

Universidade Federal do ABC

**Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia,
Desenvolvimento e Sustentabilidade**



NEEDDS

Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade

Textos para Discussão

**A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de
Petróleo & Gás 2003-2017**

Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte

São Paulo, fevereiro de 2018

Textos para Discussão é uma publicação do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS) da Universidade Federal do ABC.

Contato: needds@ufabc.edu.br

ISSN: 2525-4405

Edição 01/2018

Comitê editorial: Arilson da Silva Favareto, Cristina Fróes de Borja Reis, Fernanda Graziella Cardoso, Giorgio Romano Schutte, Klaus Frey, Thiago Fonseca Morello Ramalho da Silva.

Edição: 001/2018 Autor: Giorgio Romano Schutte

Índice

Resumo.....	5
1. Introdução.....	6
2. Neodesenvolvimentismo.....	7
3. Requerimentos de Conteúdo Local- contextualização.....	11
4. O Conteúdo Local no Governo Lula.....	17
5. Pré-Sal.....	22
6. Especificidades da realidade brasileira.....	27
7. Debate e crise 2014-2016.....	31
8. O governo Temer e o desmonte 2016-2017.....	39
9. Indústria naval de ressurgimento à crise.....	46
10. Considerações finais.....	57
Bibliografia.....	61
Anexo 1- Principais entidades, agências e fundos envolvidos na política de conteúdo local da cadeia de Petróleo e Gás no Brasil.....	65

Tabelas

Tabela 1 - Limites mínimos e máximos por áreas na 7ª Rodada de Licitações para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.....	19
Tabela 2 - Médias de CL nas Rodada de Licitações para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural entre 1999 e 2015.....	20
Tabela 3 - Índices de encadeamento do setor de Petróleo e Gás na economia brasileira (média período 2000-2009).....	29
Tabela 4 – Investimentos na indústria de P&G com relação ao total de investimentos industriais no país entre 2012 e 2016.....	31
Tabela 5 – Comparação índices de CL para exploração, desenvolvimento e produção no mar entre os governo Dilma e Temer.....	41
Tabela 6 – Comparação resultados das leilões de 1ª a 6ª e de 7ª a 13ª Rodada de Licitação.....	45
Tabela 7 - Média anual de repasses do Fundo de Marinha Mercantil (FMM) entre 2005 e 2015.....	48
Tabela 8 - Estaleiros de grande porte e sua carteira em 2014.....	49
Tabela 9 - Entregues a Transpetro do Promef entre 2011 e 2017.....	52
Tabela 10– Projeção das encomendas originais da Sete Brasil por estaleiro.....	55
Gráfico 1 - Evolução emprego direto na indústria naval 2000-2016.....	57

Resumo

Uma das marcas dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) foi a tentativa de promover, por meio de políticas industriais, um novo ciclo de investimentos, com particular ênfase para o setor de Petróleo e Gás (P&G). A descoberta de gigantescos reservatórios de petróleo em águas ultraprofundas nas províncias chamadas de pré-sal aconteceu exatamente nesse momento. O governo interrompeu as rodadas de licitações para estudar a melhor forma de aproveitar essas reservas, preocupado com o potencial para requalificar o parque industrial brasileiro, envolvendo setores de máquinas, equipamentos e construção naval, bem como setores de comércio e serviços relacionados. E conseguiu, no meio do ano eleitoral de 2010, aprovar a introdução de um marco regulatório específico para a exploração e produção de P&G na província do pré-sal, que expressava uma visão específica sobre estratégias de desenvolvimento. A palavra-chave para a utilização do pré-sal como alavanca para o desenvolvimento industrial era o *Conteúdo Local*¹ (CL).

Críticas começaram a ganhar cada vez mais força, sobretudo a partir do primeiro governo Dilma. A ampla utilização desse conceito seria um retrocesso, levando o Brasil de volta às políticas de substituição de importações da época nacional-desenvolvimentista, com produção mais cara, de menor qualidade e, no caso específico, com atrasos na exploração. Esse debate ganhou outra dimensão depois de outubro de 2014, quando a queda vertiginosa dos preços de petróleo coincidiu com a Operação Lava Jato e o início do processo de desestabilização do segundo governo Dilma. A partir de meados de 2016, já no governo Temer, houve, em tempo recorde, um desmonte das políticas industriais em torno do setor de P&G dos governos Lula e Dilma, respondendo inclusive aos pleitos abertos e ocultos dos oligopólios do setor petrolífero. O debate em torno do conteúdo local remete a discussões profundas sobre a relevância e as oportunidades de políticas industriais no século XXI e a estratégias para o desenvolvimento do país.

Palavras-chave: pré-sal; conteúdo local; política Industrial; indústria naval; governos Lula/Dilma; governo Temer

¹Nesse texto utilizamos exclusivamente o termo “Conteúdo Local” (CL), que tem como sinônimo “Índices de Nacionalização” ou “Conteúdo Nacional”.

1. Introdução

A campanha eleitoral de 2002 coincidiu com o processo de licitação da plataforma P-51 pela Petrobras, que seria instalada no campo Marlim Sul. Esse campo ficou com a Petrobras na Rodada Zero e não havia nenhuma obrigação contratual de Conteúdo Local (CL), o que implicaria exigir dos fornecedores do contrato compromissos mínimos de aquisição de equipamentos e serviços produzidos no Brasil. O candidato Lula resolveu transformar a licitação em um tema de campanha para mostrar a diferença entre suas propostas e as políticas adotadas na década de 1990 e se comprometeu a promover a nacionalização das compras da Petrobras. Diante disso e para não gerar mais tumulto do que já havia no mercado com a perspectiva de Lula ganhar as eleições, a Petrobras decidiu cancelar a licitação das plataformas P-51 e P-52, prevista para dezembro 2002. Em entrevista realizada em abril de 2014, com blogueiros, Lula lembrou que, na campanha de 2002, ele insistia que a Petrobras teria condições de comprar sondas e plataformas no Brasil e que anunciava uma grande batalha para aumentar o CL. O então presidente da Petrobras, Francisco Gros, respondeu em artigo publicado pelo jornal Gazeta Mercantil classificando a posição do candidato como “*demagogia*” e insistiu que não haveria mudanças nas estratégias da estatal com o novo governo². Já no governo Lula, a nova direção da Petrobras de fato introduziu modificações no edital original da P-51 para garantir maior participação da indústria nacional. Silva (2009) considerou que “*as licitações das plataformas semissubmersíveis P-51 e P-52 e do FPSO P-54 podem ser consideradas um divisor de águas na política de compras recente da estatal brasileira.*” A política de CL em torno da exploração e produção do petróleo passaria a ser um dos pilares da política industrial durante os governos do Lula e Dilma a partir de uma concepção neodesenvolvimentista. Logo, também foi um dos elementos fortemente criticados e objeto de alteração drástica a partir da entrada do presidente Temer.

² <https://www.youtube.com/watch?v=AjwiqE6Oz8Q#t=10> e Gazeta Mercantil, 9/10/2002

Neste estudo serão apresentadas as políticas e os debates em torno do CL, seu desenvolvimento e os posicionamentos dos diversos atores envolvidos. O período abordado é de 2003 a 2017, embora se trate de um assunto que, muito provavelmente, continuará na pauta ao longo da exploração do pré-sal. Para isso, passamos primeiro pelo debate geral sobre neodesenvolvimentismo e em torno da política industrial para, em seguida, abordar a indústria petrolífera, as políticas do governo Lula e Dilma, a especificidade da realidade brasileira, a política do governo Temer e a trajetória da indústria naval nesse período.

2. Neodesenvolvimentismo

O conceito de *novo* ou *neodesenvolvimentismo* é tão vago quanto o é o de *neoliberalismo*. Mas, ao mesmo tempo, ambos dão uma clara ideia da filosofia geral que orientou ou teria orientado as políticas adotadas. Embora, em um primeiro momento, o governo Lula tenha optado por ganhar a confiança dos mercados com políticas alinhadas à ortodoxia macroeconômica, as referências e a narrativa política eram de transformação da sociedade brasileira, reconhecendo o papel de coordenação que o Estado deveria ter. E, a partir de 2006, começou a delinear-se mais claramente a construção daquilo que pode ser caracterizado como novo modelo, em particular em torno do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O que estava em jogo eram os parâmetros para um novo período de crescimento sustentado e sustentável, com inclusão social e diminuição das desigualdades sociais, o que pressupunha uma retomada do papel do Estado em novos moldes e uma nova inserção do Brasil no cenário internacional, mais proativa (BARBOSA & PEREIRA DE SOUZA, 2010; EBER, 2010; SCHUTTE, 2014).

O conceito *neodesenvolvimentismo* não somente representava uma tentativa de superação das noções liberalizantes do Consenso de Washington³, mas também pretendia diferenciar-se do (velho) nacional-desenvolvimentismo que dominou o debate e a política econômica dos anos 1930 até o final dos anos 1970. Isso reflete, de um lado, o reconhecimento dos erros cometidos com a implementação das políticas nacional-desenvolvimentistas e, de outro, um entendimento de que os contextos nacional e internacional tinham se alterado, e precisariam, portanto, de outras e/ou novas respostas. Sicsú, Paula e Michel (2007) identificam três problemas com a experiência passada: 1) as políticas protecionistas pecaram por serem aplicadas de forma generalizada e sem limite temporal; 2) pouca atenção ao desenvolvimento tecnológico e à constituição de capacidade de inovação endógena; 3) desenvolvimento insatisfatório da capacidade interna de financiamento, gerando uma excessiva dependência de capital externo. Erber (2010) considerou o caráter excludente e concentrador de renda como a grande deficiência desta experiência, embora nos tenha lembrado que o próprio Celso Furtado, já na época, insistira ao longo da sua obra que exatamente essa concentração de renda e riqueza fosse o principal obstáculo para o desenvolvimento sustentado. Bresser Pereira (2011) também enfatizou a concentração de renda e, relacionado a isso, o foco desproporcional na produção de bens de consumo duráveis para a classe média alta. O mesmo autor criticou, em outra contribuição, a ambivalência em relação ao déficit público e a “*relativa complacência*” com a inflação (BRESSER, 2012, p. 19). Para Carneiro (2002), o nacional-desenvolvimentismo, não conseguiu consolidar uma capacidade tecnológica endógena. O que todos esses autores tinham em comum, ao delinear a essência de uma retomada do desenvolvimentismo era um reconhecimento de que não se tratava de repetir os erros da fase do nacional-desenvolvimentismo, e, particularmente, da estratégia chamada de Substituição das Importações (SI). Havia um reconhecimento de

3 Para uma análise crítica das premissas e das propostas de política pública do Consenso de Washington, ver Batista (1994).

que se chegara a um esgotamento deste modelo no final da década de 1970. Usando uma linguagem figurada: houve um entendimento de que a água estava suja, mas as políticas liberais erraram em jogar o bebê fora junto com ela. E, contestando a interpretação do Consenso de Washington, a dificuldade de retomar o desenvolvimento não ocorreu devido à falta de boas instituições, mas sim de políticas industriais. E, no sentido mais geral, Bresser Pereira contestou o credo neoliberal:

A instituição-chave ou o grupo de instituições por trás do crescimento econômico não é a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, como sugerem os novos institucionalistas, mas a estratégia nacional de desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, (2012, p. 29)

Nesse debate, Kupfer (2003) defendeu a utilização de instrumentos seletivos, ou verticais, direcionados ao fomento de empresas ou setores específicos, em particular quando se trata de conquistar vantagens competitivas dinâmicas e na presença de um potencial para crescer e ganhar mercados, inclusive internacionais. O autor ainda alerta para o fato de que, evidentemente, pode haver fracassos. Nesse contexto, o uso de requerimentos de CL, ou, especificamente, de poder de compra do poder público para fomentar a produção nacional, provavelmente implica sobrepreço, em um primeiro momento, mas isso em troca do desenvolvimento da indústria nacional.

