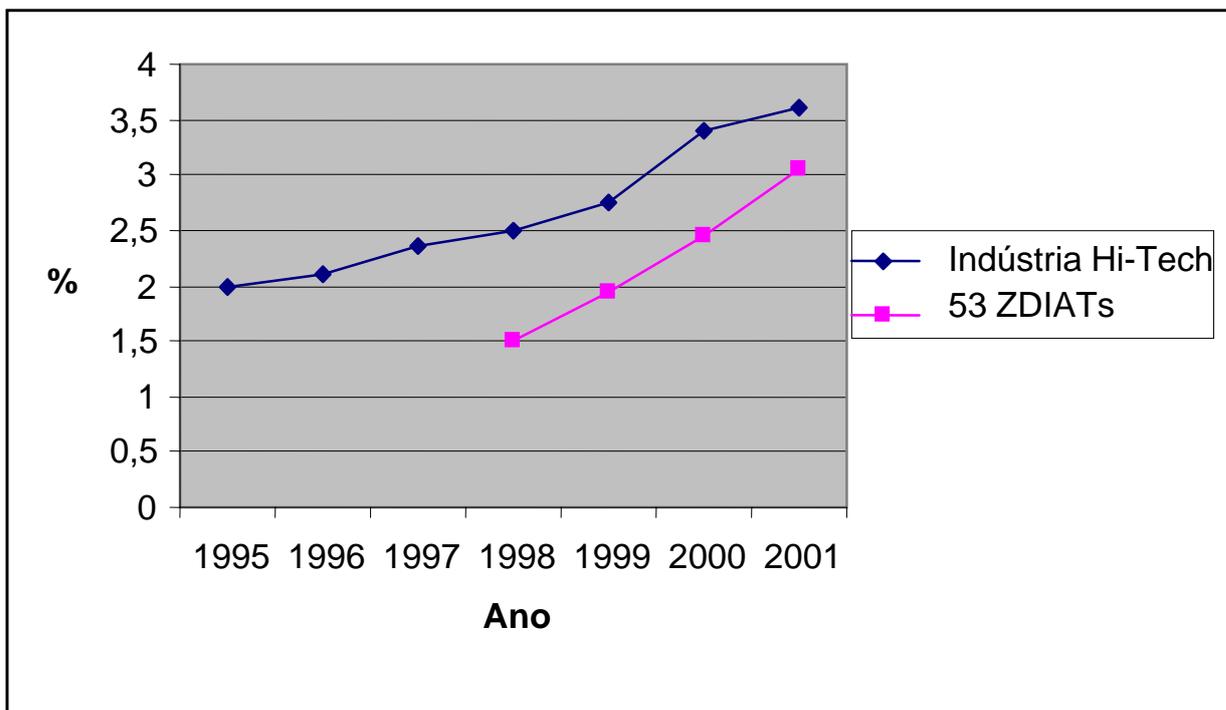
Hu (2005) destaca o surpreendente crescimento que as ZDIATs tiveram nos últimos anos por meio de cotejo de dados de 1992 e 2000. Em seu comparativo, o autor concluiu que: a) no período de oito anos a participação dos parques tecnológicos na produção industrial do município onde estão implantadas partiu de 2% para cerca de um terço do total; b) a produtividade do trabalho quadruplicou; e c) o número de empresas nos parques mais do que triplicou.

Hu (2005) buscou investigar se o rápido crescimento das ZDIATs é uma resposta à política de incentivos oferecida para atração de IED ou resultado de economias externas obtidas com a concentração de empresas de alta tecnologia em parques tecnológicos. O autor concluiu que há *spillovers* consideráveis resultantes do IED recebido nos parques tecnológicos. Nesse sentido, verificou que aumento de 1% em investimentos estrangeiros diretos nas ZDIATs, resultou em crescimento de 1,5% na produtividade do trabalho nos municípios nos quais estão implantadas, entre 1992 e 2000. Quanto à economia de aglomeração, Hu (2005) não identificou relação significativa entre as elevadas taxas de crescimento da produtividade das ZDIATs e a concentração de indústrias ou o tamanho das cidades nas quais as zonas estão implantadas. Da mesma forma, o número de alunos universitários não gerou impacto de longo prazo no crescimento da produtividade apesar de terem sido identificadas externalidades estáticas. Isso permitiu ao autor concluir que base acadêmica local proporciona margem competitiva ao parque tecnológico, entretanto, tal vantagem não parece ser sustentável. Hu (2005) afirma, por fim, que a iniciativa de implementação de parques e as políticas para atração de IED são instrumentos de política fortemente complementares.

Lingji, Ping e Lei (2004) aponta que as ZDIATs possuem um papel de importância crescente para a indústria de alta tecnologia e para a economia chinesas. A área ocupada pelas 53 ZDIATs, ao fim de 2002, era de 549 km², com 28.338 empresas de alta tecnologia instaladas. A receita gerada alcançou 1.532,64 bilhões de yuans, com valor industrial de RMB 1.293,7 bilhões, exportações de US\$ 32,92 bilhões, receita tributária de RMB 76,64 bilhões.

Pelo que pode se observar no gráfico 4.5, a participação da indústria de alta tecnologia no PIB chinês foi visivelmente crescente no período de 1995 a 2001. Por sua vez, a participação das ZDIATs nessa produção de alta tecnologia vem sendo cada vez maior.

Gráfico 4.5 – Participação das Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia e da indústria *hi-tech* no Produto Interno Bruto chinês



Fonte: Lingji, Ping e Lei.(2004)

Em muitas partes da China, as ZDIATs nacionais têm sido as grandes responsáveis pelo dinamismo econômico local. Para exemplificar, Lingji, Ping e Lei (2004) citam o caso da ZDIAT de Zhongguancun, em Beijing, que nos anos de 2001, 2002 e 2003, fez mais de 60% da produção industrial do município. O total de empresas existentes em Zhongguancun era de cerca de 11.340, no fim de 2002. Naquele ano, a receita total da zona alcançou RMB 242 bilhões, o que representa aumento de 20,1% sobre 2001; o valor adicionado foi de RMB 53,7 bilhões, com aumento de 17% e participação de 17,2% do PIB de Beijing. A receita obtida com tributos foi de RMB 11 bilhões, com aumento de 23%. A tabela 4.11 ilustra a importância de outras ZDIATs na atividade econômica dos locais onde estão implantadas:

Tabela 4.11 – Participação de Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico selecionadas no total da produção do município onde estão implantadas.

(Em %)

ZDIAT	Participação
Suzhou	44
Jilin	39
Mianyang	37
Xi'na	30
Shenyang	25

Fonte: o autor, com base em Lingji, Ping e Lei (2004)

4.2.6 Resultados das Zonas de Livre Comércio (ZLC)

O desempenho das 15 Zonas de Livre Comércio (ZLCs) chinesas é bastante variado. Por exemplo, apenas três das ZLCs – Xangai, Shenzhen e Tianjin – são responsáveis por mais de 70% do PIB, 56% dos investimentos e 80% do fluxo de comércio exterior de todas as ZLCs (tabela 4.12).

A validade da utilização das ZLCs têm sido posta à prova com a gradual retirada das quotas para importação de mercadorias e a redução das tarifas de importação para patamares relativamente baixos. Contudo, a acessão da China à OMC não significa o desaparecimento súbito das ZLCs, pois essas zonas se sustentam pela eficiência operacional e rápido desembaraço de mercadorias. As ZLCs possuem vantagens geográficas e bom desempenho no processamento e distribuição de cargas que as credenciam à conversão em centros de distribuição e de comércio na importação e exportação (ENG, 2005).

