

The ENAP logo is displayed in a white, stylized, sans-serif font against a dark background. The letters are interconnected, with the 'E' and 'N' sharing a vertical stroke, and the 'A' and 'P' sharing a vertical stroke.

Cadernos

n° 98

Charter Cities:

arranjos institucionais, potenciais,
vulnerabilidades e impactos futuros

Claudio D. Shikida
Isabela Gontijo C. Christo
Luiz Ricardo Cavalcante
Daniel Fernández
Olav Dirkmaat



Expediente



**Escola Nacional de
Administração Pública – Enap**

Presidente
Diogo Costa

Diretora-Executiva
Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos
Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva
Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**
Paulo Marques

Diretora de Inovação
Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna
Alana Biagi Lisboa

Revisão
Adriana Braga

Projeto gráfico
Amanda Soares
Letícia Lopes

Diagramação
Samyra Lima

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização *lato sensu*, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

O482m Shikida, Claudio D.

Charter Cities: arranjos institucionais, potenciais, vulnerabilidades e impactos futuros / Claudio D. Shikida, Isabela Gontijo C. Christo, Luiz Ricardo Cavalcante, Daniel Fernández, Olav Dirkmaat. -- Brasília: Enap, 2022.

113 p. : il. -- (Cadernos Enap, 98)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Desenvolvimento Econômico 2. Governança. 3. Charter Cities. I. Título. II. Shikida, Claudio D. III. Christo, Isabela Gontijo C. IV. Cavalcante, Luiz Ricardo. V. Fernández, Daniel. VI. Dirkmaat, Olav.

CDD 338.9

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Editorial

No Relatório Mundial de Investimento de 2019, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) contabilizou mais de 5.300 Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (Zede) ao redor do mundo. Desse total, cerca de 1 mil foram criadas nos últimos cinco anos, além de terem sido planejadas outras 500. As Zede já empregam entre 90 e 100 milhões de pessoas em 140 economias.

Em 2020, a pandemia da Covid-19 adiou o crescimento de novas zonas e prejudicou o funcionamento das atuais. Mundialmente notou-se um aumento na pressão protecionista. Medidas públicas de combate à pandemia, importantes para garantir distanciamento social e reduzir a transmissão do novo Coronavírus, reduziram a velocidade das linhas de produção nas Zede, ocasionando interrupção nas cadeias de produção, prejuízo ao fluxo de materiais e redução na demanda global e nos investimentos do setor privado.

Por outro lado, por essas zonas serem focadas em investimento estrangeiro, por meio de uma rede mundial de Zede é possível recriar e fortalecer *supply chains* globais, harmonizando procedimentos e eliminando barreiras ao comércio internacional. Em

virtude da posição estratégica que possuem no comércio internacional, as Zede servem como ferramentas para conexões econômicas ao redor do mundo. O relatório de 2019 da UNCTAD já apontava que o crescimento econômico nas Zede pré-Covid havia superado o crescimento global e a OCDE estima que alguns países irão canalizar mais de 70% de suas exportações por meio de jurisdições excepcionais alfandegárias das Zede. Embora as Zede tenham sido especialmente afetadas pelos distúrbios econômicos decorrentes da pandemia, elas também guardam a promessa de retomada, pelo potencial de atração de investimentos e de geração de empregos.

As características institucionais especiais das Zede são capazes de gerar oportunidades econômicas com mais velocidade e agilidade, de atrair investimento direto estrangeiro e de criar ambientes favoráveis à abertura de novos negócios. O próprio desenvolvimento das Zede também funciona como alavanca econômica, mediante a construção e o desenvolvimento de infraestrutura que gera empregos. O mundo pós-Covid irá precisar de inovações institucionais. Relações de trabalho, processos logísticos e regras de administração pública devem ser reformados e as Zede, por sua natureza de *sandboxes* regulatórios, são em si mesmas instrumentos de inovação institucional.

O leste e o sudeste asiático vêm se tornando arquipélagos de Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico e o Brasil ficou para trás, com seu modelo voltado ao processamento de exportação. Após a pandemia, as Zede serão estratégicas no momento de redesenho das *supply chains* e da cooperação econômica

global. No momento em que cria uma governança especial para a construção de novas cidades, contemplando regras diferenciadas de contratação pública e construção civil, com ambiente regulatório favorável e com arbitragem especial para resolução de conflitos, é possível que surjam as Shenzhens da América Latina.

Em sua missão de antecipar o futuro, promovendo a introdução e discussão de inovações com potencial de produzir saltos de desenvolvimento no Brasil, a Enap realizou uma série de encontros relacionados a este tema.

Na 5ª Semana de Inovação, em 2019, Michael Castle-Miller apresentou o tema das Jurisdições Especiais. Em fevereiro de 2020, a Diretoria de Altos Estudos promoveu um debate sobre o tema, com Titus Gebel, Lotta Moberg e Luiz Ricardo Cavalcante. Finalmente, na 6ª Semana de Inovação, em 2020, promovemos uma conversa entre Patri Friedman e Mark Lutter, entusiastas e promotores das jurisdições especiais e lideranças brasileiras.

Dando seguimento ao debate, neste Caderno Enap apresentamos três artigos. No primeiro deles, Claudio D. Shikida e Isabela Gontijo C. Christo refletem sobre o uso de jurisdições especiais para experimentar novos arranjos institucionais que possibilitem a superação de desafios e melhores oportunidades de desenvolvimento, examinando as perspectivas de tais experimentos no contexto brasileiro. Já Luiz Ricardo Cavalcante apresenta um exame detalhado sobre as chamadas *Charter Cities*, refletindo sobre seus potenciais de desenvolvimento, e também sobre as vulnerabilidades desse arranjo. Fechando o Caderno, Daniel Fernández e Olav Dirkmaat estimam o impacto futuro da mais recente Zede

criada nas Américas, Próspera, localizada na ilha de Roatán, em Honduras. Finalmente, vale ressaltar um ponto importante acerca dos conceitos utilizados pelos diversos autores nesta temática. A literatura, em muitas ocasiões, trata os termos Zede, ZEE (Zonas Econômicas Especiais) e Charter Cities como sinônimos. Entretanto, de modo geral, Zede ou ZEE incluem arranjos mais tradicionais como as Zonas Promotoras de Exportação (ZPE), em que o tratamento regulatório diferenciado envolve incentivos fiscais. Já as Charter Cities envolvem a possibilidade de alterações regulatórias mais profundas. O uso do termo jurisdições especiais, que abarca todos estes casos, contudo, vem ganhando mais proeminência como se vê, por exemplo, no lançamento do recente *Journal of Special Jurisdictions*, periódico destinado à divulgação de publicações acadêmicas sobre o tema.

Boa leitura!

Diana Coutinho

Diretora de Altos Estudos da Enap

Diogo Costa

Presidente da Enap

Sumário

1.

p. 10

Jurisdições Especiais Como Ferramenta para Mudança na Governança

Por: Claudio D. Shikida e
Isabela Gontijo C. Christo

2.

p. 42

Definições, Potencialidades e Vulnerabilidades das Charter Cities: Um Ensaio Preliminar

Por: Luiz Ricardo Cavalcante

3.

p. 74

Impacto Econômico da Zona para Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDE) de Honduras

Por: Daniel Fernández e
Olav Dirkmaat



Jurisdições Especiais Como Ferramenta Para Mudanças na Governança¹

Claudio D. Shikida² e Isabela Gontijo C. Christo³





Introdução

Em maio de 2020, em plena pandemia, o governo da República Popular da China anunciou que não esperaria mais até 2047 para retomar, efetivamente, Hong Kong. As reações à notícia, em geral⁴, destacam a importância de se garantir aos cidadãos da atual região administrativa de Hong Kong os direitos que teriam sob o regime de um país, dois regimes, acordado entre os governos britânico e chinês em 1997. Uma solução? Criar uma (ou várias) *charter city(ies)* no Reino Unido para receber cidadãos de Hong Kong⁵.

No mesmo mês de maio, a cidade de Próspera, em Honduras, é anunciada ao mundo como uma Zede (*Zona de Empleo y Desarrollo Económico*)⁶. Próspera e Hong Kong possuem em comum este aspecto de um país, dois regimes. Segundo dados do sítio eletrônico de Próspera⁷, criar um empreendimento na cidade será uma tarefa bem mais simples do que na própria Honduras⁸.

Os dois eventos guardam entre si uma questão comum: quais os

1 Esta é uma versão preliminar de um dos textos que compõem um Caderno Enap, ora em elaboração, sobre o tema das Charter Cities. O texto se beneficiou dos comentários de Luiz Ricardo Cavalcante, Titus Gebel e Lotta Moberg no painel Charter Cities – uma oportunidade para o desenvolvimento promovido pela Enap em 11 de fevereiro de 2020. Erros e omissões, obviamente, são de nossa exclusiva responsabilidade.

2 Enap e PPGOM-UFPel.

3 Governo do Estado de Minas Gerais.

4 Destaque-se a situação peculiar de Taiwan (autodenominada *Republic of China* e chamada de “província rebelde” pelo governo da República Popular da China), cuja reação à medida foi alinhada com os manifestantes de Hong Kong. Lin (2020).

5 Bowman (2020) propõe que a mesma seja no Reino Unido. Já Lutter e Ko (2020) propõem que sejam feitas várias cidades, com 50% de cidadãos de Hong Kong e 50% locais.

6 Ver Cowen (2020).

7 <https://prospera.hn/roatan>

8 Alguns indicadores estão em: <https://prospera.hn/business>.



determinantes da sustentabilidade de uma *charter city*? O sucesso econômico de Hong Kong não garantiu à cidade sua autonomia, mesmo com um acordo reconhecido por ambos os países envolvidos em sua administração. Por outro lado, o governo e a economia hondurenhas não parecem ser o cenário mais promissor para a implantação de uma *charter city*, mas eis que Próspera foi anunciada oficialmente.

Charter cities e zonas econômicas especiais são duas variantes do mesmo fenômeno, a inovação institucional aplicada à governança. Friedman e Taylor (2020) chamam-na de governança competitiva. A ideia é a de que a competição entre diferentes arranjos de governo fornece aos cidadãos mais opções de escolhas. Movimentos migratórios voluntários⁹, seja em nível doméstico, ou entre países, são uma demonstração de que pessoas escolhem viver sob arranjos institucionais distintos.

Nesse contexto, cidades têm se tornado um interessante fenômeno na criação de bens públicos. Considere, por exemplo, o protagonismo de algumas cidades famosas com respeito a metas de poluição globais.

In recent years, cities have become innovative global actors participating in the international arena in their own right, even as they retain their subordinate status within the nation. For example, the cities of New York, Houston, Miami, and San Francisco committed to the goals of the Paris agreement despite the United State's national decision to withdraw in 2017. London, New York, and Tokyo are well established as "world cities" that serve as international economic actors and command centers of the global economy. For such world cities, international influences compete with national laws as the cities adopt objectives of "best practices" or "good governance models." (CAO, 2019: 720)

Quando os governantes não percebem uma relação custo-benefício favorável na adoção de inovações governamentais, em geral, tendem a criar desestímulos à sua adoção. Por sua vez, o custo-benefício de inovações se altera quando há choques institucionais ou tecnológicos¹⁰. Métodos inovadores de governança têm sido adotados ao longo da história por conta de um dos mencionados choques ou pela combinação de ambos. O exemplo da criação das sociedades por ações na Inglaterra, mencionado

9 Ou mesmo os involuntários, já que, por exemplo, refugiados de um conflito não escolhem emigrar para um país tão ruim quanto ou pior que o seu.

10 Ver Alston *et al.* (2018).



por Douglass North e recontado por Salama (2011), é ilustrativo. Vale a longa citação.

North ilustra esse fenômeno com o exemplo da criação das sociedades por ações na Inglaterra. A criação desse tipo societário, num primeiro momento, teria servido apenas às elites. Com o instituto jurídico das sociedades por ações, o estado passava a garantir não apenas a propriedade das ações (e o direito de propriedade sobre as firmas), mas também limitava a responsabilidade dos acionistas ao montante de capital subscrito no caso de quebras. Ocorre que o valor das ações depende da possibilidade de venda dessas ações a terceiros: quanto maior o grupo de potenciais compradores dessas ações, tanto maior o seu valor. Daí a conveniência de se definir juridicamente as ações de modo impessoal, de modo que qualquer indivíduo possa comprá-las – e não apenas os duques, condes ou proprietários de terras.

Daí conclui North: a criação de direitos de propriedade sobre ações impessoalmente definidos serviu para tornar essas ações mais valiosas para as elites. E, ao mesmo tempo, e de maneira epifenomênica (isso é, secundária e não planejada), esse movimento acabou por alargar o direito de propriedade sobre ações. Exemplos como esse ilustrariam, então, como a definição impessoal de direitos de propriedade e, portanto, a ampliação do rule of law para além das elites, teria sido uma condição para a abertura da ordem social em circunstâncias históricas em que essa abertura fosse vantajosa para as elites”. (SALAMA, 2011, p. 412)

Arranjos como *charter cities*¹¹ são tão ou mais inovadores quanto a criação de sociedades por ações, pois alteram diversos preços relativos¹². Uma zona econômica especial que altera a regulação trabalhista dentro de seus limites ou que, como Próspera, permita o uso de diferentes códigos legais, causam diferentes choques institucionais. Não à toa, o caso específico deste novo experimento hondurenho teve uma história conturbada desde sua concepção até sua aprovação¹³.

A sustentabilidade das *charter cities* passa pela discussão, portanto, de como práticas que incentivam a maior competição entre governos são capazes de gerar bem-estar à população sem gerar uma ameaça potencial tão extrema que provoque o colapso da autonomia da própria cidade¹⁴.

11 Na proposta original de Romer (ROMER, 2010), a charter city importaria um código legal distinto daquele vigente no país que cria a inovadora jurisdição. Trata-se de uma proposta em que, sucintamente, as trocas internacionais são aumentadas: não apenas haveria fluxo de mercadorias e pessoas (que significam fluxo de práticas organizacionais, tecnologia, etc) mas também de práticas legais de outros países. O estoque de “ativos fixos” institucionais do país, portanto, ganharia em diversificação.

12 Conforme Cao (2019): “Proponents of charter cities consider such entities to be a kind of “mega SEZ” that functions as a “private micro-state.” (CAO, 2019: 721)

13 Ver, por exemplo, Bell (2018), Cowen (2020).

14 Lockhart (2020), em uma breve e otimista análise, vê *charter cities* como uma possibilidade para os problemas



Um exemplo simples: uma *charter city* construída em um terreno de baixa densidade populacional inicial que diminua de 10 para 1 os procedimentos para se abrir uma firma agradará, primeiramente, a todos os empreendedores da cidade. Em segundo lugar, administradores públicos locais e consumidores são potenciais apoiadores da medida. Entretanto, empreendedores, administradores públicos e consumidores de cidades vizinhas não necessariamente apoiam a iniciativa com bons olhos. Mais ainda, se o experimento de criação da *charter city* ocorrer em uma cidade já existente, grupos de interesse pré-estabelecidos serão potenciais sabotadores da iniciativa. Ou seja, está-se lidando com o problema da esclerose institucional¹⁵.

Cao (2019), por exemplo, afirma:

Charter cities are particularly appealing in rapidly urbanizing countries because they can be used as a catalyst for fast-track change. A charter city can be analogized to a civic startup, allowing different societies to experiment with new rules without the imposition of new layers of bureaucratic regulation on pre-existing regulation. Poor countries tend to be “saddled with laws and, crucially, customs that prevent new ideas from taking shape.” Such countries can either “undo their invidious systems (corruption, oppression of minorities, bureaucracy) and create an environment more conducive to business. Or they could just start from scratch.” (CAO, 2019: 725).

O desafio consiste em como, sob condições tão desfavoráveis, um país que possui instituições tão ruins poderia criar condições para a criação de *charter cities* que não tenham vida curta. Como dito anteriormente, a janela de oportunidade é muito importante e isto implica que é importante compreender as restrições existentes.

Seja por meio de *charter cities* ou de algum outro arranjo similar (ou seja, algum tipo de jurisdição especial), o tema central deste texto diz respeito a como a governança de uma região pode ser retirada de seu estado de esclerose institucional, avançando para um arranjo que promova o melhor uso da informação dispersa na sociedade, numa relação positiva entre governo e sociedade.

de resiliência institucional apontadas por Elinor Ostrom. Como será exposto a seguir, a resiliência institucional depende do atendimento de alguns pré-requisitos, ou as *charter cities* podem se transformar em produtos de uma sociedade *rent-seeking*.

15 Um exemplo famoso do impacto redistributivo da ação de grupos de interesse está em Olson (1982) que, a propósito, cujo o termo *esclerose institucional* para se referir ao problema de que o impacto da ação dos grupos de interesse seria tal que suplantaria o potencial à prosperidade de uma sociedade.



Neste texto, os termos *charter cities*, zonas econômicas especiais (ZEE) e similares serão usados agrupados no termo jurisdições especiais. As próximas seções buscam, primeiramente, discutir os aspectos teóricos destas jurisdições. É a seção intitulada A Economia das Jurisdições Especiais. Outro aspecto importante das jurisdições especiais diz respeito à discussão sobre seus efeitos sobre o bem-estar. Logo, é importante analisar que critérios a literatura aponta para se medir seu (in)sucesso. Finalmente, uma visão preliminar da mais nova forma de jurisdição especial, Próspera, é apresentada e comentada com base no que foi desenvolvido nas seções anteriores.

A economia das jurisdições especiais

A economia das jurisdições especiais diz respeito a como governanças podem ser aperfeiçoadas por meio da competição de modelos alternativos. A literatura aponta para duas abordagens: a da economia política robusta (MOBERG, 2017) e a da competição entre governos (FRIEDMAN; TAYLOR, 2020). Nesta seção apresenta-se um resumo destas abordagens.

Em primeiro lugar, a economia política robusta é um termo que surgiu na literatura econômica em 2006, no artigo de Peter Leeson e J. Robert Subrick¹⁶. A robustez vem do fato de que “The application of robustness to political economic systems refers to the ability of various political economic arrangements to generate prosperity in the face of less than ideal conditions.” (LEESON; SUBRICK, 2006, p. 107).

As “condições ideais, no caso, referem-se à motivação (indivíduos benevolentes) e à informação usada pelos indivíduos na busca de seus objetivos e a robustez da economia significa como a sociedade pode atingir seu maior nível de bem-estar a despeito de limitações (como informações limitadas, por exemplo) ou ao autointeresse dos indivíduos.

No caso de jurisdições especiais, o foco é sobre atores políticos que geralmente seguem o autointeresse e atuam sob um ambiente de informação imperfeita. Moberg (2017) aplica estes critérios em sua

16 Leeson e Subrick (2006).



análise das ZEE¹⁷.

O problema do conhecimento é exemplificado pela dificuldade encontrada no estágio de implantação de uma ZEE. Moberg (2017) cita vários exemplos em que, *ceteris paribus* o problema de motivação, a dificuldade dos agentes públicos em agregar informações dispersas gera problemas na localização das ZEE e, conseqüentemente, nos resultados das mesmas (pouca conexão com economias locais, problemas na atração de investimento, etc). A solução, neste caso, estaria na delegação e na descentralização.

Em outras palavras, Moberg (2017) propõe que governos busquem mecanismos mais eficientes em sua tomada de decisão. O envolvimento de burocratas locais, o uso do conhecimento da sociedade local, o envolvimento de investidores privados na construção do escopo de produtos da ZEE são soluções para mitigar o problema da informação imperfeita.

Um exemplo aplicado para minimizar problemas de informação é a realização de concurso aberto para propostas de jurisdições especiais. Uma proposta de uma nova cidade no local de alguma outra vitimada ou não por alguma tragédia natural envolveria a consulta à população local, os conhecimentos dos burocratas locais, por exemplo. O uso de um concurso aberto de propostas alinharia as prioridades locais com investidores privados, aumentando a probabilidade de que informações dispersas sejam agregadas e combinadas de forma eficiente.

Entretanto, o fato de o governo usar informações de forma eficiente não significa que escolham a forma mais eficiente de jurisdição especial. Como destaca Moberg (2017), burocratas podem usar a criação deste tipo de jurisdição para amplificar a prática de *rent-seeking*¹⁸. Um exemplo é o caso polonês.

The development of the SEZ program in Poland has been described as driven by rent-seeking. Companies lobbied the government to obtain SEZ status, which expanded the program beyond what seemed to be its original

17 Para uma tipologia das ZEE, ver Moberg (2017), Bell (2018) e Christo (2020), por exemplo.

18 Ver, por exemplo, Krueger (1974). Um bom resumo sobre o tema encontra-se em Mueller (2006). O fenômeno pode ser amplificado quando se considera o ciclo político-econômico: políticos promovem a criação de ZEE em suas bases eleitorais, apenas para maximizarem sua chance de reeleição (já que o custo da não criação é disperso pelas regiões dos outros políticos), num exemplo claro do clássico fenômeno dos *benefícios concentrados e custos difusos* (ou *dispersos*). Ver, por exemplo, Weingast, Shepsle e Johnsen (1981).



purpose. Instead of pursuing healthy market competition, companies in Poland were competing with each other for SEZ privileges. (MOBERG, 2017, p. 46)

A literatura sobre *rent-seeking* mostra que países dominados por grupos de interesse tendem a apresentar taxas de crescimento menos voláteis¹⁹, o que também significa que estes países são menos suscetíveis às inovações. O exemplo polonês ilustra o caso em que as ZEE, longe de serem arranjos pró-crescimento, supostamente geraram mais competição por rendas econômicas do que uma busca por mais lucros.

Outro problema apontado por Moberg (2017) é que governos criam pseudo-ZEE a fim de atrair investimentos. Segundo a autora:

The World Bank counts \$228 million in cumulative investments since the opening of the first SEZ in Dakar. However, \$178 million of these investments originated from single-factory zones, formed as domestic firms simply switched their status to obtain the SEZ benefits. (MOBERG, 2017, p. 47)

A corrupção de burocratas (locais ou não) poderia ser resolvida, segundo a autora, pela criação de incentivos que diminuam a corrupção como o uso de mecanismos que alinhem a carreira do político à ocorrência de corrupção na criação/operação de ZEE ou mesmo pela possibilidade legal de criação de jurisdições privadas (o mais próximo disto parece ser o caso de Próspera, em Honduras)²⁰. Na opinião da autora, o círculo virtuoso entre instituições e progresso econômico pode ser aplicada ao caso das ZEE (ou, de forma geral, a qualquer jurisdição especial criada como *charter cities* etc).

Esse ponto, contudo, é melhor apreciado quando se acrescenta a abordagem da governança inovadora das jurisdições especiais, tal como exposta por Friedman e Taylor (2020)²¹. Esses autores partem do *insight* de Tiebout (1956).

19 Ver, por exemplo, Heckelman e Wilson (2014, 2016).

20 Vale também destacar outro exemplo de como os incentivos, em uma sociedade *rent-seeking*, podem atrasar inovações institucionais. Em sua discussão sobre *rent-seeking*, Moberg (2017) nota que há uma diferença entre rendas econômicas e receitas de tributos. Basicamente, a primeira é extraída pelo burocrata e a segunda deve ser dividida entre os membros do grupo (a *elite*). Não é difícil ver que, neste caso, vale mais a pena para o burocrata ser avesso à criação de uma jurisdição especial que gere receitas tributárias do que manter sua renda econômica obtida pelas restrições legais. Este é um obstáculo a ser transposto por aqueles que enxergam jurisdições especiais (como as *charter cities*) como instrumentos de prosperidade econômica.

21 Ver também Friedman e Taylor (2012).



Nesse famoso artigo, Tiebout mostrou que, caso existissem tantas jurisdições (e.g., cidades) quantas fossem as preferências individuais por diferentes níveis de um certo bem público (e.g., educação pública), e sem barreiras de mobilidade, então os indivíduos migrariam de forma a encontrarem a jurisdição que lhes fosse mais conveniente.

Seu artigo pode ser considerado um marco na literatura econômica do federalismo por apontar como a competição entre governos poderia ser usada para melhorar o nível de vida dos cidadãos já que, diante de pressões (e)migratórias, políticos locais tentariam alterar, no exemplo acima, o nível de educação pública para aquele de seu eleitor mediano. O mecanismo de migração ficou conhecido como *voting-with-the-feet* (votando com os pés).

A partir de Tiebout (1956), vários outros autores exploraram o papel dos incentivos na governança. Hirschman (1978) incluiu a própria política ao propor que eleitores poderiam reclamar e não apenas emigrar. Buchanan e Faith (1987) ampliaram o modelo incluindo a possibilidade de emancipação (secessão)²². Além disso, McKinnon (1997), juntamente com Barry Weingast e Weingast (2009) elaboraram a teoria do federalismo preservador de mercados (FPM), estabelecendo condições para que a competição intergovernamental funcionasse em prol da prosperidade econômica²³.

Desta forma, o argumento central de Friedman e Taylor (2020) é que, em todos estes modelos, assume-se como dado o número de jurisdições. Em outras palavras, os modelos excluem a possibilidade de que novas jurisdições possam ser criadas (ou pelo menos assumem barreiras à entrada de novos competidores neste aspecto)²⁴. Contudo, afirmam os autores, é possível pensar em pelo menos três modelos de jurisdições especiais, ordenadas a seguir em ordem de radicalismo institucional, a

22 A emancipação generaliza o argumento de Tiebout e de Hirschman, já que um grupo de eleitores de uma municipalidade, insatisfeito com a administração pública local, pode escolher se emancipar, criando um novo município, por exemplo. No Brasil, a economia política da emancipação de municípios foi estudada, pela primeira vez, por Shikida (1998).

23 A título de curiosidade, uma das condições é a da restrição orçamentária não rígida (*soft budget constraint*), que exige que os governos subnacionais não sejam socorridos em caso de desleixo fiscal. Um bom resumo da ideia do FPM, em português, encontra-se em Hillbrecht (1997).

24 É importante notar que o último capítulo de Drazen (2002) já discutia modelos de criação endógena de países. Entretanto, a proposta de Friedman e Taylor (2020) é mais ampla e não se limita à possibilidade exclusivamente governamental de jurisdições.



saber: (i) ZEE, (ii) *Seasteding*, e (iii) governança não-territorial.

As ZEE já foram citadas anteriormente, mas os dois últimos merecem um pouco mais de detalhamento. Primeiramente, o *seasteding* diz respeito à proposta de criação de comunidades politicamente autônomas em alto mar. Tentativas de colonização em alto mar já foram feitas, mas mostraram que nem sempre governos se sentem à vontade com uma comunidade próxima às suas águas territoriais como no caso do casal que tentou se estabelecer próximo à costa da Tailândia (HUNTER, 2019)²⁵. O outro experimento analisado por Friedman e Taylor (2020) é o da governança não territorial²⁶. Nesse modelo de jurisdição especial, tem-se uma separação (*unbundling*) de serviços públicos que seriam oferecidos separadamente por diversos empreendedores, diversificando o atendimento das preferências para todos (e não apenas para o eleitor mediano).

Como destacam os autores, *bundling* é uma estratégia que aumenta o poder de mercado, por exemplo, no oligopólio. Desta forma, o *unbundling* dos serviços estimularia a competição, melhorando a qualidade da governança estimulando, inclusive a inovação. Neste contexto, a discussão relevante é qual estratégia minimiza o risco de fracasso do projeto. A discussão está presente também nas análises de parcerias público-privadas (PPP) e há uma clara interseção entre estas agendas de pesquisa, conforme se percebe do trecho a seguir.²⁷

In the BOT (build, operate, transfer) or BOOT (build, own, operate, transfer) models of public-private partnerships, the state provides the land on which the domestic or foreign private partners finance, develop, construct, market, and operate the infrastructure. The private parties then transfer the facilities to the government after a set period of time, typically ranging from twenty to ninety-nine years. However, during the concession period, the facilities and land are no longer fully within the state's domestic autonomy. (CAO, 2019: 718-719)

25 Uma abordagem alternativa, apontada pelos autores, é a negociação entre empreendedores e o governo da Polinésia Francesa.