Podemos identificar como consenso entre os autores, preocupados com a retomada do desenvolvimentismo e das políticas industriais, a necessidade de reconstituir o papel do Estado e mais especificamente,

- a promoção de uma nova dinâmica no mercado interno, por meio da expansão do consumo de massa, inclusão social e diminuição das desigualdades;
- a criação de oportunidades de investimento em inovação e o direcionamento da poupança para setores estratégicos, por meio de renovadas políticas industriais, em particular o uso de requerimentos de CL;

- a necessidade de diminuir vulnerabilidades externas, promovendo a expansão das reservas internacionais e o gerenciamento da conta de capital, evitando apreciações e flutuações exageradas da moeda local;
- a integração com os mercados internacionais, rejeitando políticas protecionistas generalizadas, mas defendendo a indústria nacional contra práticas comerciais desleais. Isso implica, também, negociar de forma pragmática a abertura do mercado seguindo o princípio da reciprocidade;
- a elaboração de uma estratégia de médio-longo prazo de desenvolvimento nacional, que envolva a reconstrução da capacidade de planejamento do Estado.

O debate brasileiro sobre a necessidade de superar o neoliberalismo e retomar, de uma forma ou outra, a trajetória desenvolvimentista foi influenciado não só pela análise da própria realidade, mas também por uma vasta literatura internacional. Em particular o estudo de Amsden (1989), explicando o sucesso do Japão e da Coreia do Sul, que apontava as políticas industriais ativas e o apoio do Estado para a formação e consolidação dos campeões nacionais com qualificação e autonomia tecnológica. A escolha de empresas vencedoras teria permitido nesses países juntar ações estatais com interesses privados em prol de projeto de desenvolvimento para o país. Também Chang (2003) analisou os chamados *Newly Industrialized Countries* (NIC's) da Ásia oriental demonstrando a importância das políticas estatais e retomando as reflexões do Johnson (1982) sobre o estado desenvolvimentista, entre as quais a importância do grau de autonomia em relação aos grupos de interesse. Chang enfatizava que as empresas beneficiadas pela política industrial deveriam apresentar resultados concretos pactuados, como por exemplo: coeficiente de exportação, gastos com R&D, requisitos de conteúdo local. Amsden (1989) falava em reciprocidade entre os incentivos governamentais e os resultados das empresas receptoras, inclusive para evitar *rent-seeking*. Para Evans (1995), o Estado desenvolvimentista deveria ser justamente o contrário do Estado predador. Neste segundo caso, altos dirigentes agem em prol de seus objetivos e interesses

individuais em detrimento dos interesses coletivos⁴. Assim, além da releitura das referências do histórico-estruturalismo e o keynesianismo (crescimento pelo lado da demanda), foram acrescentadas as experiências bem-sucedidas de países asiáticos e suas estratégias nacionais de desenvolvimento de *catch up*.

Foi essa visão que orientou as ações dos governos Lula e Dilma para o setor petrolífero e, em particular, com relação à exploração e produção do pré-sal. Não cabe nesse texto entrar na avaliação geral ou nas contradições impostas pelas limitações políticas e o contexto internacional. O que se tenta é entender o esforço e o resultado de aplicar esta política ao setor petrolífero a partir da convenção para o desenvolvimento proposta⁵. Um dos pilares dessa política foram as exigências de CL.

3. Requerimentos de Conteúdo Local- contextualização

O conceito de CL (em inglês: *local content requirements*) deve ser entendido como um instrumento de política industrial. Em estudo preparado para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), aparece a seguinte definição:

Local content requirements are provisions (usually under a specific law or regulation) that commit foreign investors and companies to a minimum threshold of goods and services that must be purchased or procured locally. From a trade perspective, local content requirements essentially act as import quotas on specific goods and services, where governments seek to create market demand via legislative action. They ensure that within strategic sectors – particularly those such as oil and gas with large economic rents, or vehicles where the industry structure involves numerous suppliers – domestic goods and services are drawn into the industry, providing an opportunity for local content to substitute domestic value-addition for imported inputs. (WTI Advisors, 2013)

4 E nada mais demolidor que confundir a atuação do Estado desenvolvimentista com a do Estado predador.

5 O conceito “convenção para o desenvolvimento” foi utilizado pelo Erber (2010), que identificou nas décadas de 1990 e de 2000 uma disputa no Brasil entre duas convenções: a “institucionalista restrita” e a “neodesenvolvimentista”. Tratam-se de concepções de desenvolvimento de forma ampla, modelos mentais compartilhados, que incluem a definição dos problemas, sua hierarquização e o direcionamento para sua solução.

Trata-se, portanto, de uma política industrial chamada *vertical*, por ser focada em um setor específico, ao contrário de políticas *horizontais*. Chang (2004a) relatou que o CL foi utilizado amplamente por países desenvolvidos quando em processo de desenvolvimento e continua sendo utilizado em setores classificados como estratégicos. Kumar (2013) mostrou que o uso de critérios de desempenho para a realização de investimentos tende a contribuir positivamente com o processo de industrialização. Cabe observar que o uso de CL em países em desenvolvimento era discutido, em geral, em relação a investimentos externos diretos (por exemplo, em Chang, 2004b), mas, no caso do Brasil, o CL era importante, também, para garantir o adensamento das cadeias em torno de empresas nacionais, no caso a Petrobras.

Na discussão da economia *mainstream*, o CL deveria estar relacionado a políticas para corrigir falhas de mercado (TORDO, WARNER, MANZANO & ANOUTI, 2013). Ao final, porque o próprio mercado não conseguiria garantir aumento do CL diante da expansão da demanda? Em uma perspectiva desenvolvimentista, o desafio vai muito além de corrigir falhas de mercado. Há um problema estrutural que exigiria um forte compromisso do Estado para garantir o aproveitamento da oportunidade para investimentos industriais. Outro fator a ser considerado era o impacto da exportação em grande volume de uma commodity como o petróleo sobre o câmbio e a subsequente tendência à desindustrialização ou ao estrangimento para a industrialização⁶. Nesse caso, a política de CL faria parte de um esforço para conter esse impacto. Embora haja o risco de esta política ser confundida com o protecionismo da época do nacional-desenvolvimentismo - que geram unicamente reserva de mercado- abre-se também um caminho para garantir

⁶ Esse fenômeno foi descrito com muita clareza por Celso Furtado na década de 1950 caracterizando-o de “*subdesenvolvimento com abundância de divisas*” ao refletir sobre o caso da Venezuela (FURTADO, 2008). Mais tarde a revista *The Economist* projetou esse conceito sobre a realidade da economia holandesa a partir da exploração do gás no Norte do país na década de 1960 e cunhou a expressão “doença holandesa” (SCHUTTE, 2010).

geração de emprego, renda e tecnológica no país, o que não necessariamente seria de interesse das empresas globais oligopolistas. O objetivo dos requerimentos de CL é efetivamente contribuir com o desenvolvimento industrial-tecnológico local, embora para isso seja preciso implementar uma série de outras políticas que garantam aumento da produtividade. Para isso, uma política de CL exigiria a identificação do hiato entre a capacidade existente de oferta da indústria de um lado, e, de outro, a demanda de bens e serviços, para poder identificar os gargalos e desenvolver políticas específicas para aumentar e melhorar a oferta. Na maioria dos casos a política de CL é também de atração de empresas estrangeiras para determinados setores com potencial de contribuir com trajetórias de aprendizagem tecnológica⁷. Está, portanto, dada a existência de oportunidades, mas também dos riscos dessa política, o que exige um acompanhamento e monitoramento dos vários setores envolvidos para garantir um processo contínuo de aperfeiçoamento e correção. Também está implícito no conceito que, sem a aplicação dos requerimentos, haveria um aumento das importações a custos e, talvez, qualidade e prazos melhores. Com isso, haveria, porém, vazamento e perda do efeito multiplicador. Nesse sentido, de fato, *“Local content policies are in essence a trade-off between short-term efficiency and long term economic development”* (idem, pg. 10). Embora, como foi dito, se trate de uma política vertical, ela se diferencia do conceito de Substituição das Importações (SI), que era mais genérico. O CL, por definição, refere-se a determinada cadeia de produção e valor e pressupõe, portanto, uma seleção e identificação de oportunidades muitas vezes ligadas à existência de uma realidade específica, que abre esta oportunidade. No caso deste estudo, a oportunidade concreta era identificada a partir das reservas de petróleo, sobretudo a partir das descobertas do pré-sal. Há de se observar ainda que o CL é uma política industrial sem custo fiscal explícito, mas que, ao contrário, elevaria a arrecadação sobre as atividades impulsionadas.

7 No caso do Brasil, CL se refere à produção no território nacional independentemente da origem do capital. Em alguns outros casos, o CL implica priorizar capital de origem nacional.

A primeira experiência bem-sucedida com o uso de CL no Brasil se deu na década de 1950, quando o governo Juscelino Kubitschek (JK) formulou metas para estimular a produção local das autopeças, inclusive com estímulos fiscais e de financiamento para o estabelecimento de novas empresas brasileiras no setor. Com isso, o Brasil conseguiu montar um parque industrial de autopeças que gerou muito mais empregos do que as próprias montadoras, com forte presença de capital nacional. O CL alcançou 85% em 1960 e se manteve nesse patamar na década de 1980, embora não houvesse mais controle governamental⁸. Havia se formado uma estrutura piramidal, com um grupo relativamente pequeno de autopeças de primeira linha, inclusive com capacidade de exportação para os mercados competitivos, em particular os EUA. Nele, havia empresas de capital nacional e internacional. E um número grande de pequenas e médias empresas que utilizavam técnicas de produção menos sofisticadas, concentradas no mercado local de reposição e substituição de peças, todas de capital nacional. Com a abertura, no início da década de 1990, as empresas de primeira linha tornaram-se alvos de aquisições por empresas internacionais. E o segundo grupo entrou em uma profunda crise. O Brasil, que era bastante superavitário no setor de autopeças no início da abertura, tornou-se deficitário (POSTHUMA, 1997).

O setor petrolífero tinha uma vasta experiência internacional com CL, em particular a partir da exploração de P&G no Mar do Norte, na década de 1970, pelo Reino Unido e a Noruega. Tratava-se especificamente de uma tentativa de estimular o adensamento das cadeias produtivas nacionais tanto no que se refere encadeamento para trás, *upstream* (fornecimento de bens e serviços para a exploração, com destaque para a indústria naval no caso do *offshore*⁹) quanto para a frente, *downstream* (transformação de petróleo em

8 O contraponto é o México, que importou quase metade das suas peças e, com isso, a indústria automobilística acabou sendo fortemente deficitária durante as décadas de 1970 e 1980.

9 *Off-shore* e *on-shore* são os termos utilizados para se referir respectivamente a exploração de petróleo e gás no mar e em terra.

combustíveis, a petroquímica e os fertilizantes, entre outros). O Reino Unido criou, em 1973, o *Offshore Supplies Office* para garantir a máxima participação de fabricantes e empresas de serviços britânicas com o objetivo declarado de elevar o CL de 30% para 70%, chamado de política de *Full and Fair Opportunity* (JENKIN, 1981). Na Noruega, o governo criou a estatal Statoil, em 1971, e um ano depois, entrou em vigor um decreto que estabeleceu a preferência para produtos e serviços locais. Um estudo sobre essa experiência, considerada amplamente exitosa, concluiu: “*During the late 1970s and early 1980s local firms probably were chosen even if they were not the most cost effective.*” (NORDAS, VATNE E HEUM, 2003)

No caso do Brasil, a Petrobras tinha o monopólio de exploração e produção até 1995. Desde a sua criação, em 1953, sua política de compras se deu em um contexto nacional-desenvolvimentista e foi fundamental para o surgimento de um parque nacional de produção de equipamentos e serviços. Essa política foi abandonada com a chegada da onda liberal na década de 1990. A Petrobras diminuiu o CL de suas compras no âmbito da liberalização comercial e, ao mesmo tempo, houve o impacto negativo da sobrevalorização do real, resultante da âncora cambial. Além do mais, a Petrobras adotou uma política de terceirização, seguindo a tendência das grandes empresas privadas, inclusive de atividades de inovação e de engenharia. Quem ganhou esses contratos foram as empresas para-petrolíferas internacionais que já tinham a sua estrutura de fornecedores (*global sourcing*). Ou seja, além de aumentar as importações, a Petrobras começou a contratar soluções *turn-key* (pacotes prontos) junto às grandes empresas internacionais de engenharia (NEGRI, 2010) prejudicando a estrutura de fornecedores locais. Furtado (2003) conclui a respeito:

Houve uma desnacionalização do mercado de serviços de engenharia em função da falta de empresas locais com capacidade organizacional e fôlego financeiro suficiente para assumir essa nova modalidade de contratos.

