

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Acordo TRIMS: flexibilização ou não? Política de conteúdo local, processo produtivo básico (PPB) e os desafios para a indústria brasileira e a integração latino-americana

TRIMS Agreement: flexibilization or not? Local content policy, basic production process (PPB) and the challenges for the Brazilian industry and the Latin-American integration

Natália Figueiredo

Sumário

DOSSIÊ TEMÁTICO: DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO.....	1
EDITORIAL:	
RESULTADOS DA III CONFERÊNCIA BIENAL DA RED DEI	3
Michelle Rattón Sanchez-Badin (em nome da Diretoria da Red DEI), Fábio Costa Morosini e Lucas da Silva Tasquetto (em nome dos organizadores da III Conferência da Red DEI)	
DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO NO BRASIL: QUEM SOMOS E O QUE FAZEMOS? EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE 1994 A 2014	6
Michelle Rattón Sanchez Badin, Fábio Costa Morosini e Inaê Siqueira de Oliveira	
UM ESPAÇO PARA PENSAR EM ALTERNATIVAS? A ACADEMIA LATINO-AMERICANA DE DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO FRENTE À ORDEM ECONÔMICA GLOBAL	27
Nicolás Marcelo Perrone	
GRUPO DE ALTO NÍVEL BRASIL - URUGUAI (GAN): UM NOVO PARADIGMA PARA A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO MERCOSUL	45
Alebe Linhares Mesquita e Vivian Daniele Rocha Gabriel	
O COMÉRCIO DE SERVIÇOS ENTRE BRASIL E URUGUAI: LIBERALIZAÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO SETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) E SOFTWARES.....	62
Vivian Daniele Rocha Gabriel e Alebe Linhares Mesquita	
CORE LABOR STANDARDS NO REGIME DE PREFERÊNCIAS TARIFÁRIAS NO MERCOSUL: A NECESSIDADE DE HUMANIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	78
Martinho Martins Botelho e Marco Antônio César Villatore	
ACORDO TRIMS: FLEXIBILIZAÇÃO OU NÃO? POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL, PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO (PPB) E OS DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	100
Natália Figueiredo	

ESTUDIOS DE CASO DE RECHAZOS EN FRONTERA DE EXPORTACIONES ALIMENTARIAS LATINOAMERICANAS POR MOTIVOS RELACIONADOS CON MEDIDAS TÉCNICAS NO ARANCELARIAS..... 123

Sofía Boza, Juan Rozas e Rodolfo Rivers

AMÉRICA DO SUL EM FACE DOS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO: RUMO AO RETORNO DO ESTADO NA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS? 133

Magdalena Bas

FUTURO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA AGENDA ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA: DEFINIENDO CAMBIOS REGULATORIOS O PROTEGIENDO INVERSIONES 146

Rodrigo Corredor

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL FINANCIERO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO 157

Jose Miguel Camacho Castro

CONVERGENCIA REGULATORIA EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO: UN CAPÍTULO INCONCLUSO 170

Rodrigo Polanco Lazo

O CONSTITUCIONALISMO E A COMUNITARIZAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL: POSSIBILIDADES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL? 197

Camilla Capucio

ESCASSEZ HÍDRICA E DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO: O BRASIL COMO PROTAGONISTA NA TRANSFERÊNCIA DE ÁGUA PARA REGIÕES ÁRIDAS 215

Douglas de Castro

A SEGURANÇA ENERGÉTICA COMO BASE PARA MAIOR INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: À ESPERA DE UM TRATADO MULTILATERAL 229

Matheus Bassani

OUTROS ARTIGOS..... 246

AS PRÁTICAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA EUROPEU .. 248

Alice Rocha da Silva e Ruth M. P. Santos

DO TRANSNACIONAL PARA O NACIONAL: IOSCO, O MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS BRASILEIRO E ACCOUNTABILITY	268
Salem Nasser, Nora Rachman e Viviane Muller Prado	
MIGRAÇÃO DE TRABALHADORES INTELECTUAIS BRASILEIROS PARA O MERCADO INTERNACIONAL: IDENTIFICAÇÃO DE ATOS DE ALICIAMENTO DE EMPREGADOS E MECANISMOS LEGAIS PARA IMPEDIR A APROPRIAÇÃO TECNOLÓGICA E CONCORRÊNCIA DESLEAL	285
José Carlos Vaz e Dias e João Marcelo Sant'Anna da Costa	
THE EASIER WAY TO HAVE “BETTER LAW”? THE MOST-SIGNIFICANT-RELATIONSHIP DOCTRINE AS THE FALLBACK CONFLICT-OF-LAW RULE IN THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA	308
Chi Chung	
REFLEXOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA GLOBAL SUBNACIONAL: A PARADIPLOMACIA E O DIREITO INTERNACIONAL: DESAFIO OU ACOMODAÇÃO	320
Valéria Cristina Farias e Fernando Rei	
MATRIZES POLÍTICAS DA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL.....	341
Francisco Rezek	
RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO FRENTE A LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y ÉTNICA EN ESPAÑA.....	348
Edilney Tomé da Mata e Eduardo Biacchi Gomes Correio	
THE PEACE PROCESS IN SIERRA LEONE: AN ANALYSIS ON MARRIAGES BETWEEN CULTURE AND CRIME	363
Gustavo Bussmann Ferreira	
FUNCIONALIZAÇÃO E EXPANSÃO DO DIREITO PENAL: O DIREITO PENAL NEGOCIAL	376
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Dermeval Farias Gomes Filho	
PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO CONSUMIDOR E COOPERAÇÃO INTERJURISDICIONAL	396
Héctor Valverde Santana e Sophia Martini Vial	
THE LAND RIGHTS OF INDIGENOUS AND TRADITIONAL PEOPLES IN BRAZIL AND AUSTRALIA....	418
Márcia Dieguez Leuzinger e Kylie Lyngard	

**THE RECEPTION OF EUROPEAN IDEAS IN LATIN AMERICA: THE ISSUE OF THE GERMAN SOURCES
IN TOBIAS BARRETO, A PROMINENT NINETEENTH CENTURY BRAZILIAN LEGAL SCHOLAR.....439**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

NORMAS EDITORIAIS..... 461

Acordo TRIMS: flexibilização ou não? Política de conteúdo local, processo produtivo básico (PPB) e os desafios para a indústria brasileira e a integração latino-americana*

TRIMS Agreement: flexibilization or not? Local content policy, basic production process (PPB) and the challenges for the Brazilian industry and the Latin-American integration

Natália Figueiredo**

RESUMO

As políticas de conteúdo local do governo brasileiro têm sido questionadas no âmbito da OMC. Paralelamente, o Brasil, no âmbito de negociações, tradicionalmente defende uma flexibilização de regras, em particular, do Acordo TRIMS, para que esse tipo de medida seja permitido. Argumenta-se que elas são fundamentais para a promoção de estratégias de desenvolvimento. O artigo discutirá até que ponto há uma convergência entre o discurso brasileiro em instâncias internacionais e os efeitos de determinadas políticas de conteúdo local adotadas pelo Brasil. Mais especificamente, se analisarão dois casos relativos à política de processo produtivo básico (PPB) que o governo federal utiliza para promover o desenvolvimento da Amazônia. A despeito dos objetivos pretendidos pelo PPB, é possível encontrar exemplos de programas que parecem ter tido como resultado muito mais privilegiar certos atores econômicos do que propiciar o desenvolvimento da Amazônia. As medidas de conteúdo local adotadas pelo Brasil devem, antes de tudo, balizar-se pelos objetivos constitucionais de promoção do desenvolvimento equilibrado do país e de redução de disparidades regionais. Nesse sentido, e considerando as limitações impostas pelas regras da OMC, o artigo chama atenção para a oportunidade de se implementar medidas de conteúdo local inseridas no contexto de um projeto de desenvolvimento regional, em especial, de maior integração de países da América Latina. Se atreladas a um objetivo de desenvolvimento regional e implementadas dentro de parâmetros adequados, medidas de conteúdo local não só atenderiam aos ditames da Constituição Federal brasileira, mas também estariam menos sujeitas a questionamentos no âmbito da OMC.

Palavras-chave: OMC. Acordo TRIMS. Política de conteúdo local. Processo produtivo básico (PPB).

* Recebido em 23/03/2016
Aprovado em 19/06/2016

** Advogada em Direito do Comércio Internacional e Direito Antitruste. Mestre em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo e doutoranda em Direito do Comércio Internacional pela Universidade de Maastricht.

ABSTRACT

The local content policies of the Brazilian government have been challenged before the WTO. At the same time, Brazil has traditionally defended in the context of negotiations that rules, in particular, those relating to the TRIMS Agreements, should become more flexible. It is argued that these measures are fundamental to the promotion of development strategies. This paper will discuss to which extent there is a convergence between the Brazilian discourse in the International arena and the effects of certain local content policies adopted by Brazil. More specifically, two cases relating to the basic production process (PPB) policy used by the federal government to promote the development of the Amazonian region will be analyzed. Despite the objectives intended by the PPB policy, it is possible to find certain programs that seem to have privileged certain economic players rather than enabled the development of Amazonia. Local content measures adopted by Brazil must, above all, be supported by the constitutional objectives relating to the promotion of a balanced development and reduction of regional disparities. To this effect, and considering the limits imposed by WTO rules, this paper calls the attention to the opportunity of implementing local content measures that are inserted in the context of a project for regional development, especially one involving stronger integration of Latin-American countries. If they are linked to an objective of regional development and are implemented within adequate parameters, local content measures would not only abide by the rules of the Federal Constitution, but would also be less exposed to challenges in the WTO.

Keywords: WTO. TRIMS Agreement. Local content policy. Basic production process (PPB).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o assunto que tem sido objeto de grande discussão nas instâncias nacionais e internacionais são as políticas brasileiras de conteúdo local. União Europeia e Japão questionam, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) as políticas relativas ao Inovar-Auto, diversos programas de incentivo aos setores de informática e tecnologia, incluindo-se aí a política de processo produtivo básico (PPB), e progra-

mas de incentivo à exportação.¹

Tradicionalmente, políticas de conteúdo local são defendidas por países em desenvolvimento sob o argumento de serem fundamentais para suas estratégias de promoção de desenvolvimento econômico e social. O Brasil, nesse sentido, tem sido grande defensor das políticas de conteúdo local nos fóruns internacionais, pugnando pela flexibilização de regras da OMC, mais especificamente o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (Acordo TRIMS), que proíbe expressamente medidas dessa natureza.

Embora o Acordo TRIMS não seja o único acordo da OMC a restringir medidas de conteúdo local, para fins deste artigo, apenas ele será discutido, dada a proposta formal brasileira pela sua flexibilização.² Outros acordos, no entanto, também são relevantes para a disciplina de medidas de conteúdo local, como é o caso do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM), do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e do Acordo sobre Compras Governamentais.

Esse contexto de questionamento internacional de políticas públicas brasileiras permite um momento de reflexão interna sobre quais são os benefícios dessas políticas e o que elas têm agregado do ponto de vista econômico e social para o país. Em um momento em que o Brasil deve defender vigorosamente determinadas políticas de conteúdo local no âmbito internacional, a ideia é avaliar de que forma elas estão sendo desenhadas e implementadas internamente. O objetivo é verificar se há um descompasso entre o discurso desenvolvimentista brasileiro atribuído a essas políticas e o que elas representam para a economia do país.

Dada a variedade de políticas de conteúdo local existentes no Brasil, o artigo se limitará à política de PPB da Zona Franca de Manaus (ZFM), a qual permite

1 WORLD TRADE ORGANIZATION. *Pedido de estabelecimento de painel pelo Japão, Brasil: Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS497/1. Geneva: WTO, 2015. WORLD TRADE ORGANIZATION. *Pedido de estabelecimento de painel pela União Europeia, Brasil: Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/5. Geneva: WTO, 2014.