Tabela 4.12 Zonas de Livre Comércio na China

ZLC	PIB ¹	Corrente de comércio ²	Empresas registradas ³	Empresas estrangeiras registradas ⁴	Investimento estrangeiro total contratado ⁵	Área da ZLC aprovada pelo governo km ²	Área real da ZLC km ²
Waigaoqiao	31,50	20,93	7.054	5.364	3,88	10	8,5
Dalian**	5,33	1,86	3.848	1.536	2,8	9,75	4,60
Tianjin	8,30	3,62	8.152	4.541	7,17	5	3,8
Qingdao	2,50	0,86	2.365	935	1,48	2,54	2,54
Zhangjiagang	3,90	1,90	3.312	373	1,88	4,10	4,10
Lingbo	4,01	1,18	4.586	742	2,20	2,30	2,30
Fuzhou	0,27	0,44	636	419	0,30	1,8	0,8
Xiamen	0,72	1,65	32	19	0,29	5	0,63
Shantou	1,19	0,16	1.103	269	0,34	2,34	2,34
Guangzhou	*	1,56	2.003	592	0,62	2	2
Shenzhen ⁶	15,18	17,90	1.246	1.099	2,23	2,73	2,25
Zhuhai	0,40	0,70	137	106	0,35	3	3
Haikou	0,60	0,02	541	95	0,36	1,93	1,93
Total	73,90	52,78	35.015	14.554	23,90	52,49	38,79

Fonte: UNESCAP (2005)

1 PIB em 2003 (em bilhões de yuan).

2 Em 2003 (em bilhões de US\$).

3 Em 2003.

4 Em 2003.

5 De 1991 a 2003 (em bilhões de US\$).

6 Os dados das três zonas em Shenzhen foram computados conjuntamente.

* Os dados referentes a Guangzhou não puderam ser calculados separadamente. São computadas em conjunto as estatísticas das seguintes zonas: ETDZ Guangzhou, ZDIAT Guangzhou, ZLC Guangzhou e ZPE Guangzhou. Em 2003, o PIB das quatro zonas foi de 42,31 bilhões Yuan.

** O dado da ZLC de Dalian incluem dados da ZPE de Dalian.

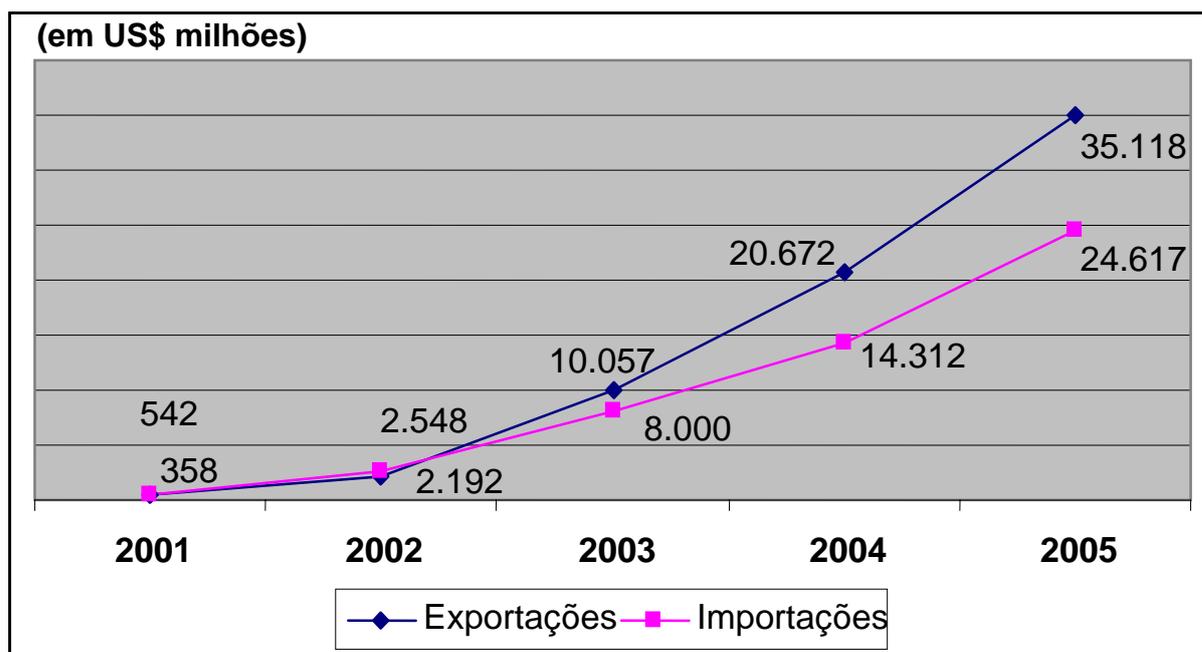
4.2.7 Resultados das Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)

De 2000 a 2005, um total de 827 projetos de investimentos estrangeiros foram implantados nas zonas, perfazendo um total de US\$ 13,6 bilhões investidos. Esses números fazem das ZPEs as zonas de desenvolvimento chinesas com a maior concentração de investimentos e de empresas com produção voltada à exportação, bem como as zonas com as maiores taxas de produção por unidade fabril da China (HKTDC, 2006a)

Até junho de 2006, as ZPEs acumularam uma corrente de comércio de US\$ 157,4 bilhões. Apenas em 2005, o fluxo comercial atingiu 59,7 bilhões de dólares (gráfico 4.6).

O gráfico 4.6 mostra a evolução do comércio exterior nas ZPEs chinesas a partir do efetivo início de operação do regime em 2001. Consta-se que não apenas as operações de exportação e importação apresentam contínuo crescimento, como também o saldo comercial positivo vem se ampliando.

Gráfico 4.6 – Exportações e importações das Zonas de Processamento de Exportações chinesas



Fonte: Administração Geral Aduaneira da China.

Os resultados das ZPEs sob o ponto de vista regional acompanham a tendência observada para as zonas de desenvolvimento chinesas em geral: as ZPEs localizadas na região costeira apresentam resultados muito superiores aos das regiões Central e Ocidental. O fato de a infra-estrutura de transporte ser de crucial importância para o tipo de empresa que se instala em ZPE explica o desempenho superior das zonas situadas na região costeira.

4.3 AS ZONAS SUBNACIONAIS CHINESAS

Conscientes do desejo do Governo Central em atrair investimentos estrangeiros, muitas autoridades de nível local estabeleceram zonas de desenvolvimento próprias, muitas vezes em desacordo com as diretrizes oficiais. A fim de usufruírem de benefícios imediatos, à custa das boas práticas do desenvolvimento regional, muitas zonas locais consumiram os escassos recursos fundiários do país e trouxeram prejuízos ao meio ambiente. Algumas dessas

zonas existiam apenas no papel, sem aprovação oficial e sem a infra-estrutura necessária (ENG, 2005).

Se por um lado o Governo Central estabelecia zonas de desenvolvimento em locais estrategicamente selecionados, as autoridades locais preferiam implantar número recorde de zonas. Como resultado, as 100 zonas que contavam com certificação oficial foram ampliadas, no fim de 1992, para cerca de 8 mil (ENG, 2005).

A China tem se esforçado para eliminar zonas de desenvolvimento que apresentam resultados insatisfatórios. Em 2004, aproximadamente 5 mil parques industriais foram fechados ou forçados a se fundir com outras áreas industriais. Entretanto, as áreas restantes apresentam nível de desenvolvimento bastante variado (TONG, 2005).

Como resultado de ajustes macroeconômicos que vêm sendo conduzidos pelo governo chinês, o modelo de oferta de terrenos a baixo custo está sofrendo reformulações que poderão levar a alterações na política fundiária do país.

4.4 CONFRONTAÇÃO COM A TEORIA

O confronto dos resultados apresentados pelas zonas de desenvolvimento chinesas com o marco teórico do presente trabalho (capítulo 2) mostra que a experiência da China está em harmonia com a da maioria dos países que implantaram ZPEs.

A afirmação de Knoth (2000) de que as zonas especiais podem servir como instrumento de liberalização gradual em países de economia fechada encontra respaldo na experiência chinesa. A introdução das zonas permitiu, principalmente no início do processo de abertura econômica, a convivência de interesses de defensores e de opositores do processo, o que também confirma as observações de Grubel *apud* Knoth (2000).

McIntyre, Narula e Trevino (1996) afirmam que externalidades podem ocorrer, por exemplo, pela transferência de tecnologia de produção obtida por meio de contratos de subcontratação ou de licenciamento estabelecidos entre EMNs e empresas domésticas. Foram identificadas, por meio de entrevistas com autoridades chinesas, a existência de forte

movimento de subcontratação e de licenciamento estabelecido entre empresas de capital estrangeiro e firmas chinesas. A China se tornou centro de produção mundial de muitas marcas internacionais renomadas. As empresas detentoras dessas marcas concentram-se nas atividades de *marketing* e distribuição, enquanto terceirizam a produção para empresas chinesas. As mudanças na legislação dos países desenvolvidos no sentido de facilitar as práticas de *offshoring*, bem como o endurecimento das legislações trabalhistas e ambientais nesses mesmos países, são aspectos levantados por Spinanger (1984) que ajudam a explicar o movimento de terceirização produtiva rumo à China.