Em paralelo, o governo lançou, em 1999, o Repetro, um regime aduaneiro especial, que permitiria, durante sua vigência de vinte anos, a importação de equipamentos específicos, para serem utilizados diretamente nas atividades de exploração (pesquisa) e produção (lavra) de P&G, sem a incidência dos tributos federais. Como consequência, houve falências e incorporação de outras empresas por multinacionais. Ou seja, coerente com uma visão liberal, a equipe econômica forçou a Petrobras a se comportar como se fosse uma empresa privada¹⁰. A capacidade de fomentar a indústria nacional deixou de fazer parte das prioridades. No caso da petroquímica, chegou-se ao extremo de afastar a Petrobras, contrariando a lógica da estrutura do setor e deixando uma ambiguidade em torno do papel da companhia, desconsiderando o seu acúmulo. As propostas formuladas por parte da tecnoburocracia da estatal eram vistas pela equipe econômica como uma estratégia para retardar o programa de privatização e manter a petroquímica em unidades dentro das refinarias (SCHUTTE, 2004)¹¹.

A primeira rodada de licitações para exploração, desenvolvimento e produção de P&G, a Rodada Zero, ratificou, em 1998, os direitos da Petrobras na forma de contratos de concessão, conforme a nova Lei do Petróleo (1997), sobre as áreas em que a empresa houvesse já realizado investimentos, e não previa regras de CL. Mas, logo em seguida, a partir do início do segundo governo FHC, a ANP decidiu incluir exigências de CL mínimo nas rodadas de licitação. Outra iniciativa importante foi o *Programa de Renovação da Frota de Embarcações de Apoio Marítimo* (Prorefam), anunciado em 1999 e que entrou em operação em 2000. Ele garantiu uma retomada, embora modesta, da indústria naval, que havia quase desaparecido. Na primeira fase, o Prorefam garantiu a construção de

¹⁰ O Decreto 2745/98 flexibilizou a possibilidade de realizar licitações internacionais em vários segmentos do mercado.

¹¹ O mais interessante nesse caso foi que os grandes grupos nacionais da petroquímica, em particular a Odebrecht, defendiam a volta da Petrobras, não como monopólio, mas em um novo arranjo em parceria com o setor privado, sem o qual não haveria futuro para o setor. Essa visão acabou prevalecendo, a partir da redefinição da nova política para a petroquímica, em abril 2004 (Schutte, 2004).

dezoito embarcações de apoio para as operações da Petrobras na Bacia de Campos. Outra norma de grande relevância foi a inclusão da chamada cláusula de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) que faz parte dos contratos de concessão desde a primeira rodada. Por esta cláusula, as concessionárias dos campos de alta produtividade, ou seja, onde se aplicam as participações especiais, são obrigadas a investir 1% da sua receita bruta em P&D, sendo metade do valor em instalações próprias e a outra em instituições científicas e tecnológicas, cadastradas e aprovadas pela ANP. Na prática, são sobretudo as universidades públicas de ponta. Observa-se, portanto que as políticas de CL e de apoio governamental para a revitalização da indústria naval aproveitando a demanda da Petrobras foram concebidas, embora muito modestamente, ainda no segundo governo FHC, o mesmo que promoveu a liberalização e introduziu o Repetro, reforçando a tese do Sallum sobre a existência de contradições internas e uma vertente caracterizada como liberal-desenvolvimentista naquele governo (SALLUM, 1999).

4. O Conteúdo Local no Governo Lula

No governo Lula, a política de CL, embora já existente, passou, por mudanças quantitativa e qualitativa. A descoberta do pré-sal em 2006 e seu anúncio em 2007 devam ser considerados um marco importante, mas na verdade já estava em curso desde o início do governo Lula, em 2003, uma priorização do CL, que se refletia em um conjunto de medidas e processo constante de ampliação da sua aplicação.

Conforme mencionado, desde a primeira Rodada, o CL era parte do critério de seleção. Da primeira até a quarta Rodada, o compromisso com o CL poderia render até 15% da nota máxima (até 3% pelo CL na fase de exploração e 12% na fase de desenvolvimento). O restante da nota era dado pela oferta de bônus de assinatura. Não havia exigência mínima de CL. A partir da quinta Rodada, realizada em agosto de 2003, já no governo Lula, entrou a exigência de um percentual mínimo e foi introduzida ainda uma diferenciação entre a

aquisição de bens e serviços destinados a blocos terrestres, blocos localizados em águas rasas ou blocos em águas profundas. Havia também uma preocupação em dar credibilidade à política de CL e criar as condições para aumentar os índices¹². Com o Decreto 4925/2003, o governo instituiu o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), com o objetivo de *“fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior”*. O Programa, na verdade, era estruturado como um fórum de articulação permanente, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petrobras, para o desenvolvimento de ações concretas, com ênfase na capacitação. Foi no âmbito do Prominp que se criou uma metodologia de cálculo de CL de bens, sistemas, subsistemas e serviços para poder realmente identificar a origem de fabricação dos componentes de cada equipamento e calcular o valor dos insumos importados em comparação com o valor total. A ideia era também dar maior transparência. Essa metodologia deu origem, em 2004, à Cartilha de Conteúdo Local, posteriormente, em 2007, incorporada como documento oficial da ANP por meio da Resolução nº 36 (depois renumerada, nº 19).¹³ A cartilha define o CL de Bens como sendo *“o percentual que corresponde ao quociente entre a diferença entre o valor total de comercialização de um bem (excluídos IPI e ICMS) e o valor da sua respectiva parcela importada e o seu valor total de comercialização (excluídos IPI e ICMS)”*. Já no caso de prestação de serviços, o critério é o *“Percentual que corresponde ao quociente entre o custo total da mão-de-obra local própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço em relação ao custo total da mão-de-obra própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço completo”* (ANP, 2004, p. 5).

¹² A média do percentual de conteúdo local aumentou de 33,5% na exploração e 42,25% no desenvolvimento nas primeiras quatro rodadas para 79,6% e 85,3% nas três rodadas seguintes, respectivamente (ANP).

¹³ <http://www.anp.gov.br/WWWANP/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local/legislacao>

Não obstante os avanços na quinta Rodada, foi na sétima, realizada em outubro de 2005, que se consolidou de vez a nova política de CL com o estabelecimento de índices obrigatórios por faixa e com limites mínimos e máximos¹⁴ (ver tabela 1); diferenciação por determinados itens e subitens; e introdução da referida Cartilha de Conteúdo Local (FIEB, 2015, p. 9). Para fazer frente ao desafio de acompanhar a implementação dos percentuais de CL ofertados, a ANP instituiu, em abril de 2007, a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL).

Tabela 1 - Limites mínimos e máximos por áreas na 7ª Rodada de Licitações para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural

Áreas	Fase Exploratória		Fase de Desenvolvimento	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Terra	70%	80%	77%	85%
Águas rasas (profundidade até 100 metros)	51%	60%	63%	70%
Águas rasas (profundidade entre 100 e 400 metros)	37%	55%	55%	65%
Águas profundas (profundidade superior a 400 metros)	37%	55%	55%	65%

Fonte: ANP

O rigor com o qual se pretendia estabelecer os índices distanciou-se dos índices globais aplicados anteriormente e do próprio conceito de “produto nacional” definido até então como sendo qualquer produto fabricado no país com índice de importação inferior a 40% de seu valor de venda¹⁵. Para a operacionalização dessa nova política, o governo aperfeiçoou a forma de averiguação do CL, exigindo, a partir da sétima Rodada uma certificação emitida por uma empresa independente credenciada pela ANP. As

14 A introdução do nível máximo era justamente para evitar ofertas não realistas, com o único objetivo de ganhar a licitação, para depois estar sujeito a multas. Não obstante o uso dos valores máximos, esse problema iria aparecer ao longo das rodadas.

15 Ou seja, no caso de um CL de 50%, isso poderia ser atingido com 30% do valor ser produzido efetivamente no Brasil.

certificadoras se tornaram responsáveis por medir e informar à ANP o CL dos bens e serviços contratados pelas concessionárias. O processo de certificação devia ocorrer ao longo de toda a cadeia de suprimentos. O Relatório de Conteúdo local era entregue trimestralmente para a ANP, junto com outra exigência contratual, que era o Relatório de Investimento. Estas regras de CL, implantadas na sétima rodada, foram as mesmas utilizadas tanto nas Rodadas sete a doze, quanto na Cessão Onerosa e na Partilha. Na tabela 2 pode-se observar o salto quantitativo a partir da quinta Rodada e a manutenção dos altos índices nas Rodadas subsequentes.

Tabela 2 - Médias de CL nas Rodada de Licitações para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural entre 1999 e 2015

Rodada	Ano	Media CL na fase de exploração	Média CL na fase de desenvolvimento
1ª	1999	25	27
2ª	2000	42	48
3ª	2001	28	40
4ª	2002	39	54
5ª	2003	79	86
6ª	2004	86	89
7ª	2005	74	81
9ª ¹⁶	2007	69	77
10ª	2008	79	84
11ª	2013	62	76
12ª	2013	73	84
13ª	2015	73	80

Fonte: ANP - http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_blocos.asp

Sem dúvida, havia um custo de transação neste processo e sua complexidade se tornaria ao longo dos anos um dos principais alvos de crítica. A princípio, existiu uma tentativa de evitar excessiva rigidez, possibilitando o uso de critérios de exceção quando a norma não fosse aplicável nas condições do mercado local ou quando não fosse razoável exigir a sua

¹⁶ Lembrando que a oitava Rodada foi cancelada a partir de uma ação promovida pela Frente Única dos Petroleiros (FPU).

aplicação (*waiver*). Os casos previstos nas normas da ANP eram: se o preço dos fornecedores locais fora excessivamente alto em relação aos fornecedores internacionais; se o prazo de entrega, em comparação com os fornecedores internacionais, comprometesse a produção do petróleo; ou se a tecnologia não estivesse disponível internamente. Esses casos deveriam ser submetidos à aprovação pela ANP e, se concedido o *waiver*, se aplicava somente a um item específico, sem alterar o percentual global exigido contratualmente. O problema que apareceu foi o uso excessivo do *waiver* e os critérios arbitrários para sua concessão, que se tornariam uma referência para desmoralizar a política de CL e foram inclusive objeto de uma ação do Tribunal de Contas da União (TCU).

Desde o Prominp o governo teve atenção para o desafio de eliminação dos principais gargalos da competitividade da indústria fornecedora para tornar a política de CL de fato uma política de desenvolvimento nacional. Ainda nesta linha, em 2006 a Petrobras, junto com o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), fez o primeiro *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira de Bens e Serviços do Setor de Petróleo e Gás Natural*. O estudo analisou, ao longo de 2006 e 2007, o nível de competitividade de 18 segmentos da indústria fornecedora de petróleo e gás natural no Brasil e apontou as seguintes estratégias para adensar as cadeias de fornecedores nacionais: ampliação da capacidade produtiva dos setores de alta competitividade; desenvolvimento da competitividade dos setores de média competitividade; incentivo ao desenvolvimento de novos entrantes nacionais; incentivo à associação de empresas nacionais com empresas estrangeiras; e incentivo à instalação de empresas estrangeiras no Brasil¹⁷.

