

BRIDGES NETWORK

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 9, NÚMERO 2 - MARÇO 2013



De quantas aberturas é feita a China?

COMÉRCIO REGIONAL

China e seus acordos regionais e preferenciais de comércio: líder ou seguidora?

INVESTIMENTOS

A China na América Latina: investimento em infraestrutura portuária

TEMAS SENSÍVEIS

Impactos das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre a exportação agrícola da China



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PONTES

VOLUME 9, NÚMERO 2 - MARÇO 2013

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development
Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Tatianna Mello Pereira da Silva

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

- 4 **A mudança no modelo de crescimento econômico da China**
Haibin Niu

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- 7 **Além da Rio+20: o futuro que a China quer**
Donald J. Lewis

COMÉRCIO REGIONAL

- 12 **China e seus acordos regionais e preferenciais de comércio: líder ou seguidora?**
Marina Amaral Egydio de Carvalho, Michelle Ratton Sanchez Badin, João Henrique Ribeiro Roriz, Lucas Taschetto

INVESTIMENTOS

- 16 **A China na América Latina: investimento em infraestrutura portuária**
Adriana Erthal Abdenur

TEMAS SENSÍVEIS

- 21 **Impactos das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre a exportação agrícola da China**
Yinguo Dong

- 25 **Informações úteis**

- 26 **Publicações**

Demolindo muralhas



Destinada ao protagonismo por seus atributos particulares, a China uma vez mais se abre para o mundo. País marcado pelos superlativos, o gigante asiático não chega a surpreender por seu crescimento. O que chama a atenção é a natureza do processo de abertura da China. Menos condicionada pela inferioridade hierárquica nas relações internacionais do que outrora, o governo chinês influencia diretamente os padrões de convivência entre as nações.

Por outro lado, suas ações concretas – e os argumentos que as justificam – possuem a força dos modelos, o que gera uma tensão entre discurso e prática. Nesse sentido, os dois artigos que abrem esta edição do Pontes ajudam a ilustrar tal dinâmica. Haibin Niu discute os desafios enfrentados pelo governo chinês para adequar a política industrial do país à ideia de “desenvolvimento sustentável”. Na sequência, Donald Lewis oferece uma avaliação acerca da natureza da ação política e econômica de Pequim, tendo em vista a preocupação crescente com o meio ambiente.

A China se abre para o mundo, é verdade, mas o mundo também se abre para a China. Evidência desse movimento recíproco é a crescente participação do governo chinês nas negociações comerciais, intensificada após a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC). Conforme a análise assinada por Marina Carvalho, Michelle Ratton Sanchez Badin, João Roriz e Lucas Tasquetto, Pequim vem assumindo a liderança nos debates bilaterais e regionais mais recentes, o que sugere a intenção de construir um espaço para o exercício de seus interesses.

Não apenas no campo das regras está a ambição chinesa. A liderança tem o seu custo, além de oferecer possibilidades de negócios. Partindo do exemplo da infraestrutura portuária, Adriana Abdenur discute oportunidades e potenciais problemas derivados dos investimentos da China na América Latina. Da mesma forma, engana-se quem imagina que a construção da interdependência esteja livre de tensões. Exemplificando as dificuldades derivadas da abertura progressiva ao mundo, Yinguo Dong analisa as barreiras sanitárias e fitossanitárias encontradas pelos produtos agrícolas chineses em mercados como o do vizinho Japão e o da União Europeia.

Aberto à participação daqueles que justificam a sua existência, o Pontes reafirma o convite a você, prezado(a) leitor(a): caso queira comentar as notícias publicadas no [site do Pontes](#), ou escrever-nos um [e-mail](#), sinta-se à vontade. Comprometida com a preparação de um material capaz de fomentar debates relevantes nas áreas de comércio e desenvolvimento sustentável, nossa equipe acredita que a pluralidade de ideias constitui a base para a construção de qualquer conclusão. Dentro dessa proposta, nossos(as) leitores(as) ocupam um lugar central.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A mudança no modelo de crescimento econômico da China

Haibin Niu

No contexto de mudança do poder central na China, o autor analisa os novos rumos da economia chinesa em seu esforço de transição para um modelo de crescimento comprometido com o desenvolvimento sustentável.

A China, segunda maior economia do mundo, está entrando em um período de ajuste em seu modelo de crescimento com vistas ao desenvolvimento sustentável. Essa mudança afetará não somente seu desempenho econômico, mas também, em alguma medida, o crescimento global. Nesse contexto, a nova liderança chinesa busca um modelo de crescimento mais lento, porém sustentável, o que beneficiará a própria China e o mundo – e, para atingir esta meta, deverão ser adotadas reformas que extrapolam a área econômica.

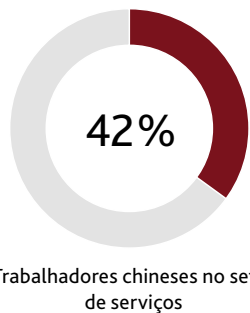
O legado misto de Hu Jintao

As conquistas econômicas da era Hu Jintao são um bom ponto de partida para a nova liderança chinesa. Uma das maiores contribuições da gestão de Hu foi ter iniciado uma ampla transformação do crescimento econômico da China.

Em 2011, o produto interno bruto (PIB) chinês alcançou 47,3 trilhões de yuans, com melhorias significativas em infraestrutura, urbanização e inovações científicas importantes, como sondas espaciais tripuladas, sondas tripuladas em alto-mar, supercomputadores e trens de alta-velocidade. De acordo com estatísticas do Banco Mundial, em 2011, a China transformou-se em um país de renda média, com um PIB *per capita* de US\$ 5.432. O sistema de previdência social foi bastante aprimorado, proporcionando um ambiente favorável para o aumento da demanda doméstica como vetor de crescimento. Ainda, os desequilíbrios regionais foram parcialmente resolvidos pela estratégia de expansão Ocidental em curso.

Outro aspecto da era Hu para o qual vale a pena atentar é a manutenção de uma economia aberta para o mundo externo. Embora não sejam garantidas às empresas estrangeiras condições iguais de concorrência com empresas domésticas, seus negócios na China ainda são lucrativos. Nos últimos anos, a China manteve-se como um dos principais destinos dos investimentos estrangeiros diretos. Ao mesmo tempo, por meio da estratégia de internacionalização, as empresas chinesas construíram laços mais estreitos com o resto do mundo, investindo fortemente no exterior. As relações exteriores econômicas da China vão além de seus países vizinhos e do mundo desenvolvido, alcançando também o “Sul global” – em especial África e América Latina. No enfrentamento da crise financeira desde 2008, a China foi capaz de manter uma economia relativamente saudável, bem como logrou internacionalizar sua moeda dentro de um processo gradual.

Apesar dessas conquistas, existem desafios como altas taxas de investimentos, distribuição desigual da renda, uso intensivo de recursos, aumento no preço dos imóveis, custos trabalhistas e questões ambientais. Todos estão essencialmente ligados à natureza desequilibrada, descoordenada e insustentável do atual modelo de crescimento. Considerando o modelo econômico regional desequilibrado da China, a lacuna entre as cidades e as zonas rurais e o alto coeficiente de Gini, um número cada vez maior de economistas vem se dedicando a investigar e debater formas para evitar a armadilha da renda média. As atenções estão igualmente voltadas à eficiência ambiental das atividades econômicas e à qualidade de vida dos trabalhadores migrantes. O atual modelo de crescimento, caracterizado por alto investimento, alto consumo, alta poluição e baixa efetividade se torna cada vez mais insustentável.



Fonte: Banco Mundial, 2012

Estratégias da nova liderança

Como membros importantes do governo de Hu Jintao, Xi Jinping e Li Keqiang elaborarão sua estratégia de desenvolvimento econômico de forma a dar continuidade aos ajustes iniciados por Hu. Uma das grandes tarefas de Xi e Li será cumprir o 12º Plano Quinquenal (2011-2015). Ao longo desses cinco anos, é preciso que a China mantenha o crescimento econômico – embora em um ritmo mais lento¹ – atrelado ao avanço da industrialização, urbanização, informatização, modernização da infraestrutura e globalização econômica. O 12º Plano Quinquenal dá atenção especial ao serviço público, à proteção ambiental e à qualidade de vida da população, tendo em vista que as diferenças de desenvolvimento entre as zonas urbana e rural e entre as regiões do país são enormes, assim como as disparidades de renda entre os indivíduos.

Ademais, a nova liderança do Partido Comunista da China (PCC) fortaleceu suas atividades anticorrupção e acentuou a mudança no estilo de trabalho. Com isso, o Conselho de Estado planeja transformar as funções governamentais em nível ministerial, com vistas a garantir o papel fundamental do mercado na alocação dos recursos e a possibilitar que organizações sociais desempenhem melhor seu papel de gerenciamento de questões sociais.

O 18º Congresso Nacional do PCC enfatizou a importância da transformação do modelo de crescimento econômico: a nova estratégia de desenvolvimento será pautada na otimização da taxa de utilização dos recursos e na ampliação do consumo de energias renováveis. A ordem é distribuir a riqueza de forma mais sensata ao invés de simplesmente gerar riqueza, a fim de que o crescimento econômico possa ser mais sustentável. O governo trabalhará para assegurar que a renda real *per capita* para residentes de zonas urbanas e rurais aumente concomitantemente ao crescimento econômico².

Assim, a otimização industrial, com ênfase na inovação, será a prioridade máxima da China. De acordo com o governo chinês, a denominação “fábrica do mundo” não é mais considerada apropriada para o país, tendo em vista que implica intenso consumo de energia e recursos e altos índices de emissão de gases tóxicos. Dito de outra forma, a China precisa de mais produtos “inovados na China”, e não apenas “produzidos na China”.

A China dispõe de condições favoráveis para constituir uma economia orientada pela inovação, tais como sua crescente solicitação de registro internacional de patentes, elevada produção científica na área tecnológica, exportações de alta tecnologia e investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Nessa nova fase, as indústrias de alta tecnologia – entre as quais, aquelas de tecnologia da informação, biológicas, de novos materiais, aeroespaciais e marítimas – terão prioridade. O papel das empresas como principal fonte de inovação será fortalecido, e os direitos de propriedade intelectual serão aperfeiçoados e mais rigorosos. Será dado apoio governamental a empresas com direitos de propriedade intelectual independentes, marcas conhecidas e competência internacional, a fim de melhorar a capacidade local de P&D.

Como parte da estratégia de desenvolvimento econômico da nova liderança do Partido, a criação de indústrias de serviços modernas será acelerada. Com o aprimoramento e a transformação das indústrias tradicionais, as oportunidades de emprego diminuirão, e o setor de serviços deverá ser capaz de gerar mais postos de trabalho para a enorme população chinesa em um futuro próximo. À medida em que mais camponeses tornam-se cidadãos, o setor de serviços terá um espaço ampliado. A proporção de valor agregado da indústria de serviços de alta especialização no PIB aumentará de 10,6% em 2007 para mais de 13% em 2015.

O novo governo também planeja direcionar especial atenção ao desenvolvimento de indústrias de alto valor agregado e do setor de serviços nas províncias do interior da China, sem, no entanto, abandonar uma agenda pautada em segurança alimentar e proteção ambiental para essa porção territorial do país. A proposta do novo governo é que todas as regiões da China experimentem novas fases de desenvolvimento. De modo semelhante, o novo governo continuará a modernizar a infraestrutura nacional por meio da aceleração

da construção de redes de trens de alta velocidade, vias expressas, redes inteligentes de geração de energia e redes de recursos naturais, com o objetivo de conectar melhor o território nacional.

O consumo doméstico adquire importância central na estratégia do novo governo: aqui, a urbanização tem sido tratada como a maior força motriz não somente do aumento na demanda doméstica, como também da redução na desigualdade de renda. A taxa de urbanização da China alcançou 52,6%, mas ainda há um longo caminho adiante para a China alcançar o índice dos países desenvolvidos (80%). Contudo, a estratégia do novo governo enfatiza a qualidade ao invés da velocidade da urbanização e da quantidade de cidades: por exemplo, realizar a transição do campo para cidades com a geração de novos empregos e o acesso à previdência social e à educação. Encontrar meios para resolver a questão da migração em massa de trabalhadores para metrópoles tornou-se um desafio considerável, que requer inovações institucionais como reformas nos sistemas de registro imobiliário, agrário, fiscal e de acesso ao ensino superior. O fator chave na nova estratégia de urbanização é a transição do camponês para o cidadão.

Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) será adotado como referência para mensurar o bem-estar da sociedade. Em 2008, o IDH da China foi de 0,781, e espera-se que alcance 0,84 em 2015. Com o aumento da capacidade governamental de gerenciar a sociedade, haverá a expansão dos serviços públicos e da cobertura básica da previdência social. Os serviços públicos básicos cobrirão tanto cidadãos urbanos quanto rurais. O crescente hiato entre a população de zonas urbanas e rurais será controlado, assim como a disparidade no acesso aos serviços públicos nessas áreas.

Implicações para o mundo

Embora a estratégia econômica da nova liderança chinesa tenha um foco doméstico, isso não significa que a China alcançará seus objetivos fechando suas portas para o mundo. Ao contrário, a China avançará em seus esforços de abertura econômica e continuará comprometida a manter uma economia aberta para o mundo e a perseguir um modelo de cooperação econômica com o resto do mundo que seja mutuamente benéfico.

As importações preferenciais da China serão de tecnologia avançada, de equipamentos chave, bem como de terras raras e de energia. Mais investidores e trabalhadores chineses irão para o exterior para encontrar oportunidades de desenvolvimento. A China provavelmente atingirá a convertibilidade básica da balança de capitais nos próximos dez anos. Uma China forte e comprometida com as normas contribuirá mais para uma economia mundial saudável.

A comunidade internacional deve manter a confiança no desenvolvimento econômico sustentável da China. A tecnologia relativamente pobre e a disparidade na distribuição da renda significam que há um grande potencial para avançar na fronteira tecnológica e na limitação do consumo. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a economia chinesa deverá diminuir seu ritmo, o que influenciará a economia mundial. No entanto, uma economia mais saudável e sustentável, apesar de mais lenta, será uma melhor opção para todos nós.



Haibin Niu

Diretor-assistente do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, subgrupo dos Institutos de Shanghai para Estudos Internacionais.

① As taxas anuais de crescimento econômico devem permanecer em torno dos 7,5%.

② A meta estipulada no 12º Plano Quinquenal é de que o PIB e a renda per capita sejam dobrados até 2020, comparativamente aos valores registrados em 2010.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Além da Rio+20: o futuro que a China quer

Donald J. Lewis

A partir de um olhar sobre economia verde, inovação e implicações comerciais, este artigo analisa o futuro do desenvolvimento sustentável na China no contexto posterior à Rio+20.

Atualmente, a China encontra-se no meio de mais uma revolução histórica – uma revolução “verde”. Ao longo da última década, a China avançou rapidamente na instituição de uma estratégia de desenvolvimento sustentável nacional, ambiciosa e abrangente, que não somente está transformando a paisagem do meio ambiente na China, como também está desencadeando ajustes estruturais na economia.

Os atuais esforços de sustentabilidade da China acompanham, em grande medida, muitas das propostas, políticas e programas de desenvolvimento sustentável elaborados pela comunidade internacional e pelos países do eixo Ásia-Pacífico. Tais esforços tiveram início há duas décadas, quando foi realizada a Cúpula da Terra, em 1992 (Eco-92), e foram recentemente expandidos na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). De fato, muito do que foi debatido e defendido na Rio+20, em termos de promoção de uma economia mais verde, já é realidade na China. O país está prestes a se tornar um líder global verde em uma série de áreas relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável.

A transição para um modelo de desenvolvimento de inovação verde

Historicamente, a China não revela forte interesse por questões ambientais. Ao longo dos anos 1980 e início dos 1990, quando deu início a amplas reformas econômicas para criar uma “economia de mercado socialista” e industrializar massivamente o país, o governo chinês estava preocupado quase que exclusivamente em reproduzir o padrão dos modelos asiáticos de desenvolvimento econômico e em reduzir a pobreza. Os impactos severos que essa estratégia de desenvolvimento traria para o meio ambiente, bem como para a vida, saúde e bem-estar dos cidadãos chineses, foram, no entanto, negligenciados.

Nesse contexto, as instituições ambientais, como a extinta Agência Nacional de Proteção Ambiental – atual Ministério do Meio Ambiente –, operando em nível subministerial até 1998, e seus escritórios locais, eram conhecidas por seu papel insignificante na burocracia administrativa chinesa.

Contudo, profundas mudanças em matéria de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental começaram a ser empreendidas na China em meados da década de 1990 e foram aceleradas nos primeiros 12 anos do século XXI. Nesse sentido, a China passou a participar crescentemente nas organizações internacionais e nas negociações de tratados, com destaque para a ratificação do Protocolo de Quioto, em 2002 – sem que isso, entretanto, tenha sido acompanhado de compromissos firmes quanto à redução nas emissões de gases de efeito estufa (GEEs) –; para o apoio ao Plano de Ação de Bali (2007); e para o engajamento total nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) realizadas em Cancun e Durban, bem como em outros fóruns ambientais organizados pelas Nações Unidas, inclusive a Rio +20.

Esse aumento na exposição e participação internacional alterou a perspectiva de desenvolvimento da China, na medida em que expandiu a capacidade das autoridades chinesas de avaliar as exigências em matéria de meio ambiente e recursos naturais. Por sua vez, esse quadro contribuiu para a reformulação estrutural do modelo chinês de desenvolvimento econômico, de modo que este passasse a incorporar o desenvolvimento sustentável e a economia verde.

15-20 milhões

Número de pessoas que migram, a cada ano, do campo para cidades na China

Fonte: Banco Mundial, 2012

A intensa degradação do meio ambiente, perpetrada pela industrialização intensiva e não fiscalizada – característica do modelo de desenvolvimento chinês então vigente – contribuiu para uma mudança de paradigma em direção à economia verde. Níveis quase tóxicos de poluição do ar, da água e do solo em algumas partes do país; pressões exercidas pelas populações e por fluxos migratórios; o aumento sem precedentes na urbanização ao longo da última década; e a vulnerável dependência de combustíveis fósseis estrangeiros, particularmente de petróleo, foram apenas alguns fatores que contribuíram para essa mudança de paradigma. Ao adotar o modelo de desenvolvimento econômico sustentável, a China – diferentemente de muitos países em desenvolvimento – parece ter rejeitado a ideia de que competitividade econômica e desenvolvimento sustentável são, de alguma forma, conflitantes.

Com efeito, no novo modelo de desenvolvimento econômico da China, é notória a vinculação do desenvolvimento sustentável à inovação e ao avanço tecnológico da economia chinesa. Assim, em termos gerais do planejamento nacional, o 12º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Social e Econômico Nacional (12º FYP, sigla em inglês), referente ao período 2011-2015, contém tanto programas para a economia verde como para a inovação.

Além desse marco macroeconômico de planejamento nacional, existem ainda planos nacionais mais detalhados, promulgados pelo Conselho de Estado ou pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC, sigla em inglês), incluindo o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável (2011-15, atualmente pendente de aprovação pelo Conselho de Estado); o Plano de Desenvolvimento de Energia Renovável a Médio e Longo Prazos (2005-20); o Plano de Desenvolvimento Tecnológico e Científico a Médio e Longo Prazos (2006-20); e o recém-lançado 12º Plano Quinquenal para o Desenvolvimento das Indústrias Estratégicas Emergentes da China (2011-15). As principais legislações complementares incluem a Lei de Energia Renovável (2005, alterada em 2010 e em vigor desde então) e a Decisão do Conselho de Estado sobre a Aceleração do Fomento e Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas Emergentes (2010).

Atualmente, os objetivos de desenvolvimento da China colocam com clareza a inovação tecnológica como o centro da estratégia de desenvolvimento nacional, a ser alcançada em vários casos mediante iniciativas de economia verde. A esse respeito, as autoridades chinesas pretendem promover um salto da economia na cadeia de valor, passando de uma produção barata e intensiva em mão-de-obra a uma produção de bens e serviços de alto valor agregado, intensiva em tecnologia e ambientalmente correta. Os saltos tecnológicos constituem o meio para esse fim e envolvem o desenvolvimento de indústrias verdes na China e a eco-transformação das mega-cidades chinesas.

Essa conjugação de desenvolvimento sustentável e inovação é ainda mais evidente nos planos, políticas e regulações chinesas relacionadas à denominada "inovação indígena" e ao crescimento de suas "indústrias estratégicas emergentes". No que toca ao desenvolvimento das indústrias estratégicas da China, vale destacar que a maioria dos sete setores prioritários identificados no 12º FYP, que se destinam a aumentar substancialmente o nível tecnológico da economia chinesa, são de fato indústrias verdes: de eficiência energética, proteção ao meio ambiente; biotecnologia; energia alternativa (por exemplo, renováveis); novos materiais; e indústrias de automóveis movidos a energia limpa.

Amparando esse novo modelo de desenvolvimento baseado na inovação e com foco no meio ambiente está o governo chinês, provendo um apoio massivo e sem precedentes. Somente no desenvolvimento de indústrias estratégicas, em nível local e nacional, o governo chinês investiu US\$ 1,5 trilhão em um período de 5 anos. Além disso, o governo disponibilizou uma ampla base de apoio para indústrias estratégicas e para a inovação indígena, sob a forma de bolsas, subsídios, fundos promocionais, apoio de capital de risco, empréstimos bonificados, garantias e generosos incentivos fiscais. Ainda, o financiamento substancial adicional para indústrias chinesas incluiu aportes a pesquisa e desenvolvimento (P&D) científico e tecnológico.

A China em números:

PIB:
US\$ 7,32 trilhões

População:
1,34 bilhão

Estima-se que os gastos brutos da China com P&D em 2011 tenham sido de US\$ 153 bilhões (em termos de paridade de poder de compra), sendo ultrapassados somente pelos Estados Unidos. Proporcionalmente ao produto interno bruto (PIB), os gastos com P&D devem passar de 1,75% em 2010 para 2,5% em 2015 – um dos percentuais mais altos do mundo, de acordo com o Banco Mundial. Além disso, o governo chinês disponibiliza financiamentos e incentivos governamentais adicionais para categorias específicas de indústrias comprometidas com o desenvolvimento sustentável. Este é o caso da energia renovável, que teve tarifas de aquisição aprovadas pelo governo, além do Programa Golden Sun de subsídios para a instalação de placas solares fotovoltaicas. Sob o 12º FYP, o governo chinês investirá US\$ 468 bilhões em setores verdes – número contrastante com os US\$ 211 bilhões investidos no quinquênio anterior –, com foco em três áreas: reciclagem de lixo e reutilização (isto é, economia circular); tecnologias limpas; e energia renovável.

Embora seja primeiramente destinada a empresas domésticas, essa quantidade impressionante de recursos financeiros e de incentivos auxiliares disponibilizada pelo governo chinês também pode ser acessada por empresas de investimento estrangeiro (FIEs, sigla em inglês) operando na China e por fornecedores estrangeiros de tecnologia ou investidores envolvidos na transferência e/ou cooperação tecnológica com entidades chinesas, desde que certos critérios sejam satisfeitos. A propósito, reconhecendo que várias das tecnologias de ponta do mundo são atualmente propriedade intelectual de companhias ocidentais e japonesas, o governo chinês incentiva a inovação colaborativa e a cooperação tecnológica com vistas ao desenvolvimento de suas indústrias estratégicas e verdes e à geração de tecnologias novas e aperfeiçoadas na China.

Diversos governos, inclusive o dos Estados Unidos, apoiam os esforços de inovação colaborativa entre empresas chinesas e estrangeiras e disponibilizam financiamento próprio e/ou outras formas de apoio governamental para promover essa cooperação tecnológica. Contudo, as questões atinentes à suficiência dos níveis de proteção da propriedade intelectual na China ainda constituem um obstáculo significativo para os fornecedores de tecnologia estrangeira que cogitam participar desses lucrativos acordos de inovação colaborativa.