2 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Mandated Review of the TRIMS Agreement: Paragraph 12(b) of the Doha Ministerial Declaration: Implementation-related issues and concerns (tíre 40): communication from Brazil and India*. Council for Trade in Goods and Committee on Trade-Related Investment Measures. G/C/W/428. Geneva: WTO, 2002.

uma discussão, ainda que restrita, sobre seus possíveis impactos no desenvolvimento do país, tendo em vista estar intimamente ligada ao tema do desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental e do adensamento das cadeias produtivas nacionais. É importante ressaltar que a política do PPB é apenas uma pequena parte da política brasileira de conteúdo local. Qualquer conclusão, ainda que preliminar, sobre seus efeitos econômicos e sociais e seu aspecto normativo, não permite qualquer extensão sobre outras medidas.

Essa política será discutida à luz das regras do Acordo TRIMS e dos objetivos de desenvolvimento estipulados pela própria Constituição Federal brasileira. Ao final, serão investigadas alternativas para que essas políticas continuem a ser adotadas por países em desenvolvimento, ainda que o texto do Acordo TRIMS não se modifique. Nessa linha, será explorada a opção de que regras de conteúdo local sejam estabelecidas num contexto de uma política de desenvolvimento regional. Especial ênfase será dada à integração de países da América Latina, sobretudo aqueles que fazem fronteira com o norte do Brasil e que teriam mais facilidade de integração com a ZFM.

2. O ACORDO TRIMS E SEUS IMPACTOS SOBRE POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL

O Acordo TRIMS visa a coibir medidas de investimentos que possam restringir ou distorcer o comércio de bens. Nasceu em um contexto no qual houve um substancial aumento do volume dos recursos investidos em países em desenvolvimento e, como consequência, aumentou-se a pressão dos países desenvolvidos para regular as condições desses investimentos.³

Durante as negociações do Acordo, houve uma intensa divergência entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos no que se refere ao seu escopo.⁴

3 NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

4 Mesmo atualmente, há desentendimento entre países na negociação de novas regras de investimentos, incluindo políticas de conteúdo local. As discussões no âmbito do Grupo de Trabalho em comércio e investimento da OMC revelam que há forte oposição, especialmente por parte de países em desenvolvimento como Índia, China, Indonésia e Brasil, a negociações formais com relação a um quadro regulatório multilateral para investimentos. A maior parte dos países desenvolvidos insiste em uma maior liberalização dos países que recebem os investimentos, ao passo que os países em

Enquanto os primeiros argumentavam que as obrigações a serem implementadas limitariam os instrumentos de política industrial e econômica que poderiam utilizar em prol do desenvolvimento, os segundos, sob o lema da liberalização, defendiam que as obrigações então negociadas eram importantes para impedir distorções ao comércio.⁵

Ao final da Rodada do Uruguai, os países em desenvolvimento tiveram a percepção de que o Acordo tinha extrapolado o escopo originalmente negociado na Declaração de Punta Del Leste, segundo a qual as negociações deveriam evoluir para o estabelecimento de obrigações que fossem necessárias para impedir efeitos adversos sob o comércio. A ideia dos países em desenvolvimento era implementar regras que demandassem uma análise prévia dos efeitos das medidas de investimentos sobre o comércio ("*effects-based approach*"). No entanto, o texto final do Acordo parece ter imposto uma proibição *per se* sobre essas medidas de investimentos, sob a presunção de que elas são, *a priori*, distorcivas ao comércio.⁶

Nos termos do artigo 2.1 do TRIMS, nenhum membro aplicará qualquer medida de investimento relacionada ao comércio que seja incompatível com o Artigo III (tratamento nacional) ou XI (eliminação das restrições quantitativas) do GATT. O Acordo traz ainda uma lista ilustrativa de medidas que, de imediato, são consideradas incompatíveis com a obrigação de tratamento nacional e de eliminação das restrições quantitativas.⁷ É

desenvolvimento argumentam que eles precisam preservar políticas nacionais, tais como requisitos de conteúdo local, para atingir seus objetivos de desenvolvimento. DE MAN, Philip; WOUTERS, Jan. *Improving the Framework of Negotiations on International Investment Agreements*. 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2274811>> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2274811>.

5 WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of international political economy*, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

6 MASHAYEKHI, Mina. *Trade-related investment measures*. In: *UNCTAD Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Geneva: UNCTAD, 2000. BALASUBRAMANYAM, Vudayagiri. Host country FDI policies and development objectives. In: *UNCTAD: The development dimension of FDI: policy and rule-making perspectives*. Geneva: UNCTAD, 2003. p. 79.

7 As proibições da lista ilustrativa podem ser classificadas em (i) exigência de aquisição pelo investidor de produtos locais na produção (conteúdo local); (ii) limitação das importações a um percentual das exportações; (iii) restrições ao acesso de divisas estrangeiras e a importações; e (iv) imposição de metas ou compromissos de exportação (performance requirements). CELLI JUNIOR, Umberto. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC:

no contexto da lista ilustrativa que é possível encontrar proibição expressa a políticas de conteúdo local.

Embora o conceito de política de conteúdo local seja amplo, podendo existir sobre formas variadas, o presente trabalho tratará especificamente daquelas medidas que:

Exijam a compra ou o uso, por uma empresa, de produtos de origem nacional ou de qualquer fonte doméstica, quer especificado em termos de produtos específicos, quer em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local.

As quais são expressamente proibidas nos termos do artigo 1(a) da lista ilustrativa do Acordo TRIMS.

Em outras palavras, o que este artigo buscará tratar são aquelas medidas que condicionam o recebimento de uma vantagem à aquisição, por determinada empresa, de insumos de origem doméstica para uso em sua produção. Essa vantagem geralmente está atrelada a benefícios fiscais como se demonstrará mais adiante no caso dos processos produtivos básicos (PPBs).

Vale ressaltar que o Acordo TRIMS comporta algumas exceções que serão tratadas mais a frente, quando forem discutidas formas de aproveitamento de espaços deixados por esse acordo, os quais – defende-se aqui – podem servir para implementação de estratégias de desenvolvimento regional no âmbito da América Latina.

3. OS OBJETIVOS DESENVOLVIMENTISTAS DAS POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL E O DISCURSO BRASILEIRO PELA FLEXIBILIZAÇÃO DO ACORDO TRIMS

Conforme mencionado, diversos países em desenvolvimento argumentam que as políticas de conteúdo local são importante instrumento de fomento ao desenvolvimento.⁸ Com efeito, essas políticas foram muito utilizadas por diversos países como parte de suas políticas de substituição de importações e também de estímulos às exportações. Japão e Coreia do Sul fizeram

espaço para políticas de desenvolvimento. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, p. 03-20, 2007.

8 CELLI JUNIOR, Umberto. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, p. 03-20, 2007.

uso constante dessas medidas como política industrial. Canadá (automóveis), Austrália (automóveis e tabaco) e a maioria dos países europeus (automóveis e eletrônicos) fizeram uso desse mecanismo para incentivar sua economia.⁹ Na América Latina também é possível encontrar diversos exemplos, a começar pelo setor automobilístico.

Com efeito, estudos teóricos e empíricos têm demonstrado que, sob as condições adequadas, políticas de conteúdo local podem atingir os objetivos desejados em termos de política social e econômica, quais sejam, criação de emprego, promoção de transferência de tecnologia, melhoria de desequilíbrios comerciais, dentre outros. Dessa forma, regras de conteúdo local podem efetivamente funcionar como catalisadores do desenvolvimento local, ao darem às empresas oportunidades para entrarem no mercado de produção de bens complexos, gerando externalidades positivas que podem aumentar a capacidade da indústria a níveis que não seriam atingidos por meios alternativos.¹⁰

Especialmente em uma economia caracterizada pelas cadeias globais de valor (CGV), o papel das regras de conteúdo local deve ser colocado em perspectiva. Pode-se questionar se políticas com enfoque puramente nas CGV permitem que os governos nacionais beneficiem produtores domésticos e promovam o desenvolvimento nacional. Deve-se ter em mente que um fator importante para o desenvolvimento de um país no contexto das CGV está no conceito de “*economic upgrading*”, processo por meio do qual os atores econômicos – empresas e trabalhadores – acendem na cadeia de valor, saindo do processo de atividades de montagem que utiliza mão de obra barata e não especializada, e dirigindo-se para formas mais avançadas de produção.¹¹

Contudo, quando há um descompasso entre inovação e produção, e a tecnologia é concentrada em países

9 VELOSO, Francisco. *Local Content Requirements and Industrial Development Economic Analysis and Cost Modeling of the Automotive Supply Chain*. 2001. Tese (Doutorado) - Massachusetts Institute of Technology, 2001.

10 VELOSO, Francisco. *Local Content Requirements and Industrial Development Economic Analysis and Cost Modeling of the Automotive Supply Chain*. 2001. Tese (Doutorado) - Massachusetts Institute of Technology, 2001. KUMAR, Nagesh. *Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment*. London: Zed Press, Putting Development First, 2005.

11 GEREFFI, Gary. Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets. *A. Duke J. Comp. & Int'l L.*, v. 24, p. 433, 2013.

desenvolvidos, políticas de conteúdo local podem ser vistas como uma alternativa para (i) estimular países desenvolvidos a compartilhar inovação e seus resultados econômicos com países em desenvolvimento; e (ii) contribuir para que os países em desenvolvimento abandonem as CGV com menor valor agregado, as quais ganham menos, remuneram menos os trabalhadores e estão mais vulneráveis a ciclos econômicos.

Além disso, num cenário de CGV, empresas de pequeno e médio porte e pequenos agricultores têm menos chances de se integrar à economia caso não haja um incentivo governamental. Dessa maneira, políticas de conteúdo local podem preencher esta lacuna a fim de promover o desenvolvimento nacional e atingir resultados mais justos.

Neste contexto, criticam-se as disposições do Acordo TRIMS por limitarem o “*policy space*” dos países, entendido como o espaço que os países têm para implementar políticas públicas para o desenvolvimento nacional.¹² Em especial, é grande a preocupação dos países em desenvolvimento, que ainda não atingiram o estágio adequado de desenvolvimento econômico, social e humano, e demandam uma maior intervenção estatal na economia. A crítica ao Acordo TRIMS, portanto, está diretamente ligada à defesa do direito ao desenvolvimento dos países emergentes.¹³

Assim, o Brasil, em conjunto com outros países em desenvolvimento, vem defendendo há anos a necessidade de flexibilização das regras do Acordo TRIMS para poder adotar medidas de investimentos relacionadas ao comércio com o fim de estimular o seu desenvolvimento. A título ilustrativo, em 2002, o Brasil apresentou juntamente com a Índia proposta de flexibilização do Acordo.¹⁴ A principal preocupação desses países reside no fato de o Acordo TRIMS desconsiderar os desequilíbrios existentes entre países desenvolvidos e países em

desenvolvimento.

Embora o Acordo TRIMS tenha (i) conferido aos países em desenvolvimento a prerrogativa de deixar de aplicar temporariamente as obrigações do TRIMS nos casos relacionados a problemas na balança de pagamentos e diante da necessidade de proteção de indústrias emergentes e (ii) previsto um período de transição para países em desenvolvimento eliminar suas medidas de investimentos proibidas pelo acordo, essas medidas são consideradas insuficientes.¹⁵

Nos termos do documento apresentado por Brasil e Índia:

The absence of effective and operative clauses aiming at addressing the special needs of developing countries has made the TRIMs Agreement one example of reverse special and differential treatment. While developed countries had decades to choose when, how and in which economic sectors to apply such measures, developing countries had their right to choose simply revoked. Besides, the provisions of Article 4, as they are confined to the exceptions permitted in Article XVIII of GATT 1994, in the Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of GATT 1994, and in the Declaration on Trade Measures Taken for Balance-of-Payments Purposes adopted on 28 November 1979, are clearly insufficient in providing the necessary flexibility to make use of investment measures in the context of development policies. Furthermore, these exceptions are indicative that the GATT recognizes that quantitative restrictions allow developing countries to conserve their foreign currency assets for purchases of imports needed for development.¹⁶

Diante disso, Brasil e Índia propuseram que o Acordo deveria ser alterado para incorporar obrigações específicas que garantam aos países em desenvolvimento a flexibilidade necessária para adoção de políticas de desenvolvimento. A solução aventada por estes países pre-

12 WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’. *Review of international political economy*, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

13 Para uma análise detalhada do direito ao desenvolvimento no contexto do Direito Econômico Internacional, vide: BUNN, Isabella D. *The right to development and international economic law: legal and moral dimensions*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2012.