Um extenso estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em cooperação com a Petrobras chegou à conclusão de que “a política de elevação de

¹⁷ http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/conteudo/estudos-da-industria-de-p-g.htm

conteúdo local tem significado uma recuperação importante na capacidade de produção, dos investimentos e dos trabalhadores”(NEGRI, 2010, p. 57). O estudo detalhou a importância da cadeia de milhares de fornecedores em torno da Petrobras, que colocava especificações de qualidade e de desempenho em patamares superiores aos vigentes no mercado brasileiro, o que gerava o potencial para seus fornecedores aumentarem sua atuação. Concretamente, as empresas fornecedoras da Petrobras usufruíram de rendimentos crescentes de escala e melhores condições para exportar, embora a própria expansão da demanda da estatal acabaria por desestimular a atuação em outros mercados.

Pode-se observar, portanto, que o governo Lula, em um primeiro momento, não alterou o marco regulatório introduzido pelo governo anterior e tampouco considerou recomprar as ações da Petrobras, realizadas no âmbito do programa de desestatização do governo FHC¹⁸, mas a política de CL logo se tornou mais forte e a Petrobras foi orientada a retomar seu papel de indutor do desenvolvimento industrial nacional.

5. Pré-sal¹⁹

A partir das descobertas de grandes jazidas de P&G abaixo de camadas de sal em altas profundidades, o governo anunciou oficialmente, em novembro de 2007, a existência de uma nova realidade geológica para o país e para a indústria petrolífera internacional: a província do pré-sal, mapeada em uma região que vai do norte de Santa Catarina, passando por São Paulo e Rio de Janeiro, ao sul do Espírito Santo, a uma distância de mais de 200km da costa brasileira. A extração destas jazidas seria um enorme desafio tecnológico. A partir de 2010, as estatísticas da Agência Internacional de Energia (AIE) e do

¹⁸ Em 2000 e 2001, o governo vendeu da maioria das ações para o setor privado nacional e internacional, embora o governo tivesse ficado com o controle político.

¹⁹ Para um panorama geral a respeito do pré-sal, ver Schutte, 2014b.

Ministério de Energia dos EUA começaram a destacar o Brasil como grande produtor. Já no final de 2012, as novas reservas encontradas nos blocos contratados equivaliam ao total de petróleo produzido pela Petrobras desde a sua criação, em 1953 (15 bilhões de barris).

Diante da nova realidade, o presidente Lula tomou a decisão de interromper o processo de licitação em curso e abrir um debate a respeito da necessidade de alterar o marco regulatório de concessão, que havia sido introduzido em 1997, junto com o fim do monopólio da Petrobras. Esta decisão não implicaria quebra de contrato, mas uma nova legislação para uma nova realidade. Assim, em dezembro de 2007, foram retirados 41 blocos, situados na área do pré-sal, da nona Rodada. Durante o período de dezoito meses, o governo fez um trabalho interno de estudo e debate que resultou em um conjunto de propostas, encaminhadas ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2009, visando a introdução de um marco regulatório específico para a exploração de P&G no pré-sal. Chama a atenção, sobretudo, que esta discussão em torno do novo marco regulatório não tenha entrado na agenda dos debates da campanha eleitoral em meados de 2010, apesar de sua importância vital para o país. A nova legislação foi aprovada pelo Congresso e sancionada nos últimos dias do mandato do presidente Lula, no final de dezembro de 2010. Eram basicamente quatro as premissas que sustentavam a centralidade do pré-sal: que as reservas economicamente recuperáveis fossem gigantes; que a Petrobras teria a capacidade tecnológica para explorar e produzir essas reservas; que seria uma atividade com grande encadeamento produtivo; e que a transição necessária para uma matriz energética não-fóssil levaria décadas.

O pré-sal iria ampliar muito o poder de compra - que já era enorme - da Petrobras e das demais operadoras, que poderia implicar um aumento brutal das importações ou a criação de capacidade produtiva nacional. Nesta escolha, seria determinante a adoção de

políticas públicas seletivas para aproveitar as oportunidades e garantir que o crescimento esperado qualificasse a base produtiva.

Concretamente, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que introduziu o modelo de partilha, também alterou a Lei do Petróleo em 1997, ao dar ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) as atribuições para 1) definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como da sua cadeia de suprimento; e 2) induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção. A política de CL ganhou, portanto, uma relevância política superior ao sair do âmbito considerado mais técnico da ANP para o CNPE²⁰.

O novo marco regulatório tinha dois objetivos. De um lado, o aumento da captura da renda perolífera pelo Estado, que de fato aumentou de menos de 57% no modelo de concessão para pouco mais de 70% no modelo de partilha²¹. E, de outro, uma modesta reestatização do controle sobre a produção. A obrigatoriedade da Petrobras ser operadora única na província do pré-sal e deter no mínimo 30% dos consórcios garantiu a sua centralidade nas principais decisões operacionais, entre as quais toda a política de compra. A partilha introduziu também a novidade de o Estado não ficar somente com a captura de renda financeira, mas também com petróleo, o que, em tese, poderia ser a base para uma política comercial que levasse em consideração interesses econômicos mais amplos. Para aumentar a captura da renda, seria possível aumentar simplesmente as percentagens de royalties e participações especiais. O que, portanto, parecia ser o ponto

²⁰ Lembrando que o CNPE, criado junto com a ANP, é um órgão interministerial coordenado pelo MME de caráter político, enquanto a ANP era pensada como o órgão técnico. O CNPE somente ganhou força, em detrimento da ANP, no governo Lula.

²¹ A estimativa com relação à percentagem na concessão é do Boston Consulting group (2015). Já em relação à partilha é do diretor-geral da ANP, em entrevista ao *Valor Econômico* 02/08/2017.

fundamental era a escolha por uma gestão mais estatal da exploração das riquezas do pré-sal. Nesse sentido, era válida a crítica do Guimarães de que *“A Lei do Pré-Sal significa ainda um retorno à situação observada anteriormente ao fim do monopólio estatal, na qual a participação das empresas locais no suprimento do setor se definia no âmbito da política de compras da Petrobras”* (GUIMARÃES, 2012, P. 9), embora, para este autor, isso seria por si algo negativo.

Assim, o pré-sal ampliou muito a importância da política de CL para o desenvolvimento industrial-tecnológico do país e colocou de forma explícita a Petrobras como principal responsável pela organização desse esforço. O protagonismo da Petrobras já constava do PAC, em 2006, foi reforçado com o anúncio da descoberta do pré-sal e seria, inclusive, usado em seguida para combater os impactos da crise financeira global de 2008. Com isso, aumentaram os potenciais ganhos, mas aumentaram também os desafios e os riscos envolvidos com esta política. A escala e a perspectiva temporal, que justificavam pensar em um mercado grande por muito tempo, reforçaram muito essa aposta. Não faria, por exemplo, sentido construir um estaleiro para montar uma sonda²² que poderia ser comprada ou afretada mais barato no exterior. Agora se projetava uma demanda de dezenas de sondas. Com isso, surgiu a possibilidade de planejar a montagem de um conjunto de estaleiros que passariam por uma nova curva de aprendizagem, aproveitando a economia de escala para gerar uma capacidade produtiva que pudesse, em um segundo momento, tornar-se independente da demanda da Petrobras e concorrer internacionalmente.

O pré-sal abriu um mercado de investimentos estimados inicialmente pela ONIP em R\$ 400 bilhões entre 2010 e 2020, em setores de máquinas e equipamentos, construção

²² Sondagens são embarcações de grande porte com equipamentos utilizados na fase de exploração e produção para furar poços. O uso de sondagens varia conforme o investimento em produção. Por isso, a Petrobras usa algumas sondagens próprias e outras alugadas (afretadas). São tecnicamente sofisticadas com valor unitário estimado em 2015 em torno de US\$ 700 milhões (GHIRARDI, 2015b, p. 2).

naval, e vários serviços (ONIP, 2010, p.7), mas colocava o desafio de escala, de tecnologia e da capacidade para acompanhar o ritmo da demanda da Petrobras. Morais (2013, p. 255) caracterizou a estratégia do governo da seguinte forma: *“O ritmo dos investimentos no pré-sal vem sendo condicionado pela capacidade de oferta de bens e serviços por parte da cadeia nacional de fornecedores de bens e serviços...”*

Uma das tentativas para planejar o CL e dimensionar melhor a capacidade produtiva da indústria local foi a atualização, em 2010, do Estudo da Competitividade (projeto IND-P&G-60), coordenado pela Petrobras, ampliando sua abrangência para 25 segmentos industriais. O objetivo principal era estimar o CL possível de ser atingido nos empreendimentos da companhia²³. Um dos problemas era que o CL das várias Rodadas do final da década de 2000 acabou estressando a mesma capacidade produtiva, que não tinha necessariamente condições de ser ampliada no mesmo ritmo. Para ir de encontro a esse problema, havia como elemento estruturante da política de CL a montagem de linhas de financiamento específicas, envolvendo também o BNDES. A Petrobras, por exemplo, inovou ao negociar, em 2011, com o setor bancário privado e público, a facilitação do crédito aos fornecedores, utilizando os recebíveis dos contratos firmados com a Petrobras para reduzir o risco do crédito bancário por meio do Programa Progredir²⁴. E, no âmbito das diretrizes da política industrial do governo Dilma, o Plano Brasil Maior, o BNDES lançou linhas de financiamento específicas para fornecedores da indústria de P&G, sempre objetivando aumentar o CL de forma sustentável e competitiva. O estímulo ao endividamento era justificado pela garantia de mercado.

Os riscos eram conhecidos. O CL não poderia se tornar uma simples reserva de mercado. Pelo contrário, deveria estimular a expansão das atividades das empresas, ampliar mercado de trabalho qualificado e estimular a apropriação de conhecimento técnico por

²³ http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/conteudo/estudos-da-industria-de-p-g.htm

²⁴ Programa de apoio ao desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços ligados ao setor de petróleo e gás natural.

um conjunto de empresas ligadas à cadeia produtiva do P&G. Essa política era pensada independentemente da origem de capital, e a atração de IED era parte dela. A própria Petrobras, por exemplo, nunca acreditou na possibilidade de gerar capacidade produtiva de capital nacional para satisfazer a demanda na fase de exploração, quando é preciso utilizar equipamentos *subsea* e serviços de alta especialização e complexidade. Esta era um mercado dominado por um oligopólio que tinha sido criado em torno do crescimento escala e convergência tecnológica. Embora houvesse discussões no âmbito da Finep, em nenhum momento houve uma política para tentar montar uma empresa de capital nacional que pudesse disputar esse nicho do mercado. Mas o que a perspectiva da demanda do pré-sal e a política de CL fizeram foi atrair alguns dessas empresas internacionais (em particular a FMC Technologies; Schlumberger; Baker-Huges e Halliburton) a se instalarem no Brasil, mais especificamente na Ilha do Fundão, no Rio de Janeiro, de lado dos laboratórios da própria Petrobras e da UFRJ. Na prática, o foco da política de CL era a geração de emprego e renda, em particular na indústria naval, como veremos em seguida, e a ampliação e o upgrade da capacidade instalada.

6. Especificidades da realidade brasileira

É importante enfatizar algumas especificidades da realidade brasileira de CL e do pré-sal, que o diferenciam muito da realidade internacional e devem ser levadas em consideração para contextualizar a relevância e o alcance da política de CL. Em primeiro lugar, a própria realidade da história da Petrobras e da construção de uma capacidade endógena como um elemento característico desde o seu início (ANP, 2015). Essa trajetória e o fato de o Brasil ter encontrado grandes reservas após ter conseguido um grau de diversificação industrial razoável o diferenciava da grande maioria dos países em desenvolvimento pela capacidade de gerar encadeamentos para trás e para frente em torno da produção de P&G. Um estudo do Banco Mundial comparou dados de 48 países produtores de P&G em desenvolvimento e mostrou, como era de se esperar, que para a grande maioria destes

países a contribuição para a economia nacional se dava por meio da apropriação financeira de uma parcela da renda petrolífera (*resource rente and return on capital*): “It is clear that the direct backward link is typically much smaller than for other industries, and is usually among the lowest value for any sector (TORDO, WARNER, MANZANO e ANOUTI, 2013, p. 7). Isso se explica pelo fato de que estes países não tinham as condições para montar encadeamentos que exigiriam a existência de um parque industrial diversificado e, portanto, ausente na grande maioria dos países em desenvolvimento. Os dados comparativos desse estudo mostram que o Brasil era a grande exceção: 55% do valor agregado para a economia do setor petrolífero se dava pelas gastos com fornecedores externos e internos (*purchases of intermediate inputs*), e ainda as compras nacionais respondiam a 80% deste total²⁵.