Quanto à localização das zonas, Spinanger (1984) identificou a existência de dois padrões distintos. O primeiro diz respeito às zonas implantadas onde havia infra-estrutura mínima e economias de aglomeração. No outro, a escolha incidiria sobre locais remotos e atenderia mais a objetivos de desenvolvimento regional. Parece claro no caso chinês que, à exceção das Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica, nos demais tipos de zonas a escolha da localização obedece ao primeiro critério. Isso, segundo Spinanger (1984), resulta numa maior ligação das empresas nas zonas com o resto da economia, enquanto a localização em áreas remotas prejudica não apenas o desenvolvimento de ligações, como também a própria rentabilidade do empreendimento.

Quanto aos efeitos estáticos e dinâmicos apontados pela literatura, a pesquisa identificou, no caso das zonas chinesas, evidências de efeitos dos dois tipos. Grubel (1982) aponta como efeito estático o aumento do comércio e da especialização. O crescimento constante e notável das exportações originadas das zonas de desenvolvimento chinesas desde o início da implantação das primeiras ZEEs, bem como a liderança de algumas zonas na oferta de itens como eletrônicos e relógios (ZEE de Shenzhen) e serviços financeiros (Nova Área de Pudong) comprovam o efeito das zonas no aumento do comércio e da especialização.

Spinanger (1984) indica como efeito estático o crescimento do fluxo de investimentos estrangeiros diretos. No caso chinês, esse foi um dos efeitos mais visíveis da introdução de políticas de zonas de desenvolvimento. Aumentos constantes dos níveis de IED foram verificados em todos os tipos de zonas de desenvolvimento chinesas das quais foram levantados dados de investimentos.

Em razão das dificuldades inerentes à identificação de efeitos dinâmicos, uma vez que, segundo Spinanger (1984), desses são esperados os maiores e mais duradouros reflexos da industrialização, esta pesquisa apenas logrou êxito em levantar um dos efeitos dinâmicos, citado por Spinanger (1984), qual seja: a existência de ligações (*linkages*) promovidas por meio de transferência de tecnologia. A esse respeito, Ge (1999a) aponta o efeito positivo exercido pelas ZEEs em razão do estabelecimento de parcerias e de subcontratação de empresas localizadas fora das zonas, em outras partes da Província de Guangdong. O autor afirma que a tecnologia incorporada nesses projetos são geralmente avançadas e os fundos associados estabelecidos pelas ZEEs têm ajudado a financiar a atividade tecnológica na Província de Guangdong e no interior da China.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as conclusões desta investigação, propostas de estudos futuros e recomendações relativas à elaboração de políticas públicas com a utilização de zonas de desenvolvimento.

5.1 CONCLUSÕES

Esta seção busca verificar se os objetivos da pesquisa foram alcançados. Nas subseções seguintes cada um dos objetivos específicos é discutido à luz dos resultados observados na investigação e algumas conclusões tecidas a respeito.

5.1.1 Influência do processo evolutivo das zonas de desenvolvimento no mundo na atual configuração das zonas especiais chinesas

A investigação do histórico de implantação das zonas de desenvolvimento na China permitiu verificar que a experiência de países vizinhos – que já faziam uso programas de ZPEs desde a década de 1960 – influenciou a opção da China pela adoção, primeiramente, das Zonas de Desenvolvimento Econômico. As ZEEs, como ficou evidenciado, foram o passo inicial de um processo que culminou com a adoção de nove tipos de zonas, com aplicações e objetivos distintos.

Embora a originalidade chinesa tenha sido evidenciada pela aplicação do instrumento com o objetivo de introduzir práticas de economia de mercado em uma economia fechada, a investigação demonstrou que, em muitos casos, a China utilizou modelos de zonas existentes em outros países procurando adaptá-los às condições específicas da economia e sociedade chinesas. Exemplos disso são as Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia, que têm como referência parques tecnológicos existentes em países como França, Estados Unidos e Japão; as Zonas de Livre Comércio, semelhantes em características e objetivos às zonas de mesmo nome dos Estados Unidos; e as Zonas de Processamento de Exportações, homólogas às zonas existentes em diversos países que têm como objetivo precípua atrair investimentos com foco nas exportações.

5.1.2 Diferentes tipos de regimes de zonas de desenvolvimento na China

Foi possível verificar que a criação dos diferentes tipos de zonas atendeu a necessidades específicas de políticas públicas. Conforme visto na tabela 4.1, a China estabeleceu desde o início do seu processo de abertura econômica, em 1978, nove tipos de zonas de desenvolvimento, em nível nacional.

A introdução de diferentes tipos de zonas de desenvolvimento permitiu à China alcançar objetivos diversos, tais como: ampliação de exportações, atração de investimentos estrangeiros diretos, desenvolvimento e aquisição de tecnologia e execução de projetos estratégicos de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, a implementação das medidas liberalizantes de forma gradual e em áreas definidas possibilitou ao país conciliar interesses de grupos favoráveis e contra o processo de abertura.

O quadro 5.1 explicita semelhanças e diferenças entre os principais tipos de zonas de desenvolvimento chinesas, bem como entre essas e as ZPEs tradicionais. As NAs, ZFCEs, ZITs e ZTs não estão contempladas no quadro 5.1 em razão de não ter sido possível obter dados suficientes que permitissem comparação em alguns dos quesitos estipulados, ou mesmo em decorrência do caráter bastante específico das Zonas de Turismo no que se refere a objetivos, o que tornaria inadequado o cotejo direto com as demais zonas.

5.1.3 Objetivos para os quais foram criadas as zonas de desenvolvimento chinesas

A China não foi pioneira na implantação das zonas de desenvolvimento econômico. Ainda no final da década de 1950 e início dos anos 1960, países como Irlanda, Taiwan e Índia deram início à utilização das zonas de processamento de exportações como instrumento de atração de IED e promoção de exportações. Posteriormente, o modelo passaria a ser adotado – com variações de incentivos, dimensões e propósitos – por mais de cem países. Os chineses, contudo, de forma paulatina, incorporaram aspectos das diversas experiências internacionais na elaboração de seus diferentes tipos de zonas de desenvolvimento.

Quadro 5.1 Comparação entre os principais tipos de zonas de desenvolvimento da China

	ZPEs Tradicionais (outros países)	ZEE	ZDET	ZDIAT	ZLC	ZPE
Objetivos Estratégicos						
- Atração de IED	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Ênfase no Trein. Gerencial/Capacitação de Trabalhadores	Não usual	Sim	Sim	Sim	Não usual	Não usual
- Transferência Tecnológica	Algumas vezes	Sim	Sim	Sim	Algumas vezes	Algumas vezes
- Geração de Emprego	Importante	Sim	Sim	Sim	Sim	Importante
- Objetivos Sócio-políticos	Não usual	Sim	Sim	Não usual	Não usual	Não usual
Financeiro/Legal						
- Flexibilização dos Direitos Aduaneiros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Menores Restrições à Remessa de Lucros	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Menor Tributação sobre a Empresa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Isenções Tributárias	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Orientação para Exportação	Sim	Não totalmente	Sim	Não totalmente	Não totalmente	Sim
- Acesso ao mercado doméstico	Algumas vezes	Restrito	Sim	Sim	Não é prioridade	Não é prioridade
Planejamento/Geográfico						
- Dimensões da Zona	Em geral, pequena	Grande	Média	Média	Pequena	Pequena
- Delimitação da Zona	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Restrição à Movimentação de Mercadorias e de Fatores	Normalmente	Normalmente	Sim	Sim	Sim	Sim
- Controle/Administração da Zona Pelo Governo Central	Normalmente	Não	Diversos níveis	Diversos Níveis	Sim	Sim
- Planejamento/Delimitação da área da Zona	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Objetivos de Desenvolvimento Regional	Algumas Vezes	Sim	Também	Também	Não	Também
Elaboração do autor, com base em dados da pesquisa						

Alguns objetivos são comuns a vários tipos de zonas de desenvolvimento da China. Entretanto, cada programa específico possui um propósito peculiar que justificou a decisão de sua criação. O quadro 5.2 apresenta os diferentes tipos de zonas de desenvolvimento chinesas, de nível nacional, identificados pela pesquisa e destaca o objetivo principal pretendido com o estabelecimento de cada uma delas.