14 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Mandated Review of the TRIMs Agreement: Paragraph 12(b) of the Doha Ministerial Declaration: Implementation-related issues and concerns (tíret 40): communication from Brazil and India*. Council for Trade in Goods and Committee on Trade-Related Investment Measures. G/C/W/428. Geneva: WTO, 2002.

15 A correta aplicação dos mecanismos de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento é importante para a redução de assimetrias entre os países membros da OMC e promove o desenvolvimento. No entanto, outras medidas são necessárias para que a OMC atue como um verdadeiro organismo de governança econômica global com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido: DAIBERT, Letícia de Souza; PERES, Ana Luísa Soares. Governança global e a Organização Mundial do Comércio: desafios impostos pelo novo mandato de desenvolvimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014, p. 217-238.

16 WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Mandated Review of the TRIMs Agreement: Paragraph 12(b) of the Doha Ministerial Declaration: Implementation-related issues and concerns (tíret 40): communication from Brazil and India*. Council for Trade in Goods and Committee on Trade-Related Investment Measures. G/C/W/428. Geneva: WTO, 2002.

vê a extensão das hipóteses dentro das quais os países em desenvolvimento podem desviar temporariamente das regras do Acordo TRIMS. Dentre essas hipóteses, prevê-se que países em desenvolvimento deveriam poder utilizar medidas de investimentos relacionadas ao comércio para: (i) promover a indústria nacional nos setores de alto valor agregado ou tecnologia intensiva; (ii) estimular a transferência ou desenvolvimento local de tecnologia; (iii) promover a concorrência interna e / ou práticas comerciais restritivas corretas; (iv) promover compras de regiões desfavorecidas, a fim de reduzir as disparidades regionais nos seus territórios; (v) estimular a métodos ou produtos ecologicamente corretos e contribuir para o desenvolvimento sustentável; (vi) aumentar a capacidade de exportação nos casos em que os déficits estruturais no balanço causem ou ameacem causar uma grande redução das importações; e (vii) promover as pequenas e médias empresas na medida em que elas contribuam para geração de empregos.

O discurso de flexibilização do Acordo TRIMS, portanto, está intrinsecamente fundamentado na necessidade de promoção de políticas de desenvolvimento, dentro das quais as políticas de conteúdo local ocupam espaço de destaque, e na garantia ao direito ao desenvolvimento.

4. POSSÍVEL DESCOMPASSO ENTRE O DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA NO CENÁRIO INTERNACIONAL E OS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL NA PRÁTICA: ALGUMAS CRÍTICAS

Muito embora o discurso de flexibilização do Acordo TRIMS esteja atrelado à necessidade de maior espaço para implementação de políticas voltadas a estratégias de desenvolvimento, dentro das quais estão as políticas de conteúdo local, questiona-se se as políticas de conteúdo local adotadas pelo Brasil estão, de fato, promovendo o desenvolvimento nacional.

Conforme dito anteriormente, as políticas de conteúdo local no Brasil assumem diferentes formas e afetam diferentes setores, automobilístico, eletroeletrônico, petróleo e gás, dentre outros. Dada a amplitude e a abrangência dessas políticas, este artigo não tem como propósito chegar a uma resposta com relação a este questionamento, pois isto envolveria um trabalho desproporcional ao escopo de um artigo. No entanto, o

presente trabalho tem sim como um de seus objetivos chamar atenção para um possível descompasso entre o discurso desenvolvimentista que o Brasil atribui às políticas de conteúdo local no cenário internacional, de um lado, e como ele tem efetivamente implementado essas políticas no âmbito nacional e qual tem sido os seus efeitos, de outro.

Dentro dessa linha, interessante citar os apontamentos de Silva, que estudou a fundo o fomento estatal dos arranjos produtivos locais (APL),¹⁷ os quais poderiam ser aplicados a políticas de conteúdo local. Segundo o autor, a ênfase que as entidades públicas dão ao tema:

Nem de longe é acompanhada da efetividade da ação estatal ou, ao menos, da possibilidade de conhecimento e acesso dos dados que reffitam tal ação. Os APLs estão nas pautas dos poderes públicos, mas não resultam necessariamente em ações concretas duradouras nem tampouco são acompanhadas de uma mínima estrutura institucional estabilizada capaz de fornecer memória à ação pública [...] Resultado disso, é que não foi possível realizar uma análise mais robusta da eficácia das políticas de fomento a APLs [...].¹⁸

Com isso, tem-se uma primeira crítica que aponta para uma possível falta de institucionalização da política pública que permita uma avaliação precisa de seus efeitos. Em outras palavras, cria-se a política, mas não se cria uma estrutura organizada para coleta de dados e avaliação dos seus efeitos sobre o mercado e sobre o desenvolvimento do país. Consequentemente, regras são criadas e permanecem às cegas sem qualquer avaliação dos benefícios ou malefícios que estão causando ao país.

Soma-se a essa crítica de cunho institucional outra relacionada à coordenação das políticas públicas pelo Poder Público. Pode haver situações nas quais uma política de conteúdo local estabelecida para promover o desenvolvimento de determinada região ou indústria

17 SILVA, Danilo Tavares da. *Política industrial e desenvolvimento regional: o fomento estatal dos arranjos produtivos locais*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Segundo o autor, o conceito de APL é amplo e abarca situações variadas de aglomeração produtiva dotadas de algum vínculo de cooperação e coordenação que são apoiadas por diversas instâncias governamentais.

18 SILVA, Danilo Tavares da. *Política industrial e desenvolvimento regional: o fomento estatal dos arranjos produtivos locais*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 15.

coexista com outras políticas públicas que conflitam com ou acabam por neutralizar essa primeira política.

Por fim, e o mais grave dos cenários, são os casos nos quais políticas de conteúdo local são estabelecidas sob o mote de desenvolvimento, porém, seus efeitos são claramente negativos à economia e tem por finalidade a proteção de determinada empresa ou indústria (viés protecionista) em detrimento da coletividade. A esse respeito, citam-se os PPBs que possuem determinadas regras de conteúdo local, as quais visam à criação de reserva de mercado para determinadas empresas. Com relação a esse ponto, cabe mencionar o pronunciamento da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), ligada ao Ministério da Fazenda, no sentido de que

[...] o estabelecimento de condicionantes, sobretudo de reserva de mercado a produtores de insumos nacionais, não é exclusividade ou novidade na fixação de PPB's. Nos últimos anos, esta condicionante tem sido utilizada sob o argumento de garantir o desenvolvimento da indústria nacional mesmo em casos em que há um único fabricante no país.¹⁹

Esses três aspectos críticos: aspecto institucional, aspecto de coordenação de políticas públicas e aspecto relativo a potencial viés protecionista serão avaliados nos dois casos de PPB que o este trabalho propõe analisar.

5. QUESTÕES CONSTITUCIONAIS ENVOLVENDO MEDIDAS DE CONTEÚDO LOCAL: NECESSIDADE DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS

Quando uma política de conteúdo local não está orientada para a promoção do desenvolvimento ou, ainda, não gera efeitos positivos sobre ou contribui para o desenvolvimento, ela encontra problemas no ordenamento jurídico nacional, eis que a Constituição Federal confere a missão “ao Estado brasileiro que entrelaça a busca pela superação da condição do subdesenvolvimento com a redução das desigualdades regionais”.²⁰

19 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Nota Técnica n. 47/2005 referente ao PPB de resina PET (Proposta n. 025/05)*. Brasília: SEAE, 2005. p. 2.

20 SILVA, Danilo Tavares da. *Política industrial e desenvolvimento regional: o fomento estatal dos arranjos produtivos locais*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo,

Com efeito, dispõe o art. 3º da Constituição Federal que:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - **garantir o desenvolvimento nacional**; III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifo nosso).

Outros dispositivos buscam dar concretude a esses dispositivos, como é o caso, por exemplo, do art. 25, §3º,²¹ e art. 43²².

Tem-se, portanto, um reconhecimento da situação do subdesenvolvimento como um dado fático, o qual se busca superar por meio de ações que promovam o desenvolvimento nacional e reduzam as desigualdades sociais e regionais.²³

A base da superação do subdesenvolvimento nacional e das desigualdades regionais reside no princípio da solidariedade, o qual visa à homogeneidade social. De acordo com Bercovici, este princípio “exige o estabelecimento do equilíbrio econômico socialmente adequado e justo entre as várias regiões”, buscando garantir um “*mínimo existencial*” à existência digna do ser humano.²⁴

Nesse sentido, a atuação do Estado sobre a economia como agente normativo e regulamentador, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, também deverá pautar-se pelo alcance dos objetivos elencados no art. 3º, sob pena de violação dos dispositivos constitucionais. No mesmo sentido, o parágrafo 3º do art. 174 determina que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do **desenvolvimento nacional equilibrado**, o qual incorporará e compatibilizará os **planos nacionais e regionais de desenvolvimento**” (grifo nosso).

Note-se, que muito embora o art. 3º defina objetivos, fins e ações futuras, o que caracteriza uma Cons-

2010. p. 52.

21 Art. 25, §3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

22 Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

23 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 242-243.

24 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 242-243.

tuição dirigente, fato é que todas essas normas têm caráter vinculante. Nas palavras de Bercovici:

possuem juridicidade, caráter vinculativo e são uma imposição constitucional aos órgãos públicos. Os instrumentos fornecidos pela própria ordem jurídica, consagrados na Constituição, visando a constituição da justiça social não podem ser, sob hipótese alguma, desprezados.²⁵

Trata-se da ideia de vinculação negativa dos poderes públicos: “todos os atos que contrariem os princípios constitucionais fundamentais, formal e materialmente, são inconstitucionais”.²⁶

Portanto, uma política de conteúdo local que não tenha por objetivo garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais infringirá a Constituição, devendo ser eliminada ou readequada.

6. POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO BRASIL: ESTUDO DE CASOS ESPECÍFICOS RELACIONADOS AO PROCESSO PRODUTIVO BÁSICO (PPB)

Dentre as razões pela qual este artigo resolveu tratar dos PPBs reside no fato de esta política estar ligada diretamente ao tema do desenvolvimento regional, além de contemplar exemplos bastante emblemáticos sobre regras de conteúdo local e possíveis distorções delas decorrentes. Ademais, considerando-se as regras gerais do Acordo TRIMS, trata-se de um exemplo de ação que poderia, em tese, ser considerada como violadoras dos dispositivos deste Acordo.

A política industrial do PPB está intimamente ligada à ZFM. Deve-se lembrar que a ZFM foi criada na década de 60 (Decreto-Lei n.º 288/67) com o objetivo de tirar a região da estagnação econômica que vivia desde a crise da borracha. A “Operação Amazônia”, como foi chamada à época do militarismo, tinha o lema “integrar para não entregar”, o qual compatibilizava um discurso nacionalista com um propósito desenvolvimentista da região.²⁷

25 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de In- formação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999. p. 43.

26 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 300.

27 BRIANEZI, Thais. *O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização tecnológica*. 2013. Tese. (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambien-

Assim, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei n.º 288/67, a ZFM foi

Estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

A política do PPB foi inserida especificamente em 1991²⁸ em um contexto de abertura comercial do país e estruturação das cadeias em um cenário globalizado. Na mesma época, a exportação foi institucionalizada como um objetivo da política da ZFM e foram adotadas ações para ampliação da competitividade tecnológica das indústrias de Manaus.²⁹

Visava-se, assim, o maior adensamento das cadeias produtivas. Por meio do estabelecimento de um “conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto”³⁰, buscava-se, em tese, obrigar as empresas a realizar atividades mais significativas no Brasil (mais especificamente, na ZFM), que não envolvessem simples montagem, e que efetivamente pudessem contribuir para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico da região e do país. O recebimento de benefícios fiscais³¹ pelas empresas instaladas na ZFM está direta-

tal da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Veja também: SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil. *Estudos Avançados*, Brasília, v. 19, n. 54, ago. 2005. p.101.