Ao mesmo tempo, a literatura costuma identificar como uma das características da produção e exploração de recursos naturais o baixo potencial de conexão com outros setores da economia, em particular com os inovadores e os de alto valor agregado, gerando economias de enclave²⁶. Essa atividade é, portanto, identificada com baixa tecnologia e poucas recompensas para a acumulação de capital humano (SINNOTT, NASH e TORRE, 2010). A exploração, o desenvolvimento e a produção de petróleo e gás no mar, e, em particular, no pré-sal, claramente destoam dessa caracterização, sendo empreendimentos de grande complexidade que operam na fronteira tecnológica da indústria de P&G. Ou seja, o empreendimento tem grande potencial de encadeamento, e o Brasil criou as condições para aproveitar este efeito multiplicador. Uma pesquisa de

²⁵ Haveria de considerar aqui, também, o que os autores geralmente não fazem, o percentual diferenciado da tributação específica para capturar a renda petrolífera pelo Estado. No caso do Brasil, no sistema de concessão, estudo comparativo do Boston Consulting Group (BCG) referente à média no período 2009-2014, o chamado “*government take*”, ficou em 56%, bem atrás dos demais países pesquisados como Indonésia, Cazaquistão, Malásia, ou a própria Noruega que ficaram todos com percentagens entre 70% e 80%. Mas, mesmo com esse ajuste, a realidade brasileira continuou bem diferente das demais.

²⁶ Economia de enclave se refere a atividades produtivas destinadas a exportação com nenhuma ou pouquíssima integração com a economia local, aprofundando a dualidade e o subdesenvolvimento.

Sant'Anna (2010) confirmou esse quadro. O autor calculou que a indústria de P&G no Brasil estava entre os quatros setores industriais com maior encadeamento para frente e apontou, na segunda metade da década de 2000, um “*substantial incremento do índice de encadeamento*” (p.59), que ele atribui principalmente ao fato de a maior parte da demanda ser atendida por produção interna. De fato, o multiplicador, os índices de ligação para trás e para frente não são estáticos, dependentes somente da estrutura produtiva do setor sob análise, mas dependem de políticas adotadas, entre as quais o CL, que pretende justamente aumentar esse índice de encadeamento. Marconi, Magacho e Rocha (2014, p. 129-130) foram na mesma linha. Baseados em dados da WIOD, eles calcularam os multiplicadores industriais e os índices de ligação usando a análise de Hirschman-Rasmussen. Seguem os dois resultados compilados na tabela 3²⁷.

Tabela 3 - Índices de encadeamento do setor de Petróleo e Gás na economia brasileira (média período 2000-2009)

	Multiplicador	Índice de ligação p/ trás	Índice de ligação p/ frente
Alimentos & bebidas	2,24	1,25	0,83
Petróleo/combustíveis	2,2	1,23	1,22
Equipamentos de transporte	2,13	1,19	0,78
Produtos químicos	2,02	1,1	1,24
Têxteis/calçados	1,97	1,11	0,87
Produtos de materiais (incl. máquinas)	1,96	1,1	1.09
Commodities agrícolas	1,63	0,91	1,11

Fonte: Marconi, Magacho e Rocha, 2014, p. 129/130. Elaboração própria

²⁷ O estudo fez uma análise comparativa entre os países dos Brics. Aqui foram utilizados somente os dados referentes ao Brasil.

O efeito multiplicador de 2,2 significa que um aumento de um real na demanda por produtos do setor de Petróleo/combustíveis aumenta a demanda na economia como um todo em 2,2 reais. O índice de ligação para trás permite identificar setores com maior potencial de impulsionar a economia. Já o índice de ligação para frente indica os principais fornecedores para as demais cadeias produtivas. A contribuição de Hirschman (1958) para o debate sobre estratégias de desenvolvimento se concentrou no argumento de que políticas industriais deveriam se concentrar em setores com maior impacto na cadeia produtiva a montante e que tenham ligações significativas para frente para ajudar outros setores no esforço de aumentar a produtividade. Não pode haver dúvida de que seja o caso do setor de P&G no Brasil.

Fica evidenciado que, no caso do potencial multiplicador de P&G, em particular do pré-sal, não se tratava de uma economia de enclave. Ao contrário, o potencial de estimular o desenvolvimento de setores interligados era significativo, embora a tendência macroeconômica conspirasse contra: o câmbio valorizado e juros bem acima das taxas internacionais provocou nos governos Lula uma desindustrialização relativa (crescimento absoluto, mas com diminuição do seu peso no PIB) e no governo Dilma uma desindustrialização absoluta e precoce. Não cabe aqui entrar nesse debate, mas ficou claro que a cadeia produtiva em torno do P&G seria uma exceção, que poderia manter vivas as aspirações neodesenvolvimentistas. Chamam a atenção os números do Estudo Perspectivas do Investimento 2017, realizado desde 2006 pelo Comitê de Análise Setorial do BNDES. Os estudos apresentam um mapeamento dos projetos e planos estratégicos de investimento de empresas, apoiados ou não pelo banco, para períodos de quatro anos. O que interesse aqui são os números dos investimentos realizados entre 2012 e 2016 sintetizados na tabela 4.

Tabela 4 – Investimentos na indústria de P&G com relação ao total de investimentos industriais no país entre 2012 e 2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Total Indústria	220,5	240,8	204,1	168,1	118,5
P&G	105,1	125	97,7	81,2	61,8
P&G/Total Indústria	47,7%	52%	47,9%	48,3%	52%

Fonte: BNDES

Se incluirmos os investimentos realizados nos setores de infraestrutura levantados pelos estudos do BNDES, a participação do P&G sobre o total aumentou de uma média de 18,7% no período 2005-2008 para 26% no período 2010-2015. A pesquisa já mencionada do Ipea sobre os fornecedores da Petrobras mostrou a dimensão desse universo ao identificar no período 1998-2007 cerca de 70 mil empresas fornecedoras, tendo um core de 8 mil (NEGRI, 2010). E, mesmo com a crise e o redimensionamento da Petrobras, o seu Plano de Negócios e Gestão 2018-2022 menciona para 2017 uma despesa realizada com 11 mil fornecedores, de R\$ 93 bilhões, dos quais R\$ 53,6 bilhões com bens e serviços, 88% (R\$ 47,4 bilhões) com fornecedores brasileiros e 12% (R\$ 6,2 bilhões) com fornecedores internacionais. Os demais R\$ 39,7 bilhões foram gastos com afretamento de navios e sondas. Não pode haver nenhuma dúvida, portanto, da importância para geração de emprego e renda da cadeia de fornecimento de P&G no Brasil, uma das poucas sobre a qual o país tem maior governabilidade justamente devido à centralidade da Petrobras.

7. Debate e crise 2014-2016

No primeiro governo Dilma (2011-2014), houve uma reafirmação da política de CL. Isso se deu em um contexto de rápida deterioração da balança comercial de manufatura provocada por uma nova rodada de valorização da moeda como reflexo da entrada de

fluxos financeiros²⁸ e um acirramento da concorrência internacional, em particular com a política agressiva chinesa²⁹. O déficit na indústria de transformação chegou a US\$ 100 bilhões no biênio 2011-2012. Chamou a atenção a forte defesa do conceito de CL por Graça Foster, que assumiu a presidência da Petrobras em fevereiro de 2012. Na apresentação do novo Plano de Negócios e Gestão 2012-2016, ela tentou, de forma bastante explícita, responder a um conjunto de críticas do mercado à empresa, em particular sobre o uso de metas demasiadamente ambiciosas. Apontou a necessidade de otimizar os custos e aumentar a eficiência operacional, uma defesa forte de realinhamento dos preços internos da gasolina e do diesel aos preços internacionais para garantir a capacidade de financiamento e uma focalização maior, por meio de lançamento de um programa de desinvestimentos. Mas a crítica à excessiva ênfase no CL foi rejeitada firmemente, embora não registrada pela imprensa. Na ocasião ela desmontou inclusive o mito de que o CL teria provocado atrasos ao mostrar os números comparativos com relação aos atrasos de equipamentos sem CL, por exemplo as dez sondas importadas pelo Petrobras em 2011 com uma média de 542 de atraso (PNG 2012-2016). Este posicionamento foi reiterado em discurso de Graça Foster durante lançamento do Programa InovaPetro, que pretendia aumentar a qualificação tecnológica dos fornecedores quando afirmou: *“O conteúdo local faz parte da nossa vida, da discussão do nosso dia a dia...A questão do conteúdo local veio para ficar na Petrobras.”*³⁰ Porém, uma sondagem de Price&WaterhouseCoopers (PwC) realizada em 2011, junto a fornecedores de bens e serviços para a indústria naval e de P&G mostra o dilema. Cerca de 68% eram a

²⁸ Como reflexo da política de *Quantative Easening* (QE), por meio da qual o Banco Central dos EUA (FED) injetou liquidez que, em parte, veio parar em praças mais lucrativas para investir, como era o Brasil. Esse fenômeno foi chamado pelo então ministro da Fazenda Guido Mantega de “tsunami financeiro”, bem diferente da caracterização do efeito da crise de setembro de 2008 sobre o Brasil pelo então presidente Lula, que falou em “marolinha”.

²⁹ Sobretudo a indústria chinesa queria manter sua posição. Diante da queda da demanda nos principais mercados da Europa e dos EUA, houve uma maior investida no Brasil, que tinha crescido 7,5% em 2010 e que mantinha sua política de expansão de crédito e aumento do salário mínimo. E ainda estava com sua moeda supervalorizada.

³⁰ *Valor Econômico*, 14 de agosto de 2012.

favor da política do governo com o argumento de que esta fortalecia a indústria, gerava emprego, estimulava transferência de tecnologia e qualificava mão de obra. Mas, ao mesmo tempo, 88% avaliaram que a política implicava aumento de custo. E cerca de 50% acreditavam que a ANP não tinha condições de avaliar o cumprimento das exigências contratuais referentes às percentagens mínimas de CL (PwC, 2012). No mesmo ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) começou a questionar a capacidade da ANP de fiscalizar os contratos, sobretudo a partir da 7ª Rodada *“tendo em vista a grande mudança no método de aferição do CL.”*³¹

Também a cláusula de P&D entrou no debate. Diante do aumento expressivo dos volumes arrecadados, surgiu uma crítica às regras sobre o seu destino diante da necessidade de aumentar a capacidade tecnológica da rede de fornecedores³². Já em 2012, o Conselho da ONIP encaminhou à ANP uma proposta de alteração da norma para garantir que os 50% reservadas para instituições de pesquisa pudessem ser destinados também a empresas fornecedoras de livre escolha das concessionárias para projetos inovadores, sempre por meio de credenciamento junto à ANP. A reclamação da indústria dizia respeito ao pouco retorno para a cadeia destes investimentos. Esta posição foi apoiada inclusive pelo ex-diretor-geral da ANP do governo Lula, Haroldo Lima (2012).

Um dos principais críticos da gestão da Petrobras nos governos Lula e Dilma, Adriano Pires, sintetizou a visão liberal: *“O que se defende é que se priorize a curva de produção sobre o conteúdo local. O acelerado programa de investimentos da empresa no pré-sal é absolutamente incompatível com o atual nível de exigência de conteúdo local, explícito na*

³¹<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5243933&codPapelTramitavel=49149383>

³² Dados da ANP mostram aumento dos recursos da cláusula de P&D de R\$ 263,5 milhões em 2002 para R\$ 1,4 bilhão em 2014, dos quais pouco menos 90% por conta da Petrobras. Depois houve uma grande queda da contribuição da Petrobras devido ao quadro geral.