Para reverter esse cenário, o governo chinês tem trabalhado para construir um regime de proteção da propriedade intelectual que esteja em conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecendo uma série de salvaguardas e medidas administrativas e civis, bem como sanções criminais para infrações à propriedade intelectual relacionadas a patentes, direitos autorais, software, marcas e, em menor extensão, a segredos comerciais. Outras questões que afligem os fornecedores de tecnologia e investidores estão relacionadas à limitação do percentual de participação do capital estrangeiro em empresas verdes ou estratégicas na China e, particularmente, à exigência de que empresas estrangeiras transfiram direitos centrais de propriedade intelectual como requisito para obter os benefícios associados a investimentos em projetos relacionados à energia verde, inovação indígena e indústrias estratégicas da China.

Desenvolvimentos da Rio+20

Entre os resultados alcançados na Rio+20, destaca-se o documento final da Conferência, intitulado “O futuro que queremos”, numerosas recomendações políticas emanadas do Fórum Corporativo para a Sustentabilidade, bem como uma série de compromissos voluntários adotados por vários grupos de *stakeholders*. O documento “O futuro que queremos” afirma que as Partes concordam quanto à necessidade de uma maior incorporação do desenvolvimento sustentável às estratégias de desenvolvimento e à operação das economias nacionais, reconhecendo que a realização abrangente do desenvolvimento sustentável requer a integração dos pilares econômico, social e ambiental.

O documento dedica um capítulo inteiro aos desafios e oportunidades colocados pela economia verde. Situa, ainda, a economia verde no contexto global de desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza e defende que políticas voltadas à economia verde sejam orientadas por e estejam de acordo com os Princípios do Rio, a Agenda 21 e o Plano

US\$ 468 bilhões

Investimento em setores verdes planejado por Pequim sob o 12º Plano Quinquenal

US\$ 211 bilhões

Investimento direcionado por Pequim a setores verdes sob o 11º Plano Quinquenal

de Implementação de Johannesburgo, ao mesmo tempo em que contribuam para o alcance dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDGs, sigla em inglês).

As Partes da Rio+20 sustentam que políticas de promoção da economia verde devem observar certos princípios norteadores, dentre os quais, a conformidade com o direito internacional; o respeito à soberania nacional sobre os recursos naturais; e o suporte a quadros institucionais favoráveis a esses objetivos em todos os níveis. Essas políticas devem também ser inclusivas, viabilizando a participação de *stakeholders* relevantes, inclusive a sociedade civil. Ao mesmo tempo, o documento final da Rio+20 reconhece que os governos nacionais têm considerável margem política (*policy space*) para elaborar suas próprias estratégias de desenvolvimento nacional da economia verde.

A Rio+20 reconheceu as relações entre a economia verde, o avanço tecnológico e a inovação. Os parágrafos 269-71 do documento final tratam especificamente de transferência tecnológica, inovação e direitos de propriedade intelectual em relação a tecnologias verdes para países em desenvolvimento. O parágrafo 269, em particular, retoma as "disposições sobre transferência de tecnologia, financiamento, acesso à informação e direitos de propriedade intelectual como acordados no Plano de Implementação de Johannesburgo", que se refere à transferência de tecnologias ambientalmente corretas (ESTs, sigla em inglês) para países em desenvolvimento "em termos favoráveis, inclusive em termos concessionais e preferenciais, como for mutuamente acordado".

O pano de fundo para a inclusão dessas disposições referentes a tecnologias verdes no documento final foi altamente contencioso e refletiu a persistência da clivagem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os Estados Unidos e outros países desenvolvidos mostraram-se resistentes à incorporação de referências à "transferência de tecnologia" e "direitos de propriedade intelectual" no documento final, devido ao receio quanto ao possível licenciamento compulsório de direitos de propriedade intelectual e à imposição de exigências de transferência de tecnologia por países em desenvolvimento.

Em parte, essa relutância foi desencadeada pelas demandas feitas pelo G-77+China, por um novo "mecanismo de transferência tecnológica" para promover o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Esse mecanismo de transferência e outras medidas relacionadas objetivavam proporcionar maior acesso às ESTs por meio de uma abordagem equilibrada aos direitos de propriedade intelectual, ao uso das flexibilidades do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS, sigla em inglês) e a arranjos como grupos de patentes (*patent pools*), entre outras modalidades.

Notavelmente, o documento final da Rio+20 manifesta apoio a iniciativas voltadas a "produtos domésticos verdes" e pede que a Comissão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU) coordene com outros órgãos – inclusive o PNUMA – e outras organizações a identificação de novas abordagens para mensurar o capital natural e o progresso rumo à economia verde. O pedido parte da ideia de que é preciso ir além dos indicadores padronizados do PIB para incluir ecossistemas, biodiversidade, escassez de recursos naturais, níveis de poluição e fatores de exclusão social.

Ademais, as Partes da Rio+20 adotaram voluntariamente o Quadro de Produção e Consumo Sustentáveis para os próximos 10 anos, abrangendo uma variedade de setores – desde turismo a compras governamentais –, com vistas a incrementar os gastos públicos com produtos e serviços que maximizam os benefícios ambientais e sociais. Talvez a conquista mais louvável da Rio+20 tenha sido o revolucionário trabalho no estabelecimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável (SDGs, sigla em inglês) – em complementação aos MDGs, que expiram em 2015. A formulação dos SDGs foi delegada a um grupo de trabalho composto por 30 membros, responsáveis por refinar os temas e apresentar um relatório à Assembleia Geral da ONU, em 2013.

Comércio e desenvolvimento sustentável

Questões comerciais relacionadas ao desenvolvimento sustentável têm constituído, no período recente, o centro dos debates nacionais e multilaterais. Em parte, esse quadro foi desencadeado por um grande número de disputas na OMC e nos Estados Unidos em que a China foi a principal destinatária das queixas. Desde 2009, essas disputas envolveram produtos chineses como turbinas e torres eólicas, placas solares, terras raras e várias matérias-primas. Mais precisamente, os Estados Unidos e outros membros da OMC contestam o controle exercido pelo governo chinês sobre a exportação de recursos naturais e os subsídios à energia renovável. De um lado, os reclamantes indicam a violação de regras contidas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM, sigla em inglês) e de diversos artigos do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês). De outro lado, a defesa chinesa é, em grande medida, pautada em argumentos ambientais, com recorrente referência à exceção prevista pelo artigo XX do GATT.

Nos Estados Unidos, equipamentos de energia eólica e placas solares chinesas foram alvo tanto de tarifas *antidumping* como de medidas compensatórias antissubsídios, aplicadas pelo Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Se tais determinações avançarem, empresas chinesas poderão ter seu acesso ao mercado estadunidense fortemente comprometido, em especial no caso dos produtores de painéis fotovoltaicos. Por sua vez, a China retaliou os Estados Unidos perante o Órgão de Solução de Controvérsias ao questionar a aplicação de medidas compensatórias sobre 22 produtos, incluindo equipamentos de energia eólica e placas solares. O questionamento toma por base o artigo VI do GATT e o Acordo de SCM. Paralelamente, o Ministério do Comércio da China lançou sua própria investigação antidumping e antissubsídios sobre o polissilício (usado na produção de placas solares na China) importado de produtores estadunidenses.

Será difícil para a China aceitar que seus massivos investimentos no desenvolvimento de tecnologias verdes possam ter conduzido aos impasses mencionados acima. Em alguma medida, a postura adotada pelos Estados Unidos é incompatível com suas políticas gerais de forte apoio à proteção ambiental, ao desenvolvimento de energias renováveis, à redução das emissões globais de GEEs e à promoção de ações para mitigar as mudanças climáticas. É improvável que este seja o futuro que a China deseja – tampouco os Estados Unidos. No entanto, a China não pode se furtar a admitir que os programas de investimento e subsídios orientados pelo Estado para o desenvolvimento econômico verde, particularmente quando atrelados a uma estratégia de exportação pró-ativa, sejam questionados por outros governos e no nível multilateral como “práticas injustas de comércio”.

A China e os Estados Unidos não são os únicos países a enfrentarem o dilema de reconciliar as tensões existentes entre o desenvolvimento sustentável e os princípios e as regras consolidados do sistema multilateral de comércio. Várias características dos regimes que promovem a sustentabilidade podem ser consideradas alertas de cor amarela ou vermelha segundo algumas regras do sistema GATT/OMC. Essas características incluem padrões de eficiência energética e ambiental, eco-rotulagem, métodos de produção e processamento (PPMs, sigla em inglês), certificações, ajustes fiscais de fronteira relacionados a energia, subsídios verdes e programas de apoio doméstico.

Nesse sentido, a nova liderança chinesa, à frente do governo desde o 18º Congresso do Partido Comunista Chinês, realizado em novembro de 2012, deve mostrar-se capaz de encontrar uma mistura adequada entre aprofundamento das reformas de mercado, reforço da governança institucional doméstica, engajamento internacional e colaboração em todos os níveis.



Donald J. Lewis
Research Fellow da Stanford Law
School.

COMÉRCIO REGIONAL

China e seus acordos regionais e preferenciais de comércio: líder ou seguidora?

Marina Amaral Egydio de Carvalho, Michelle Ratton Sanchez Badin,
João Henrique Ribeiro Roriz, Lucas Taschetto

Com base no repertório de acordos de livre comércio assinados pela China desde a sua entrada na OMC, os autores analisam o perfil de negociação do país no que toca à iniciativa de regulação comercial na região asiática.

A China conta hoje com dez acordos de livre comércio, todos assinados após a acessão do país à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Tais acordos podem ser classificados de acordo com a seguinte tipologia: i) acordos de integração regional – Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês) e Acordo de Comércio da Ásia-Pacífico (APTA, sigla em inglês); ii) acordos de integração econômica (Hong Kong, Taipei chinês e Macau); e iii) acordos bilaterais de comércio (Chile, Costa Rica, Nova Zelândia, Paquistão e Peru).

Nos dois primeiros grupos, os acordos visam a uma integração mais profunda como parte da construção da "Grande China"¹. Contudo, também é verdade que os acordos de integração regional tratam da adesão a tratativas já existentes. Por fim, o último grupo de acordos foi negociado com países que têm empreendido uma estratégia de assinar acordos preferenciais com uma série de parceiros comerciais. Diante disso, este artigo busca identificar o perfil que a China tem adotado no estabelecimento desses acordos.

A integração regional dá a largada

Desde 2001, a China tem expandido o seu interesse por acordos regionais e bilaterais de comércio. Atualmente composto por China, Coreia do Sul, Índia, Laos e Sri-Lanka, o APTA foi o primeiro acordo assinado pelo país. Criado em 1975, o APTA é conhecido como o acordo preferencial de comércio mais antigo entre países em desenvolvimento na Ásia. Em termos comerciais, seu escopo é tímido e, enquanto fórum político, o APTA tem na relação China-Índia mais dissensos do que projetos de cooperação².

A China iniciou, em 2002, seu processo de adesão à ASEAN, com a assinatura de um Acordo-Quadro e de acordos específicos sobre comércio de bens (2004), serviços (2007) e investimentos (2009). Os acordos China-ASEAN permitem que os parceiros com diferentes graus de desenvolvimento na região adotem os compromissos em ritmos distintos – o que justifica a assinatura dos acordos específicos em diferentes momentos. Um importante passo com esse acordo foi o compromisso adotado pelos Estados membros com o reconhecimento da China como plena economia de mercado.

Ainda, as relações da China com grande parte dos membros da ASEAN são caracterizadas por desconfianças mútuas e interesses conflitantes: a China só estabeleceu relações diplomáticas formais com Indonésia e Cingapura em 1990, por exemplo. De forma geral, as relações de Pequim com os países dessa organização melhoraram significativamente nos últimos anos. Contudo, se compararmos esse quadro com a articulação da ASEAN com países de outras regiões, a China está longe de transformar a balança estratégica regional³.