Quadro 5.2 Diferentes tipos de zonas de desenvolvimento chinesas e principais objetivos para sua criação

Tipo de zona	Objetivo principal
Zonas Econômicas Especiais (ZEE)	Introdução de práticas de economia de mercado
Novas Áreas (NA)	Aprofundamento do objetivo de introduzir práticas de economia de mercado
Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)	Difusão das práticas de economia de mercado em todas as províncias chinesas
Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)	Desenvolvimento tecnológico
Zonas de Livre Comércio (ZLC)	Otimização logística
Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)	Aumento de exportações
Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica (ZFCE)	Desenvolvimento de regiões fronteiriças
Zonas de Investimento Taiwanês (ZIT)	Aproximação econômica com Taiwan e atração de investimentos taiwaneses
Zonas de Turismo (ZT)	Desenvolvimento de atividades relacionadas à economia do turismo

A validade da utilização das zonas com o objetivo de desenvolvimento regional não pôde ser averiguada no caso chinês, uma vez que a estratégia de desenvolvimento do país com início pelas áreas mais desenvolvidas (região costeira) surgiu de forma deliberada no planejamento exercido pelas autoridades chinesas. A recém-introduzida “Política de

Desenvolvimento do Oeste da China” ainda não produziu resultados que permitam verificar a efetividade do instrumento para promoção de áreas menos desenvolvidas.

5.1.4 Semelhanças e diferenças entre os objetivos estabelecidos para os diferentes tipos de zonas de desenvolvimento chinesas

Os resultados da pesquisa permitem concluir que o objetivo de atração de investimentos estrangeiros está presente na totalidade dos tipos de zonas de desenvolvimento existentes na China. O sucesso das pioneiras ZEEs permitiu que fossem quebradas resistências ao capital estrangeiro que ainda existiam por parte de opositoristas do processo de abertura iniciado em 1978. Dessa forma, as legislações que regem o funcionamento das zonas chinesas, nas diferentes esferas de governo, contêm dispositivos amplamente favoráveis ao investimento externo.

A facilitação das atividades de comércio exterior é outra clara preocupação do governo chinês na elaboração de grande parte dos regimes de zonas. A priorização das exportações é refletida em medidas de isenção tributária, redução da burocracia e oferta de infra-estrutura adequada ao desenvolvimento daquela atividade. De fato, conforme evidenciado pela pesquisa, embora o mercado interno chinês seja bastante atrativo, as exportações são o foco das empresas industriais que se instalam nas zonas de desenvolvimento.

Objetivos mais específicos puderam ser observados com a introdução das Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica, Zonas de Investimento Taiwanês e Zonas de Turismo. A criação das ZFCEs levou em conta o interesse de desenvolvimento regional e de bom relacionamento com países limítrofes. As ZITs, localizadas na província de Fujian, representam o interesse do governo chinês em buscar aproximação com Taiwan, a exemplo do que se buscou com a introdução ZEEs em regiões limítrofes a Hong Kong e Macau, em período que antecedia a devolução de soberania das duas regiões por parte do Reino Unido e de Portugal. As Zonas de Turismo são singulares em razão da atividade principal nelas desenvolvidas ser não industrial, não gerando, portanto, bens a serem comercializados no exterior.

5.1.5 Instrumentos de avaliação para verificação de alcance de objetivos de programas de zonas de desenvolvimento

A pesquisa permitiu a identificação de dois tipos de efeitos das zonas de processamento de exportação apontados pela literatura: estáticos e dinâmicos. Os instrumentos para mensuração de tais efeitos foram também sugeridos pela literatura. Assim, para verificação dos efeitos estáticos, foram utilizados indicadores econômicos como: Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), Produto Interno Bruto (PIB), exportações e importações, bem como empregos gerados. Efeitos dinâmicos, embora não possam ser medidos de forma direta, puderam ser verificados por meio das entrevistas realizadas e da bibliografia consultada.

5.1.6 Considerações finais

Após análise do exposto anteriormente, é possível concluir que esta investigação alcançou o objetivo geral de identificar de que forma e em que medida a utilização das zonas de desenvolvimento tem contribuído para o alcance de objetivos específicos de políticas públicas.

5.2 RECOMENDAÇÕES

As recomendações propostas nesta seção são de duas ordens: recomendações práticas ao setor público brasileiro e recomendações de estudos futuros.

5.2.1 Recomendações Práticas

A China é o país no qual zonas de desenvolvimento econômico mais se amplificaram. O processo evolutivo e a diversidade dos programas chineses mostram que a flexibilidade das autoridades econômicas para implementar mecanismos diferenciados, com vistas a atender a necessidades específicas de políticas públicas, proporcionou as condições para apresentação de elevados índices de crescimento econômico do país desde o início do processo de abertura, em 1978. A experiência chinesa pode oferecer lições importantes a outros países em

desenvolvimento, em especial ao Brasil – país possuidor de legislação específica de regimes de ZPEs, mas que ainda não conseguiu implementá-la.

A flexibilidade das autoridades chinesas para atender às necessidades dos investidores – como ficou demonstrado pela criação de diversos tipos de zonas de desenvolvimento – resultou em atração de volume expressivo de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) para o país. Dificilmente, no Brasil se encontrariam as condições políticas necessárias à implementação de programas diversos, simultâneos, de zonas de desenvolvimento, como ocorreu no território chinês. Entretanto, as experiências bem sucedidas da China e de diversos outros países em desenvolvimento que introduziram regimes de zonas indicam que o Brasil não deveria abrir mão, ao menos de forma tentativa, de instrumento que tende a eliminar ou reduzir deficiências estruturais nos campos administrativo, tributário e cambial.

O maior conhecimento das autoridades brasileiras acerca dos instrumentos de atração de investimentos utilizados por países concorrentes permitirá elaboração de políticas mais adequadas para esse fim, principalmente tendo em vista o reduzido volume de IED atraído pelo Brasil nos últimos anos, quando comparados aos números registrados por outros países emergentes.

A autonomia com que contam as províncias e os governos municipais na China para introduzirem políticas próprias de incentivo ao investimento, ao mesmo tempo em que amplia as opções de sítios de investimento, pode implicar desperdício de recursos escassos como terrenos e infra-estrutura. A implementação da política de saneamento de zonas ineficientes que vem sendo implementada pelo Governo Central busca manter a ineficiência das zonas subnacionais em níveis controláveis.

A experiência chinesa demonstra que a criação de zonas de desenvolvimento deve se dar de forma criteriosa. O fenômeno observado de crescimento exagerado na China do número de zonas de nível regional e local sugere a outros países em desenvolvimento o estabelecimento de controle da criação de zonas ao nível dos governos centrais. Tal procedimento não apenas aumentaria a eficácia do instrumento pela introdução de incentivos tributários de maior alcance e pela flexibilização de exigências administrativas aplicadas pelo governo central – que no caso brasileiro são os mais significativos – como também permitiria a utilização das zonas em uma lógica de desenvolvimento com perspectiva mais ampla.

Os compromissos assumidos pela China em seu processo de acesso à OMC não determinavam o fim da aplicação do regime de zonas ou a retirada dos incentivos em vigor. A criação da Nova Área de Binhai recentemente, bem como o crescimento do número de zonas de nível nacional verificado no período posterior à entrada da China na OMC, parecem indicar que o país pretende continuar o uso de um mecanismo que tem sido estratégico para seu desenvolvimento econômico. Tampouco há registro na OMC de ações de questionamento do enquadramento dos regimes de zonas de desenvolvimento da China, ou de outros países, às regras da entidade. Esses fatos permitem concluir que as regras da OMC não deveriam ser utilizadas – como muitas vezes é feito no Brasil – para justificar a não implementação de mecanismos de zonas de desenvolvimento.

5.2.2 Recomendações de estudos futuros

Considerando o grande crescimento do fenômeno das zonas de desenvolvimento no mundo, bem como a potencial aplicabilidade do instrumento no Brasil, recomenda-se sejam realizados estudos acerca dos fatores de sucesso ou de revés de programas de zonas de desenvolvimento implantados em outros países.

Embora os modelos chineses de zonas sejam bastante diversos quanto a objetivos, incentivos e abrangência regional, sugere-se ampliar o número de países pesquisados de forma a verificar o impacto das zonas de desenvolvimento em nações com realidades econômicas e sociais distintas.

Tendo em vista o crescente interesse que o desempenho econômico dos principais países emergentes – China, Brasil, Rússia e Índia – vem despertando tanto no meio acadêmico quanto na imprensa, seria positiva a realização de estudo comparativo do desempenho desses países com a utilização de regimes de zonas de desenvolvimento.

6 REFERÊNCIAS

A CITY OF BOLD REFORMS. *China Daily*. Beijing, 8 jun. 2006. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2006-06/08/content_611264.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BAISSAC, C. A critique of cost-benefit analysis in the evaluation of export processing zones. *In: WEPZA ROUND TABLE ON EPZs*. 2., 1996, Viena. Disponível em: <<http://www.wepza.org/article2.html>>

BANCO MUNDIAL (BIRD). *Export Processing Zones*. Washington: World Bank, 1992.