*regulamentação vigente*³³. Essa crítica mais frontal ganhou apoios por parte de representantes do governo dos EUA. O subsecretário de Comércio Internacional dos Estados Unidos, Francisco Sanchez, destacou em sua intervenção no Fórum Econômico Mundial para América Latina, no Rio de Janeiro, em 28 de abril de 2011, a crítica à exigência de CL no pré-sal, argumentando que haveria uma contradição entre política de CL e o desenvolvimento de tecnologias de ponta para o setor de petróleo. Restrições à participação externa poderiam fazer o país abrir mão das melhores tecnologias disponíveis. E o mesmo subsecretário aproveitou sua participação em um seminário, durante a visita da presidenta Dilma a Washington, no início de abril de 2012, para reclamar novamente das regras de CL utilizadas, as quais funcionariam como barreira à entrada no pré-sal³⁴. E Rafael Lourenço, diretor superintendente da Câmara de Comércio Americano do Rio (AmCham Rio), em artigo assinado no *ValorEconômico*, em junho 2014, afirmava que “..o ambiente restritivo atual limita as opções de escolha dos investidores em relação a emprego, estratégias de compra, localização e transferência de conhecimento”.

Na consulta pública realizada pela ANP entre 25 de janeiro e 4 de fevereiro de 2013 a respeito do edital para a 11ª Rodada (em terra e áreas pós-sal), o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível (IBP), porta-voz das concessionárias privadas nacionais e principalmente internacionais, encaminhou uma sugestão de flexibilização das exigências de conteúdo local alegando “a impossibilidade de atingimento de percentuais mínimos de conteúdo local em algumas rubricas”. Posicionou-se criticamente, sobretudo às exigências do edital para a fase de desenvolvimento, argumentando a “impossibilidade de prever a disponibilidade/capacidade e capacidade futura da indústria brasileira”. Mas, na audiência pública realizada em seguida, a ANP deixou claro, por meio da sua diretora-geral, Magda Chambriard, que não iria rever as metas: “A política de conteúdo local está sendo

³³ Artigo no Caderno Econômico do jornal O Estado de São Paulo com título “É preciso repensar a Petrobras”, 19/04/2014.

³⁴ Valor Econômico, 10 de abril de 2012.

*reafirmada. Estamos apostando na indústria brasileira e na continuidade das encomendas para a indústria naval. Nossa preocupação é garantir a perenidade dessas encomendas*³⁵.

Em retrospectiva, um ex-assessor da presidência da Petrobras nos governos Lula e Dilma avaliou que *“metas excessivamente ambiciosas foram além do limite da capacidade tanto da Petrobras quanto dos fornecedores, e desvirtuaram aquela que seria, conceitualmente, uma política virtuosa de estímulo à economia brasileira”* (Ghirardi, 2015a, p.4). O autor lembra que, entre 2007 e 2013, a Petrobras aumentou seu orçamento em 4,5 vezes. Uma expansão em tão curto tempo teria causado tensão em processos internos de formulação, análise e execução de projetos da Petrobras. Ele concluiu que *“...não basta querer crescer. Há fatores tecnológicos e organizacionais que representam limites concretos para a aceleração do crescimento dos negócios”* (idem, p. 5).

Por tudo isso, havia a necessidade de uma reavaliação de alguns aspectos da política de CL, no sentido de manter os objetivos originais. Infelizmente um conjunto de fatores impossibilitou qualquer repactuação e tudo mudou a partir da segunda metade de 2014 por dois motivos interligados. De um lado, um acirramento do conflito político e da tentativa de desmoralizar e desestruturar o segundo governo Dilma. De outro, um conjunto de fatores, que, embora exógenos à política de CL, teriam forte um impacto sobre ela: a queda expressiva do preço do petróleo, que provocou uma paralisação dos investimentos no setor de P&G no mundo todo e, ao mesmo tempo, as revelações devastadoras da Operação Lava-Jato. Por consequência houve sucessivas revisões dos investimentos programados da Petrobras. Para demonstrar firmeza no combate à corrupção, a empresa tomou uma decisão que acabou agravando de imediato a situação econômico-financeira de seus fornecedores e subfornecedores e a da economia como um

³⁵ Fonte: http://www.brasilrounds.gov.br/arquivos/aud_publica/audiencia_publica_18022013_vfinal.pdf e Valor Econômico 20/02/2013.

todo. Em 29 de dezembro de 2014, a Petrobras divulgou uma lista de 23 grupos, que depois aumentou para 27, os quais, por estarem sob investigação, seriam excluídos da lista de fornecedores. A adoção desta medida cautelar, em caráter preventivo, teria, de acordo com a Petrobras, por finalidade, “*resguardar a companhia e suas parceiras de danos de difícil reparação financeira e de prejuízos à sua imagem*”³⁶. As referidas empresas foram temporariamente impedidas de serem contratadas e de participarem de licitações da Petrobras³⁷. O problema era que todas as principais construtoras constavam dessa lista³⁸. Houve uma paralisação generalizada ao longo da cadeia, que, devido ao fato de essas empresas estarem todas com endividamento elevado (justificado pela perspectiva de crescimento da demanda garantida nos próximos anos), teve um impacto ainda maior sobre a economia brasileira. As agências de rating imediatamente rebaixaram a classificação de risco das empreiteiras envolvidas, complicando ainda mais o acesso a crédito. Tornou-se extremamente difícil tomar decisões considerando o grau de incertezas, não só por parte da própria Petrobras, mas também das agências financiadoras e do próprio BNDES³⁹. Gesner, Marcato & Scazufca consideraram um grave equívoco não levar em consideração os efeitos econômicos do que eles caracterizam como “*excessos e a espetacularização da Lava Jato*” e enfatizaram que seria ingênuo acreditar que as

³⁶<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/abertura-de-comissoes-para-analise-de-aplicacao-de-sancao-administrativa-e-bloqueio-cautelar.htm>

³⁷ Por meio do Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP) de 27 de janeiro de 2015, foi dada a ordem para excluir essas empresas da lista de fornecedores e da lista de licitações em andamento. Com relação aos contratos em andamento, abriu-se um procedimento para desbloqueio temporário, que significou, de qualquer forma, atrasos nos pagamentos. Para voltar a trabalhar com a Petrobras, as empresas deveriam celebrar acordo de leniência com as autoridades públicas, em conjunto com a Petrobras, e ressarcir os prejuízos causados, além de adotar medidas de compliance. http://www.sindipetrocaxias.org.br/documentos/DIP-Assunto_medida_cautelar_bloqueio_investigacoes_Operacao-Lava-jato.pdf Acessado 26 de fevereiro de 2016.

³⁸ Conforme divulgado em 29/12/2014, foram bloqueadas empresas pertencentes a 23 grupos: Alusa, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Carioca Engenharia, Construcap, Egesa, Engevix, Fidens, Galvão Engenharia, GDK, IESA, Jaraguá Equipamentos, Mendes Junior, MPE, OAS, Odebrecht, Promon, Queiroz Galvão, Setal, Skanska, TECHINT, Tomé Engenharia e UTC. Em 6/3/15, foram bloqueadas também as empresas Schahin Engenharia e TTK Engenharia.

³⁹ Ver também SCHUTTE (2016).

empresas poderiam ser rapidamente substituídas por outras, inclusive estrangeiras. Os autores afirmaram ainda que:

Exercício simples utilizando dados do IBGE mostra que o potencial de destruição de renda e emprego de uma Operação Lava Jato mal conduzida pode custar mais de R\$ 200 bilhões em termos de PIB e mais de dois milhões de empregos.” (GESNER; MARCATO; SCAZUFCA, 2015)

Sergio Bacci, do Sindicato da Indústria Naval (Sinaval), também enfatizou o que chamou de “*choque entre os tempos político-jurídico e econômico*”. O impedimento de contratação das empresas nacionais não somente gerou uma paralisação e uma incerteza muito grande sobre o futuro imediato, mas teria levado automaticamente a Petrobras a modificar sua política de CL, aumentando as licitações internacionais. Bacci calculou um impacto direto de perda de 200 mil empregos⁴⁰.

Com a crise provocada pela Operação Lava Jato, os setores contrários à política de CL aproveitaram para aumentar a pressão, explicitando que seria o momento oportuno para ajustes⁴¹. O IBP, na linha de frente, insistiu que o CL afastaria investidores, como, por exemplo, na ocasião do Rio Oil&Gas 2014, quando seu secretário executivo, Milton Costa Filho, afirmou publicamente que o Brasil iria perder mercado para outros países da América Latina, em particular pelos percentuais do CL, não obstante o potencial único do pré-sal⁴². Em maio de 2015, na véspera da definição das regras para a 13ª Rodada, em outubro 2015, o IBP lançou uma nova ofensiva contra o CL, sempre com o argumento de destravar os investimentos. Observa-se que, nesse momento, a indústria nacional, em particular a Fiesp, por motivos políticos envolvida com o processo de desestabilização do governo Dilma, pouco ou nada se manifestou em defesa do CL.

⁴⁰ Apresentação no Fórum de Debates Brasilianas, realizada em 13 de março de 2015, em São Paulo.

⁴¹ *Valor Econômico*, 31 de março de 2015.

⁴² *Valor Econômico*, 13 de setembro de 2014.

A própria presidenta Dilma resolveu criar abertura para um processo de discussão visando ao aperfeiçoamento do CL e, em janeiro 2016, decretou a criação do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor) que, de acordo com o artigo primeiro do decreto, tinha como objetivo

elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no País; estimular a engenharia nacional; promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos; ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País; ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e estimular a criação de empresas de base tecnológica⁴³.

O decreto flexibilizou o CL incorporando várias propostas feitas por entidades empresariais. Em particular as empresas puderam, a partir de então, incluir no cálculo de CL, além de compra de bens e serviços, os investimentos diretos de petroleiros na expansão da capacidade produtiva, e, em particular, no processo de inovação tecnológica de fornecedores. Também poderia ser considerada como CL a compra de bens e sistemas no país para exportação. Na prática seria uma forma de compensar a falta para cumprir os índices de nacionalização contratados e evitar multas e pedidos de waiver. De certa forma, esse Decreto veio para sofisticar o CL e as medidas tinham potencial para incentivar empresas a exportar a tecnologia desenvolvida no país e induzir petroleiras a formar sociedades com fornecedores locais. Pelo calendário político, poderia parecer um recuo e tentativa de fazer um compromisso com as críticas menos radicais. De outro lado, o Pedefor era coerente com o espírito das políticas que vinham sendo implementadas desde o Prominp. Talvez tenha faltado a devida continuidade do diálogo e certa desconfiança entre o governo Dilma e o empresariado. E que somente o contexto da crise política, que se instalou desde o início de 2015, mostrou para a presidenta a necessidade de tal diálogo. Setores empresariais vinham reclamando inclusive da exclusão ao longo do

⁴³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8637.htm

tempo do MDIC com o qual tinham tradicionalmente mais interlocução. As decisões com relação ao CL tinha sido ficado concentradas no MME (FIEB, 2015, p. 17), daí a importância de a presidenta Dilma ter dado a coordenação do Pedefor para o MDIC. A ideia de compromisso apareceria igualmente na negociação que a presidenta Dilma fez com o senador José Serra a respeito de flexibilização da obrigatoriedade da Petrobras ser operadora única em todas as áreas do pré-sal⁴⁴. Também nesse caso pode-se avaliar o resultado como um recuo na direção de um desmonte da política estabelecida pelo governo Lula em relação ao pré-sal e ao CL ou como um aperfeiçoamento e atualização, levando em conta a nova realidade internacional (queda do preço) e nacional (impacto lava-jato).