26 Originalmente, a ideia veio está na tese de doutorado de Trent MacDonald (MACDONALD, 2016), depois publicada em MacDonald (2019).

27 Ver, por exemplo, Carpintero e Petersen (2015) e Fernandez, Carraro e Hillbrecht (2016). Um caso que merece atenção é o de Sandy Springs, localizada no estado norte-americano da Georgia, que adotou uma *charter* que permitiu à cidade adotar um modelo de PPP para quase todas suas atividades a partir de 2006. Este modelo de governo que alguns, incorretamente, chamam de privado, durou até 2019 quando a cidade decidiu abandoná-lo.



MacDonald (2019), inclusive, cita o uso das novas tecnologias de *criptomoedas* e *blockchain* como formas de secessão virtual dos indivíduos. Em contraste com Buchanan e Faith (1981), ele chama este tipo de secessão de *non-territorial internal exit*. A ideia da governança não-territorial parece bem adequada à proposta de cidades privadas propugnada por Gebel (GEBEL, 2018).

Quais critérios são utilizados para a análise das jurisdições especiais?

Qual a medida do sucesso de uma jurisdição especial? Não há um “manual” para tal. Assim, nesta seção, optou-se por listar diversas opções encontradas na literatura para discutir o maior ou menor grau de sucesso das jurisdições especiais.

No contexto das ZEE, por exemplo, Hausman, Obach e Santos (2016), em revisão da literatura, afirmam:

“(...) the literature has identified four main objectives for SEZ (...):

1. Attract foreign direct investment (FDI).
2. Laboratory for experimentation to achieve a particular policy objective and then scale it.
3. Catalysts of structural transformations and ultimately diversify the local economy.
4. Regional pressure valves to increase employment in disadvantaged areas”²⁸.

Uma listagem mais detalhada de possíveis objetivos de ZEE – ou de jurisdições especiais em geral - é feita no quadro a seguir, de ASEAN (2016).

²⁸ Alguns governos usariam as ZEE, inclusive, para promover cidades urbanas planejadas, conforme Aggarwal (2010).



Categoria	Problemas	Como as ZEE podem ajudar?
Infraestrutura	Quantidade disponível de terras é baixa.	A possibilidade de maior disponibilidade de terras deve ser explorada.
	Arcabouço legal não é suficiente para assegurar os direitos de propriedade.	Garantir a possibilidade de reforçar direitos de propriedade para os residentes.
	Serviços de utilidade pública não disponíveis, contratação é complicada.	Esses serviços podem ser ofertados com altos padrões de qualidade em uma área limitada e se adota um processo administrativo mais rápido pelo operador da zona com base em um MoU com as companhias de utilidade pública.
	Insuficiente infraestrutura de transportes.	Zonas podem ser localizadas em áreas com ótimas conexões por terra, mar e ar.
Peso da regulação	Abertura e registro de novos negócios é um problema.	Procedimentos feitos em balcão único (<i>one-stop shop</i>) com autoridade delegada de forma simplificada para os residentes da zona.
	Vistos para imigração (residência ou trabalho) são difíceis de se obter e pouco seguros.	Procedimentos e exceções específicas para os residentes da zona podem ser feitos rapidamente, permitindo-lhes trazer a expertise do exterior sob condições específicas.
	Procedimentos demorados de aduana. Registro de propriedade e processo de licenciamento para construção são frequentemente custosos e sujeitos a muita incerteza.	A zona pode se localizar fora da área da aduana do país ou se adotam procedimentos simplificados. Restrições claras de zoneamento podem delinear restrições à construção e permitir a aprovação automática de tipos padrão de estruturas, como <i>factory shells</i> . Os direitos de propriedade podem ser fixados nos contratos com os inquilinos da zona.
	O comércio além-fronteiras é geralmente difícil devido a procedimentos e restrições alfandegários lentos, caros e imprevisíveis.	O balcão único administrado pelo operador da zona pode agilizar os procedimentos de exportação com base na autoridade delegada e no compromisso contratual de certos padrões de serviço para os inquilinos da zona.

Fonte: ASEAN (2016).



Percebe-se que esses objetivos podem ou não estar relacionados a uma política mais ampla de liberalização da economia. Por sua vez, reformas políticas ensejam a análise dos elementos de economia política envolvidos (*rent-seeking*, competição interjurisdicional etc)²⁹.

É útil, também, considerar a análise de Moberg (2017). Para a autora, caso um governo opte pela liberalização da economia, não é necessário criar jurisdições como as ZEE³⁰. Mas existem casos em que a liberalização não é uma opção factível. Nessa situação, há alguns cenários possíveis. O quadro abaixo é adaptado e expandido a partir do exposto pela autora, com os casos que ela estudou.

Condições	Efeito e papel das ZEE	Casos estudados
Iniciativas por uma minoria política pró-reforma para alavancar o país para maior liberalização quando a maioria governante deseja preservar suas rendas.	No máximo, promove reformas.	China
Problemas de incentivo e conhecimento resolvidos, mas uma ferramenta para preservar rendas para um governo que, de outra forma, teria evitado a liberalização.	Melhoria marginal como uma ferramenta <i>rent-seeking</i> .	República Dominicana
Problemas de incentivo e conhecimento resolvidos, mas uma ferramenta para preservar rendas para um governo que, de outra forma, teria avançado na liberalização.	Melhor do que o status quo, mas uma forma de se evitar reformas mais amplas.	China e Índia (após 2005)
Problemas de incentivo e conhecimento não solucionados.	Pior do que o status quo, devido ao desperdício de recursos e à corrupção.	Índia

Fonte: Moberg (2017), adaptado pelo autor.

29 A ideia de se usar ZEE ou qualquer outro tipo de jurisdição especial como uma *sandbox* regulatória leva, inevitavelmente, ao problema da análise de risco, ou seja, dos custos e benefícios deste tipo de política. O alerta de Knight e Mitchel (2020) merece menção: “Although the legitimate benefits to the market and consumers created by well-designed and -implemented regulatory sandboxes may supersede the potential risk for economic privilege, that risk should not be ignored and should be examined when analyzing new or existing regulatory sandboxes”. (KNIGHT; MITCHEL, 2020, p. 37)

30 Gebrewolde (2019), por exemplo, vê apenas as ZEE chinesas como casos de sucesso em termos de industrialização. “Policymakers often see SEZs as vehicles to rapid industrialisation, but they have been successful in relatively few countries. In many cases, they have been expensive projects that failed to achieve their objectives”. (GEBREWOLDE, 2019, p. 9)



Seu resumo ilustra os limites e as possibilidades de se criar jurisdições especiais com vistas a uma reforma liberalizante. O caso de *charter cities*, por exemplo, na formulação original de Paul Romer (ROMER, 2010), em que há a adoção de código legal totalmente diferente daquele vigente no país, representaria uma reforma institucional muito mais disruptiva do que a criação de uma ZEE e a chance de sua criação é imprevisível. Nesse sentido, o exemplo de Honduras é ilustrativo: desde o envolvimento inicial de Romer, em 2012, até o anúncio de Próspera, em 2020, foram oito anos caracterizados, inclusive, por diversas turbulências institucionais.

Um alerta da autora sobre a economia política das ZEE - perfeitamente generalizável para outras jurisdições especiais é o seguinte:

If it seems broader reforms are politically feasible, there is reason to be skeptical if the government insists on the superiority of SEZs. If, by contrast, SEZs are proposed as a way to create pockets of liberalization in the face of reform resistance, advice on better SEZ implementation can actually benefit the country. (MOBERG, 2017, p. 161)

A liberalização da economia, no caso das ZEE, geralmente está associada à atração de investimento direto externo (IDE). Nesse sentido, a OECD alerta que políticas desse tipo devem se pautar por seis critérios, listados a seguir.

Critérios	Descrição
Desejabilidade e conveniência de oferecer incentivos de IDE.	Os formuladores de políticas precisam de entendimento amplo da relação entre o ambiente econômico e o arcabouço de incentivos: os incentivos não devem substituir um ambiente atraente, caracterizado por um clima de negócios melhorado e riscos operacionais reduzidos.
Arcabouços para elaboração e implementação de políticas.	As autoridades nacionais precisam decidir qual nível de governo tem o poder de fornecer incentivos de IDE, para evitar uma concorrência predatória entre diferentes regiões.
A adequação da escolha das ferramentas estratégicas e políticas.	Partindo do princípio da não discriminação, as autoridades precisam considerar o custo de manter um ambiente competitivo no que diz respeito às medidas de incentivo.



O design e gerenciamento de programas individuais.	Os formuladores de políticas precisam considerar como minimizar as perdas de peso morto desde o início. Existe um alto risco de incentivos sendo muito intensos, incentivarem o comportamento <i>rent-seeking</i> , permanecendo apenas até a expiração dos incentivos. O valor dos incentivos de IDE também deve ser cuidadosamente considerado.
Transparência de procedimentos (avaliação, monitoramento e acompanhamento).	Análises abrangentes de custo-benefício devem ser realizadas de forma independente e regularmente. Eles precisam abordar cuidadosamente uma série de desafios, incluindo: ter o orçamento para conduzir a análise, escolha do período quando a realização da análise será mais relevante, escolha da abordagem e metodologia corretas, quais dados quantitativos e qualitativos estão disponíveis e a compreensão do relacionamento entre investidores e autoridades em fornecer análises completas e objetivas.
Avaliação das consequências extrajurisdicionais das estratégias de incentivo do IDE.	Autoridades devem evitar o risco de provocar retaliação, levando em consideração possíveis reações de jurisdições vizinhas e similares e também obrigações internacionais como acordos de comércio e investimento.

Fonte: OECD (2017), p. 45.

Em consonância com os critérios da OCDE listados, Alexianu et al. (2019) recomendam que ZEE tenham seu desempenho monitorado/avaliado, o que, como acabamos de ver, exige a construção de um sistema de incentivos que resista às pressões dos grupos de interesse. Certamente a solução não passa por autoavaliações realizadas por algum tipo de “associação de jurisdições especiais”.

A criação de um comitê de boas práticas, como no caso da hondurenha Próspera, é uma forma de se buscar uma avaliação e um monitoramento que induzam a práticas de governança mais inovadoras. Ainda assim, há dúvidas, na literatura, quanto às possibilidades de instituições como estes comitês. Por exemplo:

Benevolent dictators—like the committees and commissions envisioned as ultimate authorities in the charter city model—may be able to dig some places out of the mud, but the likelihoods to me seem small. A better bet is to recognize the complexity of the task of building legal infrastructure, particularly for the BoP³¹ in the globally networked economy, and figure

31 Literalmente, *bottom of the pyramid*. Trata-se da parcela mais pobre do mundo (em sua definição, 4



out how to get more creative investment and innovation into the process with arms-length and dedicated legal providers. For that, I think the more promising road lies in forging what's needed for competitive global markets in legal infrastructure, starting small, and iterating toward more robust and large-scale solutions. (HADFIELD, 2016, p. 385)

Não apenas o monitoramento, mas também a criação da jurisdição especial pode ser pensada como um processo mais competitivo. Pode-se imaginar que a mesma não seja escolhida por um grupo de burocratas ou empreendedores, mas por meio de concurso aberto para propostas em que a comissão julgadora seja escolhida por critérios os mais isentos possíveis.

É claro que jurisdições especiais não precisam ter como objetivo apenas a liberalização de setores da economia. A adaptação do mercado de trabalho a um fluxo migratório intenso é um problema para alguns países. Recentemente, o próprio Brasil viu aumentar o número de venezuelanos na região norte por conta da deteriorada situação do país vizinho. Nesse sentido, jurisdições especiais podem ser uma alternativa às políticas de acomodação migratória tradicionais³².

Ainda no caso brasileiro, opções interessantes para jurisdições especiais seriam cidades submetidas a tragédias que necessitam recuperar, rapidamente, o caminho da prosperidade econômica. Cidades como Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, são exemplos em que tragédias ambientais levam, no mínimo, a uma rápida deterioração da economia local, além de tornarem mais lentos os mecanismos tradicionais de recuperação (já que há destruição de ativos e uma desestruturação do mercado de trabalho local).

A imigração de refugiados venezuelanos e tragédias ambientais são dois fatores que justificam o uso humanitário de novas jurisdições especiais para que sociedades locais possam se readaptar e retomar o caminho da prosperidade econômica. Obviamente, o grau de inovação da governança depende, entre outros, de um bem direcionado esforço dos agentes públicos envolvidos no processo. Afinal, a esclerose institucional é um

bilhões de pessoas que vivem com um poder de compra menor do que U\$ 8/dia). Ver Hadfield (2016), cap. 11.

³² Consulte-se a proposta de Miller (2018). Ideia similar é a das *Refuge Nations*, de Jason Buzi, sumariada, com o ilustrativo caso da ZEE para refugiados sírios na Jordânia. Ver Cao (2019), p. 729-732.



obstáculo não totalmente intransponível, como vimos no início do texto³³. As jurisdições especiais, em resumo, surgem sob variados formatos e com objetivos diversificados, mas, geralmente, há o desejo, dos promotores governamentais, de criar algum foco de inovação e competitividade que estimule o setor público a se tornar mais eficiente no atendimento das demandas locais. Sua implementação faz parte de um intrincado jogo de interesses que pode ser interpretado à luz da Economia Política³⁴. Uma ilustração é o caso da recém-lançada Próspera, em Honduras.

Próspera pode ser uma nova Hong Kong?

Durante a pandemia, o mundo ficou sabendo da existência da mais nova jurisdição especial. Localizada em Roatán, Honduras, Próspera é uma autodenominada jurisdição semiautônoma³⁵. O processo de criação de Próspera pode ser traçado até a primeira década do século 21, quando Paul Romer tentou criar uma *charter city* em Honduras. Diante das dificuldades políticas, Romer abandonou o projeto em 2012³⁶. Foi criada a legislação para as RED (Regiones Especiales de Desarrollo) que seria renomeada e alterada posteriormente com as Zede (*Zona de Empleo y Desarrollo Económico*) substituindo as RED e, mais importante, o polêmico uso de juízes de países que seguem a *Common Law* foi transformado em uma comissão para a adoção das melhores práticas, composta de vinte

33 O desenho de bons incentivos é importante aqui. Jurisdições especiais poderiam, inclusive, adotar modelos de *contratualização* por tempo determinado. A experiência de Sandy Springs, neste sentido, pode servir como um bom estudo de caso. Ver Porter (2006, 2008).

34 Entende-se, neste texto, “Economia Política” e “Escolha Pública” como sinônimos. Uma excelente resenha da literatura em Escolha Pública está em Mueller (2003).

35 Ver: <https://prospera.hn/platform> e <https://pzgps.hn/>.

36 “By the time the statute authorizing the creation of what Honduras called Special Development Regions (REDs in Spanish) was passed by the Honduran legislation, Romer’s plan for a guarantor nation had disappeared, although the regions were authorized to delegate judicial functions to other jurisdictions on a temporary basis. Instead, governance of the regions would be overseen by a nine-person Transparency Commission, initially chaired by Romer. Then the politics heated up. As Romer told me, he had expected the Honduran government to appoint to the Transparency Commission an internationally reputable group of which he approved. But then those appointments failed to materialize. Fights also broke out as the government pushed back on a key component of his plan: a path by which a charter city would eventually come under local democratic control, once basic institutions had been stabilized. Romer ultimately resigned from the project in protest of what he saw as official dishonesty”. (HADFIELD, 2016, p. 379)



e quatro membros a serem escolhidos pelo presidente do país. Outras mudanças relevantes são citadas por Hadfield (2016):

Unlike the original statute, the new one provides for the possibility of establishing a ZEDE in a populated area (requiring a majority vote of the residents if the area is higher density, but otherwise not). The committee appoints the (Honduran) administrator for each ZEDE and holds the power to remove that person; in a high-density region the administrator is proposed by the residents, and in a low-density region the administrator is proposed by the “promoters or organizers” of the ZEDE. There is no provision for ultimate transition to local democratic control at the level of the ZEDE. (There is ostensibly democratic control over the entire ZEDE in the sense that the Honduran government and its elected Congress can change the law constituting the ZEDE.)³⁷(HADFIELD, 2016, p. 381)

Na formulação atual³⁸, tem-se seis empresas envolvidas no projeto (*Zaha Hadid Architects, EY, Hs Urbanismo, Hospital Cemesa, InSite Bavaria, TUM International GmbH*), um conselho com nove membros e um advisory board com 11 membros que envolvem pessoas com experiência na construção do Centro Financeiro Internacional de Dubai, urbanistas, o fundador de Sandy Springs (Georgia) e pioneiro do uso generalizado de parcerias público-privadas em administrações municipais, dentre outras³⁹.

As metas anunciadas por Próspera são, até 2025, atrair ao menos U\$ 500 milhões em investimentos diretos externos e criar, diretamente, 10 mil novos empregos⁴⁰. Quais os incentivos para que se atinjam estas metas?

O quadro a seguir dá uma boa ideia.

37 Contudo, conforme o sítio eletrônico <https://pzgps.hn/?lang=es>, seriam direitos dos cidadãos de Próspera, entre outros, todos os direitos eleitorais dos cidadãos de Honduras acrescidos dos direitos de eleger o “Secretario Técnico de la Próspera Zede” e a maioria do Conselho de Administração. Além disso, poderia revogar normas do conselho, substituir o “Defensor del Pueblo” (ou seja, o *ombudsman*) e emendar a Constituição de Próspera.

38 Ver <https://prospera.hn/about> (consulta em 19/06/2020).

39 Ver Porter (2006, 2008).

40 Ver <https://pzgps.hn/> (consulta em 19/06/2020).



Normas Trabalhistas	Normas Fiscais	Normas Ambientais
<ul style="list-style-type: none">• Empregadores pagam aos empregados 110% do salário mínimo nacional.• Os empregadores contribuem com um valor igual a 8% da remuneração nas contas de benefícios dos empregados.• 90% dos trabalhadores precisam ser hondurenhos.• USD é a moeda padrão da remuneração dos funcionários.• É garantido aos funcionários o direito de organização e o direito de trabalhar de forma independente.	<ul style="list-style-type: none">• 10% de imposto sobre a renda (ou o tratamento alternativo mais favorecido aprovado).• 5% de Imposto sobre o Valor Agregado Comercial (imposto efetivo de 2,5% sobre as vendas no varejo).• 1% de Imposto sobre o Valor da Terra.• Impostos agregados são limitados a 7,5% do PIB de Próspera ZEDE.	<ul style="list-style-type: none">• Proibição de atividades que danifiquem ou provem ameaçar os recifes de coral vivos.• Proibição de atividades, condições e materiais perigosos que não cumpram as melhores práticas regulatórias.• Direitos de exclusão de poluição aplicáveis.

Fonte: <http://pzgps.hn> (consulta em 19/06/2020).

Em relação ao desempenho médio do país, Próspera é bem promissora. Em anos mais recentes, Honduras tem desempenho razoável em indicadores como o Índice de Liberdade Humana (67º em 2008 e 84º em 2017), que combinam liberdades individuais e econômica⁴¹, o Índice de Fragilidade dos Estados (94º em 2008 e 64º em 2020)⁴². No Índice Global de Democracia dos Estados, Honduras mantém uma discreta tendência de melhora no período 1980-2018, embora com desempenho inferior à média dos países da América Central⁴³. No indicador *Doing Business*, Honduras encontrava-se, em 2020, na posição 133^a, num total de 190 países. Em 2010, sua posição era de 121º, dentre 178 países⁴⁴.

Neste aspecto, as informações disponíveis sobre o ambiente de negócios em Próspera são promissoras. Usando a mesma metodologia do indicador

41 Vázquez e Porcnik (2019).

42 Perceba que, neste índice, subir no *ranking* significa que o país piora (pois o Estado é mais frágil).

43 Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/tools/global-state-democracy-indices>.

44 Como há mudanças de metodologia no período, o que se pode concluir desta comparação é que Honduras segue na cauda inferior da distribuição, sendo um dos países com um dos piores ambientes de negócios do mundo.



citado, a proposta de Próspera é que a formação de uma empresa leve um dia (em contraste com seis dias nos EUA e onze em Honduras)⁴⁵. A obtenção de permissões para se abrir uma empresa, em Próspera, leva um dia (em contraste com 89 dias nos EUA e 132 em Honduras)⁴⁶.

Estes exemplos mostram que os incentivos criados em Próspera visam não apenas replicar os incentivos de países desenvolvidos, superando-os até. Outros aspectos listados como vantagens são o poder do cidadão no que diz respeito ao cumprimento das leis. Conforme a legislação, disputas comerciais devem enfrentadas, inicialmente, por meio de arbitragem privada. Caso não haja solução, recorre-se às cortes públicas⁴⁷. Em termos regulatórios, há três opções: a) a regulação hondurenha ou de países selecionados da OCDE, b) a regulação derivada da *Common Law* e (c) pode-se propor um novo código regulatório⁴⁸.

O sistema tributário de Próspera prevê três impostos: um imposto sobre a renda (*flat income tax*), um imposto sobre valor adicionado sobre vendas ocorridas dentro da jurisdição e um imposto sobre o valor da terra. O pagamento de impostos pode ser feito pelos chamados créditos de impostos comercializáveis (*marketable tax credits*). A carta (*charter*) de Próspera estabelece que a receita tributária bruta será de 7.5% do PIB de Próspera em 2030 (ou antes)⁴⁹.

Há pouca evidência empírica, no momento, para se falar de possibilidades ou limites de Próspera. Isso não impede que se façam algumas conjecturas sobre o papel dos incentivos nesta jurisdição especial.

Com esses incentivos, a pergunta sobre se Próspera pode ser uma nova

45 O custo, contudo, varia de U\$ 540 a U\$ 1840 (em contraste com U\$ 775 nos EUA e U\$ 955.78 em Honduras). Além disto, os custos em Próspera incluem seguros (*liability insurance*).

46 Novamente, os custos em Próspera são menores do que nos EUA ou em Honduras.

47 É interessante notar que o Comitê de Arbitragem de Próspera é apenas uma forma de mediação. A legislação da Zede prevê a liberdade de outras soluções privadas para a mediação.

48 Ver: <https://prospera.hn/business>. No original: (01) Your Home Country - Adopt the regulatory code of Honduras or any of the top OECD countries; (02) Common Law - Common law regulation with 3x enhanced liability and injunctive relief; (03) Propose New - Propose new Safe Harbor regulatory code to Próspera Council. Uma das inspirações da *common law* de Próspera é o *Ulex*, sistema desenvolvido por Tom Bell (BELL, 2018).

49 Conforme o próprio sítio eletrônico (<https://prospera.hn/business>): “7.5% cap begins the latter of January 1, 2030 or the date population exceeds 50,000”. Caso a arrecadação ultrapasse 7,5%, prevê-se a devolução proporcional ao valor pago.



Hong Kong talvez mereça qualificações. Hong Kong pode ter ajudado a mudar parte da economia da República Popular da China, mas eventos recentes colocam em dúvida a sustentabilidade de seu modelo político. Nesse texto, vimos que um dos objetivos de se estabelecer uma jurisdição especial pode ser o de criar condições para uma reforma econômica mais ampla para o país (a ideia do *sandbox* regulatório). Não está claro se o governo hondurenho deseja alterar sua economia de forma a liberalizá-la ou se apenas deseja atrair investimentos diretos.

Uma consequência não intencional de criação de jurisdições especiais como Próspera, quando os governos não desejam promover uma liberalização da economia é que pressões neste sentido podem suplantar a esclerose institucional e alterar os preços relativos de se estender as reformas para o restante do país (como vimos no início do texto).

Será Próspera um experimento que ajudará a quebrar barreiras para a criação de jurisdições especiais, com impactos inovadores sobre a governança de Honduras? Ainda é cedo para dizer. Novamente, o caso chinês, é um alerta de que nem sempre a existência de jurisdições especiais, com regime econômico mais competitivo que o restante do país é suficiente para gerar maiores pressões liberalizantes não apenas na economia, mas também no sistema político.

Uma investigação mais detalhada sobre a possível associação positiva entre jurisdições especiais, governança competitiva e uma liberalização econômica e política seria um caminho importante para aqueles que afirmam que jurisdições especiais têm o poder de mitigar a esclerose institucional. O alerta de Hong Kong, neste sentido, não deve ser ignorado.

Jurisdições especiais e o Brasil?

Jurisdições especiais como as descritas neste documento vão além das zonas econômicas especiais existentes. Até onde o autor tem conhecimento, existem poucas especulações sobre o tema na literatura brasileira.

É surpreendente que um país como o Brasil, notoriamente conhecido por seu ambiente de negócios pouco flexível (o país era o 124º colocado no *Doing Business* de 2020, em um total de 190 países), não tenha ainda visto



propostas de jurisdições especiais que permitam o teste de instituições realmente distintas das atuais⁵⁰.

Como já mencionado, jurisdições especiais deveriam ser utilizadas para experimentos institucionais em pequena escala. Há várias dimensões em que as instituições brasileiras poderiam ser modificadas. Por exemplo, Heally e Prewitt (2020) mostram que novas instituições para direitos de propriedade, métodos de votação ou mesmo de provisão de bens públicos poderiam ser testadas em jurisdições especiais⁵¹.

Nesta seção, descreve-se duas propostas distintas. A primeira, de Christo (2020), para Pouso Alegre, e outra, mais embrionária, para Brumadinho.

a. A proposta da Zona Econômica Especial em Pouso Alegre

Embora não postule mudanças institucionais drásticas, a proposta de zona econômica especial (ZEE) para a cidade de Pouso Alegre, esboçada em Christo (2020), tem como objetivo atrair investimento estrangeiro direto (IED) chinês com uma ZEE exportadora. Vale notar que Pouso Alegre já possui um parque industrial em parceria com o banco XCMG chinês (XCMG Pouso Industrial Park), o que seria um facilitador para o projeto. A autora chega a propor uma extensão da ZEE para o turismo ecológico⁵².

50 Existem jurisdições especiais no país e a discussão sobre as mesmas geralmente dá-se no âmbito das políticas de desenvolvimento regional. Neste aspecto, uma discussão didática encontra-se em Cavalcante (2018) e nas referências lá citadas. Especificamente, no caso das ZEE brasileiras, vale a pena consultar a página eletrônica do governo federal: <http://www.mdic.gov.br/index.php/zpe>. Vale notar, entretanto, a generalizada ausência da visão das jurisdições especiais como instrumentos para a testagem de novas instituições, tal como proposto neste ensaio.

51 São três as propostas de Heally e Prewitt (2020): SALSA (*Self-Assessed Licenses Sold via Auction*), e o financiamento e votação quadráticos. O primeiro permitiria uma revolução na alocação de imóveis e os dois últimos, respectivamente, tornariam mais eficientes e democráticos a oferta de bens públicos e a tomada de decisão em geral. A implementação prática de qualquer destas propostas provavelmente exigirá algum tipo de readequação legal. Embora não envolvendo estas propostas, é interessante notar a abordagem pragmática do governo chinês quando o assunto é experimentação. Conforme Christo (2020): *The Chinese government's idea was creating SEZs as small-scale experiments within their territory, where they have control over its progress and constantly evaluate the next steps without threatening the national economy.* [CHRISTO (2020), p.49]

52 Neste sentido, a proposta se aproxima mais das ZEE brasileiras estudadas por Cavalcante (2018) e também pelo capítulo 20 deste volume.