BHARDWAJ, R. China's Economic Reform: The Role and Significance of SEZs. *Strategic Analysis*, Nova Deli, vol. 15, n. 11, p. 1089-1126, 1993.

BASILE, A.; GERMIDIS, D. *Investing in Free Export Processing Zones*. Development Center Studies of OECD. Paris, 1984.

BBC,. Desenvolvido pela BBC Co. Apresenta conteúdo de notícias e informações 2006.

Disponível em:

<http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/pop_ups/quick_guides/05/asia_pac_china0s_economic_reform/html/2.stm>. Acesso em: 11 ago 2006.

BEULE, F.; BULCKE, D. *Upgrading China's Competitiveness: From Special Economic Zones to Science Technology Clusters*. Antuérpia: University of Antwerp, 2005.

BOOKRAGS. Guia de estudos em inglês que apresenta textos sobre diversos temas. Desenvolvido pela BookRags, Inc.

Disponível em: <<http://www.bookrags.com/history/worldhistory/development-zoneschina-ema-02/>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

BRAGA, H. *As zonas de processamento de exportação: teoria, experiência internacional e importância para o desenvolvimento econômico do Brasil*. ABRAZPE, Rio de Janeiro, 1999, 20 p.

CHINA ASSOCIATION OF DEVELOPMENT ZONES (CADZ). Apresenta informações sobre as zonas de desenvolvimento da China. Disponível em: <<http://www.cadz.org.cn/en/>>. Acesso em: 30 jul. 2006.

CHEN, X. The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. *International Journal of Urban and Regional Research*. Reino Unido, v. 19, p. 593-621, dez. 1995.

CHEONG, C. CHING, H. *Handbook on China's WTO Accession and Its Impacts*. Cingapura: World Scientific, 2005.

CHINA. Site institucional que fornece informações gerais sobre a China. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/SPORT-c/75897.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2006.

CHINA KNOWLEDGE. *Building a successful plant in China*. Cingapura: China Knowledge Press, 2005.

CHO, S.; TUNG, S. Investment Incentive Zones and Regional tax Incentive Policy in the People's Republic of China. *The International Tax Journal*. Nova York, v. 24, n. 4, p. 81-91, Fall 1998.

CHUNG, J. *Cities in China*. Oxford: Routledge, 1999.

CLING, J.; LETILLY, G. Export Processing Zones: A threatened Instrument for Global Economy Insertion? *Développement et Insertion Internationale*. Paris. Document de Travail DT/2001/17. 2001.

DABOUR, N. Free Trade Zones in the Aftermath of the Uruguay Round: Experience of Selected OIC Member Countries. *Journal of Economic Cooperation*. Ankara, v. 20, n. 4, p. 1-33, 1999.

DÉMURGER, S.; SACHS, J.; WOO, W. Explaining Unequal Distribution of Economic Growth among China Provinces: Geography or Policy? *In: Urbanization and Social Welfare in China*. London: Ashgate Publishing, 2004.

DEVEREUX, J.; CHEN, L. Export Zones and Welfare: Another Look. *Oxford Economic Papers*. Oxford, v. 47, n. 4, p. 704-713, 1995.

DICKEN, P. *Global Shift – Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nova York: The Guilford Press, 2003.

DRENTH, P. *Handbook of Work and Organizational Psychology*. London: John Wiley and Sons, 1984.

EDEPZ. *The Establishment & Development of Export Processing Zones in Republic of China* (em chinês). Taiwan: EPZ's Administration, 1987.

ENG, J. *China Investment Environment & Strategies*. Nova York: iUniverse, 2005.

FIROZ, N.; MURRAY H. Foreign Investment Opportunities and Customs Laws in China's Special Economic Zones. *International Journal of Management*. Poole, vol. 20, nº 1, p. 109-122, 2003.

FOSTER, T. An Evolving Role for the World's Free-Trade Zones. *Global Logistics & Supply Chain Strategies*, Nova York, maio 2003. Disponível em:
<<http://www.supplychainbrain.com/archives/05.03.ftz.htm?adcode=40>> Acesso em: 30 jul. 2005.

FU-CHEN, L.; MARCOTULIO, P. *Globalization and the Sustainability of Cities in the Asia Pacific Region*. Tóquio: United Nations University Press, 2001.

FUNG, K.; IIZAKA, H.; LIN, C.; SIU A. *An Econometric Estimation of Locational Choices of Foreign Direct Investment: The Case of Hong Kong and U.S Firms in China*. *In: Critical Issues in China's Growth and Development*. London: Ashgate Publishing, 2005.

FURBY, M. Evaluating the Malaysian Export Processing Zones - with Special Focus on the Electronic Industry. 2005. 44 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – School of Economics and Management, Lund University, Lund.

GE, W. *Special Economic Zones and the Economic Transition in China*. Cingapura: World Scientific, 1999(a)

_____. Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization. *World Development*. Reino Unido, V. 27, n. 7, p. 1267-1285, 1999(b).

GRUBEL, H., Towards a Theory of Free Economic Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 118, p. 39-61, 1982.

_____. Free Economic Zones: Good or Bad. *Aussenwirtschaft*, vol. 39, n. 1/2, p.43-56, 1984

GONZALEZ RÍO, M. J. *Metodologia de la Investigación Social. Técnicas de Recolección de Datos*. Alicante: Editorial Aguaclara, 1997.

GRAHAM, E. M. Do Export Processing Zones Attract FDI and Its Benefits: The Experience from China. *International Economics and Economic Policy*. Berlim, vol. 1, n. 1, p. 87-103, 2004.

GUANGWEN, M. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*. 2003, 218 f. Tese (Doutorado de Ciências Naturais) – Faculdade de Ciências Naturais e Matemática da Universidade de Heidelberg, Heidelberg, Alemanha.

_____. Experiences and Prospects of China's Free Economic Zones after 20 Years. *Chinese Business Review*. Nova York, vol. 4, n. 9, p. 29-40, 2005.

HAMADA, K. An Economic Analysis of the Duty-Free Zone. *Journal of International Economics*, Amsterdam, v. 4, n. 3, p. 225-241, 1974.

HKTDC – Hong Kong Trade Development Council. Site institucional. Disponível em: <http://previewmarketinfo.tdctrade.com/content.aspx?data=china_content_en&src=CN_LawReg&contentid=517756>. Acesso em: 19 set 2006.

HU, A. Technology Parks and Regional Economic Growth in China. National University of Singapore – Department of Economics. Cingapura.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO) / UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC). *Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones*. Genebra: International Labour Office, 1988.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs)*. Documento nº GB 286/ESP/3. Genebra: International Labour Office, 2003.

JAYANTHAKUMARAN, K. An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries. Wollongong: University of Wollongong. Working Paper Series, 2002.

_____. Benefit-Cost Appraisals of Export Processing Zones: A Survey of the Literature. *Development Policy Review*. Oxford, v. 21, n. 1, p. 51-65, Jan. 2003.

JENKINS, M *et al.* *Export Processing Zones in Central America*. Boston: Harvard Institute for International Development, 1998.

JOHANSSON, H. The Economics of Export Processing Zones Revisited. *Development Policy Review*. Oxford, V. 12, n. 4, p. 387-402, dez. 1994.

JUSSAWALLA M.; TAYLOR, R.; PAI, S. Lessons of Investment in Technology Parks and Their Role in Bridging the Digital Divide. *In: NEXT GENERATION COMMUNICATIONS COUNCIL: MAKING IT WORK*, Honolulu, Hawaii, 2002.

KNOTH, C. *Special Economic Zones and Economic Transformation: The Case of the People's Republic of China*. 2000. Tese Doutorado em Economia, Universidade de Konstanz, Konstanz.

KOKKO, A. *Foreign Direct Investment, Host Country Characteristics and Spillovers*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 1992.

KOTLER, P.; JATUSRIPITAK, S.; MAESINCEE, S. *O Marketing das Nações: Uma Abordagem Estratégica para Construir as Riquezas Nacionais*. São Paulo: Futura, 1997.

KUSAGO T., TZANNATOS, Z. *Export Processing Zones: A Review in Need of Update*. Social Protection Group – World Bank. Washington, DC. SP Discussion Paper nº 9802, Janeiro, 1998.