Uma das maiores questões que pode dificultar a aproximação da China com os países da ASEAN diz respeito às disputas territoriais no Mar do Sul da China, especialmente com Vietnã e Filipinas. Outros pontos de atrito são: i) a presença de outras potências regionais que competem pela aproximação com a ASEAN – como Austrália, Índia, Nova Zelândia (em 2005, a China teve negado pela ASEAN o seu pedido para excluir esses países da Cúpula do Leste Asiático) e Japão; ii) as estratégias da China e da ASEAN são

Atualmente, a China negocia acordos de livre comércio com os seguintes parceiros:

- Austrália
- Conselho de Cooperação do Golfo(CCG)
- Islândia
- Noruega
- União Aduaneira da África Austral (SACU)

Fonte: Governo da China (2013)

voltadas à exportação e, portanto, mais concorrentes do que complementares; e iii) o crescimento do comércio e investimentos chineses nos países da ASEAN acompanhou o crescimento geral chinês, não refletindo necessariamente uma preferência chinesa pela região⁴. Talvez o maior limitador à aproximação da China com os países da ASEAN seja o envolvimento dos Estados Unidos na região⁵. Alguns países como Cingapura e Vietnã buscam contrabalancear a influência chinesa acercando-se de Washington; mesmo países percebidos como favoráveis a um estreitamento de laços com Pequim, como Malásia e Filipinas, não adotam uma estratégia de acoplamento de políticas externas.

Acertando as relações locais

O passo seguinte, ainda na região, foi a assinatura de acordo com territórios aduaneiros independentes, que possuem uma relação administrativa distinta ou politicamente conflituosa com a China – razão pela qual se auto-intitulam acordos de cooperação especiais. Esses acordos da China com Hong Kong e Macau apresentam foco regulatório distinto, potencialmente justificado pelos interesses políticos existentes nessa relação bilateral.

No caso de Hong Kong, foi assinado o Acordo Quadro de Cooperação Econômica (ECFA, sigla em inglês), com a proposta de aumentar a cooperação e o intercâmbio comercial entre as Partes nas áreas de bens, serviços e investimentos. Esse acordo foi assinado em 2003 – quase simultaneamente ao acordo com o Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Seis suplementos foram assinados ano a ano, no período de 2004 a 2009. Trata-se de uma aplicação do princípio “um país, dois sistemas”, que representa o caminho para a cooperação institucional e um importante marco econômico entre o continente e os territórios aduaneiros separados de Hong Kong e Macau.

Uma vez que Hong Kong e Macau já são territórios com abertura comercial ampla, as disposições desses acordos refletem concessões por parte da China – país que, nesse sentido, teria pouco a ganhar com a liberação comercial em bens de Hong Kong, por exemplo. O mesmo não se vislumbra em serviços: neste setor, há possibilidade de benefícios comerciais reais existirem tanto por parte de prestadores de serviços de Hong Kong como da China, em relação a terceiros países. Tais acordos propiciam um passo importante para a integração regional China-territórios especiais, sem impactar fortemente a economia chinesa⁶.

Em sintonia com a bilateralização de acordos preferenciais

Após os passos iniciais na definição da relação comercial com os países da região, a China se empenhou em concluir seis outros acordos que assumem o caráter de acordo de livre comércio, celebrados bilateralmente com outros Estados. Esse passo coincide com a tendência global em concentrar mais esforços na celebração de acordos preferenciais de caráter bilateral do que em acordos de integração de caráter plurilateral⁷.

[Os acordos bilaterais de que a China é Parte] apresentam características muito distintas entre si, e o padrão negocial parece se alterar à medida que a China intensifica suas relações comerciais internacionais e seu processo de abertura comercial.

Os novos acordos bilaterais apresentam características muito distintas entre si, e o padrão negocial parece se alterar à medida que a China intensifica suas relações comerciais internacionais e seu processo de abertura comercial.

Ainda com foco na região, notam-se as diferenças existentes nos acordos com Paquistão, Cingapura e Nova Zelândia. O acordo de livre comércio com Cingapura (2008) é um

Por sua vez, estudos para a abertura de negociações estão sendo conduzidos em parceria com os seguintes países:

- Coreia do Sul
- Índia
- Japão
- Suíça

Fonte: Governo da China (2013)

aprofundamento dos compromissos assumidos no âmbito da ASEAN, sobretudo no tocante a especificações sobre regra de origem e velocidade para desgravação tarifária³. O acordo com o Paquistão (2006) é um acordo padrão, com reduzido aprofundamento na liberalização comercial, explicável em parte por ser um dos primeiros acordos bilaterais de comércio celebrados pela China, bem como pelos interesses políticos e geográficos a ele adjacentes. O acordo com a Nova Zelândia (2008), por sua vez, traz elementos inovadores, com destaque para: a previsão de proteção ao consumidor, medidas especiais de salvaguarda em matéria agrícola, previsões sobre investimento (com cláusula de solução de controvérsias investidor-Estado) e a ênfase em livre-movimentação de pessoas no capítulo sobre serviços. Essa comparação sugere que acordos como o de Cingapura e o da Nova Zelândia sejam pautados por outros modelos regulatórios: no caso de Cingapura, o modelo ASEAN; e no caso da Nova Zelândia, seus próprios acordos bilaterais.

Outra frente dos acordos chineses diz respeito aos países da América Latina. Estes últimos são considerados abertos a negociações de acordos bilaterais de comércio, inclusive para regras mais densas ou rígidas do que aquelas da OMC. Com efeito, possuem esse perfil os acordos assinados pela China com Chile (2005), Costa Rica (2010) e Peru (2009). No caso do Chile, além da notável ambição de reduzir a tarifa zero fase por fase até cobrir 97% dos produtos em um prazo de dez anos, verifica-se uma longa lista de instrumentos de cooperação na parte final do acordo. Nesses três acordos, destaca-se a menção ao tema "agricultura" (eliminação de subsídios à exportação para bens agrícolas) e o reforço às exceções gerais relativas ao Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT, sigla em inglês), como notas interpretativas sobre tal artigo e com um artigo específico voltado a questões de segurança nacional. O acordo de livre comércio com o Peru é mais recente e mais elaborado que o chileno, com capítulos específicos sobre, por exemplo, investimentos e solução de conflitos investidor-Estado (a Costa Rica tem um acordo separado sobre investimentos com a China).

À luz do acima exposto, observa-se que todos os acordos bilaterais de livre comércio assinados pela China envolvem disposições sobre redução tarifária, regras de origem, investimentos, medidas de defesa comercial, barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias. De forma mais limitada, aparecem disposições sobre subsídios (em especial na área agrícola) e propriedade intelectual.

Diferentemente do que se observa nos acordos preferenciais de comércio assinados por Estados Unidos e União Europeia (UE), não é concedido espaço a novos temas, como questões trabalhistas e meio ambiente, exceto em referências genéricas sobre cooperação. Contudo, nos acordos da China, em especial nos mais recentes e detalhados, medidas relacionadas à proteção da saúde pública, animal e vegetal e para defesa do meio ambiente são tomadas como exceções aos compromissos de liberalização e complementam notas interpretativas ao Artigo XX do GATT, além de enunciarem uma regra ampla em prol da segurança nacional, com a preocupação sobre informações tuteladas como segredo de Estados e elementos relativos à manutenção da paz e segurança por meios bélicos. Esta última parece ser uma característica específica dos acordos da China.

Diferentemente do que se observa nos acordos preferenciais de comércio assinados por Estados Unidos e União Europeia (UE), não é concedido espaço a novos temas, como questões trabalhistas e meio ambiente

Notas finais

Desde a entrada da China na OMC, nota-se uma intensa participação em acordos regionais e preferencias de comércio por parte do país. Essa intensificação parece constituir um reflexo da abertura comercial da China, aliada à necessidade de colocar esse grande player em paridade com outros países que vêm adotando uma política substancial de celebração

de acordos preferenciais. De fato, percebe-se que, no momento em que a China inicia seu processo de celebração de acordos preferenciais, muitos países – inclusive asiáticos – já possuíam diferentes acordos, bem como apresentavam uma abertura comercial expressiva. Assim, embora responsável por grande parte do volume de comércio mundial, a China parecia se deparar com a necessidade de inserção em um cenário regulatório internacional antes inexplorado.

A partir do pano de fundo acima descrito, a posição da China frente à celebração de acordos preferenciais de comércio gera a expectativa de que o país asiático assuma um papel de liderança na negociação e apresentação dos textos regulatórios a serem negociados. No entanto, esse papel de liderança só parece se consolidar nos acordos mais recentes celebrados pela China – particularmente, nos acordos bilaterais com Peru e Costa Rica. Os acordos firmados em momentos anteriores – entre os quais, ASEAN, APTA, Cingapura e Nova Zelândia – denotam que a China, ao invés de assumir um papel de propositora do acordo, parece se incluir nas negociações para acompanhar uma tendência regulatória preexistente, não sendo o “hub” propositor da regulação.

Em síntese, a China não se enquadra como centro regulador dos acordos preferenciais de comércio desde o início de sua política de abertura comercial, mas parece estar desenvolvendo esse perfil no decorrer dos anos – talvez como resultado de uma estratégia política e comercial mais agressiva frente ao comércio internacional.

-
- ❶ Ver: Snyder, Francis. China, Regional Trade Agreements and WTO Law. In: *Journal of World Trade*, Vol. 43, No. 1, 2009, pp. 28-29.
 - ❷ Ver: Wignaraja, G. *Economic Reforms, Regionalism and Exports: Comparing China and India*. Policy Studies 60. Honolulu: East-West Center, 2011.
 - ❸ Ver: Lijun, S. China and ASEAN in Asian regional integration. In: Gungwu, W.; Yongnian, Z. *China and the New International Order*. Nova York: Routledge, 2008, pp. 256-278.
 - ❹ Idem.
 - ❺ Ver: Roriz, J. H. R. Regionalismos concorrentes no Leste Asiático e efeitos da crise financeira global. *Boletim de Economia e Política Internacional*, No. 12, out./dez., 2012, pp. 63-74.
 - ❻ Ver: Antkiewicz, Agata; Whalley, John. *China's New Regional Trade Agreements*. Economic Governance Programme of the Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario. 2005.
 - ❼ Disponível em: <<http://bit.ly/ndJ9lk>>.
 - ❽ Disponível em: <<http://bit.ly/sqZlYu>>.

Marina Amaral Egydio de Carvalho

Professora da Faculdade de Direito da PUC-SP e advogada da BKBG Advogados. Bolsista IPEA (Pesquisa PNPD/IPEA 105/2010).

Michelle Ratton Sanchez Badin

Professora em tempo integral da Escola de Direito de São Paulo da FGV (Direito GV). Bolsista IPEA (Pesquisa PNPD/IPEA 105/2010).

João Henrique Ribeiro Roriz

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás. Bolsista IPEA (Pesquisa PNPD/IPEA 105/2010).

Lucas Taschetto

Doutorando em Relações Internacionais no IRI-USP. Bolsista FAPESP.

INVESTIMENTOS

A China na América Latina: investimento em infraestrutura portuária

Adriana Erthal Abdenur

Considerando a infraestrutura portuária como um dos grandes desafios ao desenvolvimento da América Latina, a autora analisa os projetos que contam com a participação de investimentos da China, com vistas a identificar as oportunidades e os riscos relacionados a tais projetos.

Um dos grandes gargalos para o desenvolvimento a longo prazo na América Latina é a deficiência da infraestrutura portuária da região. Além de problemas históricos – como falta de capacidade dos portos, manutenção inadequada dos equipamentos e da dragagem, empecilhos burocráticos e fraca integração multimodal –, essa infraestrutura não vem acompanhando o crescimento e a diversificação do comércio exterior da região. Apesar de algumas iniciativas nacionais e sub-regionais, a escassez de investimentos tende a agravar a situação. Portanto, é importante identificar novas fontes de capital.