In the context of opportunities, it would be possible to develop a new market to encompass the abundant local fauna and flora in an ecological tourism enterprise. Another opportunity that is not being taken advantage of is the full use of the region's logistical capabilities. If a new comprehensive logistical strategy were to be developed by a company in the new SEZ, alongside with the several tax exemptions, would lead to higher profits and give a great comparative advantage. (CHRISTO, 2020, p. 42)

De sua análise, conclui:

The information brought up by the historical background plus the SWOT and PESTLE analysis established the feasibility of an EPZ in Pouso Alegre, recognizing the potential it has as a commercial and logistical international hub. On account also of Minas Gerais having the second largest railway network in Brazil, and the largest road network in the country, Pouso Alegre being ideally placed and already a Bonded Area, usually referred in Portuguese as a “dry port” meaning the products that pass through can be stored in bonded warehouses without incidence of taxes and tariffs. Commercially the city also has a lot to offer with a high GDP and several multinationals operating in the territory. (CHRISTO, 2020, p. 52)

Em outras palavras, a análise de Christo (2020) privilegia a infraestrutura favorável como um ponto positivo para o sucesso de uma ZEE em Pouso Alegre. Outro fator apontado pela mesma é que mais duas zonas processadoras de exportação (ZPE) teriam sido aprovadas para a instalação em Uberaba e Teófilo Otoni⁵³, o que sinalizaria, juntamente com a administração estadual de viés mais pró-mercado, um potencial para a instalação de jurisdições especiais que possam servir para atrair IED, especialmente os chineses.

É possível que, no futuro, a ZPE se torne uma Zona Econômica Especial abrangente. O sucesso da ZPE com geração de empregos e desenvolvimento econômico e social poderia tornar a opinião pública favorável a este tipo de regime e poderia alterar os incentivos políticos facilitando a expansão de outros arranjos inovadores, como Charter Cities, dentro do território nacional, a depender da dinâmica das escolhas públicas⁵⁴.

53 Geograficamente, Pouso Alegre e Uberaba estão próximas entre si no sul-sudoeste de Minas Gerais e, ambas, estão distantes de Teófilo Otoni, localizada mais ao nordeste do estado.

54 A literatura acerca dos incentivos políticos e econômicos das escolhas públicas, novamente, mostra-se essencial aqui. A dinâmica gerada por modelos competitivos de governança pode ser benéfica para todos os cidadãos do país já que, na prática, subgrupos de indivíduos que desejam o mesmo nível de um certo bem público, por exemplo, nunca estão separados por limites geográficos (ver BRETON, 1996, cap. 9). Em outras palavras, é possível imaginar que municípios vizinhos à uma jurisdição especial de sucesso sofra pressões oriundas de parte de seus eleitores, em prol de mudanças que tornem a gestão pública local mais próxima do



b. O caso de Brumadinho

Uma proposta para uma jurisdição especial com maior experimentação institucional, no caso do Brasil, poderia também levar em conta situações de tragédias humanas como no caso de refugiados de outros países ou no de realocar populações vítimas de catástrofes como as que ocorreram em um passado não tão distante em Mariana ou Brumadinho. Em Shikida *et al.* (2020), faz-se menção ao problema nessas duas situações⁵⁵.

A vantagem de uma jurisdição especial, nesses casos, é a de que a sociedade percebe um aspecto nem sempre destacado pelos seus entusiastas (exceção feita a MILLER, 2018). Sim, há os sempre citados ganhos de eficiência gerados pela implementação de instituições que melhoram o ambiente de negócios (e.g. Próspera).

Contudo, um ambiente de negócios melhor também tem um impacto humanitário não desprezível, já que refugiados ou vítimas de catástrofes em jurisdições especiais com instituições que combinem um ambiente de negócios melhor e uma rede de proteção social bem desenhada poderiam ter facilitada sua reinserção no mercado de forma mais veloz do que sob as instituições do restante do país⁵⁶.

A literatura sobre contratualização e parcerias público-privadas é um complemento necessário ao debate acerca das jurisdições especiais⁵⁷. No caso de Brumadinho, por exemplo, pode-se pensar em contratos com metas de desempenho que possam recuperar a saúde econômica dos habitantes de forma mais acelerada⁵⁸.

modelo bem-sucedido da jurisdição especial.

55 Outra proposta citada em Shikida et al. (2020) é que uma jurisdição especial deveria ser criada a partir de um concurso aberto – se possível, internacionalmente – para projetos, sob um júri composto de especialistas de notório saber no tema. Claro, poderia mesmo se pensar na adoção de votação quadrática no desenho das regras de decisão deste concurso...

56 Novamente, as propostas (ou modificações das mesmas) de Heally e Prewitt (2020) poderiam ser testadas nestas jurisdições. Conforme o sucesso de alguma das inovações institucionais, o governo poderia promover sua disseminação pela sociedade.

57 Como já mencionado, a experiência da cidade de Sandy Springs parece relevante aqui. Um dos idealizadores é Oliver Porter que escreveu dois livros não surpreendentemente otimistas sobre o tema: Porter (2006) e Porter (2008). A despeito do otimismo de Porter, em 2019, a cidade decidiu retornar ao seu *status* anterior (ANDREWS, 2019). Um balanço da experiência da cidade – até 2016 – encontra-se em Anttiroiko, Bailey e Valkama (2016).

58 Uma análise mais detalhada foge ao escopo deste texto e exigiria, inevitavelmente, um aprofundamento na análise dos dados socioeconômicos da cidade.



Conclusões preliminares

Propostas como jurisdições especiais que sirvam para experimentos institucionais (ou, para os que preferem o termo: para testagem de diferentes modelos de governança) estão sujeitas a restrições legais. Entretanto, a história nos mostra que certas janelas de oportunidade surgem quando algumas ideias se mostram interessantes para a maioria da sociedade.

Este artigo mostrou que as jurisdições especiais podem ser consideradas como uma agenda de pesquisa importante para os que se interessam pelo papel das instituições na prosperidade de cidades, regiões ou mesmo países. As jurisdições especiais podem servir como laboratórios para choques de governança que podem, posteriormente, serem replicados. Dessa forma, a proposta de jurisdições especiais deste texto difere da tradicional “política de desenvolvimento regional”.

Trata-se, por exemplo, não mais de usar incentivos fiscais para promover exportações, mas de se aproveitar a oportunidade de experimentação de diferentes arranjos institucionais que as jurisdições especiais nos proporcionam para melhorar a governança. É interessante imaginar as possibilidades que choques de governança como esses podem trazer. Este texto pretende ter fornecido subsídios para esta necessária discussão.



Referências Bibliográficas

AGGARWAL, Aradhna. *Economic impacts of SEZs: Theoretical approaches and analysis of newly notified SEZs in India*. Munich Personal RePec Archive, n. 20902, 2010.

A PLATFORM for Sustainable Growth Launching on Roatán. Disponível em: <https://prospera.hn/> (acesso em 08/06/2020).

ALEXIANU, Matei; SAAB, Moussa; TEACHOUT, Matthieu; KHANDELWAL, Amid. *Doing Special Economic Zones right: A policy framework*. International Growth Centre, November 2019.

ALSTON, Eric.; ALSTON, Lee. J.; MUELLER, Bernardo; NONNENMACHER, Tomas. *Institutional and Organizational Analysis: Concepts and Applications*. Cambridge University Press, 2018.

ANDREWS, E. *Founders of the 'Sandy Springs model' of government comment on shift from privatization*. 2019. Disponível em: <<https://www.reporternewspapers.net/2019/05/14/founders-of-the-sandy-springs-model-of-government-comment-on-shift-from-privatization/>>.

ANTTIROIKO, A.-V.; BAILEY, S. J.; VALKAMA, P. Outsourcing in Sandy Springs and Other US Cities: Insights for Other Countries. *Central European Public Administration Review*, v. 11, n. 3-4, p. 7-24, 2014.

ASEAN. *ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration*, 2016. (mimeo).

BELL, Tom W. (2018) *Your next government - from the Nation State to Stateless Nations*. Cambridge University Press, 2018.

BOWMAN, Sam. *Let's build Hong Kong 2.0 here in the UK*. 22/05/2020. Link: <https://capx.co/lets-build-hong-kong-2-0-here-in-the-uk/>. (acesso em



08/06/2020).

BRETON, A. *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge University Press, 1996.

BUCHANAN, J. M. *An economic theory of clubs*. *Economica*, 32, p. 1–14, 1965.

BUCHANAN, James. M.; FAITH, Roger. L. Secession and the limits of taxation: toward a theory of internal exit. *American Economic Review*, 77(5), p. 1023–1031, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/000282807780323631>

CAO, Lan. *Charter Cities*, 27. *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 717, 2019. Disponível em: <https://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol27/iss3/6>.

CARPINTERO, Samuel; PETERSEN, Ole H. Bundling and Unbundling in Public-Private Partnerships : Implications for Risk Sharing in Urban Transport Projects. *Project Management Journal*, (September), p. 35–46, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pmj.21508>

CAVALCANTE, L. R. *Abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil*. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Texto para Discussão n. 246, 2018.

CHRISTO, Isabela Gontijo Campos. *Implementing a Special Economic Zone in Pouso Alegre city, a path to maximize Chinese foreign investment in Minas Gerais - Brazil*. Master's thesis in Global Affairs, Tsinghua University, People's Republic of China. 2020.

COOTER, Robert D.; SCHÄFER, Hans-Bernd. *O nó de Salomão: como o direito pode erradicar a pobreza das nações*. Curitiba. Editora CRV, 2017. 299p.

COWEN, Tyler. *A charter city finally in Honduras?* (from Mark Lutter). 2020. Disponível em: <https://marginalrevolution.com/>



[marginalrevolution/2020/05/a-charter-city-finally-in-honduras-from-mark-lutter.html](https://marginalrevolution.com/2020/05/a-charter-city-finally-in-honduras-from-mark-lutter.html) (acesso em 08/06/2020).

DRAZEN, Allan. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, 792, 2002.

FERNANDEZ, R. N.; CARRARO, A.; HILLBRECHT, R. O. Efficiency, cost and benefits in contracts of public-private partnerships. *Nova Economia*, 26(2), p. 369–392, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2935>

FRIEDMAN, P.; TAYLOR, Brad. *Seasteading: competitive governments on the ocean*. KYKLOS, 65(2), p. 218–235, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6435.2012.00535.x>

FRIEDMAN, Patri.; TAYLOR, Brad. R. Entry barriers and competitive governance. *Journal of Special Jurisdictions*, 1(1), p. 51–82, 2020.

GEBEL, Titus. *Free private cities: making governments compete for you*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018.

GEBREWOLDE, Tewodros, M. Special Economic Zones - evidence and prerequisite for success. *Policy Brief*, May 2019, International Growth Centre, 2019.

HADFIELD, Gillian K. *Rules for a Flat World*. Oxford University Press, 2016.

HAUSMAN, Ricardo; OBACH, Juan; SANTO, Miguel A. *Special Economic Zones in Panama: A Critical Assessment*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, RWP16-044, 2016.

HEALY, P.; PREWITT, M. *Charter Cities*, 2020. (mimeo) Disponível em: <https://www.chartercitiesinstitute.org/post/building-radical-charter-cities>.

HECKELMAN, Jac C.; WILSON, Bonnie . Interest groups and the “rise and



decline” of growth. *Southern Economic Journal*, 81(2), p. 435–456, 2014.
Disponível em: <https://doi.org/10.4284/0038-4038-2012.213>

HECKELMAN, Jac C.; WILSON, Bonnie. Interest groups, democracy, and policy volatility. *Contemporary Economic Policy*, 34(2), p. 223–233, 2016.
Disponível em: <https://doi.org/10.1111/coep.12118>

HILLBRECHT, Ronald O. Federalismo e a União Monetária Brasileira. *Estudos Econômicos*, 27(1), p. 53-67, 1997.

HIRSCHMAN, A. O. Exit, Voice, and the State. *World Politics*, 31(1), p. 90–107, 1978.

HUNTER, Brittany. *The world’s first seasteaders are now on the run for their lives*. 2019. <https://fee.org/articles/the-world-s-first-seasteaders-are-now-on-the-run-for-their-lives/> (Acesso em 09/06/2020)

KNIGHT, Brian R.; MITCHELL, Trace E. The sandbox paradox - balancing the need to facilitate innovation with the risk of regulatory privilege. *Mercatus Working Paper*, 2020.

KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. *American, The Review, Economic*, 64(3), p. 291–303, 1974.

LEESON, Peter; SUBRICK, J. Robert. Robust political economy. *Review of Austrian Economics*, v.19, p. 107-111, 2006.

LIN, Sean. (Taiwan will resist ‘one country, two systems’: premier. 30/05/2020. Link: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2020/05/30/2003737293> (acesso em 08/06/2020).

LOCKHART, Kurtis. An ostromian argument for charter cities: institutional resilience. In: <https://blogs.lse.ac.uk/internationaldevelopment/2020/06/09/an-ostromian-argument-for-charters-cities-institutional-resilience/>. (acesso em 09/06/2020).



LUTTER, Mark; KO, Ivan. Chartering a future for Hong Kong. 05/06/2020. *City Journal*, 2020. <https://www.city-journal.org/future-of-hong-kong> (acesso em 08/06/2020).

MACDONALD, Trent J. *Theory of unbundled and non-territorial governance*. RMIT University, Melbourne, Australia, 2016.

MACDONALD, Trent J. *The political economy of non-territorial exit*. Edward Elgar, 2019.

MASON, Jeffrey; LUTTER, Mark. *Introduction to Charter Cities*. Charter Cities Institute, 2020. Disponível em: <https://www.chartercitiesinstitute.org/post/introduction-to-charter-cities>. (acesso em 26/10/2020).

MCKINNEY, Joseph; PARDALIS, Alexander; HOOK, Bradley; DIAS, Pedro. *Prosperity Zone Economic Projection Report*. Tipolis Consult and Institute for Competitive Governance. 2020. (mimeo)

MCKINNON, Ronald I. Market-preserving fiscal federalism in the American monetary union. In: BLEJER, Mario I.; TER-MINASSIAN, Teresa (Eds.). *Macroeconomic dimensions of public finance*. Routledge, New York, p. 73–93, 1997.

MILLER, Michael Castle . *The law and policy of refugee cities*. Institute for Competitive Governance. Policy Paper #4, November, 2018.

MOBERG, Lotta. *The political economy of special economic zones*. Routledge, 2017. 191p.

MUELLER, D. C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, 1999.

OECD. *Tracking special economic zones in the Western Balkans: objectives,*



features and key challenges, 2017. (mimeo)

OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. Yale University Press, 1984.

PORTER, Oliver W. *Creating the new city of sandy springs: The 21st century paradigm: private industry*. AuthorHouse, 2006.

PORTER, Oliver W. *Public/private partnerships for local governments*. AuthorHouse, 2008.

PRÓSPERA. *Doing business Guide*. 2020. (mimeo).

ROMER, P. *Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities*. Retrieved December 29, 2019, from Center for Global Development. 2010 Essay website: <https://www.cgdev.org/publication/technologies-rules-and-progress-case-charter-cities>

SALAMA, Bruno M. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglass North. *Economic Analysis of Law Review*, 2(2), p. 404–428, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v2n2p404-428>

SANDLER, T. Buchanan clubs. *Constitutional Political Economy*, v. 24, n. 4, p. 265–284, 2013.

SHIKIDA, Claudio D. *A economia política da emancipação de Municípios em Minas Gerais*. Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais em Finanças Públicas, 2o lugar. 1998. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br>

SHIKIDA, C.D.; COUTINHO, D.; COSTA, D. Cidades experimentais: minha cidade, minhas regras. In: YEUNG, L. (org.). *Análise econômica do direito - Temas contemporâneos*. São Paulo: Editora Almedina Brasil (Actual), 2020. (no prelo)

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424, 1956. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/2684471>



[org/10.1086/257839](https://doi.org/10.1086/257839)

VÁSQUEZ, Ian; PORCNIK, Tanja. *The human freedom index*. Cato Institute. 2019. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/human-freedom-index-2019-rev.pdf>.

WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), p. 279–293, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>

WEINGAST, Barry. R.; SHEPSLE, Kenneth. A.; JOHNSEN, Christopher. The political-economy of benefits and costs - a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 4 (Aug., 1981), pp. 642-664.

Definições, Potencialidades e Vulnerabilidades das *Charter Cities*: Um Ensaio Preliminar

Luiz Ricardo Cavalcante⁵⁹



2.



Introdução

Há uma ampla produção bibliográfica que associa as instituições ao desenvolvimento econômico (HALL; JONES, 1999; ACEMOGLU, JOHNSON; ROBINSON, 2001). Com efeito, nos termos de Acemoglu e Robinson (2012), “os países apresentam diferenças em termos de êxito econômico em virtude de instituições distintas, das regras que regem o funcionamento da economia e dos incentivos que motivam a população”. Genericamente definidas como “as regras do jogo em uma sociedade” ou, mais formalmente, como “as restrições inventadas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 1990), as instituições, por sua própria natureza, tendem a ser rígidas e não são facilmente modificadas. Isso limita as possibilidades de desenvolvimento econômico dos países mais pobres.

Com base nessa percepção, propôs-se, há cerca de dez anos, a criação das chamadas *charter cities*, que correspondem a jurisdições que manteriam sistemas de governança específicos capazes de favorecer o desenvolvimento econômico. Trata-se, desse modo, de estabelecer um conjunto novo e funcional de instituições em espaços delimitados (e não em países inteiros). Em princípio, as *charter cities* corresponderiam, portanto, a uma espécie de versão extrema das zonas econômicas especiais (ZEE), como aquelas existentes na China, uma vez que nos espaços demarcados as instituições seriam distintas daquelas em vigor nos países em que se implementaram as iniciativas. Essas definições gerais, contudo, não esclarecem um amplo conjunto de aspectos relacionados

59 Consultor legislativo do Senado Federal.
Professor do Mestrado em Administração Pública do IDP
E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com.



à eventual implementação de iniciativas dessa natureza. Além disso, neste momento, da forma como são definidas neste trabalho, as *charter cities* não podem ser objeto de análises empíricas em vista da ausência de iniciativas efetivamente implementadas.⁶⁰

O objetivo deste trabalho é, portanto, discutir o conceito de *charter cities* e suas potencialidades e vulnerabilidades. Em particular, busca-se confrontá-lo com o conceito de ZEE, uma vez que, nesse caso, há diversos objetos de estudo empíricos. No caso brasileiro, em particular, há diversas ZEE – como a Zona Franca de Manaus (ZFM), as áreas de livre comércio (ALC) e as zonas de processamento de exportações (ZPE) – que, contudo, não parecem reunir as características mais marcantes das *charter cities*. O trabalho está segmentado em mais três seções além desta introdução. Na próxima seção, confrontam-se as definições de ZEE e de *charter cities*. Em seguida, sistematizam-se as potencialidades e as vulnerabilidades morais e práticas das *charter cities*, buscando, sempre que possível, discutir aspectos específicos da realidade brasileira. A experiência de Honduras – que tentou, sem sucesso, criar zonas econômicas convergentes com o conceito de *charter cities* – é também objeto da terceira seção. Finalmente, na última seção, apresentam-se as considerações finais do trabalho.

Definições

ZEE

As ZEE correspondem a áreas geográficas demarcadas nas quais as regras de negócios são diferentes daquelas que prevalecem nas demais regiões do país em que são implantadas. As regras diferenciadas envolvem principalmente condições de investimento, comércio exterior

⁶⁰ Em palestra sobre o tema divulgada pelo *Charter City Institute*, Tyler Cowen argumenta que cruzeiros marítimos, a cidade de Atlanta ou Porto Rico poderiam ser considerados experimentos de *charter cities* (disponível em <https://cutt.ly/ntOcl0D>; acesso em 03 abr. 2020). Além disso, conforme se argumenta na segunda seção deste trabalho, diversas ZEE serviram de inspiração para propostas de criação de *charter cities*. Neste trabalho, contudo, a definição adotada não permite enquadrar nenhum desses casos como *charter cities*, embora vários deles possam ser usados como referências para comparações.



e alfândega, tributação e ambiente regulatório. De forma geral, essas regras diferenciadas envolvem *i)* regimes aduaneiros especiais de modo a facilitar o acesso a insumos importados com menores níveis de tributação; *ii)* condições de infraestrutura mais favoráveis do que aquela do restante do país em que as ZEE são implantadas; e *iii)* incentivos fiscais e financeiros (cf. Lannes Junior, 2015, p. 12). Na mesma linha, Moberg (2015) afirma que as empresas nas ZEE “*usually enjoy benefits such as lower tariffs and taxes*” e que muitas dessas zonas “*also offer lower environmental requirements, looser labor regulations, and other policies that lower the cost of doing business*”. Iniciativas com essas características existem desde 1959, quando a primeira ZEE moderna foi implantada na Irlanda (FIAS, 2008).

Independentemente da natureza das condições diferenciadas (“especiais”) que oferecem, as ZEE permanecem dentro da jurisdição do país que as abriga, estando sujeitas, nos demais aspectos, às mesmas regras (por exemplo, relativas ao funcionamento do sistema judicial ou à legislação trabalhista) que vigoram no restante do país em que são instaladas.⁶¹ Mesmo nos casos em que as autoridades responsáveis por sua gestão detenham alguma liberdade para fixar regulamentos próprios, as ZEE não mantêm sistemas de governança destacado dos países onde estão instaladas.

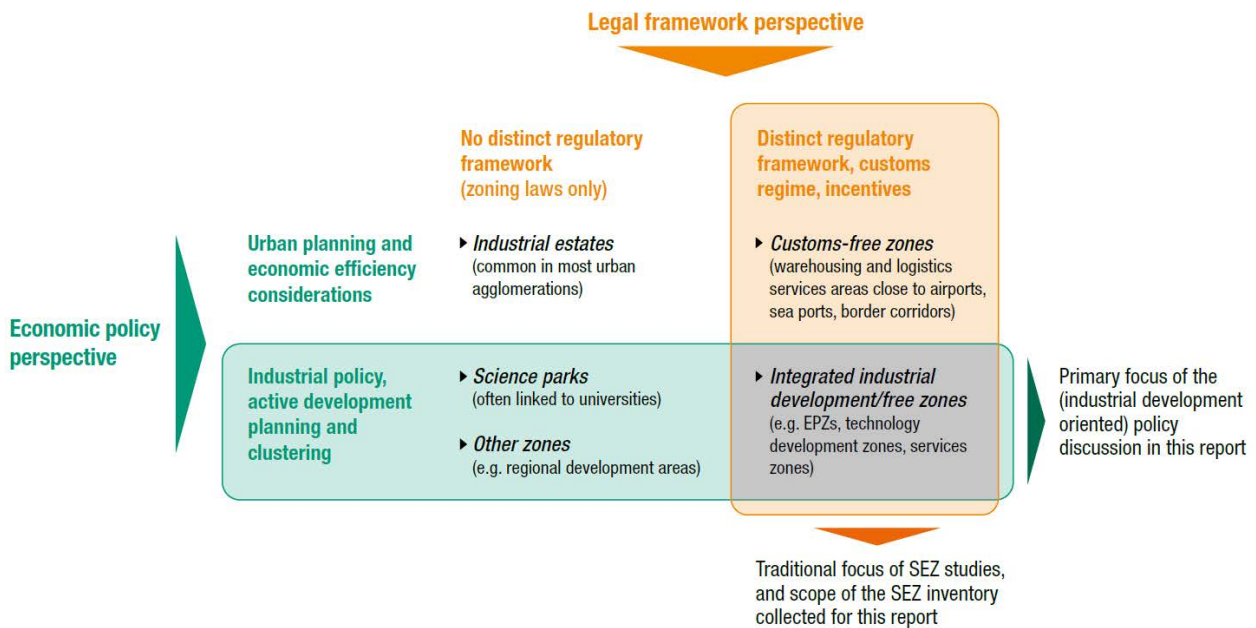
O *Facility for Investment Climate Advisory Services* (FIAS, 2008) registra que as ZEE podem compor uma estratégia nacional de crescimento econômico para aumentar os níveis de competitividade e para atrair investimentos estrangeiros diretos (IED). De maneira convergente, Farole e Moberg (2017) indicam que as ZEE são projetadas como instrumentos de políticas comerciais, de investimento e regionais. Instituídas a partir de iniciativas governamentais, as ZEE podem criar economias de aglomeração porque permitem a concentração de infraestrutura econômica e de bens públicos em um espaço delimitado (COLLIER; PAGE, 2009). Desse modo, em tese, as ZEE podem se tornar o ponto de partida para o desenvolvimento de regiões com baixos níveis de atividade econômica e, em alguns casos, em tese, poderiam inclusive prescindir, após um certo período, de

⁶¹ Moberg (2015) registra que algumas autoridades das ZEE têm autonomia para ter seus próprios sistemas judiciais. Esse, contudo, não parece ser um caso amplamente documentado.

determinados incentivos usados em suas fases iniciais.

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2019) distingue as ZEE de outras iniciativas como distritos industriais, parques tecnológicos ou *duty frees* (figura 1).⁶²

Figura 1: escopo e definições das ZEE (matriz combinando duas perspectivas)



Fonte: UNCTAD (2019).

Os distritos industriais não pressupõem um aparato regulatório específico (exceto no que diz respeito ao zoneamento urbano) e são estabelecidos com base em critérios de planejamento urbano. Parques tecnológicos, segundo a tipologia usada pela Unctad (2019) tampouco requerem um aparato regulatório específico, mas são estabelecidos com base em políticas industriais e no planejamento ativo do desenvolvimento. Os *duty frees*, por sua vez, são regulados de forma distinta do restante da economia (especialmente no que diz respeito aos regimes aduaneiros e tributários), mas decorrem essencialmente de critérios de zoneamento urbano, não fazendo parte de uma política de desenvolvimento econômico específica.

62 A figura 1 refere-se a “*industrial states*”, “*science parks*” e “*custom-free zones*”. Neste trabalho, optou-se, no caso dessa última categoria, pela expressão em inglês “*duty free*” para evitar confundi-la com as áreas de livre comércio (ALC), que, no caso do Brasil, são uma espécie de ZEE.



Finalmente, as ZEE são, do ponto de vista econômico, estabelecidas como um instrumento de política industrial e, do ponto de vista legal, envolvem padrões específicos de regulação (especialmente aduaneiros e tributários). Ainda que a tipologia adotada pela Unctad (2019) não seja imune a contestações, o fato é que a figura 1 enfatiza características marcantes, dos pontos de vista econômico e legal, da maior parte das ZEE.

O conceito mais geral de ZEE acomoda diversas espécies distintas umas das outras. O trecho abaixo, extraído de Farole e Akinci (2011) deixa claro que há vários tipos de iniciativas distintas que podem ser genericamente chamadas de ZEE:

Ask three people to describe a special economic zone (SEZ) and three very different images may emerge. The first person may describe a fenced-in industrial estate in a developing country, populated by footloose multinational corporations (MNCs) enjoying tax breaks, with laborers in garment factories working in substandard conditions. In contrast, the second person may recount the “miracle of Shenzhen,” a fishing village transformed into a cosmopolitan city of 14 million, with per capita gross domestic product (GDP) growing 100-fold, in the 30 years since it was designated as an SEZ. A third person may think about places like Dubai or Singapore, whose ports serve as the basis for wide range of trade- and logistics-oriented activities.