LINGJI, L.; PING, H.; LEI, Z. *Roles, Models and Development Trends of High-tech Industrial Development Zones in China*. *International Journal of Technology Management*. Genebra, v. 28, n. 3-6, p. 633-645, 2004.

MADANI, D. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. Washington: World Bank, Aug. 1999.

McINTYRE, J; NARULA, R.; TREVINO, L. *The Role of Export Processing Zones for Host Countries and Multinationals: A Mutually Beneficial Relationship?* *The International Trade Journal*. Laredo: v. 10, n 4, Winter 1996.

MILES, M.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative Data Analysis*. Estados Unidos: Sage Publications, 1994.

Ministério do Comércio da República Popular da China (MOFCOM). Site institucional. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/>>. Acesso em: 2 set. 2006.

MOREIRA, I. *Zonas de exportação não saem do papel*. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 jan. 2006. Especial. Caderno A. p.12.

NEGRETE, A. **Zonas de Processamento de Exportações como Política Industrial: A Experiência Internacional**. 2005. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). **Incentives and Free Zones in the Mena Region: A Preliminary Stocktaking**. Paris: OECD, 2005.

_____. Site institucional da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6271>> Acesso em: 20 set. 2006.

OTA, T. The Role of Special Economic Zones in China's Economic Development as Compared with Asian Export Processing Zones: 1979-1995. Asia in Extenso, 2003. Disponível em: <<http://www.iae.univ-poitiers.fr/EURO-ASIE/Docs/Asia-in-Extenso-Ota-mars2003.pdf>>

PARK, J.; PAK C. *The Special Economic Zones of China and Their Impact on Its Economic Development*. Westport: Praeger/Greenwood, 1997.

PEARSON, M. *Joint Ventures in the People's Republic of China*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

RADELET, S. *Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth*. Harvard Institute for International Development (CAER). Cambridge, MA., nov. 1999, Discussion Paper n. 43.

RAMIREZ, R. Una Lección que Aprender para América Latina: Las Zonas de Desarrollo Económico de China com Mecanismo para la Lucha Contra la Pobreza. In: IX Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas. Baía Blanca: Comité de Zonas Francas de las Américas, 1994.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SADNI-JALLAB, M.; BLANCO DE ARMAS, E. *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: The Case of México*. Toronto, 2002. 24 p.

SCHWEINBERGER, A. Special Economic Zones and Quotas on Imported Intermediate Goods: a Policy Proposal. *Oxford Economic Papers*. Oxford, v. 55, n. 4, p. 696-715, 2003.

SINCLAIR, R. *Export Processing Zones: An Ingredient for Successful Liberalization*. Syracuse University – Departamento de Economia. Nova York, maio, 2001.

SIT, V. China's Export-Oriented Open Areas: The Export Processing Zone Concept. *Asian Survey*. Berkeley, v. 28, n. 6, p. 661-675, 1988.

SPINANGER, D. Objectives and Impact of Economic Activity Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 120, n. 1, p. 64-89, 1984.

SCHWELLNUS, C. *Export Processing Zones: economic effects and poverty impact*. Asian Development Bank. Manila, ago. 2003.

TAHIR, J. An assessment of Free Economic Zones (FEZs) in arab countries: performance and main Features. *Journal of Development and Economic Policies*. Kuwait, vol. 2, nº 1, p. 1-45, dez. 1999.

TONG, T. *China's Industrial Parks, the Vehicles of China's Growth*. China Knowledge, 26 set. 2005

TORCH. Site institucional do Programa Torch do governo chinês. Disponível em: <<http://www.chinatorch.gov.cn/eng/index.htm>>. Acesso em: 5 ago. 2006.

TYLER, W.; NEGRETE, A. Economic Growth and Export Processing Zones: An Empirical Analysis. Preliminary Version. março, 2006.

TZENG, F. The Political Economy of China's Coastal Development Strategy. *Asian Survey*. Berkeley, vol. 31, n. 3, p. 270-284, 1991.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Export Processing Zones: Role of Foreign Direct Investment and Developmental Impact*. Geneva: Unctad, 1993.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (UNESCAP) / KOREA MARITIME INSTITUTE. *Free Trade Zone and Port Hinterland Development*. Bangkok: United Nations Publications, 2005.

WALTON, J. Zoning In. *The China Business Review*. Washington, vol. 30, n. 5, p.24-29, 2003.

WANG, M.; MENG, X. Building Nests to Attract Birds: China's Hi-tech Zones and Their Impacts on Transition from Low-skill to High-value Added Process. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE ASSOCIATION FOR CHINESE ECONOMICS STUDIES AUSTRALIA (ACESA). 15., 2003, Melbourne.

WARR, P. Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing. *The World Bank Research Observer*. Washington, v. 4, n.1, p. 65-88, jan. 1989a.

_____. Export Processing Zones and Trade Policy. *Finance & Development*. Washington, v. 26, n. 2, p. 34-36, jun. 1989b.

WIKIPEDIA, 2006a. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. Apresenta conteúdo enciclopédico. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Special_economic_zones>. Acesso em: 16 Ago 2006.

_____. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. Apresenta conteúdo enciclopédico. 2006b. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Divis%C3%B5es_pol%C3%ADticas_da_China> Acesso em: 11 ago 2006.

WITHERSPOON, J. C. Foreign Trade Zones Subzones: Innovative Assistance to Existing Business in a Global Economy. *Economic Development Review*. Rosemont, v. 14, n. 3, p. 65-66, Summer 1996.

WONG, K.; CHU, D. K. Y. Export Processing Zones and Special Economic Zones as Generators of Economic Development: The Asian Experience. *Geografiska Annaler*, Suécia, v. 66, n. 1, p. 1-16, 1984.

WONNACOTT, P. *et. al. Economia*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

YANG, D. *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*. Oxford: Routledge, 1997.

YIN, R. K. *Estudo de Caso*. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YING, Z. *The Role of Export Processing Zones in East Asian Development: South Korea, Taiwan, China e Tailândia*. 1992. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia, Universidade de Melbourne, Melbourne.

ZHANG, W. The Adjustment of Economic Structure and Guangdong's Economic Growth: Past Success and Future Challenges. *In: China's Economic Powerhouse Reform in Guangdong Province*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2003.

ZHANG, S.; GAO, X. *Ten Big Systems: The basic Framework of Shenzhen Socialist Market Economic System*. Shenzhen: Haitan Press (em chinês), 1997.

ANEXOS

Anexo A

Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT) da China

- (01) Zhongguancun Science & Technology Park
- (02) Wuhan Donghu New Technology Development Zone
- (03) Nanjing High and New Technology Industry Development Zone
- (04) Shenyang High and New Technology Industry Development Zone
- (05) Tianjin New Technology Industry Park
- (06) Xi'an High and New Technology Industry Development Zone
- (07) Chengdu High and New Technology Industry Development Zone
- (08) Weihai Torch High Technology Industry Development Zone
- (09) Zhongshan Torch High Technology Industry Development Zone
- (10) Changchun High and New Technology Industry Development Zone
- (11) Haerbin High and New Technology Industry Development Zone
- (12) Changsha High and New Technology Industry Development Zone
- (13) Fuzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (14) Guangzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (15) Hefei High and New Technology Industry Development Zone
- (16) Chongqing High and New Technology Industry Development Zone
- (17) Hangzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (18) Guilin High and New Technology Industry Development Zone
- (19) Zhengzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (20) Lanzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (21) Shijiazhuang High and New Technology Industry Development Zone
- (22) Jinan High and New Technology Industry Development Zone
- (23) Shanghai High and New Technology Industry Development Zone
- (24) Dalian High and New Technology Industry Park
- (25) Shenzhen High and New Technology Industry Development Zone
- (26) Xiamen Torch High Technology Industry Development Zone
- (27) Haikou High and New Technology Industry Development Zone
- (28) Suzhou High and New Technology Industry Development Zone

- (29) Wuxi High and New Technology Industry Development Zone
- (30) Changzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (31) Foshan High and New Technology Industry Development Zone
- (32) Huizhou High and New Technology Industry Development Zone
- (33) Zhuhai High and New Technology Industry Development Zone
- (34) Qingdao High and New Technology Industry Development Zone
- (35) Weifang High and New Technology Industry Development Zone
- (36) Zibo High and New Technology Industry Development Zone
- (37) Kunming High and New Technology Industry Development Zone
- (38) Guiyang High and New Technology Industry Development Zone
- (39) Nanchang High and New Technology Industry Development Zone
- (40) Taiyuan High and New Technology Industry Development Zone
- (41) Nanning High and New Technology Industry Development Zone
- (42) Urumqi High and New Technology Industry Development Zone
- (43) Baotou Bare Earth High Technology Industry Development Zone
- (44) Xiangfan High and New Technology Industry Development Zone
- (45) Zhuzhou High and New Technology Industry Development Zone
- (46) Luoyang High and New Technology Industry Development Zone
- (47) Daqing High and New Technology Industry Development Zone
- (48) Baoji High and New Technology Industry Development Zone
- (49) Jilin High and New Technology Industry Development Zone
- (50) Mianyang High and New Technology Industry Development Zone
- (51) Baoding High and New Technology Industry Development Zone
- (52) Anshan High and New Technology Industry Development Zone
- (53) Yangling Agri-tech Demonstration Zone