28 Em 1991, por meio da Lei n.º 8.387, o Decreto-Lei n.º 288/1967, foi alterado de modo a vincular os benefícios fiscais auferidos pelas empresas lá estabelecidas ao cumprimento das regras do PPB: “Art. 1º O § 1º do art. 3º, os arts. 7º com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1.435, de 16 de dezembro de 1975, e 9º do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação: [...] Art. 7º Os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus, [...], quando dela saírem para qualquer ponto do Território Nacional, estarão sujeitos à exigibilidade do Imposto sobre Importação [...], calculado o tributo mediante coeficiente de redução de sua alíquota ad valorem, na conformidade do § 1º deste artigo, desde que atendam nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil (TAB).”

29 TEIXEIRA, Louisiana Cavalcanti. *A Zona Franca de Manaus: evolução e resultados*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

30 Art. 7º, §8º, “b”, do Decreto-Lei n.º 288/67, com redação dada pela Lei n.º 8.387/91.

31 A política tributária vigente na Zona Franca de Manaus inclui, dentre outros, os seguintes benefícios: (i) redução de até 88% do Imposto de Importação (I.I.) sobre os insumos destinados à industrialização; (ii) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (I.P.I.); (iii) redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, inclusive adicionais de empreendimentos classificados como

mente vinculado ao cumprimento dessas etapas.

Objetivava-se, ainda, desenvolver a economia de produtos locais por meio da definição de PPBs nos qual fossem determinadas participações em valor agregado local e quantidades mínimas de utilização de insumos regionais. Esse é o caso do PPB para produtos de higiene pessoal, perfumaria e cosméticos.³²

Os PPBs abrangem uma série de ramos da indústria de transformação, incluindo bens de distintos níveis tecnológicos, tais como: cartas de jogar, relógios, óculos, bicicletas, automóveis, jipes, cosméticos, brinquedos, produtos de plástico e isopor, bolas e raquetes para tênis de mesa, enfeites de natal, carrinhos de bebê, tampas de alumínio, fitas adesivas, repelente elétrico, produtos metalúrgicos, papel higiênico, tintas, biodiesel, vinagre, aparelhos de ginástica, instrumentos musicais, condicionadores de ar, dentre outro. Os PPBs, todavia, concentram-se nos setores bens de informática, material elétrico, máquinas e equipamentos.³³

Em 2013, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou parecer no qual examinava “os instrumentos postos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliação dessa política pública”.³⁴ Dentre os instrumentos estavam o PPB e a possibilidade de destinar recursos tributáveis para gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Com relação à análise dos PPBs, o TCU chegou a

conclusões que estão em linha com a crítica institucional apontada no item 4 acima relativa à falta de uma gestão organizada da informação para avaliação dos impactos da política pública. De fato, dentre as falhas identificadas pelo TCU estão (i) a fiscalização deficiente das obrigações assumidas pelas empresas beneficiárias e (ii) ausência de análise dos efeitos econômicos resultantes da política industrial.³⁵

Com relação ao primeiro ponto, foram identificados cinco problemas pelo TCU:

- i) ausência de método para a análise dos relatórios recebidos;
- ii) intempestividade na análise, [...];
- iii) intempestividade em suspender e/ou cancelar os benefícios de empresas omissas em apresentar os RDAs [relatórios demonstrativos anuais];
- iv) renúncia fiscal indevida, ao permitir que firmas em situação irregular continuem a usufruir do benefício e, eventualmente, obtenham benefícios em novos projetos;
- v) risco de decadência tributária em relação às importâncias aplicadas a menor nas atividades de P&D.³⁶

Com relação ao segundo ponto (i.e. aspecto de coordenação de políticas públicas), o relatório do TCU conclui que

A atual sistemática adotada pelo MCTI e pelo MDIC ainda é fortemente calcada na experiência dos servidores envolvidos nas fiscalizações e na aprovação dos PPBs, não sendo sistemática e estruturada a análise dos mercados envolvidos e o monitoramento das medidas adotadas que deveriam, no entender da equipe, ser as principais atividades dos gestores. (grifo nosso).³⁷

Por fim, e fazendo-se novamente referência ao item 4, e, mais especificamente à crítica relativa ao potencial viés protecionista da medida, é preocupante que alguns PPBs tenham sido desenhados de forma a estabelecer uma reserva de mercado. Em casos específicos, nota-se que regras de conteúdo local foram inseridas em PPBs

prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no Lucro da Exploração até 2013; (iv) isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins nas operações internas na Zona Franca de Manaus; restituição parcial ou total, variando de 55% a 100% – dependendo do projeto – do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

32 Vide Portaria Interministerial MDIC/MCT n.º 842, de 27 de dezembro de 2007. Note-se, todavia, que são poucas as empresas que se utilizam de recursos naturais amazônicos como matéria-prima. No caso do PPB dos cosméticos, ele não gerou os resultados esperados, já que não atraiu investimentos expressivos para a região. BRIANEZI, Thaís. *O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização tecnológica*. 2013. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

33 ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. PPB como instrumento de política industrial: uma avaliação preliminar. *RBCE*, n. 119, abr./jun. 2014. p. 37.

34 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer TC 013.747/2013-4 referente à auditoria sobre o funcionamento da Lei de Informática*. 2013. Disponível em: <www.creativante.com.br/download/TCUincentivosinformatica.doc>.

35 A falta de controle sobre a implantação de projetos de PPB e, ainda, sobre os seus efeitos sobre a região já havia sido detectada em meados da década de 90 por Lyra, Pinheiro e Sarmiento. Vide: LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinicius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação (relatório final)*. Brasília: IPEA, 1995.

36 ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. PPB como instrumento de política industrial: uma avaliação preliminar. *RBCE*, n. 119, abr./jun. 2014. p. 37.

37 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. *MS 11.862/DF (2006/0106365-2)*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 22 de abril de 2009. p. 47. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6029445/mandado-de-seguranca-ms-11863-df-2006-0106365-2/relatorio-e-voto-12157822>>.

com o objetivo de proteger determinada indústria, ainda que esta seja caracterizada por um monopólio ou oligopólio.³⁸

Na seção seguinte, busca-se ilustrar dois PPBs emblemáticos nos quais regras de conteúdo local foram criadas ou alteradas num cenário em que a indústria produtora do insumo em questão era formada por uma ou duas empresas (monopólio ou duopólio).

Sem pretender expressar qualquer juízo de valor definitivo a respeito dos efeitos destes PPBs sobre a economia, este artigo, na realidade, visa chamar a atenção para algumas configurações que podem ser problemáticas.

6.1. PPBs: estudo de casos

6.1.1. Filme BOPP

Em junho 2013, por meio da Portaria Interministerial MDIC/MCTI n.º 214/2013 estabeleceu-se o PPB para o produto filme biaxialmente orientado de polipropileno (“filme de BOPP”), o qual é utilizado em uma variedade de embalagens flexíveis para a indústria alimentícia, de higiene pessoal, fita adesiva, dentre outras. O principal insumo deste produto é a resina de polipropileno (“resina de PP”).

De acordo com a Nota Técnica n.º 138/2013 da Secretaria de Desenvolvimento da Produção – SDP/MDIC, que embasou a aprovação deste PPB, o seu objetivo primordial era “estabelecer condições para preservar a igualdade de comercialização fora da Zona Franca de Manaus, possibilitando o equilíbrio da competitividade das empresas em todo o território nacional”.³⁹

A proposição do PPB ocorreu no contexto de implantação de uma nova unidade de filme de BOPP na ZFM. À época, a capacidade instalada para produção de filme de BOPP (225 Kton) no Brasil já excedia em cerca de 70% a demanda brasileira por este produto

38 Nesse sentido é o pronunciamento da SEAE na Nota Técnica n.º 47/2005 referente ao PPB de resina PET. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Nota Técnica n.º 47/2005 referente ao PPB de resina PET (Proposta n.º 025/05)*. Brasília: SEAE, 2005.

39 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo SDP/MDIC n.º 52001.000402/2013-21 relativo ao estabelecimento de PPB para filme de BOPP*. Brasília: SDP, 2013. p.88.

(133Kton).⁴⁰ Em razão da superprodução, foi sugerido inicialmente que o PPB fosse atrelado à exportação integral da produção da ZFM, de modo a impedir que o produto fosse vendido para o mercado brasileiro, prejudicando os fabricantes fora da ZFM⁴¹ que não gozavam dos mesmo benefícios fiscais.

Ao longo do processo, a ideia de vincular o PPB ao potencial exportador das empresas foi abandonada⁴² e substituída pela obrigação de aquisição de conteúdo local. Com isso, dentre as obrigações do PPB, ficou estabelecido que 50% da produção de filme BOPP realizada na ZFM deveria, obrigatoriamente, utilizar resina de PP produzida nacionalmente (dentro ou fora da ZFM) ao passo que os outros 50% poderia utilizar o insumo importado (art. 1º, inciso I, e parágrafos 1º e 3º).

Não restou claro, a partir da análise do processo, como a obrigação de conteúdo local poderia contribuir para o equilíbrio das atividades produtivas de filme de BOPP dentro e fora da ZFM. Além disso, uma série de fatores indicados por participantes do processo indicavam que a regra de conteúdo local, no caso específico, poderia gerar efeitos deletérios ao mercado como um todo. Dentre eles, pode-se citar:

- a. Monopólio na produção do insumo: no Brasil, havia um único fabricante de resina de PP no Brasil;
- b. Concorrência com o filme de BOPP importado estimulada por políticas nacionais: o Brasil exportava resina de PP brasileira a países circunvizinhos com benefícios fiscais e, posteriormente, importava filme de BOPP desses países a preços em condições fiscais privilegiadas (e.g. isenção de tributos via Mercosul ou via Acordo de Complementação Econômica - ACE)⁴³

40 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo SDP/MDIC n.º 52001.000402/2013-21 relativo ao estabelecimento de PPB para filme de BOPP*. Brasília: SDP, 2013. p. 2.

41 Foi ressaltado que as atividades dos fabricantes de filme BOPP fora da ZFM geravam 1200 empregos e arrecadavam R\$ 300 milhões em tributos. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo SDP/MDIC n.º 52001.000402/2013-21 relativo ao estabelecimento de PPB para filme de BOPP*. Brasília: SDP, 2013. p. 3.

42 Da análise dos autos, não é possível inferir as razões pelas quais ela foi abandonada.

43 Os ACEs são acordos preferenciais de comércio que tem por objetivo a maior integração dos países da América Latina no contexto da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Nos termos do artigo 11 do Tratado de Montevideu, que institui a ALADI, “os ajustes de complementação econômica têm por finalidade, entre outras promover o máximo aproveitamento dos fatores da produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência, facilitar o acesso dos produtos ao mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado

Além disso, estavam em curso outras ações governamentais (direitos antidumping e investigação de subsídios) que impunham barreiras à importação de resina de PP,⁴⁴ afetando substancialmente o preço do principal insumo de filme de BOPP no Brasil.

Diante disso, têm-se uma série de fatores a ser ponderada no momento de definição da política de PPB, os quais estão ilustrados abaixo:

Figura1 - Fatores envolvendo o PPB de filme BOPP



Especificamente no caso, parece problemática a implantação de uma regra de conteúdo local quando o produtor nacional de resina de PP é monopolista e há barreiras (e.g. direitos antidumping) à entrada deste insumo, o que, em tese, poderia facilitar o exercício abusivo de poder de mercado por parte deste produtor. A teoria antitruste ensina que, em um mercado altamente concentrado, com altas barreiras à entrada e baixa rivalidade das importações, são altas a probabilidade de exercício abusivo de poder de mercado.⁴⁵ Um fornece-

e harmônico dos países-membros”. Citam-se os seguintes ACEs aplicáveis a resina de PP: ACE 36 (Bolívia), ACE 35 (Chile), ACE 59 (Equador, Bolívia e Venezuela), ACE 18 (Mercosul), ACE 58 (Peru).
44 Mais especificamente, faz-se menção aos direitos antidumping que estavam em vigor, desde dezembro de 2010, às importações brasileiras de resina de PP originárias dos EUA (NCM 3902.10.20 e NCM 3902.30.00) (Resolução CAMEX n.º. 86/2010); à investigação antidumping aberta em 2012 para investigar a prática de dumping nas importações brasileiras de resina de PP originárias da África do Sul, Coreia do Sul e Índia, a qual resultou na aplicação de direitos provisórios (Resolução CAMEX n.º. 2/2014) e definitivos em 2014 (Resolução CAMEX n.º. 75/2014); à investigação de subsídios acionáveis nas exportações de resina de polipropileno originárias da África do Sul e Índia para o Brasil (Circular SECEX n.º 16/2013), iniciada em 2013 e encerrada a pedido da peticionária, por meio da Circular SECEX n.º. 56/2014. Em 2012, as importações originárias dos EUA, África do Sul, Coreia do Sul e Índia representavam mais de 50% do total das importações brasileiras de filme de PP, do que se infere que as medidas em curso, de fato, tinham um impacto no fornecimento do insumo para o país.