A FIAS (2008), que usa uma definição mais abrangente de ZEE do que a Unctad, segmenta-as nas seguintes categorias:

- Áreas de livre comércio, que correspondem a áreas de *duty-free* cercadas que oferecem infraestrutura de armazenamento, estocagem e distribuição de mercadorias.⁶³
- Zonas de processamento de exportações (ZPE), cujo foco é o mercado externo.
- Zonas empresariais, cujo foco é a revitalização de áreas urbanas degradadas por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros.
- Portos livres (“*freeports*”), que usualmente abrangem áreas maiores que acomodam todos os tipos de atividades (inclusive turismo e vendas no varejo), permitem residência no local e oferecem um leque mais

⁶³ Essa definição não corresponde exatamente às ALC estabelecidas no Brasil, conforme se explicita adiante neste trabalho.



amplo de incentivos e benefícios.

- ZPE formadas por uma única unidade fabril independentemente de sua localização.
- Zonas especiais como parques tecnológicos, zonas petroquímicas, parques logísticos e zonas baseadas em aeroportos, por exemplo.

Conforme se vê, as iniciativas que a Unctad distingue das ZEE (como os parques tecnológicos, por exemplo) são, para a Fias (2008), uma categoria específica delas.

Charter cities

De modo simplificado, pode-se afirmar que as *charter cities* levariam as condições diferenciadas existentes nas ZEE ao extremo ao pressuporem uma jurisdição em grande medida independente (“*special jurisdiction*”) do país que as abriga. Essas “jurisdições especiais” teriam a autoridade, em tese, de estabelecer um conjunto inteiramente novo de regras para favorecer o ambiente de negócios (Mason, 2019). Nos termos de Mason (2019), “*charter cities can adopt best practices in business registration procedure, labor law, tax administration, commercial dispute resolution, and other areas that the host country may be hesitant or unwilling to reform on a nationwide level*”. Trata-se, conforme se pode observar, de um conjunto de condições diferenciadas bem mais amplo do que aquele tradicionalmente associado às ZEE. Nesse sentido, Fuller e Romer (2012) já haviam postulado que uma *charter city* é um novo tipo de ZEE que expande *i*) sua extensão territorial para os limites de uma cidade; e *ii*) o escopo das reformas a ela associadas. Moberg (2020) pondera que quanto maiores forem as ZEE e mais profundas as reformas que vigoram em seu interior, mais elas se assemelhariam a *charter cities*. Reportando-se à abrangência dessas reformas, Klugmann (2013) faz referência às “zonas LEAP”, acrônimo em inglês para “legal, econômica, administrativa e política”.

A proposta de se criarem *charter cities* corresponderia, na prática, ao reconhecimento da dificuldade de se implementarem, nos países em desenvolvimento, reformas abrangentes de alcance nacional. Por essa



razão, Romer (2010) argumenta que o desafio, nesses casos, seria replicar o modelo das ZEE chinesas “para promover alterações nas regras dentro de seus sistemas de governança atuais”, isto é, em espaços delimitados. Os sistemas de governança das *charter cities* seriam implementados por meio da delegação, às autoridades gestoras, do poder de fixarem um amplo conjunto de regras locais não aplicáveis no restante dos países que as abrigam. Mason (2019), por exemplo, argumenta que a gestão das *charter cities* seria inspirada nos bancos centrais independentes, cuja administração é caracterizada por “*strong leadership with clear mandates, but also wide policy discretion*”.

Romer (2010) explicita que a inspiração para a proposta original adveio das ZEE chinesas, que demonstraram “as possibilidades de se criarem espaços urbanos inteiramente novos (em áreas anteriormente pouco povoadas) em que se aplicam diferentes regras”. Esse ponto de vista corresponde àquele de Braga (2013), que argumenta que a “ideia central [por trás das *charter cities*] provém das ZEE tradicionais como Shenzhen estendendo o conceito de “*tax free zone*” de modo a promover uma mudança institucional mais ampla”.

As propostas de criação de *charter cities* pressupõem, de modo geral, que se construa uma cidade inteiramente nova em um terreno desocupado (ou escassamente ocupado) para evitar conflitos com a população local e os problemas de precificação de lotes que decorreriam de uma iniciativa implantada em uma cidade preexistente. Haveria, contudo, livre mobilidade de pessoas entre as novas cidades e os países que as abrigassem.⁶⁴ Para evitar que as regras locais fossem frequentemente alteradas pelo país que abrigasse as *charter cities* e cujas instituições, por definição, seriam mais precárias, Romer (2010) propõe que um outro país atuasse como uma espécie de garantidor (STRONG; CARCERES, 2013). Contudo, diversas publicações analisadas neste trabalho não mencionam esse aspecto como uma condição necessária para caracterizar uma *charter city*.

⁶⁴ No caso das “*prosperity zones*” propostas por Gebel (2020), os direitos e as obrigações dos residentes seriam contratualmente definidos. Nesses casos, pode-se supor que a entrada nas *charter cities* seria condicionada ao cumprimento de certas obrigações contratuais.



Embora as ZEE chinesas sejam a principal inspiração das *charter cities*, diversas outras regiões ou países forneceram também elementos para sua concepção. Esse é o caso, por exemplo, de Hong Kong, de Singapura e das regiões de Dubai e Abu Dhabi (ROMER, 2010; CHEONG; GOH, 2013; SAGAR, 2016; MASON, 2019). No caso de Hong Kong, Romer (2010) declara explicitamente que se trata de “*a successful example of a special zone that could serve as a model for charter cities*”. Contudo, o uso de Hong Kong como um modelo de *charter city* é questionado por Cheong e Goh (2013). Em particular, esses autores argumentam que o sucesso de Hong Kong está associado a condições bastante específicas que não podem ser replicadas em outras cidades. Já Singapura é um caso excêntrico porque é uma cidade-estado (isto é, não se trata de um enclave dentro de um país, mas do país como um todo). Mason (2019), por sua vez, argumenta que “*the Dubai International Financial Centre [...] is the best example of an existing project that executes on the kind of reforms a charter city aims to introduce*”. De acordo com Strong e Caceres (2013), o governo local pretendia, em 2003, criar na região um centro financeiro de classe mundial, mas teria percebido que as instituições locais não seriam as mais adequadas para esse propósito. Optou-se, então, por designar uma área de 110 acres do “*Dubai International Financial Centre (DIFC)*” e por permitir que, naquele espaço delimitado, as transações comerciais fossem regidas pela *common law* britânica.

Há, também, o caso dos municípios do estado norte-americano da Califórnia, que, ao se converterem em “*charter cities*”, passaram a gozar de maior autonomia para estabelecer uma legislação própria (inclusive diversa da legislação estadual) em alguns temas de interesse local.⁶⁵ Embora se use, nesse caso, a expressão “*charter city*”, o modelo parece distinto daquele discutido neste trabalho. Em uma primeira análise, as *charter cities* californianas correspondem, essencialmente, a jurisdições municipais que gozam de maior autonomia em relação ao estado em que estão localizadas. Não parece haver, nesse caso, um foco específico em reformas institucionais necessariamente focadas no crescimento econômico (até porque as instituições estaduais, no caso da Califórnia,

65 Disponível em <https://cutt.ly/JrAheEL>. Acesso em 05 fev. 2020.



não parecem ser um obstáculo para a atração de investimentos e para o desenvolvimento econômico).

Sagar (2016) reafirma que, embora inspiradas nas ZEE, as *charter cities* não se confundem com essas zonas ou com países ou regiões sob intervenção da ONU ou com colônias. Esse autor resume as diferenças no quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Distinções conceituais

	Who creates?	Who controls?	To what end?	Example
SEZ	<i>Sovereign State</i>	<i>National Authority</i>	<i>Economic Growth</i>	<i>Shenzhen</i>
<i>Charter city</i>	<i>Sovereign State</i>	<i>Self-Governing</i>	<i>Human Development</i>	N/A
<i>Trusteeship</i>	<i>International community</i>	<i>Internationally Administered</i>	<i>Transitional Assistance</i>	<i>Kosovo East Timor</i>
<i>Colonialism</i>	<i>Foreign State</i>	<i>Foreign State</i>	<i>Self-Interest</i>	<i>Diego Garcia</i>

Fonte: Sagar (2016).

Conforme se pode observar, Sagar (2016) argumenta que, embora criadas por Estados soberanos (isto é, pelos países que as abrigam), as ZEE e as *charter cities* distinguem-se pelo tipo de controle exercido (pela autoridade nacional, no primeiro caso, e por um governo local, no segundo) e por sua finalidade (crescimento econômico e desenvolvimento humano). Nenhum desses dois casos confunde-se com países ou regiões sob intervenção da ONU (administradas pela comunidade internacional) ou com colônias (como o atol de Diego Garcia, no arquipélago de Chagos, no oceano Índico, que é território britânico).

Embora a distinção quanto à finalidade das ZEE e das *charter cities* proposta por Sagar (2016) possa ser efetivamente questionada (uma vez que, em ambos os casos, pode-se sempre argumentar que o objetivo é, em última



análise, o desenvolvimento humano e que o crescimento econômico seria apenas o caminho para alcançá-lo), o fato é que o tipo de controle exercido efetivamente distingue uma iniciativa da outra. Contudo, as diferenças – materializadas, no caso das *charter cities*, em “um conjunto inteiramente novo de regras” – não se limitariam à governança, uma vez que as novas regras poderiam implicar diferenças em várias dimensões. Elaborado em caráter meramente exploratório (até porque, da forma como são definidas neste trabalho, não há casos empíricos de *charter cities* que possam ser objeto de comparação com as ZEE), o quadro 2 explora essas eventuais diferenças nas dimensões de governança, tributária, de infraestrutura, de ambiente de negócios, ambiental e trabalhista. Uma vez que as várias iniciativas de ZEE distinguem-se umas das outras, optou-se por descrevê-las a partir de seus casos mais emblemáticos (as ZEE chinesas, por exemplo).

Quadro 2: diferenças entre ZEE e charter cities em dimensões selecionadas

Dimensão	ZEE (casos emblemáticos)	Charter cities (em tese)
Governança	Gestão autárquica, mas subordinada ao governo do país.	Gestão com amplos níveis de independência em relação ao país.
Tributária	Menores níveis de tributação.	Menores níveis de tributação. Regimes simplificados (dimensão do <i>doing business</i>)
Infraestrutura	Distritos industriais (acesso facilitado a energia, por exemplo).	Espaços urbanos planejados.
Ambiente de negócios	Melhorias incrementais em relação ao restante do país.	Modelo inteiramente novo.
Ambiental	Em alguns casos, <i>fast track</i> para a obtenção de licenças ambientais.	?
Trabalhista	Regulação do mercado de trabalho pode (pelo menos em tese) ser mais flexível (ou diferenciada) em relação ao modelo adotado no país. Iniciativas podem proporcionar maior oferta de mão de obra com os <i>skills</i> necessários na ZEE.	?

Fonte: elaboração própria.



O quadro 2 essencialmente resume as diferenças apontadas na literatura entre ZEE e *charter cities* e deixa claro que não há ainda elementos que permitam antever que tipo de regulamentação ambiental ou trabalhista vigoraria nas novas iniciativas eventualmente criadas.

Potencialidades e vulnerabilidades

As *charter cities* têm sido objeto de uma razoável produção bibliográfica em que se destacam tanto suas potencialidades como suas vulnerabilidades. Uma abordagem particularmente interessante foi aquela usada por Sagar (2016), que segmentou os argumentos favoráveis e contrários às *charter cities* em morais e práticos. Essa segmentação foi estendida neste trabalho, que buscou construir, com base em uma revisão bibliográfica sobre o tema, as potencialidades e as vulnerabilidades das *charter cities* sob as duas perspectivas usadas por Sagar (2016). A combinação das tipologias empregadas permite a construção de diferentes narrativas estereotipadas sobre as *charter cities*: uma boa ideia viável, uma boa ideia sem viabilidade prática, uma má ideia, ainda que viável, e uma má ideia sem viabilidade prática.

Nas duas subseções seguintes, a discussão das potencialidades e das vulnerabilidades das *charter cities* é precedida por um comentário sobre as ZEE, que são, conforme se evidenciou na seção precedente, um objeto empírico em alguma medida comparável às *charter cities*. Naturalmente, as potencialidades e vulnerabilidades das *charter cities* podem ser apenas especuladas em vista da ausência de iniciativas efetivamente implementadas. Por essa razão, apresenta-se também um breve comentário sobre a experiência de Honduras, que tentou, sem sucesso, implementar as chamadas *Regiones Especiales de Desarrollo (RED)*, que corresponderiam, em linhas gerais, a um tipo de *charter city*.

Potencialidades

Instituídas, de modo geral, com o propósito de aumentar os níveis de competitividade, de atrair investimentos e de promover o crescimento



econômico, as ZEE, quando bem-sucedidas, efetivamente conseguem gerar um conjunto de impactos positivos. Esses impactos alcançam o nível nacional (FAROLE; MOBERG, 2017) e o nível local (ou subnacional). Hausmann, Obach e Santos (2016), por exemplo, apontam a existência de benefícios estáticos (atração de investimentos, geração de empregos e ganhos de produtividade) e de benefícios das ZEE em seu entorno (“*beyond their boundaries*”). Esses benefícios envolvem *spillovers* tecnológicos e a difusão de conhecimentos. Já Wang (2013) analisa os impactos das ZEE chinesas na economia dos municípios que as criaram e conclui que essas iniciativas efetivamente atraem novos investimentos para as regiões em que foram instituídas e geram economias de aglomeração. Wang (2013) argumenta ainda que esses efeitos não decorrem meramente da realocação de firmas e que não há evidência de *crowding out* de investimentos domésticos. Nos termos desse autor:

China’s SEZ policy package, including private property rights protection, tax breaks and land use policy, on average increases per capita foreign direct investment mainly in the form of foreign-invested and export-oriented industrial enterprises. The FDI inflow does not, however, crowd out domestic investment. More importantly, the majority of the FDI attracted by the SEZs is new activity rather than simply a reallocation from other non-SEZ areas.

No Brasil, em particular, as ZEE – que envolvem a Zona Franca de Manaus (ZFM), as áreas de livre comércio (ALC) e as zonas de processamento de exportações (ZPE) – são consideradas, fundamentalmente, instrumentos de promoção do desenvolvimento regional (CAVALCANTE, 2020). Os impactos positivos mais usualmente mencionados (embora nem sempre consensuais) nas análises da ZFM (que é a iniciativa mais antiga e de maior porte) envolvem a geração de empregos e a preservação ambiental.⁶⁶

Análises dessa natureza evidentemente constituem argumentos favoráveis à criação de ZEE. Esses argumentos têm tanto um caráter

⁶⁶ Cavalcante (2020) ressalta que “i) a ZFM tem impactos positivos nos níveis de renda e de bem-estar em Manaus, ainda que essa conclusão não seja unânime; ii) não há evidências conclusivas de que a ZFM contribui para a preservação ambiental da Amazônia; iii) os gastos tributários da União dirigidos à ZFM são estimados em R\$ 28,7 bilhões (mais de R\$ 380 mil por emprego direto gerado); e iv) embora o foco das ZEE recaia, de modo geral, sobre as exportações, o caso da ZFM é, em grande medida, singular em razão de seu foco no mercado interno”. Essas conclusões o levam a argumentar que “a ZFM é, portanto, do ponto de vista legal e do ponto de vista prático, essencialmente uma política de desenvolvimento regional (e não uma política de incentivo às exportações)”.



moral (“trata-se de uma boa ideia capaz de melhorar o bem-estar da população”) como um caráter prático (a ideia é efetivamente viável e produz os efeitos desejados”). No caso das *charter cities*, porém, essas potencialidades podem ser apenas especuladas, conforme se desenvolve nas seções seguintes.

Potencialidades morais

De maneira análoga às ZEE bem-sucedidas, as *charter cities* teriam o potencial de melhorar o ambiente de negócios, de atrair investimentos, de gerar empregos e de promover o desenvolvimento de espaços delimitados em países mais pobres. Em tese, essas iniciativas poderiam ter transbordamentos econômicos e mesmo institucionais (ao criarem uma espécie de *benchmark* para o aprimoramento das instituições nacionais).⁶⁷ Desse modo, as *charter cities* poderiam reduzir a pobreza e melhorar os níveis de bem-estar.

Embora usualmente associadas aos países em desenvolvimento, as *charter cities* teriam também uma potencialidade moral aplicável, inclusive, aos países desenvolvidos, uma vez que poderiam representar uma alternativa viável para imigrantes e refugiados. Sagar (2016) registra que “*more recently, it has been cited as an answer to the migrant crisis confronting Europe*”. Haveria, nesse caso, dois tipos de abordagem:

- Criação de *charter cities* nos países emissores de imigrantes (como forma de oferecer oportunidades econômicas no país de origem). Nos termos da Switxboard GmbH (2017) em um trabalho contratado pela Austrian Chancellory: “*the high rate of migration and particularly rural-urban movements in Africa demands that current and future cities and enhanced Special Development Zones (SDZ) be flexible and innovative, able to respond to the demands of their citizens and the needs of the new migrants*”.

⁶⁷ A ideia de que as *charter cities* criariam um incentivo para que o restante do país que as abriga adote reformas favoráveis ao investimento é recorrente. Contudo, trata-se, essencialmente, de uma expectativa, uma vez que não há qualquer evidência empírica de um movimento desse tipo.



- Criação de *charter cities* nos países receptores de imigrantes (como forma de lhes proporcionar oportunidades). Tarko (2019) propõe que “*rather than relaxing federal level immigration policies, which appears to be politically unviable, the US should grant immigrants work permits restricted to special economic zones (SEZs). Anyone who is granted a tourist visa to the US should be allowed to get a work permit inside one of these SEZs, but not outside of the zone*”.

O primeiro caso fundamenta-se no argumento de reduzir os fluxos migratórios pela promoção do desenvolvimento nos países emissores. O segundo caso é apenas hipotético (não há experimentos exatamente dessa forma) e pode dar margem a contestações porque as condições de trabalho oferecidas aos imigrantes podem ser questionadas. De qualquer modo, o argumento moral colocado em termos teóricos – criação de oportunidades para populações vulneráveis – não pode ser descartado.

Um outro argumento envolve a fonte de recursos para a implantação das *charter cities*, que seria majoritariamente (ou inteiramente) privada (Mason, 2019). Por envolverem um volume reduzido (ou nulo) de recursos públicos, as *charter cities* estariam protegidas de eventuais críticas quanto à absorção de recursos escassos (especialmente nos países em desenvolvimento). Esse argumento (cujo foco é, em tese, o investimento para a implantação dos projetos) não elimina a possibilidade de transferências de outras naturezas, por exemplo, por meio da concessão de benefícios fiscais. Com efeito, uma das principais contestações relacionadas à ZFM no Brasil diz respeito a seus gastos tributários (CAVALCANTE, 2020). Uma vez que as *charter cities* estariam expostas a menores níveis de tributação (sem o que sua atratividade para investimentos, pelo menos no caso brasileiro, seria praticamente nula), haveria, em tese, gastos tributários associados à iniciativa. De qualquer modo, o financiamento dos projetos com recursos privados não deixa de ser um argumento favorável às *charter cities*.

Por fim, os argumentos relacionados ao caráter espontâneo das iniciativas dão sustentação moral a propostas de criação de *charter cities*. Com efeito, a criação das *charter cities* seria voluntária, isto é, nenhum país poderia



ser obrigado a criá-las. Além disso, os fluxos migratórios de entrada e saída seriam livres. Romer (2010) argumenta que, como a entrada e a saída seriam voluntárias, não seria preciso haver nem consenso nem coerção. Isso possibilitaria a experimentação de novas regras. Nos termos desse autor, “*the use of new systems of rules with opt-in could give both developed and developing countries the opportunity to do things that they wouldn’t be able to do under the current political processes for changing the rules*”. Nesse sentido, as *charter cities* – de maneira análoga a algumas ZEE – poderiam funcionar como uma espécie de vitrine para reformas que poderiam se disseminar (embora se possa também argumentar que, ao funcionarem como “válvulas de alívio”, essas iniciativas poderiam acabar inibindo a adoção, em escala nacional, das reformas) (FIAS, 2008). Os fluxos migratórios livres, por sua vez, neutralizariam eventuais contestações quanto às condições de trabalho, por exemplo, nas *charter cities*, ainda que pudessem motivar comportamentos oportunistas.⁶⁸

Potencialidades práticas

Embora não haja evidências da viabilidade prática da implementação de *charter cities* – em virtude do caráter inovador desse tipo de proposta – há recorrentes evidências de uma correlação positiva entre a qualidade das instituições (e do ambiente de negócios) com os níveis de desenvolvimento. No caso do Brasil, em que o ambiente de negócios precário tem resultado em menores níveis de investimentos (CAVALCANTE, 2015), *charter cities* teriam (em tese) o potencial de atrair capital físico e humano para regiões específicas e de promover o desenvolvimento do país. Regressões em painel com efeitos fixos (que consideram o efeito das variáveis omitidas, e, portanto, os aspectos idiossincráticos de cada país invariantes no tempo) apresentadas por Cavalcante (2015) indicam que, caso o Brasil tivesse alcançado, em 2011, o ambiente de negócios da China (medido de acordo com o *Doing Business*), seus níveis de investimentos poderiam ser cerca de 15% maiores. A equiparação com países como a Polônia ou a Turquia poderia significar incrementos da ordem de 30% nos níveis

⁶⁸ Um exemplo envolve o acesso aos bens públicos (cf. Tiebout, 1956). Pode-se, por exemplo, ter acesso à educação gratuita fora das *charter city* e em seguida emigrar para uma localidade onde as oportunidades de emprego são mais abundantes (ainda que a oferta de educação subsidiada seja menor).



de investimentos. Caso o ambiente de negócios no Brasil alcançasse os níveis do México ou do Chile, o incremento percentual dos investimentos alcançaria 45%. Esses resultados evidenciam a importância da melhoria do ambiente de negócios no país para incrementar seus níveis de investimentos.

Dois outros aspectos podem ser apontados como potencialidades práticas das *charter cities*. Em primeiro lugar, a existência de iniciativas semelhantes (embora não idênticas) que concorreram para a redução da pobreza e para a melhoria dos níveis de bem-estar sugere que, na prática, as *charter cities* poderiam efetivamente ser iniciativas bem-sucedidas. Trata-se, em particular, das ZEE e dos outros precedentes (como Hong Kong e Dubai, por exemplo) evocados nas análises do conceito das *charter cities*. Por fim, eventuais dificuldades práticas para a criação de *charter cities* podem ser menores do que as dificuldades associadas a outras alternativas para a redução da pobreza. Esse aspecto relativo tem sido frequentemente evocado nas análises das *charter cities*, uma vez que, nos países em desenvolvimento, as instituições que obstruem o crescimento econômico têm se mostrado rígidas há décadas. Nesse sentido, ainda que haja obstáculos à criação das *charter cities* – discutidos na seção seguinte –, as dificuldades poderiam ser menores do que aquelas que se colocam para reformas institucionais de alcance nacional.

Vulnerabilidades

Assim como no caso da análise das potencialidades, a análise das vulnerabilidades das *charter cities* é precedida, nesta seção, por uma breve análise do caso das ZEE. Com efeito, os eventuais impactos positivos dessas iniciativas têm sido questionados por diversos autores, ainda que se reconheça a existência de experimentos bem-sucedidos.

Alguns estudos associam o sucesso das ZEE a fatores determinados. Isso obviamente implica dizer que aqueles que não reúnem esses fatores tendem a fracassar. Gebrewolde (2019), por exemplo, indica os pré-requisitos que, no seu entender, condicionam o sucesso das ZEE: políticas coordenadas, oferta de mão de obra barata, infraestrutura, logística comercial e aquilo



que chama de “*facilitation systems*”. As conclusões de Gebrewolde (2019) sugerem que instituições “externas” à ZEE (i.e., instituições nacionais) e uma série de outros fatores “idiossincráticos” podem afetar seu sucesso. Moberg (2020) aponta que ZEE maiores, implantadas por agentes privados e que têm padrões regulatórios diferenciados (e não apenas incentivos fiscais) têm maiores chances de sucesso. Essas análises deixam claro que há casos (quando esses fatores estão ausentes) em que as ZEE não geram os resultados esperados.

No Brasil, os questionamentos às ZEE dirigem-se, via de regra, à ZFM (CAVALCANTE, 2020). Autores como Miranda (2013) questionam os gastos tributários (decorrentes dos incentivos fiscais que oferece), os baixos níveis salariais da mão de obra que emprega e sua balança comercial deficitária.⁶⁹ As demais ZEE existentes no país, que envolvem as ALC na região Norte e as ZPE têm impactos limitados ou simplesmente não estão em operação.⁷⁰ Vulnerabilidades desse tipo podem ser facilmente estendidas, em tese, ao caso das *charter cities*, conforme se vê a seguir.

Vulnerabilidades morais

Sagar (2016) argumenta que as *charter cities* tendem a ser organizadas, pelo menos em seus primeiros estágios, como tecnocracias (e não como democracias). De maneira convergente, Milton (2018) registra que as inspirações para as *charter cities* não advieram de democracias ocidentais. Nos termos desse autor, “*the strategic roles of Hong Kong, Macau, and the SEZs for testing reforms are ultimately directed by the Chinese Communist Party. The United Arab Emirates is a federation of Islamic monarchies*”.

Conforme se indicou na segunda seção deste trabalho, a proposta original de criação de *charter cities* poderia admitir a presença de um país que opera como uma espécie de garantidor externo das condições oferecidas nesses

69 Dados mais recentes indicam que as renúncias fiscais associadas à ZFM (e às ALC, que representam apenas uma pequena parte desse total) devem alcançar R\$ 28,7 bilhões em 2020 (disponível em <https://cutt.ly/XrBkurB>; acesso em 17 fev. 2020). Trata-se de um valor semelhante aos gastos com o programa bolsa família, orçados em R\$ 29,5 bilhões também em 2020 (disponível em <https://cutt.ly/lrBkg5y>; acesso em 17 fev. 2020).

70 A exceção é a ZPE do Ceará, cujos investimentos estimados alcançam US\$ 5,7 bilhões (disponível em <https://cutt.ly/6taCbjC>; Acesso em 11 mar. 2020).



espaços. A ausência desse garantidor tenderia, com efeito, a ampliar os níveis de desconfiança dos investidores externos (tipicamente associados ao risco político, como a expropriação ou a mudança súbita de padrões de tributação, por exemplo). Contudo, conforme argumentam Ikeda (2010) e Sagar (2016), a necessidade de garantidores externos viola a soberania dos países. Isso leva alguns autores a desconfiarem da possibilidade de que os países receptores das *charter cities* efetivamente aceitem a presença de um país garantidor. Ikeda (2010), por exemplo, argumenta que “*I wonder whether the host country would really permit the guest country to bypass enough of its political and bureaucratic interests to establish an effective rule of law, free exchange, and other things necessary for long-term economic development*”. Contudo, no caso dos países com instituições precárias (que são o foco da proposta original), a ausência de garantidor externo ou sua presença em condições com reduzido efeito prático (resultantes, por exemplo, de um protocolo de intenções genérico) manteria os níveis de desconfiança dos investidores externos em níveis elevados. Assim, em resumo, a eventual presença de garantidores externos violaria a soberania dos países; sua ausência, por outro lado, tenderia a manter os níveis de desconfiança dos investidores em níveis elevados.

Não se pode ignorar, tampouco, que os próprios garantidores externos podem ter interesses nas *charter cities* (IKEDA, 2010). Com efeito, é razoável supor, por exemplo, que os garantidores externos não estimulariam um desenho institucional que pudesse prejudicar os investimentos em seus próprios países. Trata-se, nesse caso, de questionar o caráter “benevolente” do garantidor externo. Desenhos alternativos (como a nomeação de gestores independentes e com mandatos sujeitos ao desempenho, de maneira semelhante aos bancos centrais independentes) poderiam, em alguns casos, contribuir para aumentar a segurança dos investidores nas *charter cities*. Ainda assim, a confiança nas instituições locais (materializada no risco político) persiste como um problema cuja solução se mantém em aberto.