Fonte: <<http://www.chinatorch.gov.cn/eng/ejym/Park.htm>>

ANEXO B

Quadro 1.B

Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) na China	
1. Dalian	29. Huhhot
2. Yantai	30. Shanghai Minhang
3. Shuzou	31. Lienyungang
4. Xiamen	32. Qingdao
5. Chengdu	33. North Sea
6. Shanghai Jinqiao	34. Jiangsu Wu
7. Yunnan Kumming	35. Jiangsu Changshu
8. Zhengzhou	36. Jiangxi Jiujiang
9. Wuxi	37. Zhejiang Cixi
10. Xi'an	38. Fujian Quanzhou
11. Shanghai Caohejing	39. Beijing
12. Zhenjiang	40. Elder Brother Mountain
13. Jinan	41. Hangzhou
14. Jiaxing	42. Wuhan
15. Jiangsu Changzhou	43. Hunchun
16. Jiangsu Yangchow	44. Guangdong Huizhou
17. Liaoning Shenyang	45. Chongqing
18. Hunan Chenzhou	46. Wuhu
19. Fujian Fuqing	47. Nantong
20. Tianjin	48. Shanghai Qingpu
21. Weihai	49. Nanjing
22. Shanghai Songjiang	50. Suzhou
23. Guangzhou	51. Shenyang
24. Shenzhen	52. Urumqi
25. Guangdong Nansha	53. Jiangsu Wu River
26. Golden Bridge	54. Sichuan Mianyang
27. Ningbo	55. Hebei Langfang
28. Quinhangdao	56. Fujian Fuzhou

Fonte: CADZ (2006).

Políticas de tributação referentes a empresas de capital estrangeiro e empresas estrangeiras nas zonas de desenvolvimento da China

Políticas	Tratamento geral	Zonas Econômicas Especiais	Outras zonas de desenvolvimento nacionais				Cidades e áreas abertas (incluindo aquelas ao longo de rios e costa marítima; do interior e fronteiriças; e zonas de desenvolvimento provinciais)		
			Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Zonas Industriais de Alta Tecnologia	Zonas de Livre Comércio	Zonas de Cooperação Econômica Transfronteiriça			
Imposto de Renda da Empresa	1. Empresas produtivas	30%	15%	15%	15%	15%	15%	24%	
	2. Empresas não produtivas.	30%	15%	30%	30%	30%	30%	30%	
	Projetos intensivos em tecnologia e conhecimento e centro de desenvolvimento tecnológico; projetos de investimento de longo prazo	30%	15%	15%	15%	15%	*	-15%	15% incluindo-se projetos industriais, encorajados pelo governo, na região do Oriente Médio.
	Empresas orientadas à exportação com valor anual exportado igual ou maior a 70% do valor da produção no ano após o término do período da isenção/redução de impostos.	15%	10%	10%	10%	10%	12%	12%	
	Instituições financeiras com capital estrangeiro, acima de US\$ 10 milhões e período de operação de 10 anos ou mais.	30%	15%	15% (aprovado pelo Conselho Estatal; incluindo Shanghai Pudong).					
	Projetos referentes a energia, transporte, portos ou projetos fomentados pelo governo.	15% (incluindo-se as empresas engajadas em construção de infra-estrutura em Shanghai Pudong).							

As seguintes políticas aplicam-se a todas as zonas, caso não esteja especificado.

Imposto de renda Pré-retirada	1. Lucros derivados de juros, bônus de ações, aluguéis, taxas de direitos autorais e outros ganhos de diversas zonas, caso empresários estrangeiros não estabeleçam quaisquer organizações no território chinês (exceto as isenções de acordo com a legislação)	10% de 1º de Janeiro 2001
	2. Para os que promovem tecnologia avançada ou condições preferenciais	Concedida isenção por meio de aprovação do conselho estatal ou a uma taxa menor que 10% pelo governo local
	3. Lucros derivados de empresas de capital estrangeiro	Isento
	1. Empresa produtiva, empresas de alta tecnologia ou centros de desenvolvimento tecnológicos	Isenção no primeiro e no o segundo ano e redução à metade do terceiro ao quinto ano.
Período de Redução de Isenção do Imposto de Renda das empresas. (O período de operação é acima de 10 anos, iniciando do ano no qual as empresas realizam lucros)	2. Empresas recém-estabelecidas, utilizando transporte, energia elétrica, conservação aquífera, serviço postal, transmissão televisiva, etc, nas regiões do meio-oeste	Isenção no primeiro e segundo anos e redução pela metade do terceiro ao quinto ano.
	3. Empresas não-produtivas	Nas Zonas Econômicas Especiais, as empresas do setor de serviços com capital estrangeiro acima de US\$ 5 milhões e período de funcionamento de 10 anos ou mais
(Continua...)		Nas Zonas Econômicas Especiais ou em outras regiões aprovadas pelo Conselho de Estado, as instituições financeiras com capital estrangeiro acima de US\$ 10 milhões e período de operação de dez anos ou mais; isenção no primeiro ano e redução à metade do segundo ao terceiro ano.
(Continuação)	4. Empresas de alta tecnologia	Direito à redução à metade por mais 3 anos desde que permaneçam focadas em tecnologia avançada após o término do período de isenção-redução.

	5.Áreas Central e Ocidental	As empresas com investimentos estrangeiros do tipo incentivado podem usufruir de uma redução de mais 3 anos de 15% do imposto de renda após o término do período de isenção-redução.
	6.Empresa envolvida na construção de portos e docas com período de operação de 15 anos ou mais	Isenção para os primeiros cinco anos e redução de metade a partir do sexto ano até o décimo.
	7.Empresas envolvidas em agricultura, extrativismo, criação animal e aquelas em áreas de fronteira não desenvolvidas.	Por meio de aprovação do órgão estatal supervisor, continuará a usufruir de redução de 15%-30% da taxa devida por 10 anos após o término do período de isenção-redução. Atividades agrícolas dedicadas à proteção do meio-ambiente nas áreas do meio-oeste têm direito a isenção da taxa especial de agricultura em 10 anos.
Reembolso da Taxa de Reinvestimento		O investidor da empresa com capital estrangeiro que faça reinvestimento direto em sua empresa ou em outras previstas para operar por um período de mais de 5 anos com investimentos externos utilizando lucros obtidos com suas empresas usufruirá de reembolso de 40% do imposto de renda pago pelo reinvestimento
		Se o reinvestimento é feito em uma empresa exportadora ou de alta tecnologia, o investidor usufruirá de reembolso total do imposto de renda de parte do reinvestimento.
Tarifas alfandegárias		Equipamentos de produção, construção e gerencial, suprimentos e mercadorias transferidas em Zonas de Livre Comércio e de Processamento de Exportações têm isenção de tarifas alfandegárias e impostos sobre valor agregado.
	1.Equipamentos importados	Para projetos de investimento estrangeiro do tipo incentivado e tipo B limitado conforme o “Manual para Indústrias de Investimento Estrangeiro” e que transfiram sua tecnologia, equipamentos importados não utilizáveis (incluindo a tecnologia, Kits e peças individuais importadas com os equipamentos conforme os contratos) dentro da quantia total do investimento serão isentos de tarifas e impostos sobre valor agregado exceto as mercadorias relacionadas no “Catálogo de Mercadorias Importadas sem isenção de impostos para Projetos de Investimento Estrangeiro”
	2.Produtos exportados	Isentos de tarifas de exportação, com exceção daqueles sob restrição governamental; aqueles produtos com seus valores adicionados de 20% devido a processamento substancial podem ser isentos de tarifas de exportação pela alfândega desde que possuam documentos emitidos pelas autoridades competentes envolvidas. As empresas e departamentos diretivos terão reembolso total para equipamentos de produção, matérias-primas, partes acessórias e individuais, suprimentos de construção e equipamentos de escritório adquiridos no território chinês.
Imposto sobre Valor Agregado		Três tipos de taxas de 17%, 13% e 6%, de acordo com diferentes categorias de produtos; isenção ou redução conforme leis tarifárias nacionais.
		Isenção para produtos vendidos em Zonas Econômicas Especiais; contribuinte comum é taxado em 6%
		Isenção para produtos fabricados e vendidos em Zonas de Livre Comércio e de Processamento de Exportações
Tarifa de Ajuste de Investimento e Ativos Fixos		Isenção para investimento de fundos estrangeiros e empresas estrangeiras em território chinês