Este é o caso da China, que, além de se tornar parceira de peso no comércio com a região, tem financiado e implementado projetos de infraestrutura portuária pelo continente. Essa nova onda de investimentos representa uma série de oportunidades – e novos riscos – para o desenvolvimento da região. Diante desse quadro, este artigo analisa alguns dos projetos de investimento em infraestrutura portuária com os quais a China está envolvida na América Latina, com vistas a apontar alguns dos benefícios e riscos de tais investimentos.

Desafios da infraestrutura portuária na região

Estudos empíricos em diversos contextos revelam uma relação positiva entre a melhoria de infraestrutura e o crescimento econômico, com redução dos custos de transporte e externalidades para a produção e aumento da produtividade¹. Na América Latina, uma série de gargalos dificultam o desenvolvimento da infraestrutura portuária, gerando ineficiências que reduzem o volume e aumentam o custo das operações portuárias na região. Apesar de alguns resultados positivos decorrentes de reformas implementadas na década de 1990, o *boom* das *commodities* da última década alargou a lacuna entre a infraestrutura existente e a demanda crescente. Embora as economias da região tenham mantido desempenho razoável no contexto da crise econômica global, a escassez de capital dos países industrializados avançados reduziu os investimentos nos portos latino-americanos.

Além disso, os níveis de investimento na infraestrutura da região permanecem aquém dos 4-5% do produto interno bruto (PIB) recomendados pelo Banco Mundial, com a média em torno de 1-2%. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que a região deveria investir cerca de 5,2% de seu PIB para que a média de crescimento anual se aproxime dos 4%. Para alcançar os países do Leste Asiático, os gastos teriam que atingir 7,9% do PIB². Por um lado, tais estimativas agregadas ofuscam variedades entre os países da região nessa seara: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá, Paraguai e Uruguai têm portos que se adequam a padrões internacionais aceitáveis de eficiência e segurança³. No entanto, mesmo nestes países, os portos não vêm acompanhando a demanda crescente⁴.

Primeiramente, o equipamento e a logística portuária não atendem às necessidades de navegação, movimentação e armazenamento de mercadorias⁵. A alta concentração de atividade em poucos portos também contribui para a defasagem. No Brasil, dos 34 portos organizados, 13 – quase todos na região Sudeste – responderam por 90% da carga transportada em 2011. Os problemas são agravados à medida que o tamanho dos cargueiros aumenta. Os maiores cargueiros em operação, de 13.000 TEUs, só poderão operar regularmente na América Latina se os portos forem expandidos e modernizados, com equipamento especializado e manutenção apropriada.

1-2%

Percentual médio do PIB investido em infraestrutura na América Latina

4-5%

Ideal de porcentagem do PIB para investimento em infraestrutura, segundo o Banco Mundial

Além da insuficiência dos equipamentos, a infraestrutura portuária sofre com entraves burocráticos, impasses políticos e tarifas excessivas. De acordo com o Banco Mundial, importar um contêiner para o Brasil custa o dobro da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – sendo que essa estimativa exclui subornos e taxas cobradas por empresas intermediárias. A incerteza regulatória, a rigidez dos arcabouços jurídicos e as estruturas administrativas confusas inibem a concorrência e contribuem para a ineficiência da infraestrutura e serviços portuários. Alguns governos operam seus portos com mão pesada, afastando investidores privados mesmo quando a lei permite tal participação. Em muitos países, as parcerias público-privadas (PPPs), arrendamentos e concessões são frequentemente mal estruturados. Políticas restritivas de reserva de frete encarecem o transporte marítimo, desviando cargas ao transporte terrestre. Por fim, a qualificação da mão de obra e a profissionalização das autoridades portuárias são desafios para praticamente todos os países da região.

A integração entre a infraestrutura portuária e as redes rodoviárias, ferroviárias e de logística ainda é frágil, e a fraca interligação entre portos de diferentes países restringe a criação de economias de escala. Mesmo nas vias terrestres que já estão interligadas – como o corredor que se estende da Venezuela pela margem ocidental dos Andes e as rotas vinculando o Brasil com a Argentina e o Chile –, a transitabilidade das rodovias é precária; acrescenta-se, ainda, a fragmentação da malha ferroviária.

Alguns governos vêm lançando iniciativas com vistas a preencher essas lacunas. Entre 2000 e 2010, 29 países da região implementaram 688 projetos de infraestrutura com participação privada, um total de US\$ 191 bilhões em investimentos⁶. A participação do setor privado em projetos de infraestrutura foi maior no Brasil (53% do investimento total e 44% dos projetos) e no México (18% do investimento total e 11% dos projetos) – dois países que recentemente lançaram pacotes de estímulo a investimentos em infraestrutura. Para promover a integração regional, a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de outras organizações. Por sua vez, a CEPAL tem fomentado a troca de conhecimento sobre melhoria de portos por meio de pesquisas sistemáticas e de *workshops* sobre técnicas de planejamento. Mesmo assim, os investimentos em infraestrutura portuária são insuficientes.

Investimentos chineses

Apesar de o comércio dominar as relações econômicas entre América Latina e China, o investimento chinês na região também vem crescendo. O aumento dos investimentos chineses na infraestrutura da região encaixa-se na estratégia chinesa de fortalecer seus laços com a região. Quando, em 2012, o primeiro-ministro Wen Jiabao visitou quatro países da região, o governo propôs a criação de um Fórum de cooperação China-América Latina, com aportes iniciais de US\$ 15 bilhões voltados para infraestrutura. Tais empréstimos seriam somados aos investimentos já em andamento, os quais se concentram no setor extrativo e incluem projetos ambiciosos para os portos da região. Quase todos esses investimentos buscam aumentar a eficiência do escoamento e do transporte marítimo das *commodities* latino-americanas para a Ásia.

O governo chinês ajuda a identificar novas oportunidades e facilita a atuação das empresas chinesas, sobretudo das grandes estatais que operam no setor extrativo e na infraestrutura de grande porte. No entanto, empresas privadas de porte médio e pequeno que se especializam em partes mais específicas da cadeia produtiva também atuam em alguns portos. Em novembro de 2011, foi realizado um seminário sobre oportunidades de investimento na América Latina, com a participação de representantes do Comitê Consultivo Popular do Partido Comunista e do Ministério das Relações Exteriores chinês. Ainda, durante uma reunião realizada em Pequim com sua contraparte argentina, o ministro da Agricultura chinês, Han Changfu, afirmou que o governo estaria selecionando empresas chinesas para compor uma delegação de empresários interessados em investir no setor agrícola e na infraestrutura de portos argentinos. Além de grandes construtoras, estão presentes empresas de transporte marítimo, como a China Overseas Shipping

Brasil

Dos 34 portos organizados, 13 responderam por 90% da carga transportada em 2011.

Company (COSCO), China Shipping e Hanjin. Os projetos são financiados por bancos e instituições financeiras, inclusive o Banco de Desenvolvimento da China e o EximBank chinês, que oferecem crédito para projetos de infraestrutura e industrialização.

Há bastante variação na divisão de trabalho entre os atores chineses e as instituições locais. Além disso, o cálculo diplomático chinês varia dentro da região. No Caribe e na América Central, o isolamento de Taiwan, com a qual diversos países mantêm relações, pesa na distribuição dos investimentos. A China também possui interesses estratégicos fortes nos países com os quais mantém parcerias e diálogos estratégicos, como Brasil, Chile, México e Venezuela – e isso também se reflete no volume de investimentos. No México, quatro dos cinco maiores portos recebem investimentos de empresas chinesas. Há também planos para a criação de um gigantesco centro de distribuição de produtos chineses (apelidado de "Dragon Mart"), que constituiria um centro de distribuição de mercadorias chinesas por todo o continente.

Apesar da novidade do investimento chinês em certos lugares, algumas empresas já acumularam bastante experiência nos portos da região. Desde a década de 1990, a Hutchison-Whampoa, conglomerado baseado em Hong Kong, opera terminais de contêineres nos dois lados do Canal do Panamá. Em 1995, a Hutchison-Whampoa formou parceria com uma empresa privada das Bahamas com vistas ao desenvolvimento do porto de Freetown para que este receba cruzeiros. Anos depois, a Hutchison-Whampoa dragou e expandiu o porto, criando um dos maiores centros de contêineres do mundo.

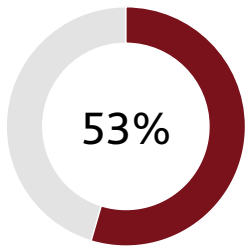
A proporção da mão de obra trazida da China também varia de acordo com a natureza do projeto, as leis trabalhistas locais e a reação política à atuação chinesa. Em Freeport (Bahamas), a Hutchison-Whampoa emprega cerca de 500 funcionários, entre os quais apenas 5 estrangeiros (nenhum deles de nacionalidade chinesa)⑦. Já no Suriname, onde a China vem implementando uma série de projetos de infraestrutura, a grande maioria dos trabalhadores é chinesa.

Os interesses da China pelos setores de extração e *commodities* agrícolas estão refletidos nos investimentos portuários, que visam a agilizar o transporte de minérios, soja e outras *commodities* produzidas no continente para a China. O padrão é semelhante ao papel dos investimentos chineses na infraestrutura africana, onde predominam linhas ferroviárias e rodoviárias simples, que se estendem do interior até portos voltados à exportação dessa produção específica. Na América Latina, em toda a costa do Pacífico – onde os países latino-americanos têm priorizado suas relações com a China –, empresas chinesas estão expandindo e modernizando diversos portos dessa mesma forma, sempre associando-os a um centro de mineração.

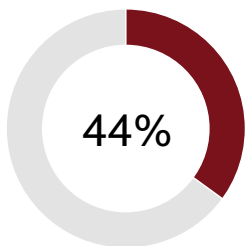
Além disso, a China e alguns dos seus parceiros ao longo da costa oriental da América Latina têm investido cada vez mais no fortalecimento dos mecanismos de cooperação no Pacífico, tais como a recém-criada Aliança do Pacífico, da qual pouco se beneficiam os países voltados para o Atlântico. O Chile, que possui longa tradição de busca por laços com o Pacífico e que, em 2006, assinou um tratado de livre comércio com a China, tem avaliado uma proposta de investimentos no valor de US\$ 285 milhões para projetos no deserto do Atacama. O projeto seria encabeçado pela Hebei Wenfeng Industrial Group, que opera a filial Minera San Fierro no Chile, e incluiria extração de minério de ferro em Mina Escondida e um terminal portuário (em Puerto Desierto) para o escoamento. O projeto representaria um aumento em 135% dos investimentos chineses no Chile até 2010. Se a empresa receber a licença ambiental, a construção do porto deve começar em abril de 2014. Empresas chinesas também estão negociando investimentos no porto de San Antonio como parte do projeto de criação de uma Cidade Comercial Internacional. Nesse local, manufaturas chinesas seriam finalizadas e re-exportadas para outros países da região com o selo "Fabricado no Chile".

As negociações nem sempre culminam em projetos concretos, por diversas razões. Nas Ilhas Caiman, a China Harbour Engineering Company negociava há meses a construção de um cais para navios cruzeiros de grande porte em George Town, quando o governo

Participação do setor privado em projetos de infraestrutura (2000-2010)



Em relação ao investimento total



Em relação ao total de projetos

britânico reforçou regras de licitação que excluíram a empresa da concorrência. No Brasil, a Wuhan Iron and Steel assinou uma parceria com a EBX para uma siderúrgica de US\$ 5 bilhões no complexo do novo superporto de Açu, mas o projeto ainda não saiu do papel.

Além disso, empresas chinesas vêm propondo a construção de "canais secos" vinculando o Caribe ao Pacífico, na esperança de contornar o alto custo de trânsito pelo Canal do Panamá. O presidente colombiano Juan Manuel Santos caracterizou como "avançadas" as discussões sobre a referida proposta, que percorreria 220 km desde o Pacífico até uma cidade nova, que seria construída perto de Cartagena. O projeto contaria com financiamento do Banco de Desenvolvimento da China e teria capacidade para transportar até 40 milhões de toneladas de carga do interior até o Pacífico, priorizando o carvão que a Colômbia vende para a China. Mais ao Norte, uma empresa de Hong Kong propõe financiar e construir o "Grande Canal da Nicarágua", que combinaria uma hidrovía e uma ferrovia, com custo estimado em US\$ 30 bilhões. No entanto, esses projetos ainda não saíram do papel.