Uma vez que os fluxos migratórios de entrada e saída seriam livres, alguns autores argumentam que as *charter cities* poderiam se tornar “condomínios de luxo”, para estratos mais ricos da população, ou espaços



de trabalho precário, para os mais pobres. Esse é o caso de Coetzee (2017), que argumenta que “*one can envisage a situation where chartered cities could become vast, private gated communities for the rich and highly skilled on one hand, or factory dormitories for the poor on the other*”. Com efeito, não se pode descartar a hipótese de que as *charter cities* poderiam se assemelhar a condomínios fechados (nos quais se controla a entrada de pessoas), por um lado, ou a campos de trabalho precário, por outro.

Vulnerabilidades práticas

Um aspecto prático relacionado à primeira vulnerabilidade moral apontada na seção anterior é que, em países nos quais a criação das *charter cities* precise de aprovação do parlamento, o consenso requerido para sua criação tem escassas possibilidades de ser observado. Com efeito, é razoável supor que propostas de criação de *charter cities* enfrentariam resistência de segmentos importantes da sociedade (materializadas nos parlamentos), que podem não ver benefícios diretos desse tipo de iniciativa em outras localidades. Essa dificuldade tenderia a ser maior nas federações. Por outro lado, nos países territorialmente menores ou menos populosos é possível que se possa chegar a um consenso mais facilmente (embora a experiência recente de Honduras não pareça amparar essa percepção).

Moberg (2015) argumenta que uma análise robusta da economia política das ZEE pressupõe que se relaxem as hipóteses de onisciência e de benevolência dos formuladores de política. Com efeito, eventuais incentivos distorcidos e o conhecimento limitado dos formuladores de política sobre os impactos de suas proposições podem implicar uma série de problemas práticos. No caso das ZEE africanas, por exemplo, esses aspectos explicariam o fracasso da maior parte das iniciativas (FAROLE; MOBERG, 2017). A incorporação de uma dimensão regional à análise acrescenta a possibilidade de que, mesmo formuladores benevolentes (para com sua própria região) e com amplo conhecimento das implicações da criação da *charter city* não teriam incentivos para favorecer uma



região que, por definição, ficaria fora de sua jurisdição.⁷¹ Nesse sentido, a eventual aprovação de uma iniciativa dessa natureza estaria condicionada à adoção de medidas de compensação que passariam a exigir análises específicas em cada caso.

As barreiras de natureza constitucional e legal para a criação das *charter cities* são uma outra vulnerabilidade prática desse tipo de iniciativa. De fato, as reformas requeridas para sua criação tendem a requerer emendas às constituições dos países que as abrigarem. Por se tratar de um modelo inovador, mesmo que aprovadas nos Poderes Executivo e Legislativo, essas emendas podem ser contestadas no Poder Judiciário. O argumento básico seria que a criação de um “enclave” onde vigorariam regras distintas daquelas válidas no restante do território nacional poderia estar em desacordo com as constituições, que tendem, por definição, a reafirmar a soberania nacional. Outros aspectos específicos (como a fixação de uma legislação trabalhista ou ambiental distinta daquela que vigora no restante do país) poderiam, da mesma forma, dar margem a contestações judiciais. No caso do Brasil, haveria uma limitação adicional porque a criação de novas zonas francas é vedada no país em virtude da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 8, de 1994, cujo art. 5º limitou essas iniciativas nos países do Mercosul (que adotam uma tarifa externa comum) àquelas já existentes no momento de sua edição.

Os gastos tributários relacionados às *charter cities* tendem, também, a impor uma restrição prática à implantação desse tipo de iniciativa. Trata-se, nesse caso, dos menores níveis de tributação que provavelmente vigorariam em iniciativas dessa natureza e sem os quais sua atratividade para investimentos seria reduzida ou nula. Esses gastos têm uma natureza orçamentária (uma vez que renunciar à arrecadação equivale, na prática, a arrecadar e a gastar em seguida). Nesse sentido, as *charter cities* – mesmo quando resultantes de investimentos estritamente

71 É claro que a resistência dependerá da proposta em si e da presença de eventuais medidas de compensação e de transição. Durante as discussões da Medida Provisória (MPV) 881/2019, por exemplo, cogitou-se facultar a cada uma das 27 unidades da Federação a criação de uma espécie de charter city. Embora a ideia não tenha avançado, tratava-se de uma tentativa de construir algum consenso na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (ainda que pudesse, eventualmente, gerar uma espécie de competição entre *charter cities* no Brasil).



privados – tenderiam a gerar um custo anual decorrente das renúncias fiscais que viessem a oferecer e, portanto, a ser objeto de contestações na elaboração do orçamento público que, por definição, envolve conflitos de interesses. No caso brasileiro, em particular, novas renúncias fiscais somente podem ser concedidas se houver medidas de compensação (isto é, incrementos de arrecadação ou redução de gastos), mesmo quando as renúncias se dirigem a novos investimentos. Nesse sentido, o número e a magnitude das *charter cities* seria obviamente limitado por essa restrição. O argumento ingênuo de que renúncias fiscais dirigidas a novos investimentos não configurariam gastos tributários não se sustenta nem do ponto de vista legal, nem do ponto de vista econômico. Do ponto de vista legal, as renúncias são contabilizadas pela diferença entre o que teria sido arrecadado pela empresa em operação (mesmo que resultante de um novo investimento) e aquilo que efetivamente se arrecadou. Do ponto de vista econômico, isso criaria uma condição de competição desleal entre novos investimentos e unidades preexistentes (sujeitas a maiores níveis de tributação). Isso acabaria inviabilizando as unidades preexistentes, que tenderiam a se converter em “novos” investimentos dentro da *charter city*. Esses aspectos acrescentam uma dimensão de natureza constitucional, legal e econômica a essa discussão.

Somente a análise de casos concretos poderia fornecer elementos para que fosse possível confrontar os custos para o governo (inclusive, mas não apenas, na forma de renúncias fiscais) com os potenciais benefícios (tanto resultantes dos investimentos privados como de suas externalidades positivas). Contudo, em regimes federativos, mesmo em casos em que esse balanço seja favorável à iniciativa, a tendência é que os benefícios não sejam uniformemente repartidos entre as unidades que os compõem. Nesses casos, é provável que as unidades federativas menos beneficiadas resistam à concessão de benefícios decorrentes de renúncias fiscais da união.

Outra vulnerabilidade prática da criação de *charter cities* é que essas iniciativas tendem a competir por investimentos e por capital humano com o próprio país que as abriga. Com efeito, é improvável que um investidor estrangeiro preferisse investir em um determinado país podendo optar



por uma destinação no interior daquele mesmo país em que as condições são mais favoráveis. Nesse sentido, o *crowding out* é um aspecto que não pode ser descartado das vulnerabilidades práticas das *charter cities*. De maneira análoga, essas iniciativas poderiam drenar capital humano dos países que as abrigam. É razoável supor que trabalhadores que detenham as habilidades necessárias emigrariam para as *charter cities*, onde tenderiam a ter mais oportunidades de emprego justamente em virtude do maior fluxo de investimentos para essas cidades. No limite, um modelo dessa natureza pode se tornar insustentável, na medida em que o país hospedeiro investiria na formação de mão de obra que terminaria atuando nas *charter cities*.

Ponderações dessa natureza foram trazidas por autores como Ikeda (2010), que argumenta que “*as people and wealth move into successful charter cities, the host country’s government might worry that liberalizing forces would threaten the position of its power elites*”. Referindo-se especificamente ao capital humano, Coetzee (2017) pondera que “*setting up charter cities, which people could enter or leave at will, might lead to volatile migration patterns, the sudden decanting or filling up of cities*”. No fundo, receios dessa natureza explicam a dificuldade de se obter consenso e legitimação jurídica para essas iniciativas. Em outras palavras, os Poderes Legislativo (onde se constroem consensos) e Judiciário (onde se concede legitimidade legal) tendem a reverberar o receio de que as *charter cities* venham a competir com o próprio país que as abriga.

Por fim, convém observar que, na prática, as condições em vigor nas *charter cities* poderiam ser rompidas unilateralmente mesmo na presença de garantidores externos (a menos que se crie uma cláusula irrevogável, que tende a ser inconstitucional). Nos termos de Ikeda (2010): “*what would prevent the host country from seizing the city’s immovable assets once foreign investors have created them? It’s happened before*”. A dimensão do risco político (já mencionada no conjunto das vulnerabilidades morais das *charter cities*) tende a ter, também, repercussões práticas.

Diversas vulnerabilidades práticas mencionadas nesta seção convergem para as questões levantadas por Shikida *et al.* (2020) sobre as quais não



parece haver respostas amparadas em evidências empíricas:

Até que ponto as cidades experimentais poderiam atuar como verdadeiros experimentos de diferentes modelos de governança sem descuidar da prosperidade econômica de seus residentes? Como uma política de implantação de cidades experimentais ao longo do território brasileiro deveria ser feita de forma a minimizar o risco de sabotagem por grupos de interesse *rent-seekers*? Seria possível que cidades experimentais estimulem a mudança institucional nos países? Qual o papel dos setores privado e público no sucesso de um experimento como este?

Esse amplo número de aspectos ainda não esclarecidos – e diretamente relacionados ao sucesso ou ao fracasso de iniciativas dessa natureza – sugere que o conceito precisa ser mais bem explorado e que sua eventual implantação no país deveria, se for o caso, ser feita com muita cautela.

A experiência de Honduras

No início da década de 2010, o presidente de Honduras, tentou criar, no país, as *Regiones Especiales de Desarrollo (RED)*, que corresponderiam, em linhas gerais, às *charter cities*. Na ocasião foi estabelecida uma Comissão de Transparência liderada pelo próprio Paul Romer (SAGAR, 2016). Do ponto de vista formal, a constituição do país foi alterada para permitir a criação das RED, que mais tarde passaram a ser denominadas “*Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)*”. Braga (2013) descreve as principais alterações constitucionais e legais que ampararam a criação das ZEDE da seguinte forma:

ZEDE organic law regulates the amendments [...] which authorized the creation of special zones with exclusive jurisdiction and allowance to adopt different legal systems [...]. The legislation sets rules regarding the ZEDE's relation to the Honduran state [...]. According to the law, the Zones are an inalienable part of the state of Honduras, being subject to the constitution in matters related to sovereignty, justice application, territory, national defense, foreign affairs, electoral themes and identification document and passport issuing [...]. The zones should establish an independent court with exclusive jurisdiction in their territory, which may adopt legal systems from other parts of the world, as long as they grant equal or better protection of human rights [...]. All patrimonial or contractual issues are subject to mandatory arbitration, except criminal and minors issues [...]. The hierarchy of the legislation applied to the ZEDE is set as follows: the applicable parts of the Honduran constitution; the applicable international treaties celebrated by Honduran state; the ZEDE organic law and those indicated by it and the internal norms created or incorporated by a zone.



A experiência de Honduras foi inicialmente descrita com entusiasmo. Fuller e Romer (2012) registraram que “*congressional support for the RED legislation was nearly unanimous, spanning the ideologically diverse collection of political parties in Honduras*”. Apontava-se que a iniciativa se apoiava “*on the desire by all Hondurans for fundamental social change*”.

Contudo, apesar do entusiasmo inicial, a iniciativa não prosperou. Sagar (2016) indica que a suprema corte hondurenha declarou as RED inconstitucionais porque violavam a soberania nacional. Milton (2018) registra que “*locals have been worried about the fact that only a few sections of the constitutions are explicitly required to apply in ZEDE areas*” e sugere que as elites locais teriam capturado as instâncias decisórias do projeto.⁷²

Alguns documentos mais recentes indicam que Honduras estaria retomando a iniciativa de implantar *charter cities*. Gebel (2020) menciona uma iniciativa que seria chamada de “Próspera” e Fernández e Dirkmaat (2019) apresentam simulações de acordo com as quais a implantação de uma ZEDE elevaria significativamente o PIB *per capita* do país. Esses autores, contudo, apontam uma série de fatores de risco que podem comprometer a obtenção dos resultados esperados. Não foram identificadas outras informações recentes e de fontes oficiais que indicariam que a iniciativa estaria de fato sendo retomada.

72 Isso não impediu, entretanto, que as chamadas “zonas livres”, instituídas há 40 anos, continuassem a existir em Honduras. Disponível em <https://cutt.ly/prA6ble>. Acesso em 06 fev. 2020.



Considerações finais

Neste trabalho, buscou-se discutir o conceito de *charter cities* e suas potencialidades e vulnerabilidades. Em vista da ausência de iniciativas efetivamente implementadas, buscou-se confrontar as *charter cities* com as ZEE, que têm sido um objeto de estudo empírico relativamente recorrente. As definições básicas de ZEE e de *charter cities* foram inicialmente discutidas. Em seguida, sistematizaram-se as potencialidades e as vulnerabilidades morais e práticas das *charter cities*, buscando, sempre que possível, discutir aspectos específicos da realidade brasileira. A experiência de Honduras foi também brevemente discutida.

As ZEE foram definidas como áreas geográficas demarcadas nas quais as regras de negócios são diferentes daquelas que prevalecem nas demais regiões do país em que são implantadas, ainda que permaneçam dentro de sua jurisdição (por exemplo, no que diz respeito ao funcionamento do sistema judicial ou à legislação trabalhista). Argumentou-se então que, de modo simplificado, as *charter cities* levariam as condições diferenciadas existentes nas ZEE ao extremo ao pressuporem uma jurisdição em grande medida independente (“*special jurisdiction*”) do país que as abriga. Um quadro comparando as ZEE e as *charter cities* em dimensões selecionadas foi também apresentado.

Com base nas definições apresentadas e na bibliografia consultada, sistematizaram-se então as potencialidades e as vulnerabilidades morais e práticas das *charter cities*. Um resumo das conclusões a que se pôde chegar está indicado no quadro 3 a seguir.



Quadro 3: potencialidades e vulnerabilidades das *charter cities*

	Potencialidades	Vulnerabilidades
Morais	<ul style="list-style-type: none">• <i>Charter cities</i> poderiam reduzir a pobreza e melhorar os níveis de bem-estar.• <i>Charter cities</i> poderiam representar uma alternativa viável para <i>imigrantes</i> e refugiados.• Os projetos seriam majoritariamente financiados por fontes privadas.• A criação de <i>charter cities</i> seria voluntária.• Os fluxos migratórios de entrada e saída seriam livres.	<ul style="list-style-type: none">• <i>Charter cities</i> tenderiam a ser organizadas, pelo menos em seus primeiros estágios, como <i>tecnocracias</i> (e não como democracias).• A eventual presença de garantidores externos violaria a soberania dos países; sua ausência, por outro lado, tenderia a manter os níveis de desconfiança dos investidores em níveis elevados.• Garantidores externos poderiam ter <i>interesses</i> próprios nas <i>charter cities</i> eventualmente criadas.• <i>Charter cities</i> poderiam se tornar “condomínios de luxo” para estratos <i>mais</i> ricos da população ou espaços de trabalho precário, para os <i>mais</i> pobres.
Práticas	<ul style="list-style-type: none">• Há uma forte correlação entre qualidade das instituições (e do ambiente de negócios) com os níveis de desenvolvimento.• Há iniciativas semelhantes (<i>embora</i> não idênticas) que concorreram para a redução da pobreza e para a melhoria dos níveis de bem-estar.• Eventuais dificuldades práticas para a criação de <i>charter cities</i> poderiam ser menores do que as dificuldades associadas a outras alternativas para a redução da pobreza.	<ul style="list-style-type: none">• O Consenso requerido para a criação de <i>charter cities</i> nas democracias teria escassas possibilidades de ser observado.• Há barreiras constitucionais / legais para a criação de <i>charter cities</i>.• Renúncias fiscais oferecidas nas <i>charter cities</i> tenderiam a gerar resistências.• <i>Charter cities</i> poderiam competir por investimentos e por capital humano com o próprio país que as abriga.• Condições em vigor nas <i>charter cities</i> poderiam ser rompidas unilateralmente mesmo na presença de garantidores externos (a menos que se crie uma cláusula irrevogável, que tenderia a ser inconstitucional).

Fonte: elaboração do autor.

No sentido em que a expressão foi usada neste trabalho, ZEE existem desde 1959, quando a primeira iniciativa moderna foi implantada na Irlanda. Mais de 60 anos depois, as ZEE persistem como um objeto controverso. Há casos de sucesso e fracassos retumbantes (MOBERG, 2015). Diversos autores citados neste trabalho têm buscado, inclusive, identificar os fatores que explicam o desempenho das ZEE para orientar a formulação



de políticas bem-sucedidas (FIAS, 2008, MOBERG, 2015). *Charter cities*, por outro lado, do modo como foram definidas neste trabalho, não são ainda um objeto de estudo empírico. Contudo, por se tratar de uma espécie de ZEE que manteria sistemas de governança específicos – formando uma jurisdição em grande medida destacada do restante do país que as abriga – as *charter cities* tenderiam a colocar desafios ainda maiores para os formuladores de política. Na ausência de um dos seus vários fatores condicionantes de sucesso – sob cujo controle persistem incertezas elevadas – as *charter cities* tenderiam a fracassar ou converter-se em iniciativas muito diferentes daquilo que se pretendeu inicialmente. Além disso, a ausência de experiências precedentes de iniciativas semelhantes (com exceção de algumas ZEE citadas neste trabalho, que, de resto, não se caracterizam como *charter cities*) limita o aprendizado acumulado sobre as formas adequadas de controlar os fatores que afetam o sucesso de iniciativas desse tipo. A análise refirma a percepção de que a definição geral de *charter cities* admite uma multiplicidade de possíveis iniciativas cujos impactos podem ser muito diversos e indica, por fim, que não há ainda evidências empíricas de que as *charter cities* conseguiriam, na prática, garantir a criação de instituições favoráveis ao desenvolvimento econômico, uma vez que esse cenário dependeria da conjunção de um amplo número de fatores sobre os quais há escassas possibilidades de controle.



Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J.A. (2012). *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., & ROBINSON, J.A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91 (5), 1369-1401.

BRAGA, L. L. N. (2013). *Special cities: theoretical backgrounds and Honduran ZEDE*. Congresso internacional governo, gestão e profissionalização em âmbito local frente aos grandes desafios de nosso tempo. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (21 a 23 outubro de 2013).

CAVALCANTE, L. R. (2015). Ambiente de negócios, investimentos e produtividade. In: De Negri, F., & Cavalcante, L. R. *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: Ipea, v. 2 (determinantes).

CAVALCANTE, L.R. (2020). Zona Franca de Manaus: uma revisão sistemática de impactos. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 6, 1-24.

CHEONG, K. C., & GOH, K. L. (2013). Hong Kong as charter city prototype – when concept meets reality. *Cities*, 35, 100-103

COETZEE, M. (2017) Charter cities: What if we could start from scratch? *Construction Research and Innovation*, 8 (4), 117-120.

COLLIER, P., & PAGE, J. (2009). *Industrial Development Report 2009*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

FAROLE, T., & AKINCI, G. (2011). Introduction. In: Farole, T., & Akinci, G. (Eds.). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington: The International Bank for Reconstruction and



Development / The World Bank.

FAROLE, T., & MOBERG, L. (2017) Special economic zones in Africa: political economy challenges and solutions. In Page, J. & Tarp, F. (Eds.). *The practice of industrial policy: government – business coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press.

FERNÁNDEZ, D., & DIRKMAAT, O. (2019). *Economic impact of a Honduran zone of employment and economic development (ZEDE)*. Guatemala: UFM Market Trends. <https://cutt.ly/3rXTctI>.

FIAS (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. Washington, D.C.: World Bank.

FULLER, B. & ROMER, P. (2012). *Success and the City: How charter cities could transform the developing world*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute.

GEBEL, T. (2020). *Prosperity zones: the next evolution in special economic zones*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (International Seminar on State Modernization).

GREBOWOLDE, T, M. (2019). *Special Economic Zones Evidence and prerequisites for success*. Ideas for Growth / International Growth Center (policy brief). <https://cutt.ly/wrGqx2P>.

HALL, R., & JONES, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1), 83-116.

HAUSMANN, R., OBACH, J., & SANTOS, M. A. *Special Economic Zones in Panama: A critical assessment*. Center for International Development, Harvard University.

IKEDA, S. (2010). *Are “charter cities” a solution? An interesting, yet troubling idea*. Foundation for economic education. <https://cutt.ly/srF4uia>.



KLUGMANN, M. (2013). *LEAP Zones: Faster growth with less conflict*. Cayman Financial Review. <https://cutt.ly/FrXxMLJ>.

LANNES JUNIOR, O. P. (2015). *Zonas de livre comércio no mundo*. Brasília: Câmara dos Deputados / Consultoria Legislativa (estudo nov. 2015).

MASON, J. (2019). *The Case for Charter Cities Within the Effective Altruist Framework*. Charter Cities Institute.

MILTON, A. (2018). Why charter cities won't lead to decentralized government. *Palladium Governance Futurism*. <https://cutt.ly/IrGqdbq>.

MIRANDA, R. N. (2013). *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal (texto para discussão nº 126).

MOBERG, L. (2015). The political economy of special economic zones. *Journal of institutional economics*, 11(1), 167-190.

MOBERG, L. (2020). *Charter cities*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (International Seminar on State Modernization).

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

ROMER, P. (2010). *For richer, for poorer*. Prospect Magazine. <https://cutt.ly/FrF4dUu>.

SAGAR, R. (2016). Are Charter Cities Legitimate? *The Journal of Political Philosophy*, 24(4), 509-529.

SHIKIDA, C. D.; COUTINHO, D.; COSTA, D. (2020). *Cidades Experimentais: na fronteira da Análise Econômica do Direito*. Mimeo.

STRONG, M. & CACERES, Z. (2013). BIG in free cities. BIG in Free Cities. In: Nell G.L. (Eds.) *Basic Income and the Free Market: Exploring the Basic*



Income Guarantee. New York: Palgrave Macmillan.

SWITXBOARD GmbH (2017). *Africa: From Crisis to Opportunity: A Draft Proposal to Manage Change and Migration in Africa* (commissioned by the Austrian Chancellery).

TARKO, V. (2019). *An Empty Country: Preparing the United States for the Next Immigration Wave*. Center for Innovative Governance Research article.

TIEBOUT, C. M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

UNCTAD (2019). *World investment report 2019: special economic zones*. New York: Unctad.

WANG, J. (2013). The economic impact of special economic zones evidence from Chinese municipalities. *Journal of development economics*, 101, 133-147.

Impacto Econômico da Zona para Emprego e Desenvolvimento Econômico (ZEDE) de Honduras

Daniel Fernández e Olav Dirkmaat⁷²

A large, stylized graphic of the number '3.' in white, set against a teal background with a pixelated, blocky effect. The number is positioned in the bottom right corner of the page.

3.



Introdução

A história das zonas econômicas especiais e livres está repleta de fracassos e sucessos. Quando a China inaugurou quatro zonas econômicas especiais (ZEE) em 1984, a ideia de ZEE ganhou popularidade, principalmente como meio de alcançar reformas de mercado de longo alcance nas quais as reformas em todo o país eram consideradas praticamente impossíveis. Honduras, um país da América Central e o segundo maior país do famoso Triângulo do Norte, está atolado em pobreza e corrupção. Com um PIB *per capita* (ajustado pela paridade do poder de compra de apenas US\$ 2.500⁷⁴), o país é o terceiro país mais pobre da América Latina, com apenas a Nicarágua e o Haiti em pior situação.

Há uma necessidade urgente de reformas em Honduras. No entanto, as reformas se mostraram difíceis. A capacidade de o país introduzir reformas urgentemente necessárias era limitada, como evidenciado por vários importantes *rankings* econômicos. Por exemplo, nos últimos 23 anos, Honduras teve apenas um pequeno aumento, que está longe de ser significativo, no Índice de Liberdade Econômica da *Heritage Foundation* (de uma pontuação de 57 em 100 em 1995 a 60,6 em 2018). No Índice de Competitividade Global, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, Honduras na verdade sofreu uma queda no mesmo período, de 53,06 em 2007 (90º da lista) para 52,46 em 2018 (101º).

Honduras está longe de estar no caminho certo para se tornar um país

73 Nota do editor: este capítulo foi publicado em Abril de 2019 pela *Universidad Francisco Marroquín* (UFM) originalmente como um relatório especial da série “UFM Market Trends” sob forma de um relatório (que pode ser encontrado em: <https://trends.ufm.edu/en/report/honduras-zede-2019/>). Para esta publicação, incluiu-se uma seção final de referências bibliográficas que não existia no relatório original.

74 World Bank (dólares correntes, 2017).



desenvolvido. No ritmo atual⁷⁵, o país levará 160 anos para atingir um PIB *per capita* semelhante ao PIB atual dos Estados Unidos. Não se pode pedir à população hondurenha que espere 160 anos. Para conter os fluxos migratórios para o norte, é essencial que o crescimento do PIB em Honduras acelere a partir de seus níveis atuais. No entanto, parece haver pouca esperança de uma mudança de cima para baixo nas políticas e melhoria significativa das instituições hondurenhas atuais.

No entanto, a implantação bem-sucedida de uma ZEE pode mudar essa perspectiva pessimista. Como sugerem os casos da China, Emirados Árabes Unidos e Panamá, as ZEE oferecem um raio de esperança para o país da América Central, atingido pela pobreza. Além disso, surgiram iniciativas recentes para estabelecer um tipo abrangente de ZEE chamada zona de emprego e desenvolvimento econômico (Zede)⁷⁶, que possui maior flexibilidade do que uma ZEE típica.

Neste estudo, tentamos estimar o impacto (potencial) de uma Zede bem-sucedida em Honduras, quanto a bem-estar material de seus cidadãos, além de fornecer uma lista de recomendações de políticas para alcançar uma Zede bem-sucedida. Se implantada com sucesso, uma Zede poderá capacitar um grupo significativo de hondurenhos e alcançar um crescimento significativo do PIB nas próximas décadas.

Objetivos

O objetivo deste artigo é triplo:

1. Analisar brevemente a literatura acadêmica sobre ZEE e avaliar várias ZEE colocadas em prática através do mundo, analisando sucessos e fracassos.
2. Estimar o impacto econômico de uma Zede bem-sucedida em Honduras, usando diferentes métodos.
3. Fornecer um roteiro para uma ZEE de sucesso na América Central

75 Crescimento populacional é aproximadamente 2 por cento e crescimento do PIB (real) é de aproximadamente 4 por cento.

76 Richard W. Rahn. *Saving Honduras: the creation of free economic enclaves promises much needed growth*. Washington Post, 2015.



Definições

Zonas econômicas especiais versus outros tipos de zonas francas

As ZEE existem em várias formas. Como resultado, é importante entender os distintos tipos de ZEE, especialmente sob a luz de seus recentes sucessos e fracassos. O Banco Mundial (2008) distingue os seguintes tipos de zonas especiais:

- » Zonas de livre comércio (ZLC): áreas com isenção de impostos para guardar, armazenar e reexportar mercadorias.
- » Zonas de processamento de exportação (ZPE): zonas industriais voltadas para exportações
- » Fábrica Única EPZs: um conjunto de privilégios e uma estrutura jurídica *à la carte* para um único empreendimento sem limites geográficos, claramente definidos, semelhante a concessões especiais dos governos locais para empresas estrangeiras que pretendam investir em seu país.
- » Zonas empresariais: zonas menores destinadas a fornecer benefícios e subsídios fiscais para revitalizar certas áreas atrasadas.
- » Zonas especializadas: zonas tais como parques científicos e tecnológicos e parques logísticos.
- » Portos livres (zonas econômicas livres): zonas maiores que oferecem múltiplos incentivos e isenções, permitem instalações habitacionais dentro da área e não distinguem entre as atividades econômicas que ocorrem na área.