45 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Guia para a Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal*. 2001. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/notas_imprensa/2000-1/guia-para-analise

dor monopolista de insumo se sentirá completamente à vontade para impor aumentos de preço em um cenário em que não haja concorrência de importações e as empresas locais sejam obrigadas a adquirir seu produto.

Por fim, a própria existência de excesso de oferta nacional de filme de BOPP e de políticas que estimulam as importações de filme de BOPP parece por em cheque a eficácia de um PPB para este produto no Brasil.

6.1.2. Pré-forma de resina PET

Em 2006, um PPB específico para a produção de pré-forma de resina PET foi estabelecido por meio da Portaria Interministerial MDIC/MCT n.º 15/2006. A pré-forma de resina PET é o principal insumo utilizado na fabricação de embalagens PET, comumente utilizadas em embalagens de bebidas e alimentos.

Dentre as etapas de produção, o PPB estipulava que:

O fabricante de pré-forma de resina PET instalado na Zona Franca de Manaus - ZFM deverá observar a utilização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do total das aquisições de resina PET, em peso, proveniente da produção nacional. (art. 1.º, § 2.º).

O estabelecimento da obrigatoriedade de aquisição de resina PET nacional pelos fabricantes localizados na ZFM gerou muitas controvérsias. Antes da edição definitiva da norma, a SEAE emitiu um parecer no qual se manifestava no sentido de que esta obrigação criava uma reserva de mercado.

Com efeito, afirmou a SEAE que o mercado de resina PET era altamente concentrado, já que havia apenas dois fabricantes nacionais, e as importações eram o único remédio efetivo contra o abuso de poder de mercado. Nesse sentido, previu três grandes efeitos nocivos no mercado: (i) exercício de poder de mercado da empresa dominante no mercado de resina PET (aumento de preços, redução de quantidades ou diminuição do ritmo de inovações tecnológicas); (ii) aumento de preços de pré-formas, uma vez que seria restrito o acesso, por parte dos pré-formeiros da ZFM, a opções mais baratas de importação do insumo; e (iii) saídas das empresas de pré-forma da ZFM.⁴⁶

de-atos-de-concentracao-economica-horizontal-2000>.

46 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Nota Técnica n. 47/2005 referente ao PPB de resina PET (Proposta n. 025/05)*. Brasília: SEAE, 2005. A edição da Portaria

Em 2015, o PPB para pré-forma de resina PET foi novamente alterado por meio da Portaria Interministerial MDIC/MCTI n.º 187/2015. A produção de resina PET foi colocada como uma etapa do PPB. Porém, como não há produtores de resina PET dentro da ZFM, estabeleceu-se que seria permitida sua “terceirização” nas demais regiões do País. Ademais, estipulou-se que os fabricantes de pré-forma instalada na ZFM deveriam adquirir 90% (e não mais 50%) de seu consumo de resina PET nacional.

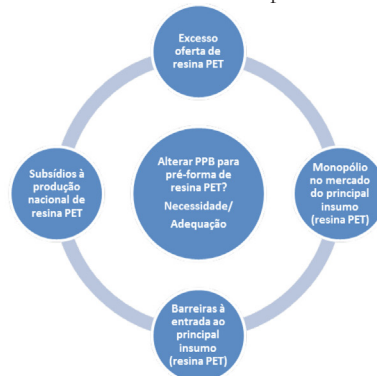
A Portaria Interministerial MDIC/MCTI n.º 187/2015 também suprimiu obrigação existente na Portaria Interministerial MDIC/MCTI n.º 15/2006 que permitia certo balizamento dos preços cobrados pelos fabricantes nacionais de resina PET com o preço dos importados,⁴⁷ o que, em tese, reduziu ainda mais a pressão competitiva sobre a resina PET nacional.

Toda essa alteração do PPB de pré-forma para inclusão de obrigação de aquisição de resina PET nacional ocorreu, assim como no caso de filme de BOPP, em um contexto de mercado caracterizado por (i) altíssima concentração no mercado do principal insumo (resina PET);⁴⁸ (ii) existência de subsídios fiscais à indústria de resina PET⁴⁹; (iii) ações tendentes a barrar as impor-

tações de resina PET no Brasil,⁵⁰ e (iv), mais recentemente, superprodução de resina PET com a entrada em operação da Petroquímica Suape, ligada ao Grupo Petrobrás.⁵¹

tações de resina PET no Brasil,⁵⁰ e (iv), mais recentemente, superprodução de resina PET com a entrada em operação da Petroquímica Suape, ligada ao Grupo Petrobrás.⁵¹

Figura 2 - Fatores envolvendo o PPB de pré-formas de resina PET



Mais uma vez, o cenário sob o qual se desenha a política de conteúdo local é discutível. O percentual de conteúdo local foi aumentado justamente no momento em que houve superprodução da resina PET nacional, buscando-se, com a regra, a garantia de uma demanda mínima para a produção nacional deste insumo. Ademais, quase que concomitantemente foram acirradas as medidas tendentes a fechar o mercado brasileiro às importações desse insumo. Verifica-se aqui também uma situação onde, em tese, se propicia o exercício abusivo de poder de mercado pelo produtor de insumo, colocando em cheque eventuais benefícios da política industrial bem como seus objetivos desenvolvimentistas.

6.2. Política de PPB: uma análise sob a ótica do Acordo TRIMS e da Constituição Federal

6.2.1. PPB vs TRIMS

A depender do seu desenho, regras relacionadas a PPBs podem ir de encontro aos dispositivos do TRIMS e da própria Constituição Federal.

PRODEPE, instituído pela Lei n. 11.675/1999

50 A resina PET está sujeita ao licenciamento não automático de importação, regime administrativo que, em tese, burocratiza mais o processo de importação do produto.

51 O único produtor nacional de resina PET no Brasil era a M&G. No entanto, em 2014, começou a operar a Petroquímica Suape. Ambas as empresas produzirão, no total, cerca de 1 milhão de toneladas de resina PET, ao passo que a demanda brasileira é de apenas 500 mil. Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo n. 52001.001092/2-14-42 relativo à alteração da Portaria Interministerial MDIC/MCTI n. 15/2006*. Brasília: SDP, 2014.

e, mais especificamente, da regra de obrigatoriedade de aquisição de conteúdo local foi questionada perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Afora questões ligadas à motivação do ato administrativo, a então Relatora do caso, Ministra Eliana Calmon, entendeu que o PPB refletia uma prática de proteção estatal de criação de reserva de mercado, o que iria de encontro à legislação concorrencial pátria, cujo objetivo é coibir abuso de posição dominante. Note-se, todavia, que seu voto foi vencido e a maioria dos Ministros do STJ decidiram que a Portaria era legal, pois a institucionalização do índice de nacionalização da aquisição da resina PET estaria em linha com o princípio da tutela da indústria nacional e visava atender ao desenvolvimento sustentável e equilibrado do país. Ademais, os Ministros entenderam que não caberia ao Judiciário avaliar os critérios de adoção de determinada política econômica. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. *MS 11.862/DF (2006/0106365-2)*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 22 de abril de 2009. p. 47. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6029445/mandado-de-seguranca-ms-11863-df-2006-0106365-2/relatorio-e-voto-12157822>>.

47 A Portaria Interministerial MDIC/MCTI n. 187/2015 suprimiu o § 3º do art. 1º da Portaria Interministerial MDIC/MCTI, a qual estabelecia que, nas vendas na ZFM, “cada fabricante nacional de resina PET virgem deverá praticar, como referência de preço, o preço CIF, à vista, sem impostos, colocado em Manaus, que terá como limite máximo, o preço ex works médio ponderado, à vista, sem tributos, praticado em suas vendas realizadas no mercado interno nacional de resina PET virgem, excluído o do Pólo Industrial de Manaus”.

48 Até 2014, o único produtor de resina PET nacional era a M&G. Neste mesmo ano, entrou em operação a Petroquímica Suape (PQS).

49 Trata-se do Programa de Desenvolvimento de Pernambuco –

Nos termos do art. 2.1 do TRIMS, qualquer medida de investimento relacionada ao comércio que seja incompatível com as obrigações de tratamento nacional (art. III) e de eliminação das restrições quantitativas (art. XI) dispostos no GATT são proibidas.

Rememore-se que o princípio do tratamento nacional estabelece, em linhas gerais, que “os Membros não estão autorizados a conferir tratamento menos benéfico para os produtos importados somente com base em sua origem”.⁵² Por sua vez, de acordo com a regra de eliminação de restrições quantitativas, a menos que exceções do GATT se apliquem, os Membros não estão permitidos a banir as importações e exportações de bens ou sujeitá-las a quotas.

A jurisprudência do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC tem interpretado de forma bastante ampla a definição de medida de investimentos. Com efeito, no caso *Indonésia - Autos*, o Painel⁵³ considerou que as medidas de investimentos não estavam limitadas a medidas relativas a investimentos estrangeiros. Para o Painel, o Acordo TRIMS estava preocupado com exigências de conteúdo local cujo cumprimento é incentivado por meio da concessão de uma vantagem.⁵⁴ Além

disso, considerou que as medidas eram de investimentos porque elas tinham objetivos de investimentos, características de investimentos e eram voltadas para incentivar o desenvolvimento de capacidade de produção local para veículos motores, partes e componentes na Indonésia.⁵⁵

Diante dessa definição ampla de medida de investimento, é possível que se argumente que o PPB, pelo simples fato de conferir benefícios fiscais para a produção local, seria uma medida de investimento. Além disso, seria possível alegar que ele é incompatível ao Acordo TRIMS por priorizar produtos domésticos em detrimento de produtos importados. Com efeito, é exatamente esse tipo de argumentação que está sendo levada a cabo pela União Europeia (UE) contra o Brasil no contencioso *Brazil — Certain Measures Concerning Taxation and Charges*. De acordo com a UE,

PPBs aim at maximising domestic added value through “intensification” of the productive chain, while also increasingly requiring that components incorporated into the final product be, in all or in part, also produced in Brazil (including in accordance with their respective PPBs).⁵⁶

A discussão torna-se mais complexa para o Brasil quando o PPB, para além de prever etapas de produção na ZFM, estabelece para a empresa uma obrigação de aquisição de componentes ou insumos domésticos produzidos fora da ZFM. Isso porque a lista ilustrativa do TRIMS claramente proíbe medidas que condicionem uma vantagem à

compra ou o uso, por uma empresa, de produtos de origem nacional ou de qualquer fonte doméstica,

52 ARAÚJO, Leandro Rocha. O caso “Energia Renovável” na OMC: um precedente sobre os limites para a adoção de políticas públicas. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Coord.). *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. p. 459.

53 Para fins deste artigo, utiliza-se o termo “painel” como tradução livre do termo “panel” em inglês, conforme mencionado na versão em inglês do Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Soluções de Controvérsias. Note-se, todavia, que a versão oficial em português utiliza o termo “grupo especial”.