8. O governo Temer e o desmonte 2016-2017

O debate começou a esquentar, porém a partir da derrubada do governo Dilma e da determinação do governo Temer de uma mudança mais radical nas políticas para o setor de P&G anunciadas logo no início do governo. A união do empresariado e das elites em torno do impeachment da presidenta Dilma seria desfeita rapidamente quando o CL entrou em pauta e se formaram claramente dois campos com atores de fora do governo e provocando inclusive uma divisão dentro do próprio governo Temer.

A partir de um levantamento das manifestações públicas organizadas a respeito do CL identificamos, de um lado, o núcleo duro em torno do Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), que, com apoio dos lobbies de governos dos países de origem das principais

⁴⁴ Na proposta original de Serra (PLS 131/2015), a cláusula da operadora única iria simplesmente cair. No compromisso feito por Dilma, a Petrobras manteria o direito de ser operadora única e poderia abdicar em função das suas prioridades. Desta forma a lei foi aprovada no Senado e depois promulgada já no governo Temer.

multinacionais interessadas no pré-sal⁴⁵ e das correntes mais liberais do pensamento econômico brasileiro, defenderam uma mudança radical com índices de CL os mais baixos possíveis, desmonte da fiscalização (considerada burocrática, ineficiente e custosa) e defendendo a retroatividade do que vinha sendo chamado de flexibilização do CL. Dentro do governo, encontrou simpatia na Fazenda, Casa Civil e agora no próprio MME. E de outro, uma frente em defesa de aperfeiçoamento na linha do Pedefor, mas mantendo o espírito das políticas implementadas e, sobretudo, respeitando os contratos existentes. Esta voz encontrou eco no MDIC, BNDES, Finep e acabou sensibilizando também a nova direção da ANP⁴⁶.

Entre setembro de 2016 e o final de 2017, o governo Temer introduziu basicamente três alterações profundas⁴⁷: 1) a redução drástica e “simplificação” do CL; 2) prorrogação (Repetro⁴⁸) e ampliação (MP 795⁴⁹) das isenções fiscais para importação de equipamentos para exploração e produção de P&G; e 3) o fim da exclusividade da Petrobras como operadora única do pré-sal e estímulo para que grandes players internacionais ampliassem seus investimentos (o caso da Shell e Statoil) e para que outros voltassem a investir na exploração no Brasil (o caso da Exxon).

⁴⁵ Assim, por exemplo, baseado em telegramas do próprio MRE britânico que foram encaminhados erroneamente para Greenpeace, o *The Guardian* constatou que “*Britain successfully lobbied Brazil on behalf of BP and Shell to address the oil giants’ concerns over Brazilian taxation, environmental regulation and rules on using local firms*”. Nessa correspondência, os diplomatas britânicos classificaram o enfraquecimento do conteúdo local “*a principal objective*” dos interesses britânicos. *The Guardian*, 23 de novembro de 2017.

⁴⁶ Essa divisão interna no governo Temer ficaria mais clara a partir das discussões no Comitê Diretivo do Pedefor. *Valor Econômico*, 3 de fevereiro de 2017.

⁴⁷ A partir do início, já surgiu outra agenda que envolvia a venda de parte da área de Cessão Onerosa e o fim do regime de partilha. Uma agenda anunciada com insistência pelo próprio deputado Rodrigo Maia (RJ), presidente da Câmara de Deputados, atendendo sempre ao IBP.

⁴⁸ Repetro é uma isenção de impostos federais para a importação de equipamentos de uso temporário no setor de P&G introduzido em 1999 pelo governo FHC por um período de vinte anos. O governo Temer resolveu antecipar sua extensão para 2040

⁴⁹ A MP 795 estende o Repetro para bens permanentes. Na prática isso significa a ampliação do escopo das desonerações.

Na tabela 5, podem ser verificadas as reduções nos índices de CL implementadas pelo governo Temer, com a publicação da Resolução 7 pelo CNPE, em 11 de abril de 2017, que foram aplicadas a 14ª Rodada do pós-sal e 2ª e 3ª Rodada do pré-sal, todas realizadas em 2017.

Tabela 5 – Comparação índices de CL para exploração, desenvolvimento e produção no mar entre os governo Dilma e Temer.

Conteúdo Local	Governo Dilma	Governo Temer
Fase de Exploração	37%-55%	18%
Fase de Desenvolvimento: Sistemas de coleta e escoamento	55%-65%	40%
Fase de Desenvolvimento: Construção Poços	55%-65%	25%
Produção: Plataformas	55%-65%	25%

Fonte: ANP e Resolução 7ª do CNPE

Embora o governo Temer tenha iniciado a discussão sobre a alteração da política de CL em setembro 2016, a indústria nacional interessada começou a se mobilizar de forma organizada somente a partir de dezembro, criando o *Movimento Produz Brasil*. Faziam parte dele sete federações de indústrias (RJ, SP, SC, RS, MG, ES e BA), seis Associações de classe (Abimaq, Abinee, Abemi, ABCE, Abitam, Aço Brasil) e o Sinaval. Com o mote “*Mais Indústria, Mais empregos, Mais Brasil*”, o movimento tinha como foco a valorização do CL e a preservação dos investimentos realizados no país, sua capacidade produtiva e os empregos gerados pelas demandas atendidas. Uma nota da Fiesp a respeito do seu lançamento a motivação:

Diante da recente ameaça de mudança na política nacional de petróleo e gás, instituições representativas dos elos produtivos deste mercado temem que investimentos realizados ao longo de quase 20 anos sejam jogados fora favorecendo empresas estrangeiras e tornando ainda mais difícil a situação da indústria⁵⁰.

⁵⁰ <http://www.fiesp.com.br/agenda/movimento-produz-brasil/> 16/12/2016

A nota cita o presidente do Sistema Firjam, Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira:

É um contrassenso ver que hoje, após quase 20 anos de investimentos na cadeia produtiva, tenha se iniciado um processo de vilanização do conteúdo local. Se essas empresas fecharem ou forem embora o que vai ser dos trabalhadores? Vamos liquidar as empresas que passaram quase duas décadas investindo para atender a essas demandas? Estamos falando do extermínio de milhares de postos de trabalho.

E também José Velloso, presidente da Abimaq:

Com o fim da política de conteúdo local, as empresas estrangeiras vão transferir suas atividades para outros países. E quem vai sair perdendo são as empresas nacionais, que vão acabar fechando, e os estados, que vão perder em arrecadação. Vamos presenciar no país um forte desinvestimento, um retrocesso.

De acordo com o Movimento Produz Brasil, entre 2011 e 2014, período auge das atividades de exploração e desenvolvimento de áreas sob concessão, foram investidos mais de 20 bilhões de dólares na ampliação da capacidade instalada, de forma a atender às futuras demandas que eram projetadas a partir da política vigente.

Em um primeiro momento a reivindicação concreta era para aumentar o índice para as plataformas de 25% para 40% (PRATA, 2017). O argumento da indústria era que índices de CL tão baixos podem ser alcançados com prestações de serviço de montagem e manutenção, sem máquinas e equipamentos produzidos internamente. Esse pleito não prevaleceu. Segundo ponto era a volta ao índice global. Havia de certa forma um consenso entre os vários atores de que a situação à qual se havia chegado com 90 itens certificáveis tinha se tornado impraticável e que deveria ser simplificada.⁵¹ A indústria aceitaria cinco macrosegmentos: serviços; infraestrutura; máquinas e equipamentos; sistemas; e

⁵¹ Até o Coordenador Executivo do Promimp, Paulo Sergio Rodrigues Alonso havia se manifestado inconformado com o que chamou de “detalhamento excessivo” das planilhas estabelecidas para o cumprimento dos índices e das inconsistências visíveis como a exigência de CL nas sondas de exploração quando se sabe que não há sondas nacionais para atender a demandas das áreas exploratórias. Entrevista publicado na revista online Petronoticias, 22 de abril de 2015 <https://petronoticias.com.br/archives/67558>

engenharia de projetos (Fiesp, 2017). Embora o governo tenha aceitado, a princípio, o índice global defendido pelas concessionárias, nesse caso, recuou. Outra questão polêmica dizia respeito aos contratos vigentes. Criou-se uma imagem de uma indústria bilionária de multas e waivers para justificar uma aplicação retroativa por parte da ANP dos novos índices da Resolução 7 do CNPE aos contratos de concessão a partir da 7ª até a 13ª rodada, ao contrato de Cessão Onerosa⁵² e até à 1ª Rodada de partilha (referente ao mega campo de Libra). Nesse momento, porém, a indústria nacional estava bem articulada e mobilizada, inclusive dentro do Governo e do Congresso. Para o presidente do Sinaval, Ariovaldo Rocha, essa proposta iria “enterrar a indústria de construção naval brasileira” de vez. Na prática, se falava na contratação de cerca de 22 novas plataformas⁵³. Como resultado, a ANP recuou e, em dezembro de 2017, concordou em aumentar de 25% para 40% a exigência de CL para a construção de plataformas relativas aos contratos anteriores a 2017.

No que diz respeito à renovação do Repetro e à MP 795, a Receita Federal/MF explicou a lógica das medidas governamentais em nota para defender as isenções fiscais:

A MP 795/2017 faz parte de um conjunto amplo de medidas que alteram o marco regulatório do setor petróleo, visando aumentar a competição nos leilões para exploração das reservas e, com isso, ampliar a renda absorvida pelo governo, seja na forma de tributos, royalties, participações especiais, bônus de assinatura ou excedente em óleo (Receita Federal, 2017)⁵⁴.

Ou seja, na linha da argumentação do IBP, sem as alterações drásticas o Brasil teria dificuldades para atrair investimentos e manter sua produção. Com as mudanças haveria aceleração da exploração e, portanto antecipação dos tributos relacionados. O IBP chegou a publicar estudo que mostrava que as mudanças radicais na política de CL (chamados de

⁵² Para uma análise da modalidade única de Cessão Onerosa ver Schutte (2015).

⁵³ Entrevista ao *Valor Econômico*, 29 de novembro de 2017.

⁵⁴ A nota, na verdade, tentou desmentir um estudo elaborado pela consultoria legislativa do Congresso que apontou uma perda de cerca de 1 trilhão de reais ao longo da exploração do pré-sal resultante da aplicação da MP 795

“CL flexível”) e a manutenção dos índices anteriores (chamados de “CL máximo”) implicariam, no futuro próximo, uma diferença de um milhão de barris por dia. Ou seja, com a manutenção dos índices, o Brasil conseguiria chegar, em 2025, a produzir 3,12 milhões de bpd e, com as mudanças, poderia chegar a 4,23 milhões de bpd (MIGLIARIA, 2017). Essa argumentação sensibilizou as autoridades do Rio de Janeiro e Espírito Santo, com graves problemas orçamentários, pois parecia uma solução poder contar rapidamente com recursos dos royalties. Daí a defesa da política do governo Temer por Paulo Hartung, governador do Espírito Santo, que publicou artigo de opinião posicionando-se por mudanças drásticas no que chamou de *“regras protecionistas e anacrônicas, que não preservam o real interesse do povo brasileiro”*. Alegou que as regras de CL *“Resultam em enormes atrasos na entrega de plataformas e equipamentos, produzidos a custo muito superior ao internacional”*. O que evidentemente desestimula os investimentos. Observa-se a sintonia fina com o posicionamento e linguagem do IBP.