Entre as zonas econômicas livres, podemos destacar a Zede emergente acrescentada à lista de zonas econômicas especiais do Banco Mundial.

Zonas de emprego e desenvolvimento econômico: zonas econômicas livres com um alto nível de flexibilidade e estabilidade, principalmente no que se refere a tribunais, polícia e capacidade de importar boas práticas em estruturas regulatórias e legais através do mundo.



De acordo com outro relatório do Banco Mundial (2008), as ZEE são definidas por quatro características:

1. As ZEE são limitadas por áreas geográficas claras, porém com amplas fronteiras.
2. As ZEE são destinadas e ocupadas por várias empresas e não por uma única empresa.
3. As ZEE são gerenciadas por uma administração especial de zona sem interferência direta de governos locais e nacionais.
4. As ZEE são dotadas de uma política exclusiva de zoneamento de terras que as distingue de outros tipos.

Essas características diferenciam a ZEE de muitas outras zonas econômicas, principalmente uma variedade de zonas de processamento de exportação e EPZs de uma fábrica apenas. Já mencionamos a Zede, um tipo de EPZ. O governo hondurenho fez progressos introduzindo as primeiras Zede, que são “mais ambiciosas do que as zonas de livre comércio. As Zede seriam jurisdições independentes com suas próprias leis, tribunais e polícia”⁷⁷.

Esse tipo de ZEE se parece com cidades-estados como Hong Kong e Cingapura, ZEEs mais do que limitados. Assim, as Zede abrangem mais características do que as ZEE, embora o grau de diferenciação dependa da política específica de zoneamento de terras e do modelo de governança das Zede (ou seja, Zede com uma política exclusiva de zoneamento de terras e uma gestão de zonas que funcionam sem a interferência direta de governos locais e nacionais).

Literatura existente sobre as ZEE

As ZEE são objeto de um intenso debate entre economistas. Alguns economistas afirmam que, na prática, as ZEE representam alguns

77 *Economist*. Honduras experiments with charter cities.



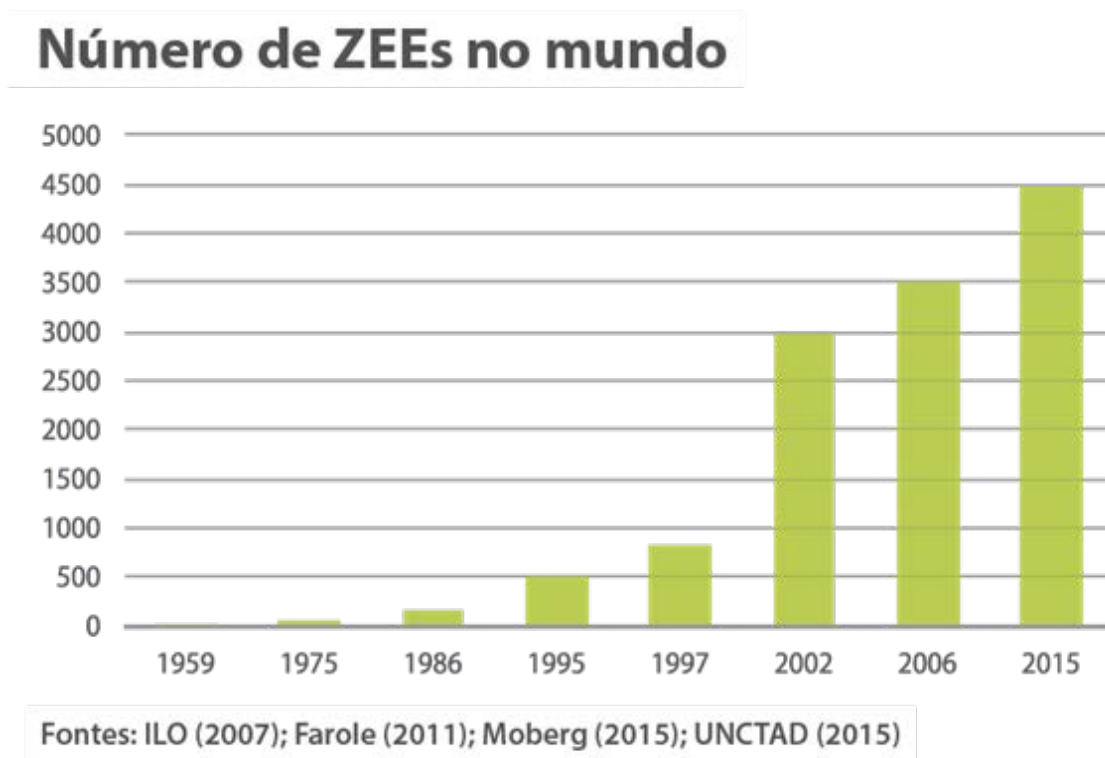
benefícios fiscais seletivos para alguns (MOBERG, 2015), enquanto outros economistas afirmam que as ZEE são a chave para um crescimento econômico significativo em países subdesenvolvidos (D'AMICO, 2018; ROMER, 2010). Além disso, houve tantas ZEE bem-sucedidas, como outras com terríveis falhas (MOBERG, 2015). Nesta seção, tentamos delinear de forma sistemática as diferenças entre as ZEE com e sem sucesso.

Visão geral das ZEE no mundo

Como mencionado anteriormente, a justificativa mais citada das ZEE é o fato demonstrado de que muitos países em desenvolvimento foram incapazes de introduzir e implantar reformas institucionais (suficientes). Em vez disso, esses países em desenvolvimento poderiam recorrer às ZEE, o que lhes permitiria criar áreas econômicas nas quais poderia ser promulgada legislação que promova o desenvolvimento econômico.

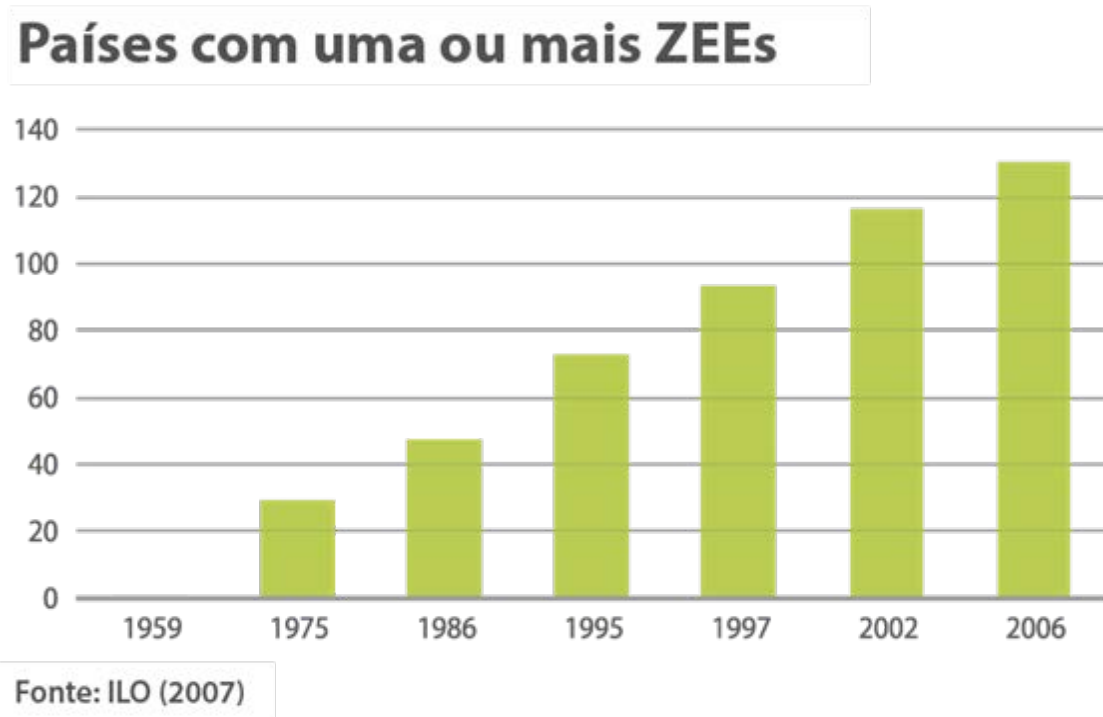
Em 1975, havia apenas 79 ZEE em todo o mundo. Hoje, existem entre 3 mil e 5 mil ZEE (MOBERG, 2015). (Veja a Figura 1.)

Figura 1



O número de países que têm uma ou mais ZEE se elevou muito nos anos recentes (Figura 2).

Figura 2

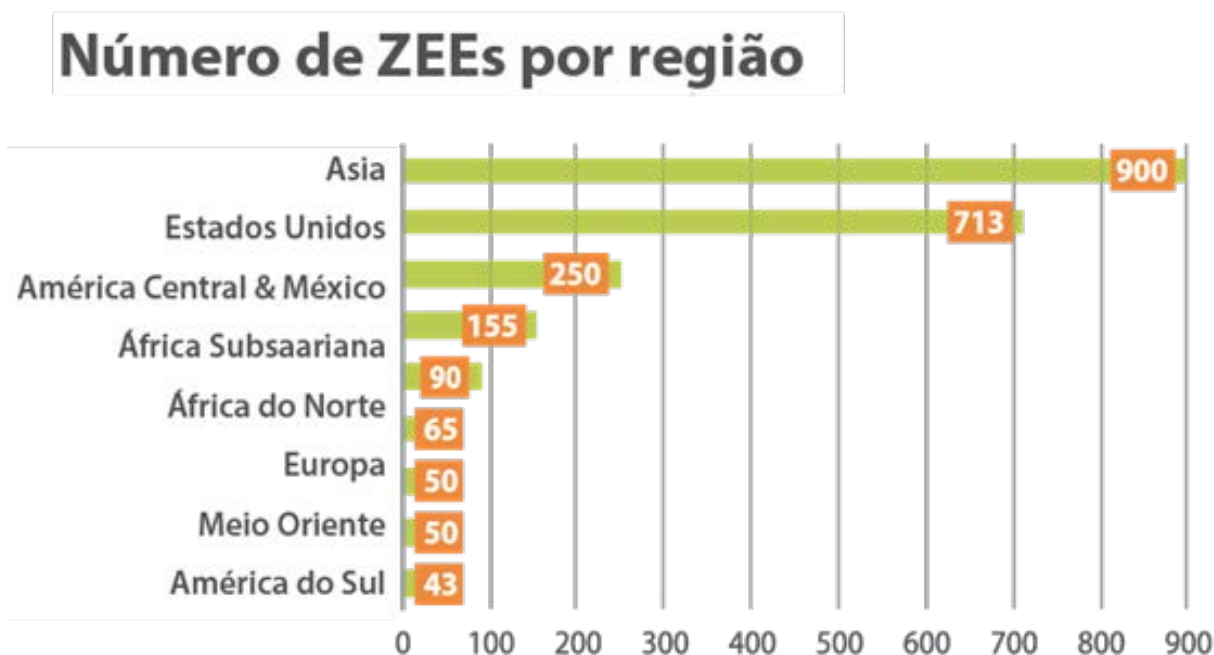


O número de ZEEs aumentou drasticamente desde que a China adotou cada vez mais ZEEs para promover o crescimento. A maioria das ZEE está em países em desenvolvimento (CARTER; HARDING 2011) ou em áreas economicamente desfavorecidas em países desenvolvidos (FRICK et al., 2019). A pobreza institucionalizada nos países mais pobres e a incapacidade de mudar as regras do jogo em nível nacional resultaram em países em desenvolvimento cada vez mais voltados para as ZEE como um meio de superar a pobreza imitando o milagre econômico chinês.

A maioria das ZEE pode ser encontrada na Ásia, embora os Estados Unidos e a América Latina estejam começando a seguir os passos da Ásia e cada vez mais se voltando para as ZEE (Figura 3).



Figura 3



Fonte: ILO (2014)

Benefícios potenciais das ZEE

Como observado, a lógica das ZEE é acelerar as reformas institucionais e melhorar a competitividade de uma economia (emergente). Muitos estudos demonstraram o impacto positivo das ZEE na competitividade (por exemplo, DUNNING; ZHANG, 2008; ANASTASSOPOULOS, 2007; WILHELMS; WITTER, 1998), medidos por uma variedade de indicadores institucionais, como o Índice de Competitividade Global lançado pelo Fórum Econômico Mundial. As ZEE resultam em melhorias significativas das seguintes maneiras:

- » Qualidade institucional: eficiência do sistema legal, gastos governamentais, ônus regulamentação governamental, direitos da propriedade independência judicial, favoritismo, desvio de fundos públicos, custos comerciais de crime e violência e poder governança corporativa
- » Qualidade da infraestrutura: a qualidade, confiabilidade e disponibilidade de portos, estradas, aeroportos, eletricidade e assim

por diante.

- » Ambiente macroeconômico: poupança, orçamentos fiscais e assim por diante.
- » Eficiência do mercado de bens: principalmente taxas de imposto; incentivos fiscais; procedimentos e tempo para iniciar um negócio; barreiras comerciais, incluindo tarifas; procedimentos alfandegários; impedimentos ao investimento direto estrangeiro (IDE); e limites à propriedade estrangeira.
- » Eficiência do mercado de trabalho: flexibilidade salarial, facilidade de contratação e demissão, capacidade de atrair e reter talentos e participação feminina no trabalho.
- » Saúde, educação e treinamento no trabalho.
- » Disponibilidade de financiamento (capacidade de emitir títulos) e prestadores de serviço financeiro.
- » Disponibilidade, confiabilidade e custo de acesso aos serviços de internet e telefone.
- » Tamanho do mercado doméstico e externo, sofisticação dos negócios e P&D e inovação.

As ZEE podem contornar os obstáculos institucionais às reformas que contribuem para a melhoria da competitividade ou de qualquer uma das categorias mencionadas acima. Consequentemente, as ZEE são capazes de atrair mais IDE, o que, por sua vez, leva a um maior crescimento econômico.

Figura 4 – Benefícios potenciais das ZEE



Além de fortes evidências de outra literatura existente, um relatório do Banco Mundial (2017) também apoia a ideia de que os benefícios das ZEE surgem de melhorias na competitividade que se traduzem em maior crescimento: “(1) as ZEE têm o poder de trazer IDE e novos negócios



para regiões e (2) aumentar as exportações; e (3) empresas com base em ZEEs têm melhor desempenho do que empresas que não estão baseadas em ZEEs ”(BANCO MUNDIAL, 2017, p. 27). Isso complementa o trabalho empírico de De Haan e Sturm (2000, p. 239), mostrando que “maior liberdade econômica promove o crescimento econômico”.

Outro benefício potencial importante são os efeitos colaterais. Como resume o mesmo estudo do Banco Mundial (2017, p. 27): “Com relação ao aumento do emprego e à conquista de repercussões na região maior, a literatura é inconclusiva”. Em outras palavras, os benefícios econômicos dentro das ZEE são claros, mas ainda não são claros os efeitos de transbordamento das ZEE na economia em geral.

No entanto, os efeitos diretos de transbordamento parecem existir pelo menos em áreas próximas. Um estudo do Banco Mundial (2017) mostrou que os efeitos de transbordamento direto existem até um raio de 50 km em torno da ZEE, com o efeito do transbordamento sendo mais forte em áreas mais próximas.

Além disso, os casos da China e Dubai (por exemplo, ZENG, 2012) mostram que uma ZEE bem-sucedida pode ter efeitos positivos, embora indiretos, de transbordamento, pois as políticas que estão claramente funcionando nas ZEE são imitadas por outros atores políticos do país ou podem até promover o estabelecimento de ZEEs adicionais. Em outras palavras, embora o Banco Mundial (2017) possa estar correto ao argumentar que os efeitos diretos indiretos positivos são escassos e limitados pela proximidade, os efeitos indiretos merecem a devida consideração. Tais efeitos indiretos de transbordamento são, no entanto, mais difíceis de quantificar.

Fatores que determinam o êxito das ZEE

Refinamos vários determinantes do sucesso da ZEE na literatura:

- Tamanho e escopo:

De acordo com o Banco Mundial (2017), o tamanho é importante. As ZEE



precisam abranger uma área geográfica grande o suficiente para serem bem-sucedidas. Além disso, as ZEE não devem se limitar às indústrias e atividades orientadas para a tecnologia (alta tecnologia)⁷⁸, mas devem abranger todas as indústrias, incluindo indústrias não tecnológicas (WORLD BANK, 2017). Portanto, limitar as ZEE a certas indústrias não é recomendado. A ampliação do escopo evita o problema de os burocratas escolherem os escolhidos, sejam eles empresas ou indústrias.

- Proximidade e um local determinado pelo mercado:

De acordo com o mesmo estudo do Banco Mundial (2017), a proximidade também é importante. As ZEE devem estar localizadas o mais próximo possível das cidades maiores, onde a indústria e o comércio já estão concentrados. Aparentemente, “tiveram melhor desempenho grandes zonas em áreas relativamente pobres que não estão muito longe da cidade maior, em países com histórico anterior de industrialização e com acesso relativamente fácil aos mercados de países desenvolvidos.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 27). Isso está de acordo com Moberg (2015), que argumenta que, devido ao problema de conhecimento, é difícil selecionar um local para uma ZEE, principalmente se o local for selecionado pelas autoridades públicas. Em vez disso, os participantes do mercado devem ser responsáveis por selecionar um local de ZEE. Portanto, parece fazer sentido localizar ZEEs adjacentes a cidades maiores.

- Independência Regulatória:

É de grande importância ter regras previsíveis e uma estrutura reguladora sólida que promova a criação de riqueza. Para atuar como zonas francas liberalizadas, em vez de parques industriais planejados pelo estado, as ZEE devem ter flexibilidade para estabelecer, sem interferência dos nacionais, políticas tributárias e regulatórias, bem como seu próprio sistema legal independente (MOBERG, 2015). Isso deve abrir caminho para políticas públicas aprimoradas e, a todas as outras coisas iguais,

78 De fato, a zona econômica de Shenzhen ficou inicialmente limitada a empresas “tecnológicas”. No entanto, após resultados sem brilho, as autoridades ampliaram a definição de “tecnológico” para incluir praticamente todos os tipos de negócios.



levar a jurisdições mais estáveis, confiáveis e eficientes. Além disso, a administração das ZEE deve ser responsabilizada (democraticamente) por meio de processos eficazes e transparentes. Para esse fim, a concorrência entre várias administrações das ZEE funcionou bem, por exemplo, nos Emirados Árabes Unidos (que discutiremos mais adiante). A interferência e o abuso políticos são uma das principais causas de fracasso.

Criação de Infraestrutura Privada: o investimento público em infraestrutura na ZEE geralmente sofre com o problema do conhecimento: as autoridades desconhecem qual infraestrutura construir ou onde criá-la. Além disso, existe um problema de incentivo devido à ausência de lucros e perdas para orientar tais decisões. Um modelo de ZEE privada, que exige que participantes privados financiem investimentos em infraestrutura e instalações, tem melhor desempenho e, em resumo, cumpre o potencial de uma ZEE (MOBERG, 2015). Os participantes privados têm incentivos monetários para determinar a infraestrutura necessária, quando é necessária e onde deve ser construída.

- Zoneamento eficiente da terra:

Ter regras eficientes para uso e aquisição da terra é um dos determinantes mais importantes do sucesso das ZEE (BANCO MUNDIAL, 2017). Na Índia, por exemplo, a terra urbana foi fornecida não pela ZEE, mas pelo governo indiano, o que levou ao *rent-seeking* (MOBERG, 2015). O uso e a aquisição da terra não deveriam ser regulamentados pelo governo, mas pela administração autônoma da zona. As terras não devem ser monopolizadas pelas ZEE (isto é, as ZEE não devem tornar o fornecimento de terras artificialmente escasso), mas devem ser amplamente disponibilizadas aos desenvolvedores e investidores privados por meio de leilões e arrendamentos de terras. Os leilões de terras devem ser conduzidos de maneira transparente e pública, sem espaço para favoritismo. Isso também se refere ao tamanho de uma ZEE: se a ZEE for muito pequena, ela logo terá problemas porque a terra é escassa.

A ausência de qualquer um desses fatores pode significar a introdução



de uma ZEE destinada a falhar. Quaisquer recursos e tempo gastos na preparação e implantação de uma ZEE que não aderir a esses fatores serão desperdiçados.

Uma história de sucesso e de fracasso: os casos da China, do Emirados Árabes Unidos e da Índia

Devido à enorme proliferação de ZEEs e os benefícios que essas ZEE poderiam proporcionar, esperaríamos ver que as economias nas quais as ZEE foram amplamente adotadas prosperaram. Isso aconteceu na China e na Índia, acrescentando à parte do trabalho realizado anteriormente por Moberg (2015).

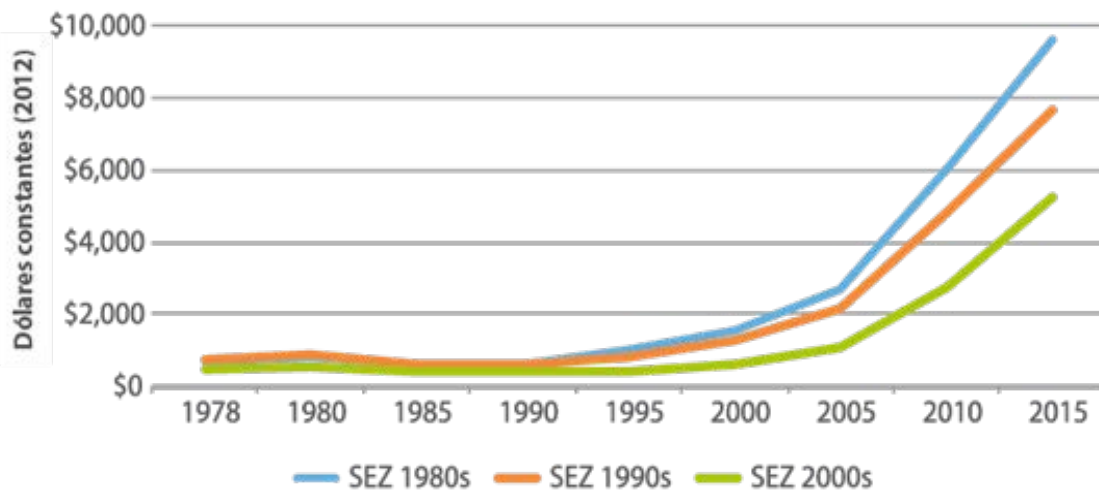
Como amplamente documentado, a China é talvez a história mais importante de sucesso. A economia nacional chinesa ainda está fechada e não competitiva. Os verdadeiros impulsionadores do crescimento chinês foram as ZEE do país. A China começou a introduzir ZEEs entre 1980 e 1984. Desde então, a China abriu sua economia introduzindo ZEEs adicionais em outras partes do país. Em 1980, existiam apenas quatro ZEE, mas em 1984 o número havia atingido 18. Oito anos depois, em 1992, a China tinha 44 ZEE.

Podemos observar com clareza o sucesso das ZEE chinesas comparando as regiões que introduziram as ZEE no início com as regiões que introduziram as ZEE posteriormente. As regiões que foram as primeiras a estabelecer ZEEs (na década de 1980) cresceram mais rapidamente do que as regiões que estabeleceram as ZEE posteriormente (nas décadas de 1990 ou 2000). De fato, é o sucesso das regiões pioneiras que forneceu a justificativa para as autoridades chinesas expandirem o modelo ZEE para outras regiões.



Figura 5

PIB per capita por região chinesa de acordo com a década de introdução ZEEs



Fonte: National Bureau of Statistics of China. Data são atualizadas a cada cinco anos

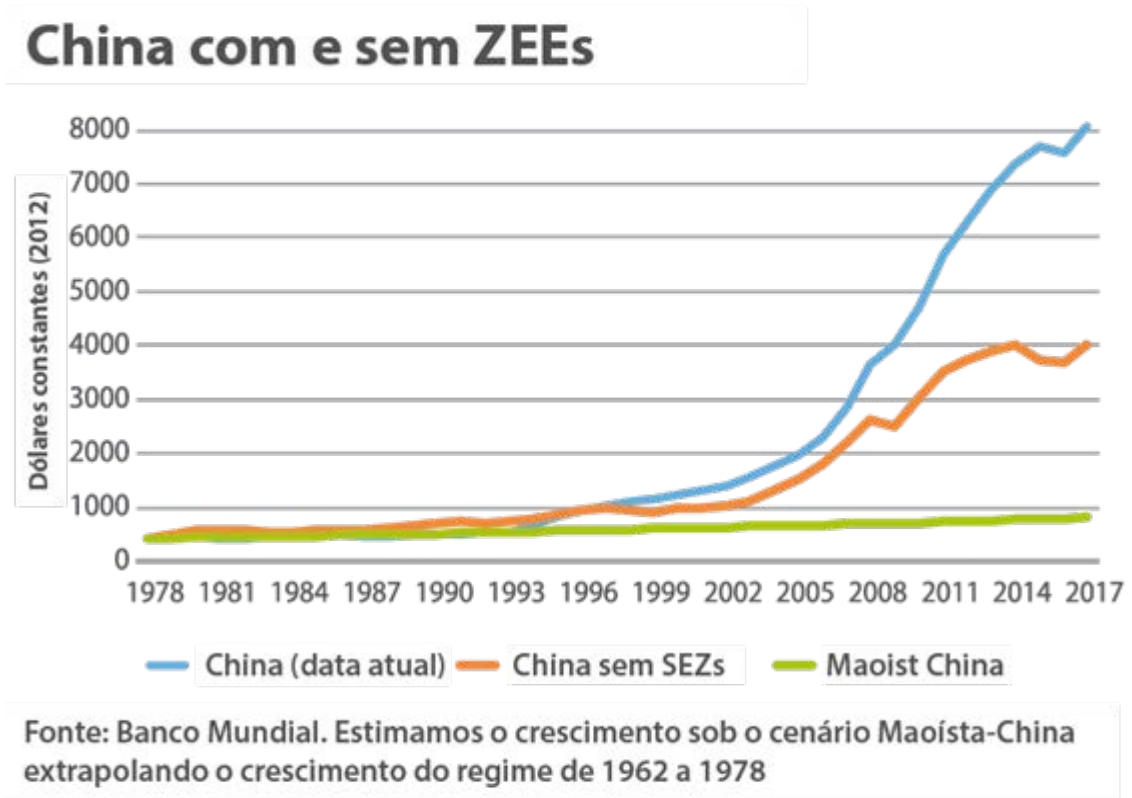
As ZEE na China funcionaram melhor e são mais prósperas do que as áreas que ainda não eram ZEEs ou que apenas posteriormente receberam o status de ZEEs. O sucesso das primeiras ZEE levou a uma expansão gradativa do número de ZEEs para outras partes da China (ZENG, 2012). Além disso, devido a um efeito multiplicador, as ZEE aumentaram a demanda por produtos intermediários no restante da economia chinesa, o que levou a alguns efeitos positivos diretos em áreas que, a princípio, não têm a mesma facilidade de realizar negócios como ZEEs da China (ZENG, 2012).

Em seguida, estimamos o que teria acontecido com o crescimento econômico chinês se o regime maoísta ainda estivesse em vigor (curva verde) e se a China tivesse rompido com o regime maoísta, mas não tivesse introduzido a ZEE e crescido a uma taxa semelhante a outros países de



renda moderadamente baixa (curva laranja)⁷⁹. Na Figura 6, comparamos esses dois cenários.