54 “We note that the use of the broad term ‘investment measures’ indicates that the TRIMS Agreement is not limited to measures taken specifically in regard to foreign investment. [N]othing in the TRIMS Agreement suggests that the nationality of the ownership of enterprises subject to a particular measure is an element in deciding whether that measure is covered by the Agreement. We therefore find without textual support in the TRIMS Agreement the argument that since the TRIMS Agreement is basically designed to govern and provide a level playing field for foreign investment, measures relating to internal taxes or subsidies cannot be construed to be a trade-related investment measure. We recall in this context that internal tax advantages or subsidies are only one of many types of advantages which may be tied to a local content requirement which is a principal focus of the TRIMS Agreement. The TRIMS Agreement is not concerned with subsidies and internal taxes as such but rather with local content requirements, compliance with which may be encouraged through providing any type of advantage. Nor, in any case, do we see why an internal measure would necessarily not govern the treatment of foreign investment” WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatório do Painel*, Indonésia: Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54/R. Geneva: WTO, 1998.

55 “On the basis of our reading of these measures applied by Indonesia under the 1993 and the 1996 car programmes, which have investment objectives and investment features and which refer to investment programmes, we find that these measures are aimed at encouraging the development of a local manufacturing capability for finished motor vehicles and parts and components in Indonesia. Inherent to this objective is that these measures necessarily have a significant impact on investment in these sectors. For this reason, we consider that these measures fall within any reasonable interpretation of the term ‘investment measures’. We do not intend to provide an overall definition of what constitutes an investment measure. We emphasize that our characterization of the measures as ‘investment measures’ is based on an examination of the manner in which the measures at issue in this case relate to investment. There may be other measures which qualify as investment measures within the meaning of the TRIMS Agreement because they relate to investment in a different manner” WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatório do Painel*, Indonésia: Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54/R. Geneva: WTO, 1998.

56 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Pedido de estabelecimento de painel pela União Europeia, Brasil: Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/5. nov. 2014.

quer especificado em termos de produtos específicos, quer em termos de uma proporção do volume ou valor de sua produção local.

Nesse caso, importante atentar para a brecha legal indicada no caso *Canada – Renewable Energy*. Ao analisar se a exceção prevista no art. III:8(a) aplicável para compras governamentais também valia para o TRIMS, o Painel entendeu que uma vez que o Acordo TRIMS fazia referência ao artigo III do GATT, também incluía o art. III:8.⁵⁷ Com isso, reconheceu-se

importante espaço para a formulação de políticas públicas eventualmente discriminatórias executadas por meio de compras governamentais, desde que os requisitos do art. III:8(a) do GATT 1994 fossem observados.⁵⁸

O Órgão de Apelação (OA), por sua vez, reconheceu que as exceções do GATT aplicam-se ao Acordo TRIMS:

[...] There is little, if any, indication that the provisions of the TRIMs Agreement were intended to override rights recognized in the GATT, such as the right provided in Article III:8(a). On the contrary, several provisions of the TRIMs Agreement – particularly the initial clause of Article 2.1, and Articles 3 and 4 – would seem to reflect reiterative attempts to safeguard rights recognized in the GATT, rather than override them.⁵⁹

Ao entender que os dispositivos do TRIMS não têm o propósito de suplantar as obrigações do GATT, mas sim de salvaguardar os direitos reconhecidos no âmbito deste Acordo, o OA confirmou uma brecha relevante para aplicação das exceções ao GATT para justificar medidas discriminatórias que violem o artigo III do GATT e, conseqüentemente, o TRIMS. A propósito, o art. 3º do TRIMS estabelece que “todas as exceções sob o GATT de 1994 serão aplicáveis, conforme apropriado, aos dispositivos deste Acordo”.

Por exceções, entende-se aqui não apenas as exceções gerais ao GATT (art. XX) relacionada à proteção

da moralidade pública, da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais, dentre outros, como também às exceções de segurança (art. XXI), de emergência econômica (art. XIX), de balança de pagamentos (arts. XII e XVIII:B), de proteção à indústria infante (art. XVIII), do sistema geral de preferências (“enabling clause”) e sobretudo - o que se quer explorar na próxima seção deste artigo – a exceção de integração regional (art. XXIV).

Dessa maneira, políticas de conteúdo local, e no caso específico estudado, o PPB, poderiam ser defensáveis, alegando-se uma das justificativas relativas às essas exceções.

6.2.2. PPB vs. Constituição Federal

Ademais, do ponto de vista do direito interno, mais especificamente, da Constituição Federal, políticas de conteúdo local, e mais especificamente, os PPBs devem observar as disposições constitucionais. Nesse sentido, devem ser orientadas pelo objetivo de promoção do desenvolvimento nacional⁶⁰ e/ou redução das desigualdades regionais, nos termos do art. 3º, c/c art. 170, VII, c/c art. 174, caput e §1º, da Constituição Federal.

Assim, antes de implementadas, deve ser feito um juízo de necessidade e adequação a fim de analisar se de fato estão contribuindo para a promoção de atividades relevantes para o país, capazes de irradiar efeitos benéficos à economia como um todo. Conforme bem apontado por Silva,

as políticas de incentivo devem atenção aos motivos que as determinam: se elas visam fazer frente a um fator conjuntural, devem restar vigentes apenas enquanto subsistentes as causas que as legitimam, sob pena de que outros setores ou atividades realmente demandantes de incentivos deixem de ser fomentadas.⁶¹

57 WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatório do Painel, Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector and Canada: Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/R and WT/DS426/R. Geneva: WTO, 2012.

58 ARAÚJO, Leandro Rocha. O caso “Energia Renovável” na OMC: um precedente sobre os limites para a adoção de políticas públicas. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Coord.). *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. p. 467.

59 WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatórios do Órgão de Apelação, Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector and Canada: Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/AB/R and WT/DS426/AB/R. Geneva: WTO, 2013.

60 O reconhecimento do direito ao desenvolvimento nacional “tem por consequência o dever do Estado em intervir na esfera privada, por meio de incentivo, fomento e condução do desenvolvimento, principalmente nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas que tenham por finalidade a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais”. NASCIMENTO, André Jansen do. *Contratações públicas no âmbito da OMC: a política legislativa brasileira à luz do direito ao desenvolvimento*. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 191-209. p. 198.

61 SILVA, Danilo Tavares da. *Política industrial e desenvolvimento regional: o fomento estatal dos arranjos produtivos locais*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 62.

No caso das políticas de conteúdo local, é necessário avaliar, por exemplo, que tipo de indústria se está incentivando, qual a extensão da indústria sobre a economia do ponto de vista de geração e redistribuição de renda, geração de empregos, disseminação de tecnologia; a proporção dos efeitos do incentivo do ponto de vista econômico e social; qual a estrutura de mercado e a viabilidade do incentivo neste contexto, dentre outros fatores.

Conforme disposto no art. 6º da Portaria Interministerial MDIC/MCT nº. 170/2010, que regulamenta o processo do PPB, em análise prévia de um projeto de PPB, deverão ser observados os seguintes critérios básicos:

- Busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;
- Agregação de valor nacional à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente, gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;
- Contribuição para o atingimento das macro-metas contidas na Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP e em futuras políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; e
- Incremento de oferta de emprego na região envolvida.

Ao menos com relação aos PPBs mencionados acima (filme de BOPP e pré-forma de resina PET), esses fatores parecem não ter sido analisados com rigor. A decisão de adoção do PPB parece ter sido o resultado de barganha política somada à falta de informações técnicas para embasamento do processo. Tampouco foi realizado o monitoramento desses dados ao longo do PPB, isto é, após sua implantação. Esse tipo de postura põe em cheque a própria constitucionalidade dos PPBs, haja vista seu descolamento com relação aos objetivos de redução das desigualdades regionais e de promoção do desenvolvimento.

Ademais, em sendo a política de conteúdo local uma intervenção na livre iniciativa dos particulares, deve ser dotada de razoabilidade e proporcionalidade de maneira a não resultar em um efeito líquido negativo para a sociedade. Nesse ponto, é muito importante que sejam institucionalizados mecanismos para avaliação dos efeitos reais dessas políticas sobre o mercado a fim de avaliar se elas são eficazes e se devem ser mantidas. A título ilustrativo, medidas que privilegiem apenas a determinados agentes econômicos, tenham efeitos de concentração de renda, não promovam o desenvolvimento tecnológico e a competitividade da indústria nacional no longo prazo não devem ser estimuladas no contexto de um programa de conteúdo local.

Essas condicionantes à política industrial refletidas na Constituição Federal são fundamentais para a adequada justificação da medida também no cenário internacional. Uma vez demonstrada que determinada política tem objetivos e efeitos voltados para o desenvolvimento nacional e para redução de desigualdades regionais ou sociais de um país, é mais palatável sua defesa enquanto uma restrição justificada em não arbitrária ao comércio internacional.

Internamente, todavia, há uma grande crítica à política de incentivos fiscais na ZFM. A região depende profundamente da manutenção indefinida desses incentivos.⁶² Há, nessa linha, uma ideia de que a ZFM não

62 “A discussão recente em torno de estímulos fiscais a setores específicos tem sido um dos desafios ao funcionamento da ZFM e colocado o PIM [Polo Industrial de Manaus] em evidência por conta de perdas ante outras localidades brasileiras em termos de diferenciais tributários que lhe conferem ou conferiam vantagem. Frente a tais circunstâncias as lideranças políticas regionais buscam prorrogar sua vigência para uma quase perenização e, ao mesmo tempo, estender sua base territorial, na suposição de que mais tempo e mais espaço blindarão a ZFM contra os dramáticos desafios que os cenários novos trazem para sua atual lógica de funcionamento. A história desses 45 anos de existência da ZFM atesta, de forma veemente, que apenas a ampliação de sua base territorial e de sua vigência não são condições para sua continuidade exitosa. Nos dias presentes, mesmo estando previstos constitucionalmente, seus incentivos não gozam de plena efetividade, pois ficam a mercê de decretos, resoluções, portarias e outros instrumentos infraconstitucionais, com particular destaque para os encaminhamentos dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) em âmbito ministerial. [...]. Ademais, uma série de outros entraves, particularmente logísticos e de burocracia institucional, bem como, a fragilização do ente que a gerencia – a SUFRAMA, que tem enfrentado uma miríade de dificuldades, incluindo o contingenciamento dos recursos gerados pela sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA) – são outros tantos fatores a indicar que somente prorrogar e ampliar pouco aclarará o horizonte da ZFM”. MACHADO, José Alberto da Costa; SÁ, Mauro Thury de Vieira. *Pólo Industrial de Manaus: suas transformações e seus*

atingiu os objetivos de desenvolvimento regional originalmente previstos.⁶³ Muito embora Manaus tenha experimentado o desenvolvimento e diversificação de sua produção, os efeitos desse desenvolvimento parecem não ter ultrapassado a própria ZFM. Isso se dá sobretudo porque a produção da ZFM é voltada primordialmente para o mercado Centro-Sul,⁶⁴ não tendo desenvolvido vínculos socioeconômicos com a economia da região Amazônica ou o Norte do país como um todo.⁶⁵

De acordo com Bercovici:

Os investimentos trazidos pelos incentivos da ZFM concentraram-se nas redondezas de Manaus, não se propagaram pelo restante da Amazônia Ocidental, seja pela infraestrutura inadequada ou pelas dificuldades de acesso e comunicação. Desta maneira, a ZFM revelou-se muito mais uma política de desenvolvimento urbano de Manaus do que uma política de desenvolvimento regional para a Amazônia Ocidental: as indústrias da ZFM têm tantas vantagens fiscais que inviabilizaram o surgimento ou o bom desenvolvimento de outras indústrias na Amazônia. Além disso, a maior parte das indústrias instaladas na ZFM não tem qualquer ligação com a estrutura socioeconômica da região. Toda a sua produção é voltada para o Centro-Sul, sem criar efeitos de encadeamento com setores econômicos regionais.⁶⁶

No entanto, o sucesso de uma zona especial de desenvolvimento, como é o caso da ZFM, está intimamen-

êxitos na agregação de valor regional, no período 1996-2009. 2012. p.9. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/15_Polo_Industrial_de_Manus.pdf>.