Outros projetos no Caribe têm sido facilitados pelo estreitamento das relações com a Venezuela, da qual a China compra petróleo e onde empresas chinesas têm investimentos estimados em US\$ 50 bilhões. Em Puerto Cabello, a China Harbor Engineering Company participa da construção de um terminal de contêineres⁹. O governo venezuelano agora negocia com a chinesa ZMPC a compra de guindastes de pórtico e outros equipamentos. Além disso, a Metallurgical Corporation of China (MCC) tem um projeto para expandir o porto venezuelano de Palúa, dobrando a capacidade de movimentar minério de ferro no Rio Orinoco. No entanto, cabe destacar que a morte do presidente Hugo Chávez e a possibilidade de instabilidade política no país têm gerado apreensão em certas empresas investidoras.

Um dos maiores projetos em infraestrutura portuária propostos até agora seria implementado no Suriname, onde quase 10% da população é constituída por imigrantes chineses¹⁰. A Cheng Dong International e a China Harbour assinaram um Memorando de Entendimento de US\$ 6 bilhões para projetos que abrangem um porto de águas profundas, assim como uma rodovia e ferrovia de Paramaribo até Manaus, reduzindo a necessidade de cabotagem ao longo do litoral da Amazônia.

Investimentos chineses também prometem alterar o perfil dos portos do Atlântico Sul. No "superporto" de Açu, no estado do Rio de Janeiro, a grande prioridade é facilitar a exportação de minério de ferro, soja e petróleo para a China. Na tentativa de atrair investimentos chineses para o complexo, o governo estadual recebeu a visita de 100 empresários chineses. Da mesma forma, antecipando os investimentos no porto, a prefeitura de São João da Barra passou a oferecer aulas de mandarim aos locais. Quando Wen Jiabao visitou a América do Sul, em 2012, o presidente uruguaio José Mujica propôs que a China investisse no novo porto em Rocha, o que facilitaria a venda de carne bovina para a China. Na Argentina, os investimentos chineses alcançam a Patagônia. Na província de Rio Negro, a maior produtora de alimentos da China tem planos de cultivar 330 hectares e expandir o Porto de San Antonio Oeste, com vistas a exportar parte dessa produção para a China.

Considerações finais

Em todo o perímetro latino-americano, a China tem investido em portos de forma a agilizar a exportação de minérios e *commodities* para a China. Esses investimentos são promissores para portos pré-existentes e para instalações abandonadas ou em fase de planejamento. A construção de terminais, a expansão de portos e a modernização do equipamento deverão gerar uma série de benefícios para os países da região, sobretudo porque o comércio internacional vem assumindo maior importância em suas economias. Além disso, os investimentos chineses podem alimentar novas dinâmicas saudáveis de competição inter-portuária, por exemplo a concorrência crescente entre México, Colômbia, Suriname e Chile para tornar-se o ponto de entrada da China para o continente latino-americano.

No entanto, os investimentos chineses também representam certos riscos, na medida em que, ao criarem linhas para o escoamento da produção do interior do continente, tendem a reforçar um modelo econômico baseado na exportação de *commodities*. Embora esse modelo traga benefícios econômicos, também torna as economias da região mais vulneráveis às oscilações da demanda e dos preços de *commodities* específicas. Práticas como a relativa falta de transparência (mesmo para os padrões da região), o descaso com o meio ambiente e as tensões sociais produzidas pela contratação limitada de mão de obra local também podem ter impactos negativos.

Ademais, com poucas exceções, os projetos sendo implementados ou negociados pouco contribuem para a integração intra- e inter-regional na América Latina. Cabe aos atores da região aproveitar a estrutura sendo implantada de forma a maximizar suas externalidades positivas. Em alguns casos, isso pode acontecer por meio da integração multimodal. Em outros contextos, mediante investimentos públicos ou incentivos para o capital privado, os quais seriam aplicados estrategicamente, voltados a interligar portos-chave do sistema. A IIRSA, o BID, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições nacionais e regionais também estão bem posicionadas para identificar e complementar os projetos em andamento, mapeando os principais corredores de exportação e adequando projetos e linhas de financiamento voltadas à integração de infraestrutura em grande escala.

Ao mesmo tempo, as negociações diplomáticas e econômicas com a China devem formular planos a longo prazo, buscando evitar as distorções e as tensões políticas e maximizar a transferência de tecnologia e conhecimento. Finalmente, apesar dos atrativos do abundante capital chinês – sobretudo em um contexto de retração dos investimentos estadunidenses e europeus –, os países da América Latina não devem apostar apenas na China: a diversificação das fontes de investimento é importante para reduzir os riscos decorrentes da dependência de um único país. Toda vez que um país domina os investimentos em infraestrutura de outro contexto, ele cria um *path dependency* (por meio de especificações técnicas, tecnologias de construção, laços institucionais etc.), que dificulta a inserção de empresas locais. As novas assimetrias — ou até mesmo dependências — produzidas pelos investimentos chineses devem ser levadas em conta por atores locais na melhoria e integração da infraestrutura portuária da região.

① Ver: Rozas, Patricio; Sánchez, Ricardo J. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. In: *CEPAL Serie 75*. CEPAL, 2004. Ver também: OCDE. *Clarifying Trade Costs in Maritime Transport*. Working Party of the Trade Committee, OCDE, 29 mar. 2011.

② Ver: *Latin American Business Chronicle*. Infrastructure Bids in Latin America. (18 out. 2012).

③ Ver: Santiago, Priscila Braga. Infraestrutura: Experiência na América Latina. *Textos para Discussão CEPAL/IPEA 25*. IPEA, 2011.

④ Só no Brasil, o movimento total de contêineres mais que triplicou entre 1999 e 2010. A defasagem portuária adquire ainda mais urgência para o Brasil com a perspectiva de exploração em grande escala do pré-sal. Ver: Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Anuário Estatístico Portuário*. ANAq, 2011.

⑤ Na Baía de Guanabara, por exemplo, há longas filas de embarcações à espera de carga, descarga ou finalização de documentação, com custos altíssimos de sobreestadia. Ver: Banco Mundial. *Quality of port infrastructure*. WEF, 2012. Ver também: Banco Mundial. *How to Decrease Freight Logistics Costs in Brazil*. *World Bank Transport Papers 39*. World Bank, abr. 2012.

⑥ Disponível em: <<http://bit.ly/YUv0Rd>>.

⑦ Ver: <<http://bit.ly/146OHd4>>.

⑧ De acordo com o governo venezuelano, o terminal diminuirá o tempo de desembarque de carga em 600%. Ver: <<http://bit.ly/OnPV6v>>.

⑨ Ver: <<http://nyti.ms/Zu0vS4>>.



Adriana Erthal Abdenur
Professora do Instituto de
Relações Internacionais da
PUC-Rio e coordenadora-geral
do BRICS Policy Center. E-mail:
abdenur@bricspolicycenter.org

TEMAS COMERCIAIS SENSÍVEIS

Impactos das medidas sanitárias e fitossanitárias sobre a exportação agrícola da China

Yinguo Dong

As medidas sanitárias e fitossanitárias têm constituído um desafio crescente ao comércio de bens agrícolas, em especial para os países em desenvolvimento. À luz da experiência chinesa, este artigo analisa algumas das políticas implementadas com vistas a auxiliar os produtores nessa seara.

Em resposta aos diversos escândalos e a surtos de doença animal ocorridos na década de 1990, a segurança alimentar tornou-se uma grande preocupação em diversas porções do planeta. A Organização Mundial do Comércio (OMC) permite que seus membros adotem medidas que protejam consumidores ou a agricultura local, desde que sejam seguidos os princípios do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (SPS, sigla em inglês), vigente desde janeiro de 1995. Tal prerrogativa vem sendo usada de forma crescente pelos integrantes do sistema multilateral de comércio, provocando consequências sobre o comércio de produtos agrícolas. Pesquisas realizadas na última década¹ mostram que a existência de padrões mais estritos impostos pelos países desenvolvidos tem prejudicado o acesso a seus mercados por parte dos países em desenvolvimento.

Devido à redução de tarifas e à remoção de barreiras não tarifárias ao comércio, as exportações agrícolas da China têm crescido rapidamente desde a entrada do país na OMC. Entre 2002 e 2011, a expansão média anual é de 14,3%, com valores que saltaram de US\$ 18,02 bilhões para US\$ 60,13 bilhões. Coincidente com o endurecimento do controle sanitário e fitossanitário ao redor do mundo, o ingresso da China no sistema multilateral de comércio evidencia o impacto de tais medidas sobre o comércio agrícola². Em junho de 2011, eram 125 as medidas amparadas pelo Acordo sobre Medidas SPS direcionadas a produtos chineses. Ademais, as notificações contra lotes exportados pelo país cresceram consideravelmente: em 2009, um total de 2.298 lotes foram retidos ou recusados pelas autoridades aduaneiras de Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão e União Europeia (UE), cifra 43% superior a 2007.

Segundo dados fornecidos pela Administração Geral de Supervisão de Qualidade, Inspeção e Quarentena da China (GASQIQ, sigla em inglês)³, 42% das exportações agrícolas do país foram afetadas por medidas sanitárias e fitossanitárias em 2005, representando perdas diretas equivalentes a 26,7% do valor total vendido ao exterior. No caso da perda de oportunidades, o valor chega a 96,6%. Em 2008, 52,2% das exportações agrícolas foram alvo de medidas sanitárias e fitossanitárias, resultando em um prejuízo direto de US\$ 15,46 bilhões, ou 38,3% do total. Importante obstáculo às exportações agrícolas chinesas, as medidas sanitárias e fitossanitárias exigem uma resposta imediata por parte de Pequim. Este artigo analisa os fatores que contribuem para tamanho impacto desses padrões sobre a venda de produtos da China, além de discutir estratégias para lidar com o problema.

Efeitos das medidas sanitárias e fitossanitárias

As medidas sanitárias e fitossanitárias são definidas como regulações, padrões, métodos e requisitos impostos pelos governos a fim de garantir a segurança alimentar de seus consumidores, a vida vegetal e animal e o equilíbrio dos ecossistemas. Tais medidas incluem métodos de produção e processamento, procedimentos de teste, inspeção, certificação e aprovação, realização de quarentenas, parâmetros para a avaliação de riscos, amostragem e análise estatística, assim como os requisitos de certificação e embalagem diretamente relacionados à segurança alimentar. De natureza técnica, essas medidas afetam as exportações agrícolas da China de diversas maneiras.

O chá chinês em números:

Produção: 1,75 milhão de toneladas

Exportação: 310.000 toneladas

Valor das vendas ao exterior: US\$ 1,04 bilhão

Destino das exportações: mais de 120 países

Fonte: Governo da China (2012)

Primeiramente, a expansão do escopo regulatório e a transformação dos padrões dificultam o cumprimento das regras por parte das empresas chinesas, funcionando, na prática, como uma barreira ao comércio. Tradicionalmente vendido aos países da UE, o chá chinês exemplifica a nova realidade. Desde 2000, as autoridades aduaneiras europeias têm ampliado as exigências, o que se reflete nos números: de 26 itens de inspeção antes da entrada no mercado europeu, o produto passou a ter 227 em 2011. Destes, 207 adotam o critério da quantidade mínima detectável (LOD, sigla em inglês), sendo que, em alguns casos, os padrões foram endurecidos em cerca de 100 vezes. Outros requerimentos adicionais, além da mudança no método de inspeção, acabaram por provocar a saída do chá produzido na China do mercado europeu. Na atualidade, apenas alguma exportação orgânica ainda é realizada para os países do bloco.