Imposto Predial Urbano	Isento	
Uso de terras cultiváveis	Isenção para projetos produtivos de empresas de capital estrangeiro	
Controle de Câmbio	Empresas de capital estrangeiro podem trocar RMB em moeda estrangeira para projetos regulares.	
	Empresas em Zonas de Livre Comércio e Processamento de Exportações podem fazer reservas em moeda estrangeira.	
	O sistema de garantias bancárias não está implementado para processamento de comércio em Zonas de Livre Comércio e de Processamento de Exportações.	
Políticas Aprovadas pelo Governo Local (detalhes seguem o guia de investimento local ou legislação específica em áreas de desenvolvimento)	1. Imposto de renda local	10% cobrado conforme legislação governamental. Pode haver redução ou isenção concedida pelo governo de província, regiões autônomas ou cidades sob jurisdição do governo central conforme circunstâncias específicas.
	2. Imposto de renda de empresa de regiões nacionais autônomas	Redução ou isenção por aprovação periódica do governo da província.
	3. Incentivo tarifário	Estipulado pelo órgão financeiro local; concede incentivo de compensação para empresas de capital estrangeiro que pagam imposto de renda sem atrasos.
	4. Depreciação	Estipulado pelo órgão financeiro local; implementa depreciação acelerada conforme especificidades do item.
	5. Imóvel	Estipulado pelo órgão financeiro local; base reduzida para certos itens e proporções.
	6. Desconto sobre gastos	Estipulado pelo governo local conforme seção, escala, nível técnico e forma de pagamento de projetos financiados por capital estrangeiro, concede redução conforme gastos de uso de terreno, aluguel, energia, telecomunicações, serviços, etc
	7. Compensação de perdas	Qualquer perda incorrida, as empresas podem ser compensadas com seus ganhos do próximo ano fiscal, pode, em caso de o ano fiscal seguinte ser insuficiente, continuar a ser compensada ano a ano sucessivamente por um período não superior a 5 anos.

(*) faz referência a políticas em áreas abertas

Notas:

(1) O Conselho de Estado estipula que a política de “reembolso de imposto após pagamento determinado pelo governo local” está encerrada a partir de 1º de Janeiro.

(2) O formulário acima foi compilado pela Associação Chinesa de Zonas de Desenvolvimento com base em legislações atuais válidas do Conselho de Estado e órgãos relacionados antes de 6 de junho de 2001. As políticas que não estão relacionadas acima são executadas conforme legislação nacional.

ANEXO D

A CHINA E A OMC

Em seu processo de acesso à OMC a China afirmou que implantou, a partir de 1979, diversas áreas econômicas especiais, nas quais políticas mais liberais foram aplicadas.

O Protocolo de Acesso da China à OMC, no que diz respeito ao tratamento conferido às zonas de desenvolvimento, estipula o seguinte:

“1. A China deve notificar a OMC de todas as leis, regulamentos, e outras medidas relacionadas às suas áreas econômicas especiais, listando tais áreas por nome e indicando os limites geográficos que as definem. A China deve notificar a OMC imediatamente, mas não após o prazo de 60 dias, de cada adição ou modificação de suas áreas econômicas especiais, inclusive notificação de leis, regulamentos e outras medidas afins.

2. A China deve aplicar aos produtos importados, incluindo os componentes fisicamente incorporados, internados a partir de áreas econômicas especiais em outras partes do território aduaneiro da China, todos os tributos e exigências normalmente aplicados às importações em outras partes do território aduaneiro da China.

3. Exceto se determinado de outra forma neste Protocolo, ao oferecer condições preferenciais para empresas nas áreas econômicas especiais, as determinações da OMC de tratamento nacional e não-discriminatório devem ser plenamente observadas.”

Na análise do processo de acesso, países-membro do organismo levantaram algumas preocupações quanto ao tratamento tributário e administrativo aplicado às importações nas zonas de desenvolvimento chinesas. Tais preocupações estão colocadas no quadro abaixo:

a) Tratamento Não-discriminatório na Aplicação de Política Aduaneira/Tributária para Colocação no Mercado Doméstico de Mercadorias de Áreas Econômicas Especiais

Situação Atual / Preocupações Levantadas por Outros Membros da OMC	Compromissos/Confirmações da China
<p>Houve pedidos adicionais de informação sobre introdução de produtos das áreas econômicas especiais em outras partes do território chinês. E que a China deve tomar medidas para que todos os produtos colocados no mercado interno estejam sujeitos ao mesmo tratamento aduaneiro/tributário adotado para produtos importados no território aduaneiro da China</p> <p>Houve também pedido para que a China notifique a OMC de todas as leis relevantes, regulamentos e outras medidas relativas às suas áreas econômicas especiais, bem como as alterações e adições que ocorrerem. A notificação deve listar e identificar todas as áreas econômicas especiais.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A China indicou que não havia planos para estabelecimento de qualquer nova ZEE. <i>A política tarifária preferencial aplicada às ZEEs havia sido eliminada*</i>. Com o desenvolvimento da reforma econômica e da abertura chinesa, o país iria implementar sua política tarifária uniformemente por todo o território aduaneiro. Para produtos importados introduzidos no mercado doméstico a partir das áreas econômicas especiais, a China se compromete a aplicar tratamento não-discriminatório na aplicação de todas as taxas, restrições de importação, direitos aduaneiros e outros tributos normalmente aplicados às importações em outras partes do território aduaneiro chinês. 2. A China deve reforçar a imposição uniforme de taxas e medidas tarifárias e não-tarifárias sobre o comércio entre suas áreas econômicas especiais e outras partes do território aduaneiro chinês. Estatísticas de comércio entre as áreas econômicas especiais e outras partes do território aduaneiro devem ser mantidas e aprimoradas, bem como devem ser informadas à OMC de forma regular. 3. Em suas notificações, a China dará informações que descrevam como o comércio, as tarifas e regulamentações tributárias especiais aplicados foram limitados às áreas econômicas especiais, incluindo informações acerca de sua imposição. 4. Qualquer acerto feito com empresas estrangeiras localizadas nas áreas econômicas especiais deve ser oferecido de forma não-discriminatória.

* No que diz respeito à aplicação de tarifas preferenciais para colocação de mercadorias das zonas no mercado interno

b) Administração Uniforme de Regimes de Comércio

Situação Atual / Preocupações Levantadas por Outros Membros da OMC	Compromissos/Confirmações da China
Se a assistência oferecida para as regiões autônomas e a outras áreas de menor desenvolvimento eram consistentes com as exigências da OMC	A China confirmou que o país tinha um compromisso claro para uniformizar a administração de regimes de comércio dentro de tais áreas e que, com a acessão, iria assegurar que tal assistência seria implementada de acordo com as obrigações da OMC.

Fonte: Cheong e Ching (2003)

APÊNDICE

Apêndice A

Roteiro de Pesquisa Documental

Item	Situação
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação do histórico das zonas francas no mundo 	
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação do histórico das zonas de desenvolvimento chinesas 	
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação dos diferentes tipos de zonas existentes na China 	
<ul style="list-style-type: none"> • Mapas com localização geográfica das zonas na China, individualizado por cada tipo de zona 	
<ul style="list-style-type: none"> • Séries históricas de IED para cada tipo de zona especial chinesa • Série histórica de IED total da China 	
<ul style="list-style-type: none"> • Séries históricas de importação e exportação, para cada tipo de zona especial chinesa • Série histórica do total das operações de importação e exportação da China 	
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação dos incentivos oferecidos por cada tipo de zona especial da China 	
<ul style="list-style-type: none"> • Séries históricas de produção das zonas especiais chinesas 	
<ul style="list-style-type: none"> • Série histórica de geração de empregos em zonas chinesas 	
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores econômicos gerais da China 	
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de desempenho das zonas especiais chinesas na questão do desenvolvimento regional 	
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de pessoas responsáveis pelo gerenciamento dos programas de zonas de desenvolvimento na China 	