Figura 6



79 Países com níveis de renda semelhantes aos da China, em 1978.



ZEEs de sucesso nos Emirados Árabes Unidos

O caso dos Emirados Árabes Unidos (EAU) também é ilustrativo. Os Emirados Árabes Unidos fizeram grandes progressos nas últimas décadas em termos de liberdade econômica e comercial. O comércio (soma total de importações e exportações) aumentou 400% e alcançou impressionantes 156% do PIB, com o petróleo representando apenas 20%⁸⁰ (em comparação, o comércio hondurenho é aproximadamente a metade disto, em torno de 77% do PIB).

Os EAU tiveram o maior crescimento na região, de 1980 a 2013, aumentando em 10 vezes o PIB em pouco mais de trinta anos. Inicialmente, grande parte do crescimento veio do petróleo bruto⁸¹, mas a maior parte do sucesso recente dos Emirados Árabes Unidos ocorreu devido a uma melhoria. Uma grande parte desse sucesso pode ser atribuída a um número crescente de ZEEs, principalmente em Dubai. Muitas ZEEs foram introduzidas ao longo dos anos, o que levou a um amplo investimento direto estrangeiro.

As ZEE nos Emirados Árabes Unidos têm as seguintes características:

- Uma autoridade independente da zona livre (FZA) e uma burocracia de “balcão único”, com requisitos de documentação no idioma local e em inglês.
- Uma regulação independente, regulada internacionalmente, um sistema judicial e estrutura de leis consuetudinárias.
- 100% de propriedade estrangeira permitida sem a necessidade de patrocinadores locais.

80 Para mais detalhes, consulte Amit Tyagi, “Economic Zones in the Gulf Still Need Careful Nurturing,” National, 19 de abril de 2013.

81 É especialmente digno de nota que o petróleo e o gás representam apenas 1,5% do PIB de Dubai.

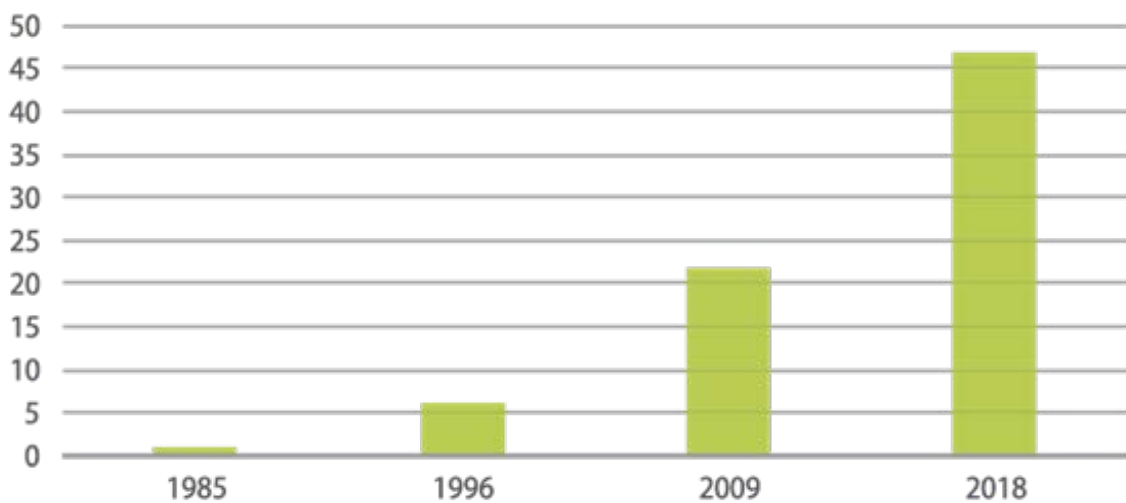


- Isenções totais de impostos corporativos por cinquenta anos e nenhum imposta de renda local.
- 100% de repatriamento de capital e lucros permitidos sem tributação.
- Processos de visto mais fáceis para funcionários (estrangeiros).

Os Emirados Árabes Unidos abriram sua primeira ZEE em 1985, quase ao mesmo tempo em que a China, e tem sido igualmente bem-sucedida. Hoje, existem mais de 45 ZEE nos Emirados Árabes (Figura 7).

Figura 7

Número de ZEEs nos Emirados Árabes Unidos (EAU)

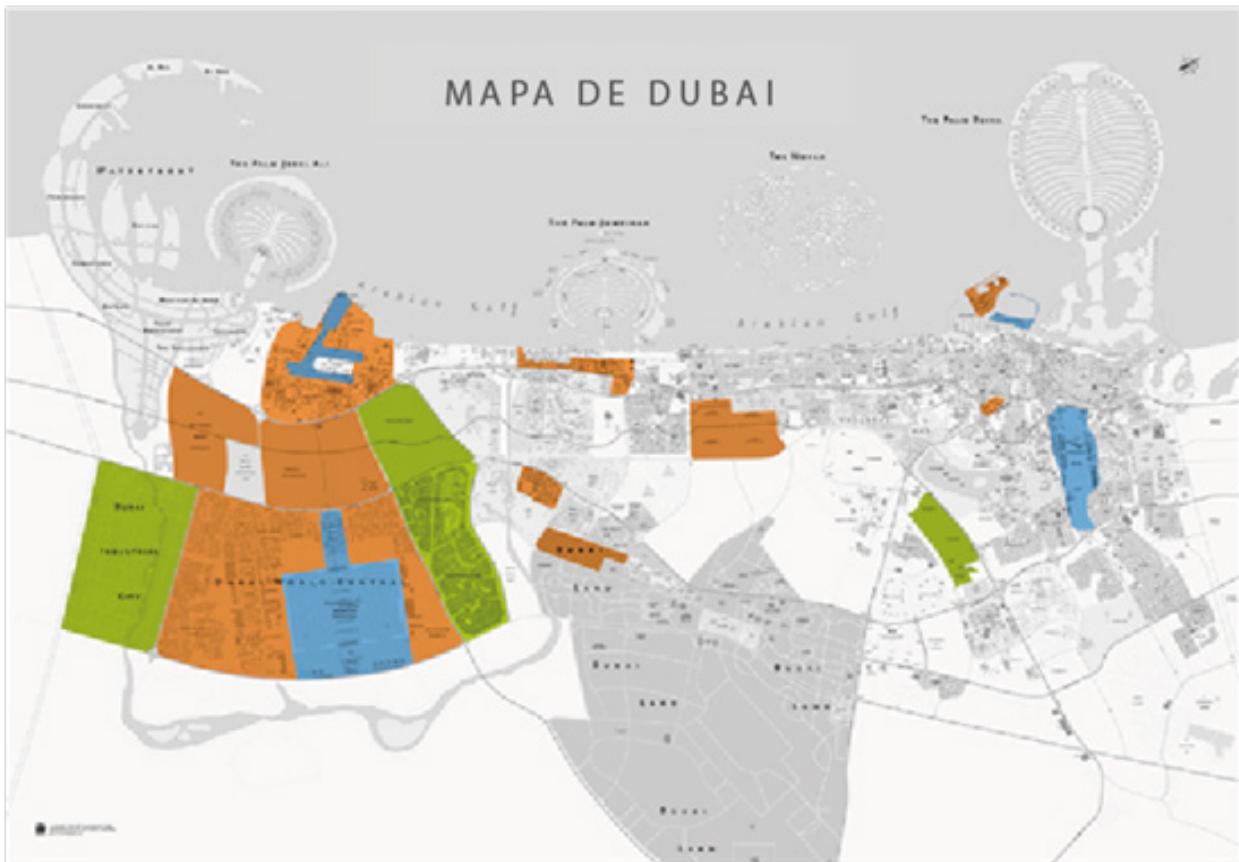


Fonte: Khaleej Times

Em 2013, Dubai possuía quatro das maiores ZEE do Oriente Médio: Zona Franca do Aeroporto de Dubai, Zona e Bolsa de Mercadorias de Dubai (DMCC). O DMCC é a maior das ZEE dos Emirados Árabes Unidos, classificado pelo Financial Times entre as principais zonas francas do mundo. O DMCC abriga mais de 13.700 empresas e contribui com 10% do PIB de Dubai. Além disso, todas as ZEE de Dubai estão próximas uma da outra e abrangem áreas relativamente grandes (Figura 8).



Figura 8

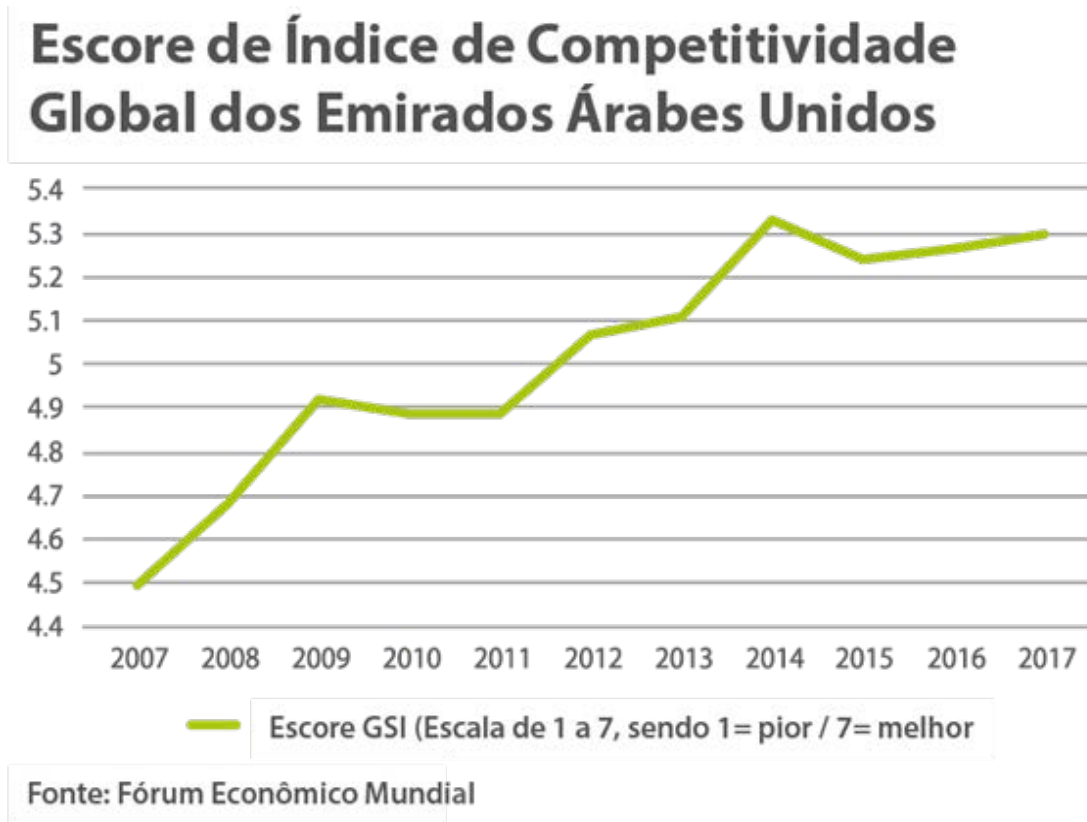


■ Zonas econômicas livres ■ Área industrial ■ Portos marítimos e aéreos

Áreas marcadas do mapa de Dubai (laranja, verde e azul claro) são ZEEs.
Fonte: Akhavan and Mariotti (2015)

Ao aumentar o número de ZEEs, os Emirados Árabes Unidos, como um todo, obtiveram uma pontuação crescente no índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial na última década (Figura 9).

Figura 9



Particularmente, os Emirados Árabes Unidos melhoraram drasticamente sua pontuação em direitos de propriedade, independência legal, ônus de regulação governamental, poder de proteção ao investidor, tamanho do mercado externo, número de dias e procedimentos para iniciar um negócio e práticas de contratação e demissão, entre outros componentes do Índice Global de Competitividade.

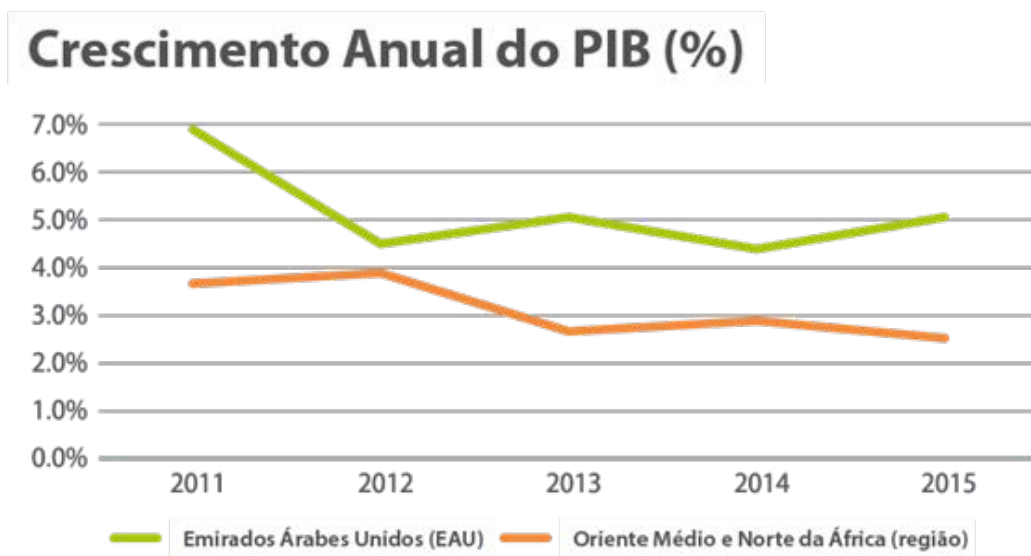
Como observado acima, grande parte dessa melhoria pode ser atribuída à sua política de ZEE e à expansão da atividade econômica dentro das ZEE. Por exemplo, como as ZEE em Dubai têm seus próprios sistemas jurídicos independentes, a concorrência jurídica melhora a eficiência dos procedimentos jurídicos. Além disso, a carga de procedimentos alfandegários e tarifas comerciais é inexistente nas ZEE, reduzindo o



custo de fazer negócios para empresas localizadas nessas ZEE.

Devido às melhorias em competitividade, os Emirados Árabes Unidos conseguiram superar a média de outros países do Oriente Médio e do Leste e Norte da África países no crescimento do PIB de 2011 a 2016 (Figura 10).

Figura 10



Fonte: Banco Mundial

Obviamente, isso não leva em consideração o impacto inicial da expansão das ZEE no crescimento econômico nos Emirados Árabes Unidos (especialmente em Dubai). O impacto foi sentido principalmente no início do século.

Em resumo, o caso dos Emirados Árabes Unidos mostra claramente como as ZEE, que agora representam uma parcela maior da economia total, permitem uma economia mais competitiva e aberta (como evidenciado por sua pontuação no Índice de Competitividade Global), que gerou maiores taxas de crescimento

Iniciativas de ZEEs fracassadas

No entanto, nem todas as ZEE se mostraram igualmente eficazes; existem



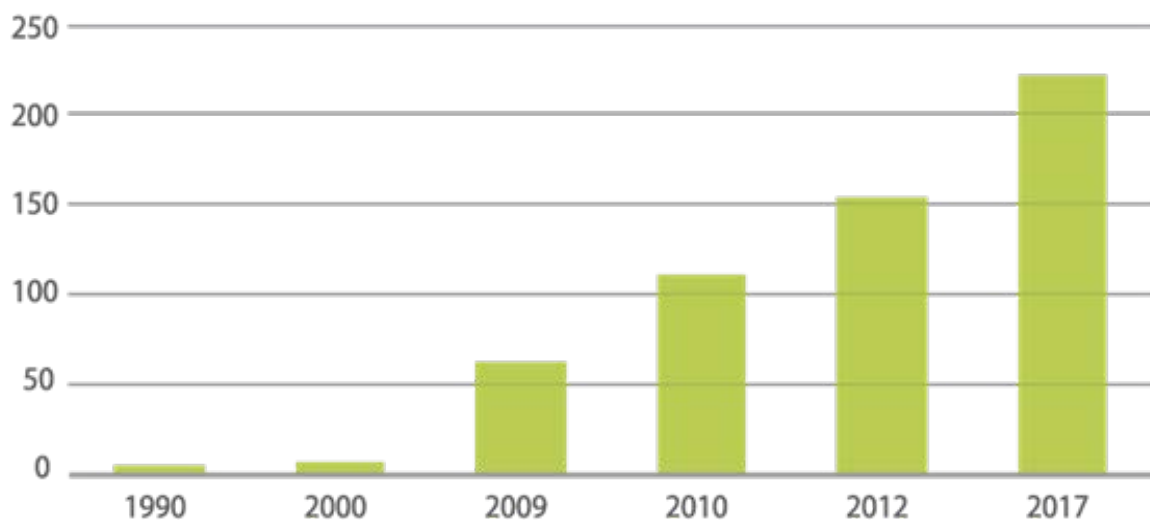
muitas ZEE que não alcançaram os mesmos níveis de crescimento que a China e os Emirados Árabes Unidos experimentaram.

Um caso claro é a Índia. A Índia pode ser considerada uma das pioneiras na implantação de ZEEs. Introduziu sua primeira ZEE em 1965; dizem que as autoridades chinesas se inspiram nas ZEE da Índia, quando criaram suas próprias. Na década de 1980, as ZEE se tornaram cada vez mais populares e, no final da década, seis estavam em funcionamento. No entanto, sua popularidade rapidamente começou a diminuir e, em 2000, a Índia havia acrescentado apenas mais uma ZEE na década, em um total de sete. Uma reforma legislativa em 2005 descentralizou e permitiu que os governos introduzissem ZEEs. Isso levou a uma elevação no número de ZEEs. Até 2012, 154 ZEE estavam operando e outras 429 foram aprovadas (TANTRI, 2012).

Número de ZEEs na Índia

Figura 11

Número de ZEEs na Índia



Fonte: Mitra (2007) Tantri (2012) Moberg (2015) Ministério do Comércio e Indústria Departamento de Comércio



No entanto, as ZEE na Índia não tiveram um desempenho muito bom, nem antes nem depois da reforma de 2005. A excessiva centralização e burocratização na concessão de permissões levaram ao rent-seeking em grande escala e à corrupção generalizada (MOBERG, 2015).

As ZEE na Índia são pequenas em tamanho (aproximadamente cinco mil hectares), o que impede o desenvolvimento de economias de escala necessárias para certos projetos de infraestrutura. Em 2009, das 63 ZEE da Índia, 43 cobriam menos de um quilômetro quadrado (MITRA, 2007).

A decisão de estabelecer novas ZEE dependeu das autoridades locais. A tomada de decisões centralizada deu lugar a uma politização, de onde estabelecer novas ZEE, com os políticos escolhendo locais para fins de especulação imobiliária e autoenriquecimento. Autoridades também usaram seus poderes para designar áreas de ZEE, com todos os benefícios fiscais que essa designação implicava, para alcançar o sucesso eleitoral (ALKON, 2018).

Apesar das evidências sugerindo que os políticos chineses são tão corruptos quanto seus pares indianos, o tempo limitado que os políticos indianos se mantêm no poder reduziu os incentivos para fomentar uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico em longo prazo (ALKON, 2018).

Antes de 2005, a maioria das ZEE na Índia eram EPZs de fábrica única, nas quais apenas uma empresa opera e que, como mencionamos anteriormente, são uma receita para o fracasso.

As ZEE funcionam bem na medida em que ajudam a tornar áreas mais estáveis com um melhor ambiente de negócios. Se não conseguirem tornar a economia mais competitiva, as ZEE são úteis apenas como um meio de reduzir a realocação de rendas econômicas, mas serão incapazes de gerar maior crescimento econômico. Estudos empíricos atestam o fato de que as ZEE chinesas foram capazes de gerar crescimento econômico, porque provocaram liberalização e descentralização, ao passo que, devido à sua incapacidade de realizar reformas significativas no mercado, as ZEE



indianas não foram capazes de gerar crescimento econômico (LEONG, 2013).

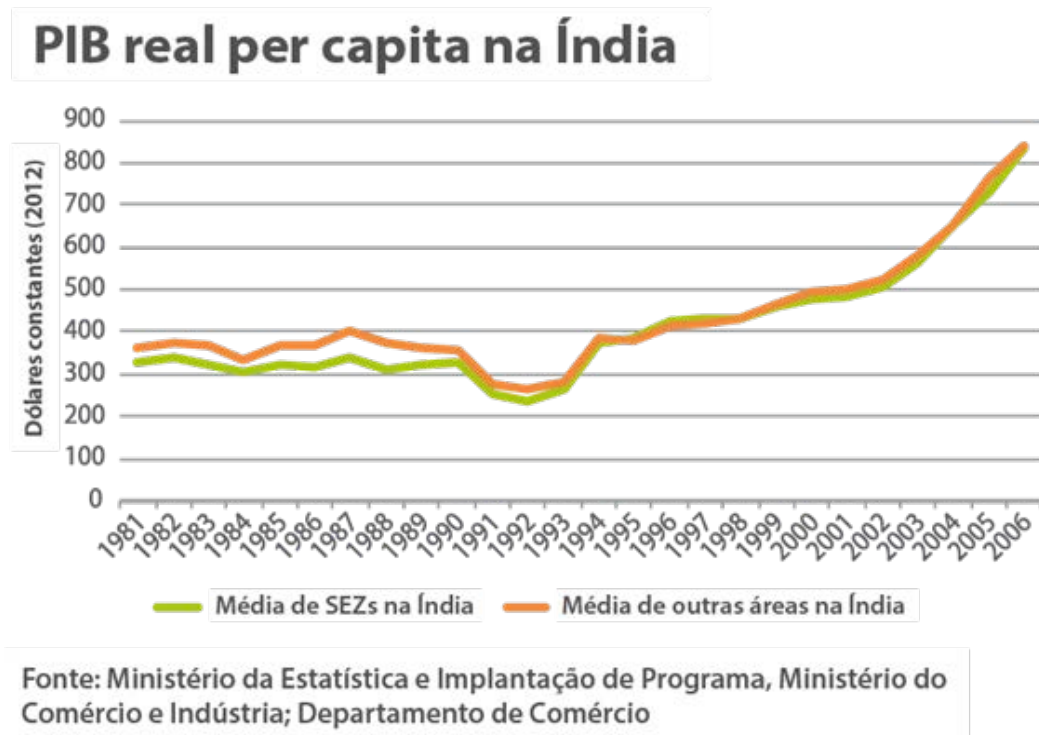
Esses e outros problemas fizeram com que as ZEE indianas tivessem um impacto econômico limitado. Enquanto a reforma de 2005 resolveu alguns problemas, outros desafios continuam a existir

O desenvolvimento de ZEEs e o crescimento econômico na Índia, mesmo que estejam começando a se recuperar, ainda estão muito distantes do caso de sucesso chinês (ALKON, 2018)

As ZEE somente incentivam o crescimento econômico em uma região se trouxerem reformas de mercado e aumentos de competitividade. A Índia, apesar de ser pioneira na implantação de ZEEs, não viu sua configuração específica de ZEEs levar a melhorias na liberdade econômica e regulatória em comparação com o restante e, como resultado, o crescimento econômico não aumentou (LEONG, 2012).

Vamos analisar as ZEE indianas antes e depois da reforma de 2005. Antes de 2005, as ZEE não contribuíram em nada nas áreas em que foram implantadas.

Figura 12

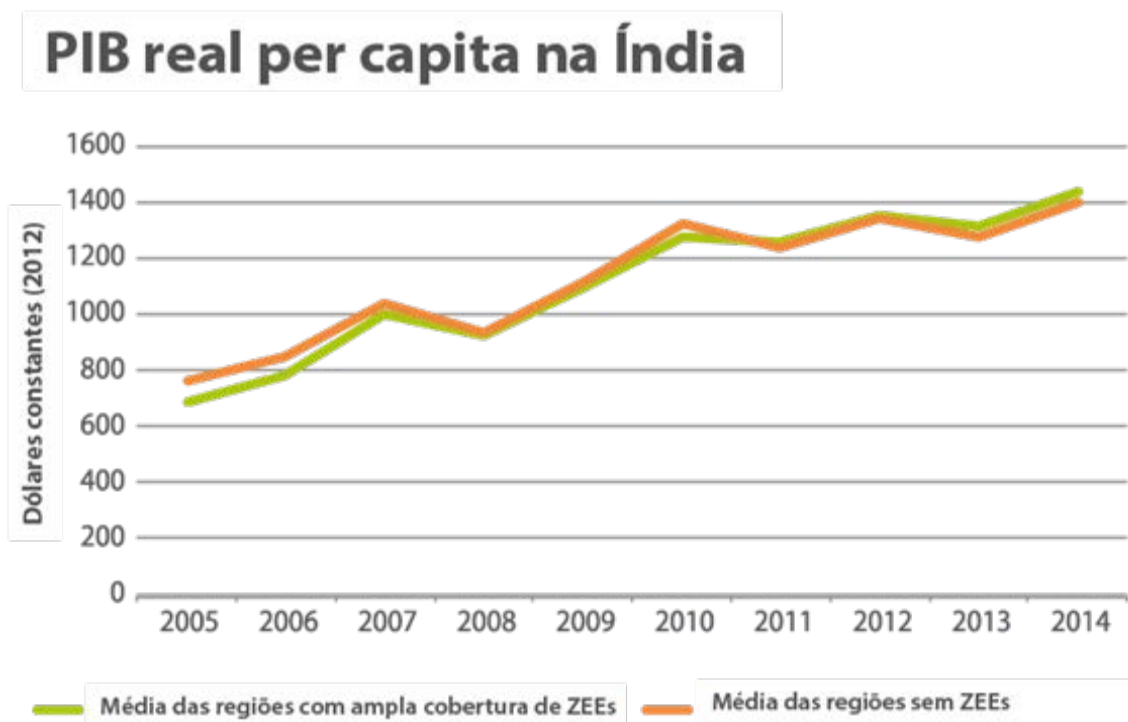




A reforma de 2005 acabou com as restrições e descentralizou o direito de conceder licenças para estabelecer e desenvolver ZEEs (MOBERG, 2015). Como resultado, no final de 2017, havia mais de 220 ZEE na Índia. Portanto, esperamos que as regiões com ZEEs tenham sofrido melhorias em seu desempenho econômico a partir de 2005, em comparação com regiões que não são ZEEs.

Como a implantação de ZEEs é gradual, mas contínua, desde 2005, comparamos regiões que tinham pelo menos 10 ZEE operando antes de 2010 ou mais de 500 hectares de ZEEs operando antes de 2010, com regiões que não tinham ZEEs ou não tinham tamanho significativo. Apesar do uso mais intensivo de ZEEs, muitos dos problemas persistiram ao longo do tempo e não podemos observar uma diferença significativa entre regiões amplamente cobertas por ZEEs e regiões sem ZEEs.

Figura 13



Fonte: Ministério da Estatística e Implantação de Programa, Ministério do Comércio e Indústria; Departamento de Comércio



Em suma, o milagre econômico chinês, impulsionado em grande parte por suas ZEE, não foi replicado na Índia.

Em muitos outros países as ZEE falharam. No entanto, muitas dessas zonas que falharam são, na verdade, excluídas de nossa definição de ZEE. A Colômbia (e.g., Medellín), por exemplo, tentou desenvolver várias zonas francas. No entanto, elas são mais parecidas com parques industriais: voltados para uma única indústria (alta tecnologia), de tamanho limitado, sem opções de residência dentro da ZEE e sem leis de zoneamento exclusivas. Portanto, esses tipos de zonas especiais não possuem o potencial econômico, por exemplo, das ZEE da China, que têm um escopo e tamanho muito maiores.