Em segundo lugar, o alto custo de adequação reduz as exportações e aumenta o seu preço, desfecho equivalente à imposição conjunta de uma tarifa e de uma cota sobre o produto vendido. Tais custos adicionais correspondem ao pagamento de taxas de inspeção, certificação, licenciamento tecnológico, entre outras. Em junho de 2005, o Japão implementou o Sistema de Lista Positiva, que aumentou consideravelmente os requisitos para a inspeção. De fato, o número de itens verificados no caso do chá saltou de 89 para 276. Em outros produtos agrícolas, a situação se repete: para a cenoura, a relação, que era de 68 itens, passou a ser de 325; o arroz, outrora inspecionado em 129 requisitos, ganhou novos 450 itens de inspeção. Assumindo um custo de adequação equivalente a 200 yuans por item, cada lote exportado significa gastos adicionais que podem chegar a 40.000 yuans. Ademais, alguns padrões exigem a aquisição de equipamentos especiais para a análise.

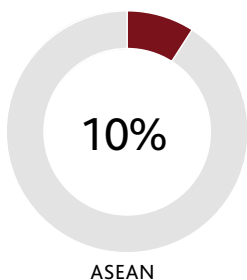
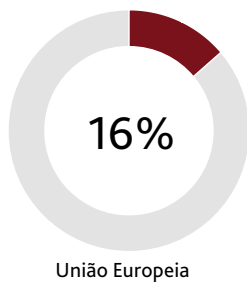
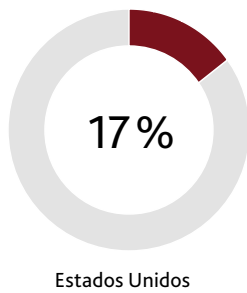
O aumento do número de itens verificados não apenas aumentou o valor das taxas, como também o tempo médio de inspeção. Por exemplo, vegetais cuja análise levava entre 4 e 7 dias hoje não são liberados antes de 20 dias, afetando diretamente a qualidade dos produtos agrícolas e, consequentemente, aumentando a probabilidade de rejeição. A recente introdução de novas exigências no elo da produção agrícola, em especial certificações como o Ponto de Controle Crítico de Análises de Risco (HACCP, sigla em inglês) ou o selo EUREPGAP, cria requisitos extras para a participação nas cadeias das redes atuantes nos mercados dos países desenvolvidos. Obter tais padrões custa caro, exigindo investimentos em equipamentos e recursos humanos. Não raramente, as empresas chinesas preferem deixar de exportar a determinados países diante da magnitude dos gastos de adequação.

Por fim, a disseminação de informação negativa aprofunda os efeitos de medidas sanitárias e fitossanitárias. Afinal, estas podem ser adotadas por outros países. Em 2002, a decisão do Reino Unido de endurecer a inspeção do mel produzido na China foi acompanhada de decisões semelhantes pelos governos do Canadá, Estados Unidos, Hong Kong e UE. Ainda, é possível que outros produtos passem a ser analisados com maior rigor. A imprensa desempenha um importante papel nesse enredo, já que potencializa riscos e os informa a um grande número de indivíduos. Após o escândalo dos "bolinhos envenenados", pesquisas mostraram que a maioria dos consumidores japoneses não estava disposta a comprar alimentos chineses, embora 99,9% destes produtos fossem seguros. As consequências de tal processo são consideráveis, com impactos sobre toda a cadeia ligada ao produto afetado. Costumam permanecer, ademais, no médio prazo: uma vez abandonado, é muito difícil voltar a um mercado. Em 2002, a UE bloqueou a importação de produtos de origem animal de procedência chinesa. Desde então, o frango resfriado segue banido do mercado europeu, apesar de todos os avanços colhidos pelo setor na última década.

Possíveis razões para a existência de tais medidas

São muitos os motivos por trás do cenário descrito na seção anterior. O principal é a enorme diferença entre os padrões vigentes no mercado chinês, comparativamente ao de outros países – em especial os desenvolvidos. Quanto maior a brecha, maior a chance de as exportações da China serem afetadas. O Japão, principal mercado externo para os bens agrícolas chineses, por meio do Sistema de Lista Positiva, inspeciona 302 tipos de alimento, 799 tipos de químicos agrícolas e 54.782 itens de análise, entre outras regras.

Principais parceiros
econômicos da China:



Fonte: Trading Economics (2013)

Os padrões estabelecidos por Pequim, em contraste, compreendem menos de 3.000 itens de análise. O resultado é a proibição, pelo governo japonês, da compra de diversos produtos agrícolas chineses, como amendoim, camarão, carne de frango, chá, cogumelos, mel, milho e suco de maçã⁹. Não por acaso, a participação relativa das vendas ao Japão no balanço de exportações agrícolas da China caiu de 32% em 2004 para 18,7% em 2010.

Os níveis médios de segurança e qualidade dos produtos também contribuem para as dificuldades enfrentadas pelas exportações agrícolas da China. Composta por produtos baseados na utilização intensiva de mão de obra e na limitada exploração de marcas, a pauta chinesa é suscetível à substituição pela oferta de concorrentes. Ademais, o mau uso de pesticidas e remédios veterinários pelos produtores rurais chineses, tema extensamente discutido nos últimos anos após a eclosão de uma série de escândalos, revela potenciais riscos aos consumidores. De fato, a presença de resíduos químicos é a principal razão para a rejeição dos alimentos provenientes da China.

Outros fatores tampouco podem ser esquecidos. A maioria das empresas chinesas dedicadas à exportação de produtos agrícolas é de pequeno e médio porte. Tais organizações possuem, em geral, considerável dificuldade para obter informações sobre novas medidas adotadas por outros mercados, o que impede a adequação a tais regras. Entre os produtores rurais, a limitada escala e o grande número de unidades torna o controle de qualidade uma tarefa hercúlea. A consolidação de associações industriais, ainda incipientes na China, poderia facilitar a verificação do cumprimento de padrões. No entanto, é necessário que tais organizações contem com a participação ativa de seus membros, algo inexistente dentro da atual estrutura burocrática das associações predominante na China.

Finalmente, é preciso frisar que, em meio a tantas medidas, há decisões que evidenciam um tratamento discriminatório contra os produtos agrícolas chineses. Tóquio estabelece limites para uso de clorpirifós na lavoura de espinafre – cujo mercado interno se caracteriza por uma participação chinesa equivalente a 99% – trezentas vezes superiores aos existentes para o rabanete, alimento colhido principalmente no Japão. Tal realidade influencia a percepção dos agentes econômicos: pesquisa recente mostra que um terço das empresas atuantes nas três principais províncias exportadoras da China acredita que suas vendas são tratadas de forma discriminatória pelo país vizinho.

Estratégias de resposta e implicações políticas

Medidas sanitárias e fitossanitárias devem ser avaliadas segundo o texto do Acordo sobre Medidas SPS. Caso contrariem os seus princípios legais, duas opções estão disponíveis à Parte afetada: esta pode encaminhar uma preocupação comercial específica ao Comitê de Medidas SPS, ou utilizar o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. A estratégia do litigante – em geral, associações industriais – consiste em coletar depoimentos de empresas prejudicadas pela medida e enviá-las a órgãos do governo chinês como o Ministério do Comércio. Este é responsável por reunir uma equipe de especialistas tanto da área técnica quanto legal, que redigem a queixa submetida ao sistema multilateral de comércio. No período entre 2001 e 2011, a China apresentou 26 preocupações comerciais específicas ao Comitê de Medidas SPS, ou 10,6% do total recebido pelo órgão. No mesmo período, apenas um caso foi levado ao OSC.

É possível, porém, que a medida sanitária e fitossanitária adotada pelo parceiro comercial seja legítima. Neste caso, são duas as possíveis respostas: saída do mercado ou adequação às regras. No primeiro caso, as empresas, baseadas em uma análise de custo-benefício, decidem se vale a pena seguir atuando no mercado em questão. Caso a resposta seja negativa, o aumento das vendas na China e a busca por consumidores em outros países emergem como alternativas. O chá chinês, por exemplo, vem sendo vendido crescentemente no Japão e na África, após o endurecimento das regras europeias para o produto. A adequação, por sua vez, envolve a aquisição de certificação reconhecida internacionalmente, ou o investimento em inovação tecnológica, apenas para citar duas estratégias.

Várias foram as ações adotadas pelo governo chinês a fim de auxiliar as empresas a lidar com medidas sanitárias e fitossanitárias. Primeiramente, houve uma melhoria no treinamento sobre o tema. Por exemplo, o anúncio do Sistema de Lista Positiva pelo Japão levou Pequim a responsabilizar-se, por meio da GASQIQ, pela inspeção dos produtos importados e exportados. Na esfera regional, o órgão firmou parcerias com associações industriais para a promoção de treinamento técnico, o que contribuiu para que as Partes interessadas se familiarizassem com os novos requisitos. Ademais, a GASQIQ, por meio de seu website e de seus escritórios, transformou-se na principal fonte de informação sobre medidas sanitárias e fitossanitárias para grande parte dos produtores, atualizando sobre notificações ou rejeições a produtos chineses no exterior. Em terceiro lugar, a China estabeleceu um sistema de punição interno. Segundo as regras da GASQIQ, caso uma empresa desrespeite uma medida sanitária ou fitossanitária de outro país ou prejudique a reputação das exportações chinesas, restrições à venda para o exterior serão aplicadas, variando entre 6 e 24 meses.

Transformações nos padrões nacionais também têm contribuído para o alinhamento entre as características dos produtos chineses e as características da demanda internacional. Em colaboração com associações industriais, o governo da China melhorou padrões como o do chá verde, agora reconhecido pela Comissão do Codex Alimentarius (CAC, sigla em inglês). Da mesma forma, autoridades estatais têm incentivado um modelo em que as empresas detêm a propriedade das fazendas responsáveis pela produção agrícola, a fim de assegurar um maior controle de qualidade. Finalmente, alguns escritórios da GASQIQ já reconhecem os resultados das inspeções realizadas pelas empresas, acelerando as exportações. Em Shandong, por exemplo, exportadores com um bom histórico de crédito e que tenham implementado um sistema de vistoria avançado podem apresentar seus próprios resultados.

Embora diversas iniciativas tenham sido tomadas para lidar com o desafio das medidas sanitárias e fitossanitárias, ainda há muito o que ser feito. Nesse sentido, o governo chinês deveria aprimorar suas políticas de curto prazo e longo prazo. No primeiro caso, é necessário resolver os problemas atuais e facilitar as exportações. Para tanto, possíveis iniciativas incluem a promoção de treinamentos técnicos mais amplos, um controle estrito das fontes de produtos químicos e pesticidas e o estabelecimento de um sistema capaz de detectar rapidamente novas medidas sanitárias e fitossanitárias e que seja composto por governo, associações de produtores e especialistas técnicos e legais. Para o futuro, a principal preocupação política incide sobre o desenvolvimento sustentável da agricultura. Medidas incluem participação efetiva na formulação dos padrões internacionais e a melhoria da sua taxa de adoção, auxílio à inovação técnica e à construção de marcas, fortalecimento da comunicação com governos estrangeiros e a implementação de um sistema de rastreabilidade capaz de informar acerca do trajeto da "fazenda até a mesa" dos consumidores, entre outras.



Yinguo Dong

Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Xangai (China).

- ❶ Ver: Henson, S.; Loader, R. Impact of sanitary and phytosanitary standards on developing countries and the role of the SPS Agreement. In: *Agribusiness*, Vol. 15, No. 3, 1999, pp. 355-69. Ver também: Jayasuriya, S.; MacLaren, D.; Metha, R. *Meeting Food Safety Standards in Export Markets: Issues and Challenges facing Firms Exporting from Developing Countries*. Paper apresentado no "IATRC Summer Symposium, Food Regulation and Trade: Institutional Framework, Concepts of Analysis and Empirical Evidence", Bonn (Alemanha), 28-30 mai. 2006.
- ❷ Ver: Dong, F.; Jensen, H. *The challenge of conforming to sanitary and phytosanitary measures for China's agricultural exports*. MATRIC working paper 04-MWP8. Iowa State University: Midwest Agribusiness Trade Research and Information Center, 2004.
- ❸ Ver: GASQIQ. *Chinese technical trade measures and annual report*. GASQIQ, 2006.
- ❹ Dong, Y. P. Jiang. (2012). The determinant factors of Chinese export enterprises encountering SPS measures. In: *International trade Issue* 11, 2010, pp. 145-55.
- ❺ Ver: Ministry of Commerce. *Agricultural exports report after half year implantation of Japan's "Positive list system"*. Mar. 2007.