63 Miranda indica impactos negativos oriundos do modelo da ZFM, quais sejam: i) impacto insatisfatório e alcance restrito para os trabalhadores; ii) benefício para os produtores e empresas sediadas no Exterior; iii) transferências de recursos de Estados e Municípios brasileiros para as empresas da ZFM; e iv) esvaziamento do Interior do Amazonas. A esse respeito o autor afirma que “a renúncia fiscal feita em favor das empresas sediadas na ZFM tem como contrapartida uma menor arrecadação pública, da qual decorre menor capacidade da administração pública do Estado do Amazonas e de seus municípios para atender às demandas sociais, principalmente quanto à educação e saúde [...]”. MIRANDA, Ricardo N. de. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Textos para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, n. 126. 2013. p. 22.

64 Miranda sugere que a atividade da ZFM seria focada na montagem de peças e componentes importados de empresas estrangeiras, ou seja, de baixo valor agregado. Uma vez montados, os produtos seriam enviados para São Paulo, onde se localizam os escritórios de design, comercialização, marketing e distribuição comercial. MIRANDA, Ricardo N. de. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2013. p. 4-5

65 Nesse sentido, MIRANDA, Ricardo N. de. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2013. p. 4-5

66 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 135.

te ligada ao fato de ela conseguir superar gargalos econômicos, de infraestrutura, etc. e se integrar à economia nacional, promovendo o desenvolvimento não apenas da região, mas do país como um todo, seja pelo aspecto da competitividade de sua indústria, seja pelo aspecto de disseminação tecnológica e desenvolvimento.⁶⁷ Dessa maneira, uma política industrial que não tenha por propósito e efeito o atingimento desses objetivos estarão na contramão da Constituição Federal. Promoção de políticas públicas de transformação das estruturas socioeconômicas deve ter como fim a promoção do desenvolvimento equilibrado, buscando-se o desenvolvimento nacional e a redução das disparidades regionais. Qualquer outro objetivo ou efeito poderá dar origem a um questionamento legítimo de sua constitucionalidade.

6.3. Política de PPB e proposição para maior integração da América Latina

Conforme mencionado acima, uma das exceções que poderiam ser alegadas para justificar políticas de conteúdo local é justamente a questão da integração regional. Dentre as exceções ao descumprimento das normas do GATT chanceladas pela OMC está a contida no art. XXIV do GATT 1994, relacionadas justamente à integração regional, ou seja, à existência de uniões aduaneiras ou áreas de livre comércio. Dessa maneira, esta pode ser uma justificativa para afastar a aplicação das normas do GATT e, conseqüentemente, do Acordo TRIMS às políticas de conteúdo local que sejam desenhadas no contexto de acordos de integração regional. Conforme dito acima, a depender de como é desenhada e implementada, a política de conteúdo local pode ser um instrumento importante para o desenvolvimento. Trazê-la para o contexto de uma política regional sul-americana é uma forma que os países dessa região têm de não abrir mão de seu direito ao desenvolvimento frente a determinadas restrições de tratados multilaterais, como é o caso dos acordos da OMC.

Dentro da visão liberal da OMC, acordos regionais são positivos para a integração econômica e para a liberalização do comércio ainda que envolvam apenas alguns membros.⁶⁸ Dessa maneira, atendidas determi-

67 FAROLE, Thomas et al. *Special economic zones: What have we learned?* World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, 2011. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP64.pdf>>.

68 BOSSCHE, Peter Van Den; ZDOUC, Werner. *The Law and*

nadas condições, uniões aduaneiras e áreas de livre comércio podem ser justificativas de medidas que sejam inconsistentes com o GATT.

No caso de uniões aduaneiras, o GATT exige a satisfação de dois requisitos: (i) um interno, relacionado à eliminação de taxas e outras regras restritivas ao comércio com relação a substancialmente todo o comércio de produtos originados neste território; e (ii) outro externo, relativo à aplicação, pelos membros da união aduaneira, de substancialmente as mesmas taxas e outras regras restritivas ao comércio com relação a países não integrantes da união. No caso das áreas de livre comércio apenas o requisito (i) é necessário.

Além disso, o GATT também garante um tratamento diferenciado e mais benéfico às relações comerciais entre países contíguos ao estabelecer no art. XXIV.3(a) que o GATT não será interpretado de forma a impedir “vantagens concedidas por qualquer parte contratante a países adjacentes para facilitar o tráfego fronteiriço”.

Dessa maneira, o Brasil poderia tirar melhor proveito dessas exceções, reformulando suas políticas de conteúdo local e, mais especificamente, os PPBs na ZFM, para torná-los uma política industrial em prol da integração regional. Os acordos regionais estimulam e são estimulados pela cadeia global de valores. Dessa maneira, “em um mundo onde a produção é desterritorializada de forma crescente, bens e serviços dependem de uma cooperação estreita de agentes econômicos localizados em diferentes países.”⁶⁹ Tem-se, nesse sentido, uma oportunidade de se aumentar os fluxos comerciais entre o Brasil e os países latino-americanos, em especial, aqueles que teriam mais facilidade de acesso ao mercado da ZFM (e.g. Peru, Colômbia, Venezuela, Guianas, Suriname, Bolívia) na medida em que se vincule os PPBs à aquisição de insumos destes países.

Trata-se de um verdadeiro projeto de integração da Amazônia, de repensá-la como uma região transnacional e sul-americana,⁷⁰ que realiza uma política industrial

Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials. 3. ed. Cambridge University Press, 2013.

69 AMARAL JUNIOR, Alberto. Is Trade Governance Changing? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 370-382, 2015. p. 380. O autor ainda ressalta que a descentralização da governança do comércio global via acordos preferenciais de comércio e mega-acordos é uma tendência atual, embora a OMC se mantenha como guardiã maior das regras de liberalização comercial.

70 Vide, nesse sentido: BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

integrada que visa a gerar retornos positivos para todos os países desse eixo. Trata-se de uma estratégia de fortalecimento comercial, econômico e social da América do Sul, de aproveitamento da biodiversidade e do potencial fluvial da região, e do estímulo à produção de produtos sul-americanos que possam concorrer no cenário internacional.

Também há uma oportunidade de reduzir a dependência da ZFM com relação ao Centro-Sul do Brasil por meio da diversificação dos mercados, o que pode, inclusive, levar à sua expansão. É necessário, todavia, identificar as áreas, onde a adoção desse tipo de política seja benéfica, não onere os setores produtivos e, de fato, promova vínculos que beneficiem a região do ponto de vista econômico e social.

Nesse contexto, é fundamental que esforços políticos sejam realizados para (i) identificar o melhor arranjo produtivo, identificando as regiões que melhor possam desempenhar cada operação da cadeia de valor, e também, (ii) para propiciar as condições mais adequadas seja do ponto de vista comercial, seja sob a perspectiva regulatória; e (iii) para estimular o desenvolvimento tecnológico e a competitividade da indústria.

Naturalmente, esse tipo de medida também exige que seja garantida uma estrutura de acesso que propicie a consolidação de cadeias produtivas regionais e do comércio intra-indústria. Trata-se de institucionalizar uma verdadeira estratégia regional de investimento ao contrário de uma estratégia focada apenas em preferências tarifárias. Isso implica projetos de integração física, por meio de infraestrutura de transportes, desenvolvimento e ampliação de mecanismos de financiamento, aumento dos mecanismos de facilitação do comércio, cooperação técnica nas áreas de capacitação empresarial e tecnológica, dentre outras.⁷¹

A região amazônica, no entanto, como um todo sofre com inúmeros gargalos em sua infraestrutura que oneram o escoamento de produtos da região. A título ilustrativo, a infraestrutura portuária e a rodoviária são precárias, faltam linhas de crédito para o transporte hidroviário.⁷² Há, ainda, questões relevantes que envol-

71 PEREIRA, Lia Valls. Os acordos Sul-Sul firmados pelo Mercosul: uma avaliação sob a ótica brasileira. In: VEIGA, Pedro da Motta (Coord.). *Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias*. São Paulo: Singular, 2007.

72 Conforme conclusões do II Encontro da Indústria Naval no Amazonas, Manaus, 2015. Vide também ANTUNES, Antonio Cerqueira et al. *Infraestrutura na América do Sul: Situação atual*,

vem o fornecimento de energia, a infraestrutura de telecomunicações entre os países que estão localizados no eixo amazônico (i.e. Brasil, Peru, Equador e Colômbia) e, ainda, segurança.⁷³ Neste contexto, vale ressaltar que, dentre as diretrizes do Plano Nacional de Exportações (2015-2018), constam (i) o aprofundamento da integração comercial no Mercosul, o aperfeiçoamento dos instrumentos comuns de política comercial e a remoção de barreiras ao comércio; (ii) o fortalecimento das relações comerciais com parceiros prioritários, aproveitando-se, no caso de parceiros latino-americanos, o diálogo no âmbito das comissões de monitoramento do comércio e das comissões administradoras dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs); e (iii) a conclusão e a ampliação das negociações do modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), com foco inicial na América Latina, na África e no Oriente Médio. Também há projetos para aumento da acessibilidade da ZFM. Nesse contexto, Manaus foi incluída na segunda etapa do Programa de Investimen-

necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil. Brasil: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

73 “Os centros de geração e distribuição dos sistemas elétricos dos países do Eixo estão muito longe da região amazônica, o que dificulta sua integração física. No caso brasileiro, os sistemas mais robustos de transmissão de energia elétrica se encontram na região sudeste e sul do país. O potencial hidroelétrico do rio Madeira, águas acima do Porto Velho, sua eventual interconexão com a região e com o resto do sistema elétrico brasileiro, surge como uma parte de solução a médio prazo. As cidades amazônicas dos quatro países amazônicos estão muito distantes entre si e são abastecidas por sistemas isolados de geração de eletricidade, com a única exceção de Pulcalpa. Normalmente o abastecimento é feito por pequenos grupos geradores. É possível, no futuro, resolver tal problema pelo aproveitamento de pequenas hidrelétricas, pela energia fotovoltaica, e da energia proveniente da utilização de biomassa e de biodiesel - esse último obtido pela mistura do diesel com óleo vegetal da região. Os sistemas atuais de telecomunicações utilizam satélites ou cabos submarinos internacionais via Caribe, mas os fluxos de telefonemas, bem como outros circuitos dedicados à transmissão de dados, não são suficientes. Os sistemas de fibra óptica não alcançam a região amazônica, onde se opera com sistemas de comunicação por satélite complementados por enlaces de microondas em áreas de transição da selva para outro ecossistema (caso de Porto Velho, oriente do Equador e sul da Colômbia, por exemplo). Visto como sistema de transporte multimodal, o Eixo necessitará construir ou melhorar acessos terrestres e contar com serviços de segurança nas rotas. Hoje as travessias das serras, dos rios e das zonas desabitadas são feitas com muitas incerteza de tráfego, aumentando o custo do transporte. Tal sistema de transporte multimodal que se deseja estabelecer no futuro conta com enormes dificuldades pelo número de obstáculos e pelas distâncias a vencer”. ANTÚNES, Antonio Cerqueira et al. *Infraestrutura na América do Sul: Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasil: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

to em Logística (PIL) para obter ajuda para alavancar a economia com benefício à ZFM. Na capital amazônica, um porto no Distrito Industrial será objeto de arrendamento por meio de licitação por outorga e oito Terminais de Uso Privado (TUPs) estão em processo de autorização pela Secretaria de Portos. O governo de Amazonas busca, ainda, em uma próxima etapa, incluir outras questões logísticas do Amazonas como a duplicação de rodovias e construção de portos.⁷⁴

Deve-se também mencionar a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), anunciada em setembro de 2000, durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul. A iniciativa tem por objetivo estimular o desenvolvimento dos países sul-americanos, por meio da superação dos entraves econômicos à integração econômica. Dessa maneira, a IIRSA identificou uma carteira de projetos de integração física em torno de corredores logísticos. Em 2011, a IIRSA foi absorvida pelo IIRSA pelo Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), da União de Nações Sul-americanas (Unasul), o que deu um caráter mais institucional à iniciativa, que agora trabalha com projetos prioritários, definidos a partir do consenso entre os países.⁷⁵ Diante disso, é importante que o Brasil repense em estratégias que efetivamente promovam o aprofundamento da integração comercial seja com países do Mercosul, seja com outros países latino-americanos, em especial, aqueles com que faça fronteira.