O impacto potencial de uma Zede (bem-sucedida) em Honduras

ZEEs anteriores em Honduras

As tentativas de estabelecer ZEEs em Honduras não são novas. Honduras introduziu sua primeira ZEE desde 1976 (ao mesmo tempo em que El Salvador e Jamaica, mas antes da China). Mais especificamente, Honduras criou uma série de zonas de processamento de exportação. Em 1991, Honduras operava nove dessas zonas com um total de 49 empresas ativas, que empregavam mais de 19 mil total das exportações de Honduras (BANCO MUNDIAL, 1998). Os trabalhadores de apenas uma das empresas da EPZ estão organizados em um sindicato. Como resultado, apenas 1,5% os trabalhadores nas EPZs de Honduras são sindicalizados, em comparação a 15% da força de trabalho hondurenha fora das ZEE,⁸² cerca de 10 vezes menos.

No entanto, essas EPZ não funcionaram completamente como esperado. Em 2014, apenas 2,16% da população ativa foi contratada em uma das zonas especiais (OIT, 2014). O país como um todo tem sofrido um atraso no crescimento nas últimas décadas e, apesar de crescente, mostra



uma maior divergência em relação aos países desenvolvidos (ou seja, Honduras está crescendo mais lentamente do que os países desenvolvidos em termos reais per capita).

No entanto, foram realizadas iniciativas para estabelecer Zede em Honduras, conforme mencionado anteriormente. Essas zonas mais abrangentes parecem ter uma maior promessa de sucesso.

Primeiro método: PIB previsto per capita (Histórico) com Índices de Crescimento de ZEE chinesas

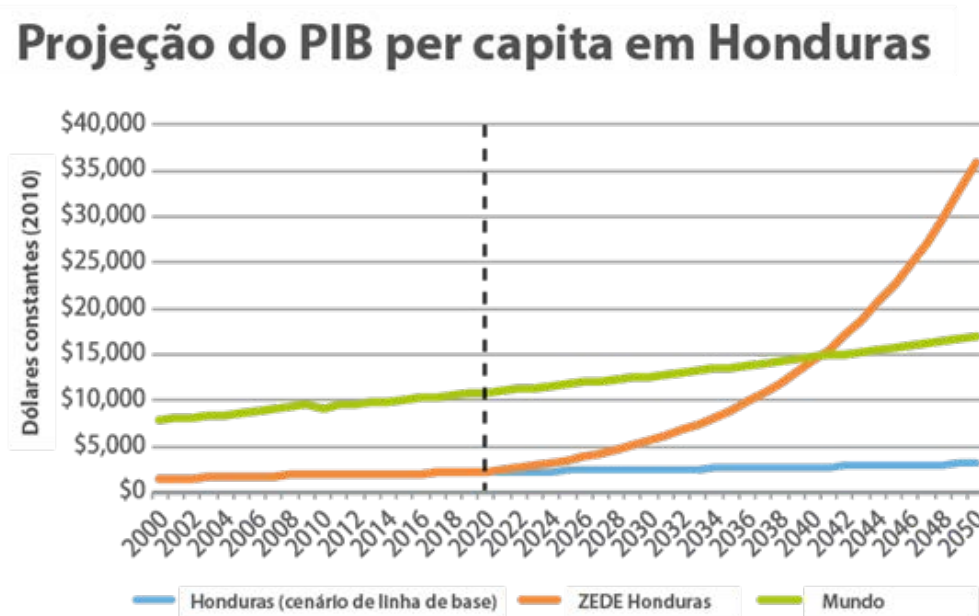
As Zede hondurenhas, se implantadas com sucesso, parecem ter o potencial de se tornar tão bem-sucedidas quanto as ZEE chinesas. Portanto, primeiro tentamos aproximar o potencial impacto econômico de uma Zede bem-sucedida em Honduras, presumindo tendências semelhantes ao caso das ZEE chinesas.

Estimamos o crescimento hondurenho dentro e fora da Zede.

Previsão do PIB *per capita* dentro e fora da Zede (sem efeitos de transbordamento)

Com o PIB per capita em 2017 como ponto de partida, projetamos o crescimento na Zede por 20 anos, presumindo que as taxas de crescimento seriam idênticas às observadas nas ZEE da China de 1985 a 2017 (crescimento médio anual de 10,03%). Presume-se que a Zede inicie suas operações em 2020. Como linha de referência, usamos índices de crescimento históricos (PIB *per capita*) para Honduras (curva azul claro) e, para comparação, taxas de crescimento para o mundo (curva verde) (Veja a Figura 14).

Figura 14



Fonte: Trabalho realizado pelo próprio autor utilizando dados do Bureau Chinês de Estatística e do Banco Mundial

Como podemos observar, de acordo com esse cenário, estima-se que o PIB *per capita* na Zede chegue ao máximo de US\$ 15 mil *per capita* em 2040 e de US\$ 35 mil *per capita* em 2050.

Nesse ritmo, o PIB *per capita* da Zede de Honduras também supera a média mundial em 2040 (duas décadas⁸³ após a introdução da Zede). Por outro lado, o PIB *per capita* em Honduras fora da Zede continua a divergir da média mundial – ou seja, o mundo se torna cada vez mais rico do que Honduras fora da Zede, ao longo do tempo.

É claro que a introdução de Zedes em Honduras poderia ter menos sucesso do que se supõe nessa projeção, se as autoridades hondurenhas responsáveis pelas Zede forem incapazes de criar um ambiente de estabilidade e competitividade semelhante ao das ZEE na China.¹ Se presumirmos o contrário, em um cenário semelhante às ZEE da Índia, as Zede hondurenhas não poderão crescer segundo o índice projetado.

83 As recentes mudanças na constituição hondurenha e a introdução da legislação Zede parecem se alinhar com as melhores práticas descritas neste estudo.

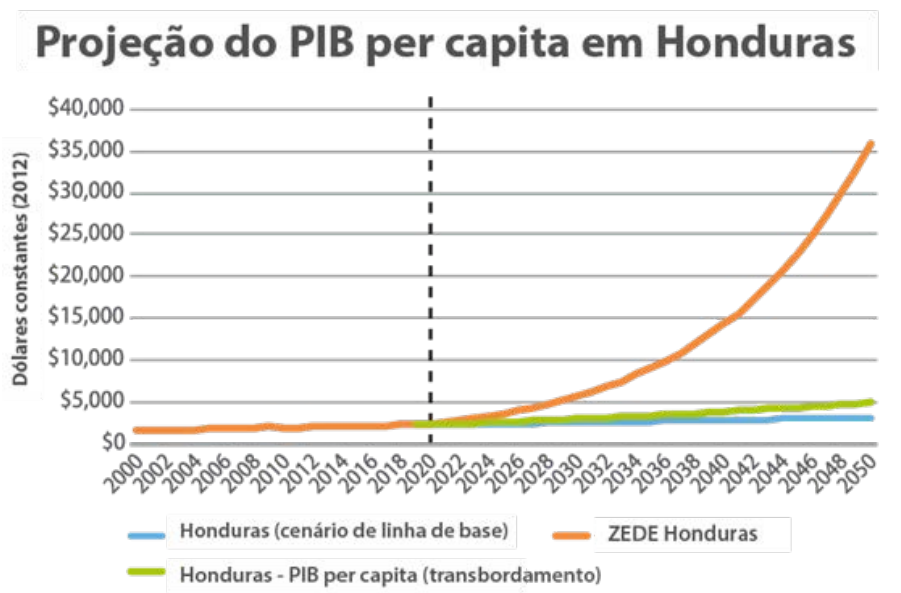


Previsão do PIB *per capita* dentro e fora da Zede (com efeitos de transbordamento)

Também é possível que a implantação de uma Zede produza efeitos de transbordamento, beneficiando a economia hondurenha mais ampla da mesma maneira que o crescimento nas ZEE. Agora, todas as ZEE chinesas têm um impacto positivo no resto da China.

Até o momento, virtualmente todas as regiões chinesas têm algum tipo de ZEE (ZENG, 2012), mas nem todas as regiões introduziram suas ZEE simultaneamente. Assim, nós usamos as regiões chinesas que estabeleceram suas ZEE após 2000 para estimar a taxa de crescimento da economia hondurenha fora da Zede, para criar um cenário de transbordamento para o PIB *per capita* de Honduras. Especificamente, nós usamos o crescimento do PIB *per capita* para Guizhou e Tibet de 1985 a 2000 para projetar (possíveis) efeitos de transbordamento.

Figura 15



Fonte: Trabalho realizado pelo próprio autor utilizando dados do Bureau Chinês de Estatística e do Banco Mundial

Como podemos observar, dificilmente existe diferença entre o caso da linha de referência sem efeitos de transbordamento (crescimento histórico do PIB *per capita* de Honduras) e o caso com efeitos de transbordamento



(crescimento do PIB per capita chinês sem ZEE). De acordo com nossas estimativas, espera-se que os efeitos diretos de transbordamento sejam mínimos, de acordo com a literatura discutida anteriormente.

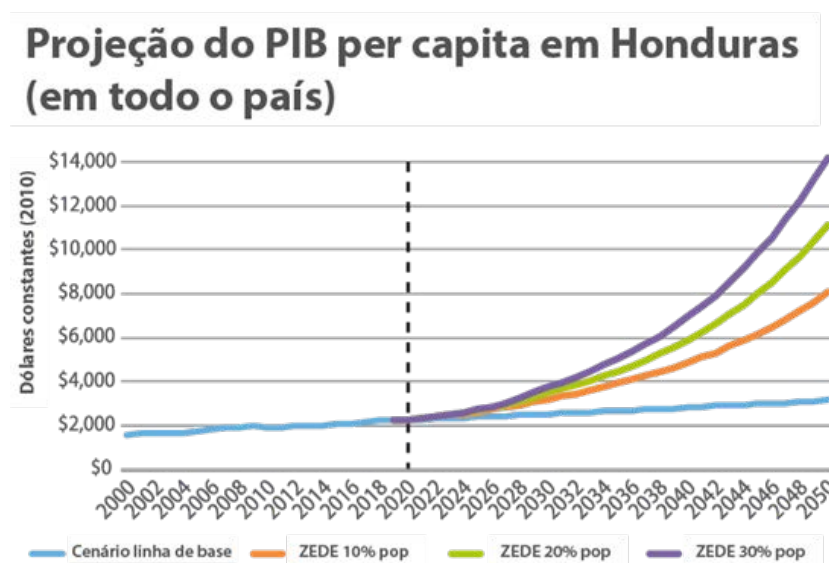
O impacto de uma Zede hondurenha sobre o PIB *per capita* em nível nacional nos níveis de 10%, 20% e 30%

Dado que, de acordo com nossas projeções, o crescimento do PIB *per capita* dentro e fora das Zede diverge, podemos presumir vários cenários para observar o impacto de uma Zede bem-sucedida no PIB *per capita* nacional de Honduras ao longo do tempo. Para isso, adotamos três cenários diretos:

1. As Zede hondurenhas representam 10% da população total hondurenha.
2. As Zede hondurenhas representam 20% da população hondurenha total.
3. As Zede hondurenhas representam 30% da população hondurenha

Isso nos dá estimativas para o PIB per capita médio (real) hondurenho (Figura 16).

Figura 16



Fonte: Trabalho realizado pelo próprio autor utilizando dados do Bureau Chinês de Estatística e do Banco Mundial



No caso em que a Zede represente apenas 10% do total da economia, o PIB médio *per capita* em todo o país (com um PIB *per capita* mais alto nas Zede compensando um PIB *per capita* mais baixo fora das Zede) ainda atinge US\$ 8 mil após 30 anos. No nível de 20%, o PIB médio *per capita* se torna significativamente mais alto, aproximadamente US\$ 11 mil após três décadas. Por fim, em um nível de 30%, o PIB médio *per capita* ficaria além de US\$ 14 mil em 30 anos.

Segundo método: PIB *per capita* previsto com um Modelo de Regressão Dinâmica

Como segundo método de estimativa do impacto potencial de Zede em Honduras, usamos um modelo de regressão dinâmica com pontuação de competitividade global como variável independente.

De acordo com a literatura analisada, utilizamos o Índice de Competitividade Global, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, como substituto para a melhoria econômica institucional e políticas públicas bem-sucedidas. Honduras, em tempos de paz, alcançou um crescimento do PIB *per capita*, embora bem fraco (como pode ser observado no cenário da linha de referência do primeiro método), principalmente porque Honduras apenas melhorou de forma marginal sua pontuação no Índice de Competitividade Global.

Portanto, para o nosso cenário do caso-base, presumimos uma melhoria semelhante na competitividade de Honduras (extrapolando sua melhoria anterior de competitividade⁸⁴) e, como resultado, vemos uma melhoria marginal do PIB *per capita* ao longo do tempo. Deve-se notar que, em nosso caso base, o PIB *per capita* hondurenho, mais uma vez, divergiria dos níveis ocidentais em vez de convergir para os níveis ocidentais por exemplo, PIB *per capita* nos Estados Unidos), já que Honduras cresceria a um ritmo mais lento do que seus equivalentes de países desenvolvidos⁸⁵.

84 Nesse caso, usamos uma média geométrica da melhoria na pontuação de Honduras no Índice de Competitividade Global no período de 2001 a 2017, totalizando um aumento anual de 0,012789.

85 Isso é importante, especialmente à luz dos fluxos migratórios: a divergência econômica, ao invés da convergência, poderia prejudicar os fluxos migratórios de Honduras para os EUA, em vez de enfraquecer essa tendência existente há décadas.



Além disso, como meio de comparação, também presumimos que a competitividade de Honduras não melhora nem deteriora⁸⁶. Nesse caso, o PIB *per capita* ainda se eleva, embora de forma marginal. Como veremos abaixo, a diferença entre os casos-base de melhoria anterior e sem melhoria é insignificante para todos os fins práticos. Isso mostra que, nos atuais níveis de competitividade econômica, a economia hondurenha está caminhando para um crescimento lento e pobreza persistente.

Estimamos um modelo de regressão dinâmica com pontuação de competitividade global como variável preditiva e PIB *per capita* (em dólares correntes) como variável dependente. Tentamos vários modelos para alcançar o melhor ajuste possível, incluindo finalmente um crescimento *per capita* do PIB (um ano) anterior como uma variável adicional (crescimento *per capita* do ano anterior). Ambos os regressores foram significativos no nível de 0,95. A inclusão de uma variável anterior melhorou o ajuste do modelo, mas é uma suposição que limita severamente o crescimento potencial nesse método de previsão, principalmente quando comparamos com o crescimento da ZEE da China.

Como o crescimento futuro sempre depende do crescimento passado, esse cenário deve ser visto como um cenário pessimista (no pior dos casos), devido a uma implantação bem-sucedida. No entanto, o caso da China, por exemplo, mostrou que circunstâncias e crescimento passados não necessariamente preveem o crescimento futuro.

Além disso, é importante observar que, devido à disponibilidade limitada de observações do Índice de Competitividade Global (limitadas em anos), usamos uma previsão simples, porém eficaz, do crescimento hondurenho com base em alguns instrumentos de previsão. Se incluíssemos variáveis mais independentes, seria impossível obter qualquer resultado estatisticamente significativo. O número de observações necessárias (tamanho mínimo da amostra) aumenta drasticamente na medida em que variáveis são adicionadas ao modelo. O uso dos componentes do Índice de Competitividade Global não foi, portanto, uma opção.

86 Nesse caso, a pontuação de Honduras no Índice de Competitividade Global permanece em 3.917 (dados de 2017) sem outras alterações.



Projetamos o crescimento econômico de 2018 a 2048, ou seja, 30 anos. Esse é o equivalente aproximado de uma geração. Portanto, pretendemos mostrar como a realidade econômica hondurenha pode mudar para melhor em uma única geração, se o país introduzir uma Zede bem-sucedida.

Utilizamos o modelo de regressão dinâmica quatro vezes com diferentes pontuações de competitividade global de 2018 a 2028, correspondentes aos nossos quatro cenários:

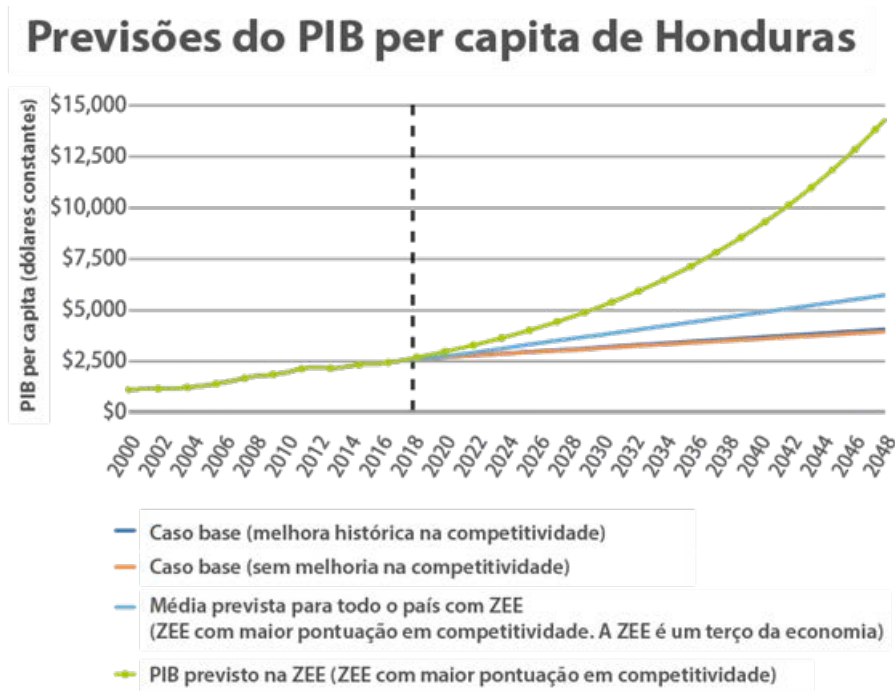
1. Caso base (controle) sem melhora na competitividade (curva laranja);
2. Caso base (controle) com melhora histórica da competitividade (curva azul);
3. Previsão do PIB *per capita* nacional hondurenho com convergência imediata para a maior pontuação de competitividade global observada (curva azul claro);
4. Previsão do PIB per capita na Zede, assumindo que a Zede represente um terço do total da economia hondurenha e o restante da economia hondurenha cresça a índices históricos (curva pontilhada verde).

A diferença entre os casos-base e o caso Zede é significativa: uma Zede adicionaria quase US\$ 2 mil ao PIB per capita de todo o país (dólares atuais) em uma geração (30 anos) em comparação com o caso-base sem melhoria. Mais signficante, o PIB dentro das Zede alcançaria US\$ 14 mil per capita no mesmo período, de acordo com nosso modelo de regressão dinâmica, que seria um pouco abaixo da média mundial do PIB per capita que estimamos em nosso primeiro método.

As projeções são apresentadas na Figura 17.



Figura 17

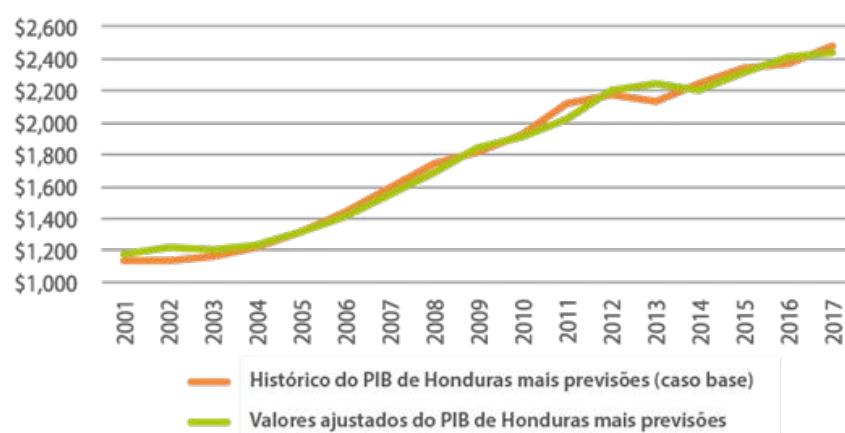


Fonte: Dados de entrada do Banco Mundial, Fórum Econômico Mundial

Conforme mostrado no gráfico abaixo, o ajuste do modelo (dados de 2001 a 2017) é alto. A linha laranja mostra valores históricos, enquanto a linha verde mostra os valores previstos pelo modelo no mesmo período (Figura 18).

Figura 18

Valores ajustados versus valores observados (PIB per capita)



Linha laranja: valores históricos observados Linha verde: valores previstos ajustados segundo nosso modelo



A estatística de Durbin-Watson está abaixo de 2, mas não é inferior a 1, o que mostra que a autocorrelação não é um problema significativo. Isso é confirmado pela estatística Ljung-Box, que mostra um p-valor menor que 0,95 apontando para baixa autocorrelação nos resíduos.

Figura 19

Detalhes do Modelo				
Modelo de Regressão Dinâmica				
Regressão (2 regressores, 0 erros defazados)				
Prazo	Coefficiente	Erro Padrão	Estatística-t	Percentil
Índice de competitividade	44.58	19.1	2.334	0.9661
PIB de Honduras [-1]	PIB de Honduras [-1]	0.03966	24.07	1
Estatística dentro da amostra				
Tamanho da amostra	17	Sem parâmetros	2	
Mean	1785.59	Std. deviation	481.97	
Adj. R-quadrático	0.99	Durbin-Watson	1.55	
Caixa Ljung (10)	11.5 P=0.68	Erro previsto	55.39	
BIC	61.47	MAPE	2.65	
MAD	43.98			

Fonte: Elaboração própria.



Conclusões

Oportunidades de mudar Honduras para melhor

Como mostra nosso estudo de impacto, há uma oportunidade significativa de mudar Honduras para melhor. Com uma Zede cobrindo 20% do PIB hondurenho, uma iniciativa bem-sucedida de Zede seria capaz de elevar o PIB *per capita* (real) para US\$ 11.136, mais de US \$ 7 mil acima dos US \$ 4 mil do cenário-base (sem melhora significativa da competitividade, o PIB *per capita* hondurenho será igual a aproximadamente US\$ 4 mil em 2050, ainda mais baixo do que o PIB *per capita* de hoje, como, por exemplo, sua vizinha igualmente devastada pela pobreza, a Guatemala).

Em uma Zede hondurenha a ser estabelecida, o PIB *per capita* chegaria a quase US\$ 35 mil, uma melhoria incrível em comparação com os vizinhos próximos e atrasados de Honduras. Isso seria aproximadamente oito a nove vezes melhor do que no cenário do caso-base.

No entanto, esse desempenho depende de alguns fatores, que discutiremos de forma breve nas duas últimas seções.

Recomendações

Com base na literatura, recomendamos o seguinte, para qualquer iniciativa que estabeleça uma nova ZEE:

- Considerar o tamanho e a proximidade: idealmente, a ZEE ocupa uma área grande e fica adjacente ou próxima a uma de suas cidades maiores (não ZEE). Além de ser um fator crítico de êxito, também contribuirá para melhores efeitos diretos de transbordamento da ZEE no restante da economia hondurenha, de modo que o PIB *per capita* também melhore em áreas próximas que não sejam da ZEE.
- Dar à administração da ZEE o poder de efetivamente de introduzir



reformas pró-mercado: é muito importante que não haja obstáculos para as necessárias, que devem se traduzir em melhores pontuações e classificações nos 12 pilares do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, principalmente aqueles relacionados à eficiência do mercado de qualidade institucional.

- Independência jurídica: a ZEE deve poder estabelecer seu próprio sistema jurídico independente.

- Sem requisitos industriais específicos: qualquer empresa de qualquer setor deve poder participar da ZEE. Como alternativa, se as ZEE de Honduras forem específicas em setores, um número suficientemente grande de ZEEs deve ser permitido, permitindo uma ampla variedade de indústrias (semelhante ao caso dos Emirados Árabes Unidos), não se limitando a atividades tecnológicas e de uso intensivo de capital.

- Modelo de governança e administração de zonas independente: como indicam a literatura e os estudos de caso, os governos devem ser incapazes de degradar a qualidade institucional da zona. A flexibilidade, um modelo de governança sólido (que poderia incluir a competição entre equipes de gerenciamento de zonas) e uma estrutura de incentivos alinhada são fatores-chave.

Fatores de risco

Caso algum dos requisitos acima seja violado, comprometendo a independência da ZEE ou limitando sua capacidade de operar, é provável que o crescimento projetado do PIB não se realize. Como consequência, o design da ZEE deve ser otimizado de acordo com as melhores práticas da ZEE, representadas pelos casos da China e dos Emirados Árabes Unidos.



Referências Bibliográficas

AKHAVAN, M.; MARIOTTI, I. *The role of infrastructural investments in attracting FDIs: the case of Dubai*. XVII Conference of the Italian Association of Transport Economics and Logistics. Bocconi University, Milan, 29th June – 1st July 2015. Disponível em: http://www.sietitalia.org/siet2015/ppt/Akhavan_Mariotti.pdf

ALKON, M. Do special economic zones induce developmental spillovers? Evidence from India's states. *World Development*, v. 107, p. 396–409, 2018. Elsevier.

ANASTASSOPOULOS, G. Countries' international competitiveness and FDI: an empirical analysis of selected EU member-countries and regions. *Journal of Economics and Business*, X(1): 35-52.

CARTER, C.; HARDING, A. (eds.). *Special Economic Zones in Asian Market Economies*. New York and London: Routledge, 2011.

D'AMICO. *Special Economic Zones: the new functional evolution in the world*. Passerino, 2018.

DANISH TRADE UNION COUNCIL FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION (Honduras Labour Market Profile 2014).

DE HAAN, J.; STURM, J. E. On the relationship between economic freedom and economic growth. *European Journal of Political Economy*, 2000, v. 16, issue 2, p. 215-241.

DUNNING, J.H.; ZHANG, F. Foreign direct investment and the locational competitiveness of countries. *Transnational Corporations*, 17(3): 1-30, 2008.

FAROLE, T. (Special economic zones what have we learned. The World



Bank: *Economic Premise*, n° 64, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP64.pdf>

FRICK, S.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas?" *Transnational Corporations Journal*, 26(2), p. 75-94, 2019.

ILO . *Trade union manual on export processing zones*. International Labour Organization, 2014. 114 p. Disponível em: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_142_engl.pdf

KHALEEJ. Times (sem data).

LEONG, C.K. Special economic zones and growth in China and India: an empirical investigation. *International Economics and Economic Policy*, v. 10, n. 4, p. 549-567, 2013.

MOBERG, L. The political economy of special economic zones. *Journal of Institutional Economics*, v. 11, n. 1, p. 167-190, 2015.

RAHN, Richard W. Saving Honduras: the creation of free economic enclaves promises much needed growth. *Washington Post*, 2015.

ROMER, P. *Technologies, rules, and progress: the case for charter cities*. 2010.

TANTRI, M. L. China's policy for special economic zone: some critical issues. *India Quarterly*, 68(3): 231-250, 2012.

THE ECONOMIST. *Honduras experiments with charter cities*. 2017.

UNCTAD. *Enhancing the contribution of export processing zones to the sustainable development goals*. New York, 2015.

WILHELMS, S.K.; WITTER, M. S. D. *Foreign direct investment and its determinants in emerging economies*. United States Agency for International



Development, Bureau for Africa, Office of Sustainable Development, 1998.

WORLD BANK. Export Processing Zones. *PREM Notes*, n. 11, Dec 1998. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11519/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WORLD BANK. *Special economic zones: performance, lessons learned, and implications for zone development*. The World Bank, Washington DC, 2008. 83p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>.

WORLD BANK. *Special economic zones: an operational review of their impacts*. World Bank, Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29054>.

ZENG, D. Z. China's special economic zones and industrial clusters: the engines for growth. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 3(03), 2012.