Informações úteis

Seminário "China: Capitalismo de Estado, Política Industrial e Efeitos para o Brasil"

O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) convida para o seminário "China: Capitalismo de Estado, Política Industrial e Efeitos para o Brasil", promovido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). O evento será realizado em 2 de abril, em São Paulo, e contará com a participação do consultor do CEBC, Claudio Frischtak, que debaterá a política industrial do país asiático, em especial no contexto da nova liderança do Partido e do 12º Plano Quinquenal da China. Mais informações podem ser obtidas no [site da CNI](#).

Programa Santander de Bolsas de Mobilidade Internacional

Encontram-se abertas, até 5 de abril, as inscrições para participar do Programa Santander de Bolsas de Mobilidade Internacional. Serão concedidas 55 bolsas de mobilidade internacional para alunos de pós-graduação da Universidade de São Paulo. O valor de cada bolsa é de US\$ 5.000. As bolsas destinam-se a estágios com duração de 1 a 6 meses, com início no segundo semestre de 2013 (julho a dezembro). Maiores informações sobre o processo seletivo podem ser obtidas no [site da USP](#).

FAPESP lança chamada com universidade no Canadá

A Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (FAPESP) e a University of Victoria (UVic), no Canadá, lançaram a primeira chamada conjunta de propostas de pesquisa. A seleção está voltada ao intercâmbio de pesquisadores de instituições de ensino superior e pesquisa – públicas ou privadas – baseadas no estado de São Paulo ou afiliadas à UVic. As propostas podem ser submetidas em qualquer área do conhecimento. De acordo com a chamada, a FAPESP e a UVic destinarão até 10 mil dólares canadenses anuais, com vistas a cobrir despesas de transporte, moradia e seguro de pesquisadores. Serão selecionadas até três propostas de pesquisa. O período de submissão estende-se até 9 de abril. Acesse [aqui](#) mais detalhes.

Fundação Heinrich Böll oferece oportunidade na área de Políticas Ambientais

A Fundação Heinrich Böll está em busca de um coordenador de Programas e Projetos na área de Políticas Ambientais, com experiência em temas como clima, energia (principalmente as renováveis) e biodiversidade. O candidato deve possuir formação superior, ser fluente em inglês, além de experiência comprovada na área de política ambiental. O cargo é de 40 horas semanais e a fundação oferece assistência médica e salário compatível. Interessados devem enviar currículo para <selecao@br.boell.org> até 21 de abril de 2013, com carta de apresentação que explicita a relevância de sua candidatura ao cargo. O processo de seleção contará com análise do currículo e entrevista.

BNDES financiará empresas brasileiras de tecnologia

Os governos de Brasil e Israel abriram inscrições para o programa de cooperação entre empresas de base tecnológica, em especial aquelas voltadas às áreas de saúde e tecnologia da informação. As empresas receberão financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Escritório do Cientista-Chefe, de Israel. Os interessados devem realizar o cadastro no [site](#) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Na página eletrônica, o empresário pode preencher um formulário para encontrar um parceiro israelense. Em etapa posterior, as empresas formulam um projeto conjunto e encaminham-no até 22 de abril.

IBOPE abre vaga para analista de Atendimento e Planejamento Sênior

O IBOPE está em busca de analista de Atendimento e Planejamento Sênior na área de opinião pública para trabalhar em São Paulo. Candidatos devem ter ensino superior completo, conhecimento de metodologias e técnicas de pesquisa, análise e apresentação, experiência em pesquisa de opinião ou em centro de estudo e pesquisa ou em consultoria especializada em avaliação de projetos e políticas públicas ou experiência acadêmica nessas áreas. Mestrado ou Doutorado (concluído ou em curso) são um diferencial. Interessados devem enviar currículo para o e-mail: paineldeprofissionaisibope@ibope.com.

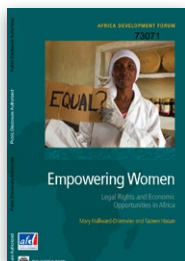
Oportunidade para economistas pesquisadores em Angola

A Lopes Filho Consultoria de Investimento busca economistas interessados em trabalhar em Angola com pesquisa econômica aplicada. Pesquisadores das mais diversas áreas (macroeconomia, economia monetária, competitividade e produtividade, microeconomia), de preferência com mestrado ou doutorado e fluentes em inglês, são encorajados a submeter seus currículos. O cargo em aberto é de Pesquisador Sênior, o salário é de US\$ 8.000, e a empresa oferece outros benefícios como moradia, seguro saúde, ajuda de custo e plano de viagem (90 dias em Angola; 15 dias no Brasil). Interessados devem contatar Julio Hegedus Netto por e-mail: <julio@lopesfilho.com.br>.

I Ciclo de Seminários FAPERJ

A Fundação de Amparo à Pesquisa do estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) oferecerá, ao longo de 2013, uma série de seminários temáticos – como fármacos, propriedade intelectual, internacionalização, divulgação, ética em pesquisa, energias alternativas, sustentabilidade e potencial tecnológico. Para maiores informações sobre o cronograma de seminários, [clique aqui](#).

Publicações



A capacitação das mulheres: direitos e oportunidades econômicas na África **Banco Mundial – fevereiro 2013**

De modo geral, as mulheres na África não gozam dos mesmos direitos de propriedade ou da mesma capacidade legal desfrutada pelos homens. Este estudo analisa os impactos dessa diferença de gênero sobre as oportunidades econômicas das mulheres. Além disso, o estudo apresenta a base de dados de capacitação econômica e legal de mulheres na África, que cobre os 47 países que compõem a África Subsaariana. Também, fornece indicadores e links de acesso para leis domésticas e convenções internacionais, nas quais é possível identificar diferenças de gênero no que toca a direitos de propriedade e a capacidade civil. Por fim, os autores desenvolvem estudos de caso para identificar as implicações práticas da desigualdade de gênero, bem como elaborar reformas que permitam a superação desse hiato.

Acesse o estudo [aqui](#).



Procedimentos abreviados de solicitação de patentes verdes: uma análise empírica **ICTSD – fevereiro 2013**

Questões relacionadas à inovação estão no topo da agenda de autoridades políticas em todo o mundo, tendo em vista o papel fundamental que desempenham na promoção do crescimento verde e do desenvolvimento sustentável. Por essa razão, vários países estabeleceram programas de aceleração do desenvolvimento e da difusão de tecnologias ecologicamente corretas, pautados na abreviação do tempo de licenciamento das tecnologias, a fim de que possam ingressar no mercado mais rapidamente. O estudo elaborado por Antoine Dechezleprêtre, pesquisador da London School of Economics, constitui uma contribuição nesse sentido.

Acesse o estudo [aqui](#).



Considerações práticas no gerenciamento de disputas comerciais **ICTSD – janeiro 2013**

A insuficiente capacidade legal impede que os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo façam uso das opções disponibilizadas pelo sistema de comércio multilateral, em particular do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta nota informativa busca compreender como esses países podem construir sua capacidade legal, engajar-se com a OMC e gerenciar melhor suas disputas comerciais.

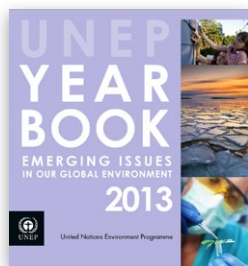
Acesse o estudo [aqui](#).



As interações de água, energia e segurança alimentar **IISD – fevereiro 2013**

Ao longo das últimas décadas, pesquisadores e autoridades têm enfatizado de forma crescente a importância das complexas relações entre água, energia e alimentos – relações frequentemente negligenciadas por políticas públicas e investimentos. Por meio da participação em diálogos internacionais, o IISD envolveu-se com pesquisas e com o desenvolvimento de políticas relacionadas a água, energia e segurança alimentar e, mais recentemente, na interação dessas áreas. O presente estudo foi elaborado com base nas informações coletadas nesses eventos e pretende servir como base para discussão entre especialistas tanto em perspectivas teóricas como práticas, a fim de guiar investidores e auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas nessa seara.

Acesse o estudo [aqui](#).



Anuário do PNUMA 2013: questões emergentes no nosso ambiente global PNUMA – fevereiro 2013

O volume do uso de produtos químicos no mundo permanece crescente. Para cumprir a meta de minimizar os significativos impactos à saúde e ao meio ambiente decorrentes da produção e do uso de produtos químicos até 2020, é preciso empreender esforços voltados à redução no uso de químicos tóxicos, bem como ao desenvolvimento de alternativas e ao gerenciamento dos produtos químicos. Nesse contexto, adquirem relevância as informações adequadas a respeito da implementação desses esforços. Nesse sentido, o Anuário do PNUMA examina as últimas tendências no tema destacado acima por meio de indicadores centrais.

Acesse o estudo [aqui](#).



Viabilizando o comércio: valorizando oportunidades de crescimento WEF – fevereiro 2013

Este estudo aponta que a redução das barreiras nas cadeias produtivas pode aumentar o PIB global em até seis vezes mais do que a remoção das barreiras à importação. Esse acentuado aumento do PIB estaria associado à geração de milhões de empregos, bem como à redução do desperdício de recursos e dos custos – diminuindo, assim, o preço ao consumidor. Elaborado pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, sigla em inglês), o relatório está estruturado em 18 estudos de caso, dos mais variados setores e regiões, na tentativa de compreender as implicações das barreiras nas cadeias produtivas e mensurar os possíveis impactos resultantes de sua remoção.

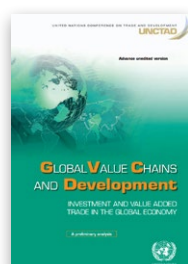
Acesse o estudo [aqui](#).



A natureza e seu papel na transição para uma economia verde TEEB – fevereiro 2013

Entre formuladores de políticas públicas e o setor privado, é crescente o reconhecimento de que o atual modelo de crescimento econômico é social, ambiental e economicamente insustentável. É nesse contexto que se intensifica a necessidade da transição para a economia verde, de modo que a comunidade internacional assegure um futuro sustentável e desejável, que promova a equidade social, a erradicação da pobreza e o bem-estar humano. Esse foco foi complementado pela crescente apreciação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos e do valor econômico e intrínseco da natureza. Nesse contexto, este artigo busca destacar o papel que a natureza pode desempenhar na transição para uma economia verde.

Acesse o estudo [aqui](#).



Cadeias globais de valor e desenvolvimento: investimento e valor agregado pelo comércio na economia global UNCTAD – fevereiro 2013

Este estudo mapeia a distribuição de valor agregado no comércio internacional e lança uma base de dados das cadeias globais de valor (GVC, sigla em inglês) que expande sua cobertura para englobar quase todos os países do mundo, inclusive as economias em desenvolvimento e uma ampla variedade de indústrias e atividades de interesse para elas. A base de dados UNCTAD-Eora de GVC oferece novas perspectivas sobre as ligações comerciais entre as economias, o nexos entre investimento e comércio, a distribuição do valor agregado, da renda e do emprego resultante do comércio e a forma como as corporações transnacionais moldam os padrões do comércio de valor agregado.

Acesse o estudo [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BIORES

Informações e análises sobre comércio e meio ambiente
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível
graças ao apoio generoso da:

SDC - Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação

O PONTES também beneficia de
contribuições de especialistas na área
de comércio e desenvolvimento sustentável
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade
ou de patrocínio que contribuam para a
redução de seus custos de publicação e que
ampliarem o acesso aos seus leitores.
A aceitação de tais propostas fica a critério
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos
publicados no PONTES são exclusivamente
dos autores e não refletem necessariamente
as opiniões do ICTSD.

Trechos de PONTES podem ser usados em
outras publicações se forem citados de forma
apropriada.

Preço: €10.00
ISSN 1996-919