A elaboração de PPBs que estabeleçam regras de conteúdo regional (em oposição a regras de conteúdo nacional apenas) seria uma solução interessante na medida em que fortaleceria a integração do país com parceiros latino-americanos ao mesmo tempo em que mitigaria (embora não eliminasse) riscos de questionamento da política no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio.

Note que esse tipo de medida já foi adotado no PPB para pneumáticos para bicicletas, motocicletas e moto-

74 PORTAL DA AMAZÔNIA. *Zona Franca de Manaus é incluída na 2 etapa do Programa de Investimento em Logística*. Disponível em: <<http://portalamazonia.com/noticias-detalhe/economia/zona-franca-de-manau-e-incluida-na-2a-etapa-do-programa-de-investimento-em-logistica/?cHash=8457337892d8828488bca4856f6f440b>>.

75 COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. *Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, set./dez. 2014. Os autores, após minucioso estudo, concluem pela insatisfatoriedade dos resultados promovidos pela iniciativa.

netas industrializados na ZFM. Dentre as etapas obrigatórias do PPB está a fabricação de borracha natural e borracha sintética, a qual, no entanto, poderá ser terceirizada em outras regiões do País e também nos demais Países membros do Mercosul, atendendo às Regras de Origem previstas no Decreto nº. 2.874/1998.⁷⁶

Esse tipo de sistemática poderia ser utilizada para incentivar o comércio com outros países fronteiriços que participem ou não do Mercosul.

Naturalmente, como ressaltado, esse tipo de proposição depende de uma série de estudos adicionais que analisem desde a viabilidade política até a econômica do projeto. No entanto, trata-se de um ponto a se pensar sobretudo no contexto do debate de maior integração dos países latino-americanos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se verificou, o Brasil defende a flexibilização das regras do Acordo TRIMS para que medidas de investimentos, incluindo regras de conteúdo local, sejam permitidas no âmbito da OMC. A principal justificativa é que essas regras são de fundamental importância para o processo de desenvolvimento sobretudo dos países emergentes.

No entanto, ao se analisar a política brasileira de conteúdo local, mais especificamente, casos atrelados à política de PPBs da ZFM, constata-se que há certo descompasso entre o discurso desenvolvimentista do Brasil nos fóruns internacionais e a política interna (ao menos no caso dos dois PPBs analisados). Com efeito, critica-se a ausência, por parte do governo brasileiro, de uma política pública bem planejada e racional, que efetivamente garanta bases sólidas para o desenvolvimento do país.

No caso específico dos PPBs, verifica-se a ausência de uma gestão organizada da informação para avaliação dos impactos da política pública. Institui-se a política, mas não se monitora os seus resultados. Ademais, foram mencionados alguns exemplos de PPBs (i.e. filme de BOPP e pré-forma de resina PET) nos quais se observa uma descoordenação de políticas públicas e um eventual desvio de finalidade do mecanismo. Ao invés de se garantir o desenvolvimento, privilegiam-se deter-

minados agentes econômicos em detrimento da sociedade como um todo. Ademais, de modo geral, critica-se a própria política de incentivos fiscais da ZFM, que tem sido sujeita a sucessivas prorrogações. Em resumo, há uma percepção, por parte de certos autores, de que essa política não promoveu o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, tendo beneficiado apenas Manaus em si. Os incentivos fiscais da ZFM impediram a consolidação de indústrias em outras localidades do Amazonas e a grande dependência da ZFM com relação aos mercados do Centro-Sul brasileiro não permitiu um maior encaqueamento das áreas e setores com a estrutura socioeconômica em que se insere. Dessa forma, não se desenvolveu um mercado verdadeiramente regional e problemas socioeconômicos remanescem.

A Constituição Federal, no entanto, determina, nos termos do art. 3º, c/c art. 170, VII, c/c art. 174, caput e §1º, que o governo promova políticas públicas que visem ao desenvolvimento equilibrado do país e a redução de disparidades regionais. Trata-se de verdadeiro mandamento que estabelece uma vinculação negativa dos poderes públicos. Os atos que contrariem essas determinações deverão ou ser eliminados ou readequados.

Diante desse contexto e da necessidade de readequação da política de PPB, refletiu-se sobre quais seriam seus contornos de modo que pudesse cumprir os objetivos constitucionais ao mesmo tempo em que pudesse ser justificada internacionalmente no âmbito da OMC.

Ao estudar o TRIMS, concluiu-se, à luz de seus dispositivos e também da análise da jurisprudência da OMC, que as exceções que se aplicam ao GATT também devem se aplicar àquele Acordo. Nesse sentido, dentre outros contextos, seria possível adotar políticas de conteúdo local no âmbito de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e comércio transfronteiriço.

Diante desse cenário, propôs-se, dentre soluções para melhor readequação da política de PPB, que ela fosse inserida num plano de desenvolvimento e integração regionais. Sob esta perspectiva, em tese, sequer o Acordo TRIMS necessitaria ser modificado para que o Brasil se mantivesse em cumprimento a esse Acordo.⁷⁷ Especialmente no caso da ZFM, a ideia seria intensificar a integração com países latino-americanos, em especial, aqueles que tenham mais facilidade de acesso àque-

⁷⁷ Note-se, todavia, que, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, a flexibilização do Acordo TRIMS continua a ser desejável.

área (e.g. Peru, Colômbia, Venezuela, Guianas, Suriname, Bolívia).

Sob este plano, buscar-se-ia maior integração regional, não apenas sob o aspecto de preferência tarifária, mas sobretudo por meio de projetos de integração física (i.e. infraestrutura de transportes), desenvolvimento e ampliação de mecanismos de financiamento, aumento dos mecanismos de facilitação do comércio, cooperação técnica nas áreas de capacitação empresarial e tecnológica, dentre outras. A ideia, portanto, seria promover políticas de conteúdo local que efetivamente contribuam para o desenvolvimento, promovendo vínculos que beneficiem países da América Latina do ponto de vista econômico e social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL JUNIOR, Alberto. Is Trade Governance Changing? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 370-382, 2015.
- ANTÚNES, Antonio Cerqueira et al. *Infraestrutura na América do Sul: Situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasil: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.
- ARAÚJO JUNIOR, José Tavares de. PPB como instrumento de política industrial: uma avaliação preliminar. *RBCE*, n. 119, abr./jun. 2014.
- ARAÚJO, Leandro Rocha. O caso “Energia Renovável” na OMC: um precedente sobre os limites para a adoção de políticas públicas. In: BENJAMIN, Daniela Arruda (Coord.). *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.
- BALASUBRAMANYAM, Vudayagiri. Host country FDI policies and development objectives. In: *UNCTAD: The development dimension of FDI: policy and rule-making perspectives*. Geneva: UNCTAD, 2003.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BOSSCHE, Peter Van Den; ZDOUC, Werner. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. 3.ed. Cambridge University Press, 2013.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Guia para a Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal*. 2001. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/notas_imprensa/2000-1/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-economica-horizontal-2000>.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Nota Técnica n. 47/2005 referente ao PPB de resina PET (Proposta n. 025/05)*. Brasília: SEAE, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo n. 52001.001092/2-14-42 relativo à alteração da Portaria Interministerial MDIC/MCT n. 15/2006*. Brasília: SDP, 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Processo SDP/MDIC n. 52001.000402/2013-21 relativo ao estabelecimento de PPB para filme de BOPP*. Brasília: SDP, 2013.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. *MS 11.862/DF (2006/0106365-2)*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 22 de abril de 2009. p. 47. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6029445/mandado-de-seguranca-ms-11863-df-2006-0106365-2/relatorio-e-voto-12157822>>.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer TC 013.747/2013-4 referente à auditoria sobre o funcionamento da Lei de Informática*. 2013. Disponível em: <www.creativante.com.br/download/TCUincentivosinformatica.doc>.
- BRIANEZI, Thaís. *O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização tecnológica*. 2013. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- BUNN, Isabella D. *The right to development and international economic law: legal and moral dimensions*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2012.

- CELLI JUNIOR, Umberto. Os Acordos de Serviços (GATS) e de Investimentos (TRIMS) na OMC: espaço para políticas de desenvolvimento. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, p. 03-20, 2007.
- COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 18, set./dez. 2014.
- DAIBERT, Leticia de Souza; PERES, Ana Luísa Soares. Governança global e a Organização Mundial do Comércio: desafios impostos pelo novo mandato de desenvolvimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014, p. 217-238.
- DE MAN, Philip; WOUTERS, Jan. *Improving the Framework of Negotiations on International Investment Agreements*. 2012. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=2274811> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2274811>>.
- FAROLE, Thomas et al. *Special economic zones: What have we learned?* World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, 2011. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INT-PREMNET/Resources/EP64.pdf>>.
- GEREFFI, Gary. Global Value Chain Perspective on Industrial Policy and Development in Emerging Markets. *A. Duke J. Comp. & Int'l L.*, v. 24, p. 433, 2013.
- KUMAR, Nagesh. *Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment*. London: Zed Press, Putting Development First, 2005.
- LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinicius; SARMENTO, Viviane. *Os incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus: uma avaliação (relatório final)*. Brasília: IPEA, 1995.
- MACHADO, José Alberto da Costa; SÁ, Mauro Thury de Vieira. *Pólo Industrial de Manaus: suas transformações e seus êxitos na agregação de valor regional, no período 1996-2009*. 2012. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/15_Polo_Industrial_de_Manus.pdf>.
- MASHAYEKHI, Mina. *Trade-related investment measures*. In: *UNCTAD Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Geneva: UNCTAD, 2000.
- MIRANDA, Ricardo N. de. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2013.
- NASCIMENTO, André Jansen do. Contratações públicas no âmbito da OMC: a política legislativa brasileira à luz do direito ao desenvolvimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 191-209.
- NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *The Mandated Review of the TRIMs Agreement: Paragraph 12(b) of the Doha Ministerial Declaration: Implementation-related issues and concerns (tíret 40): communication from Brazil and India*. Council for Trade in Goods and Committee on Trade-Related Investment Measures. G/C/W/428. Geneva: WTO, 2002.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Pedido de estabelecimento de painel pelo Japão, Brasil: Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS497/1. Geneva: WTO, 2015.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Pedido de estabelecimento de painel pela União Europeia, Brasil: Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/5. Geneva: WTO, 2014.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatórios do Órgão de Apelação, Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector and Canada: Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/AB/R and WT/DS426/AB/R. Geneva: WTO, 2013.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatório do Painel, Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector and Canada: Measures Relating to the Feed-in Tariff Program*, WT/DS412/R and WT/DS426/R. Geneva: WTO, 2012.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Relatório do Painel, Indonesia: Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, WT/DS54/R. Geneva: WTO, 1998.
- PEREIRA, Lia Valls. Os acordos Sul-Sul firmados pelo Mercosul: uma avaliação sob a ótica brasileira. In: VEIGA, Pedro da Motta (Coord.). *Comércio e Política Comercial no Brasil: desempenho, interesses e estratégias*. São Paulo: Singular, 2007.
- PORTAL DA AMAZÔNIA. *Zona Franca de Manaus é incluída na 2 etapa do Programa de Investimento em Logística*.

Disponível em: <<http://portalamazonia.com/noticias-detalle/economia/zona-franca-de-manaus-e-incluida-na-2a-etapa-do-programa-de-investimento-em-logistica/?cHash=8457337892d8828488bca4856f6f440b>>.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o Capitalismo no Brasil. *Estudos Avançados*, Brasília, v. 19, n. 54, ago. 2005.

SILVA, Danilo Tavares da. *Política industrial e desenvolvimento regional: o fomento estatal dos arranjos produtivos locais*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TEIXEIRA, Louisiana Cavalcanti. *A Zona Franca de Manaus: evolução e resultados*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

VELOSO, Francisco. *Local Content Requirements and Industrial Development Economic Analysis and Cost Modeling of the Automotive Supply Chain*. 2001. Tese. (Doutorado). Massachusetts Institute of Technology, 2001.

WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of international political economy*, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.