A tese de que o CL seria o fator principal da paralisação do setor não se sustentou a ganhou fortes críticas. Primeiro, há de se lembrar o impacto global da queda brutal dos preços de petróleo que provocaram uma paralisação generalizada dos investimentos no P&G. De acordo com o *World Energy Investment Report 2017*, da Agência Internacional de Energia, houve uma queda global na comparação anual de quase 30% em 2015 e 26% em 2016 dos investimentos em exploração de P&G. Com isso, os investimentos no final de 2016 eram em termos nominais pouco mais da metade do volume de 2014. A *Oil and Gas Journal* comentou tratar-se de um *“unprecedented contraction”*⁵⁵. Além disso, houve o impacto devastador da Lava Jato, que interrompeu do dia para a noite uma série de empreendimentos, desarticulando cadeias de fornecimento inteiras, conforme já foi comentado. Pode se mencionar também o impacto da política de preços administrados do governo Dilma no período de 2011 a 2014 (SCHUTTE, 2015). E, por último, houve uma

⁵⁵ <http://www.ogj.com/articles/2017/07/iea-upstream-oil-and-gas-investment-continued-to-tumble-in-2016.html>

recessão da economia brasileira como um todo devido a outros fatores. Portanto é altamente questionável sugerir que o CL teria afetado a 13ª Rodada, realizada em outubro de 2015, que teria mostrado o pouco apetite dos investidores internacionais. A esse respeito a Fiesp ainda argumentou:

No Brasil, a Política de Conteúdo Local não influenciou negativamente nos resultados das rodadas de licitação. Pelo contrário, observa-se pelos dados dos resultados dos leilões que a partir da 7ª rodada (2005 a 2015), quando as regras de conteúdo local eram mais específicas, arrecadou-se mais valores em bônus e mais áreas foram arrematadas percentualmente e em tamanho (Fiesp, 2017, p ii).

E ainda lembrou que *“as fases de exploração e desenvolvimento da produção no pré-sal foram viabilizadas com as atuais regras de Conteúdo Local que exigem a comprovação de índices de Conteúdo Local por itens e subitens.”* (idem, p. 6) E, para completar a defesa da política de CL adotada pelos governos anteriores, elaborou dados reproduzidos na tabela 6 para sustentar seu argumento.

Tabela 6 – Comparação resultados das leilões de 1ª a 6ª e de 7ª a 13ª Rodada de licitação

Rodadas	Área arrematada	Área arrematada/ área ofertada	Bônus arrecadados (BRL 2016)	Bônus médio por leilão (BRL 2016)	CL médio na exploração	CL médio etapa desenvolvimento
1ª a 6ª 1999- 2004	238.260 km2	30,1%	R\$ 5,5 bi	R\$ 0,91 bi	50%	57%
7ª a 13ª 2005- 2015	469.713 km2	47,8%	R\$ 9,3 bi	R\$ 1,55 bi	72%	80%

Fonte: Decomtec/Fiesp (2017, p. v) a partir de dados da ANP.

Houve inclusive uma sugestão de que a 14ª Rodada, realizada em outubro 2017, teria sido um sucesso, contrário à 13ª, exatamente por causa das alterações no CL. Há de se considerar, além da situação global da indústria em 2015 com preço de US\$ 46 p/b e em queda, contra US\$ 55 p/b e em alta, também que o sucesso da 14ª rodada deve ser relativizado. Na verdade dos 287 blocos ofertados, somente 37 foram arrematados. Acontece que em oito blocos na Bacia de Campos, muito próximos à província do pré-sal, a Exxon entrou ofertando um ágio de 3491% sobre o bônus de assinatura mínimo estabelecido pela ANP, o que significou em termos monetários R\$ 3,6 bilhões. É pouco provável que as mudanças nas regras do CL tenham sido o fator determinante.

Prevalece a hipótese de que os atores contrários ao CL aproveitaram a crise que se instalou no Brasil e no setor de P&G em específico para avançar com sua agenda de liberalização e flexibilização. Em grande parte foram exitosos, embora uma articulação, tardia, porém ampla, da indústria nacional, tenha conseguido diminuir a radicalidade das mudanças e manter a discussão em aberto.

9. Indústria naval de ressurgimento à crise

A produção de P&G offshore precisa de embarcações de apoio, navios petroleiros, plataformas de petróleo, e sondas. Estes podem ser produzidos internamente, importados ou afretados. Esta indústria depende de logística de materiais e produtos, mão de obra qualificada e desenvolvimento tecnológico. O Brasil já chegou a ser um grande player no setor a partir dos Planos de Desenvolvimento Nacional I e II, quando foram criados os Programas de Construção nacional I (1971-1974) e II (1974-1980). Mas a setor entrou em colapso diante da combinação de concorrência asiática e a crise de dívida externa que paralisou sua capacidade de financiamento. De 40 mil trabalhadores diretos que havia no auge da indústria, sobraram 1.300 em 2000. Portanto, quando, em 2003, o presidente

Lula determinou a prioridade de navios e equipamentos de exploração e produção de petróleo pela Petrobras para estaleiros locais, o Brasil não estava produzindo navios de grande porte havia mais de vinte anos⁵⁶. Surgiu, portanto, de novo o desafio da curva de aprendizagem e montagem de escala de produção com se fosse um “*neo-infant industry*”⁵⁷.

Um dos pilares dessa política de CL foi o relançamento da indústria naval brasileira com a requalificação de estaleiros semiparalisados e o lançamento de novos polos navais nos estados da Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Grupos empresariais brasileiros, sobretudo as grandes construtoras, foram incentivados pelo Governo Federal a participar com a exigência de estabelecer parcerias com empresas internacionais com tradição tecnológica em construção naval. As encomendas da Petrobras deveriam garantir o primeiro ciclo industrial dos estaleiros que seriam criados. Tal iniciativa resultou em um crescimento expressivo empregos gerados no setor, que saltou de 2.000 pessoas nos anos 2000 para 85 mil empregos diretos em 2014, além de representar um vetor de desenvolvimento regional (D`AVILA, 2017).

Grande parte do financiamento foi garantida pelo Fundo de Marinha Mercantil (FMM), regulamentada pela Lei nº 10.893/2004 com esse objetivo. A principal fonte de recursos do Fundo era uma contribuição sobre o frete⁵⁸. Boa parte dos investimentos com Fundo da Marinha Mercantil (FMM) foi repassada via bancos federais, principalmente o BNDES. Entre 2007 e 2017, foram repassados R\$ 32,2 bilhões. A tabel 7 mostra a expansão dos recursos ao longo dos governos Lula e Dilma.

⁵⁶ A mesma situação pode ser verificada “up-stream” nas refinarias. A última refinaria, a Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos, tinha sido entregue em 1980, como fruto do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Em 2014, Brasil tinha quatro grandes projetos de refinarias em andamento, com todos os problemas de projeção e atrasos possíveis.

⁵⁷ SCHUTTE, 2016.

⁵⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm

Tabela 7 - Média anual de repasses do Fundo de Marinha Mercantil (FMM) entre 2005 e 2015

Período	Média de repasses anuais
2005-2006	R\$ 550 milhões
2007-2011	R\$ 2 bilhões
2012-2015	R\$ 4,4 bilhões

Fonte: Governo Federal

<http://dados.gov.br/dataset/desembolsos-anuais-do-fmm-aos-agentes-financeiros/resource/d36c47e0-539c-46a7-93ad-004e0e23e101>

Podemos identificar três grandes frentes: primeiro, no que diz respeito aos navios de apoio a partir do segundo plano do Prorefam, em 2004, e depois o terceiro, em 2008, estruturado no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Na segunda foram construídas 58 embarcações, e o terceiro plano chegou a concluir, no governo Dilma, 110 dos 146 embarcações previstas⁵⁹. A segunda frente foi o lançamento, em 2004, do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) pela Transpetro, subsidiária da Petrobras, para a produção de navios petrolíferos. Ambos programas trabalhavam com 65% de CL. A terceira frente foi a mais ousada e pensada à luz do potencial do pré-sal: a construção de sondas para a qual se criou, em 2010, a Sete Brasil. Com esse esforço todo, o Brasil chegou em 2014 a ter a quarta maior carteira de investimentos mundial de encomendas de navios e a terceira de petroleiras⁶⁰. No final de 2014, o Brasil contava com nove estaleiros de grande porte (ver tabela 8) e 22 de meio porte, em sete polos navais⁶¹: Pará/Amazonas, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul. A opção de descentralizar a produção naval refletiu uma vontade de estimular o desenvolvimento regional. Infelizmente, o que parece ter prevalecido, porém, foi uma lógica política a partir de pressão de governadores de partidos aliados. Há de se perguntar, por exemplo, o sentido de projetar em Pernambuco o maior estaleiro, o

⁵⁹ Conforme mencionado na terceira seção, o Prorefam foi criado no segundo governo FHC quando, no seu primeiro plano, construiu dezoito embarcações.

⁶⁰ Fonte: Petrobras, fevereiro 2014.

⁶¹ Polos navais indicam áreas integradas com estaleiros e estrutura de serviço de fornecedores operando de forma contínua.

Atlântico Sul (EAS), já que o estado não tem tradição em construção naval (O governador Eduardo Campos já havia sido contemplado com a refinaria do Nordeste. E por ironia da história essa política também não funcionou para garantir a aliança.). A opção dificultou a construção de polos competitivos, arranjos produtivos de empresas de navepeças. A proliferação de estaleiros fragilizou ainda sua capacidade de resistir aos tempos adversos.

Tabela 8 - Estaleiros de grande porte e sua carteira em 2014

Estaleiro	Estado	Carteira
Estaleiro Atlântico Sul	PE	Navios petroleiros de grande porte, sondas de perfuração e plataformas de produção
BrasFELS	RJ	Plataformas de produção e sondas de perfuração
Estaleiros Rio Grande	RS	Plataformas de produção e sondas de perfuração
EISA	RJ	Navios graneleiros, porta-contêineres, navios de apoio marítimo e navios-patrolha
Estaleiro Mauá	RJ	Navios petroleiros e de produtos
VARD Promar	PE	Navios gaseiros
QGI	RS	Integração de módulos a plataformas de petróleo
RENAVE	RJ	Reparos navais
BRASA	RJ	Integração de módulos a plataformas de petróleo

Fonte: SINAVAL

Os avanços na indústria naval se tornaram o carro-chefe da narrativa da presidenta Dilma sobre seu governo, e, em particular a importância dada ao CL. Isso pode ser evidenciado no discurso da presidenta, em 3 de junho de 2011, na inauguração da plataforma P-56, a primeira construída 100% no Brasil. Após lembrar que até 2003 todas as plataformas, os navios e as sondas utilizados pela Petrobras estavam sendo produzidos fora do país, assim como a maioria dos equipamentos da Petrobras, ela afirmou:

Nós provamos que era possível construir plataformas no Brasil, nós provamos que é possível construir sondas no Brasil, nós provamos que é possível construir os

equipamentos e os bens e prestar os serviços de que a Petrobras precisa para explorar o pré-sal⁶².

E, em maio de 2015, no discurso do lançamento do petroleiro André Rebouças, construído pela EAS em Pernambuco, a presidente Dilma insistiu novamente

Nas mesmas condições, prazo e qualidade, com tecnologia de excelência que hoje podemos comprovar, nós estamos produzindo no Brasil o que o Brasil tem condições de produzir. Por isso, a política de conteúdo local, não é algo que pode ser afastado. A política de conteúdo local, no meu governo, é o centro de uma política de recuperação da capacidade de investimento desse país⁶³.

Há de se considerar, porem, que de acordo com dados do Sinaval em 2014, 82% da capacidade de carga brasileira eram realizados por navios de bandeira internacional afretados. O desafio iria, portanto, além do setor de P&G⁶⁴.

O Promef trabalhava com índice de conteúdo nacional mínimo de 65% na primeira fase, e previa 70% para uma segunda fase. Além disso, projetava desde o início a meta de atingir competitividade internacional, após ter alcançado a curva de aprendizado. O desafio era aproveitar a fase exuberante das encomendas da Petrobras para criar uma capacidade industrial com estrutura de custo e tecnologia capaz de competir no mercado mundial. A Fieb, em documento publicado em 2015, sugeriu que, apesar do objetivo declarado, havia um risco de ficar preso na lógica de reserva de mercado com empresas nacionais altamente dependentes do mercado interno. Isso porque, para conquistar competitividade internacional, era preciso investir mais em cadeias de fornecedores com preço e tecnologia compatíveis. Levando em consideração as condições estruturais do país, sugeriu-se um erro de concepção na política que acabou tentando competir por toda

⁶² Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-batismo-da-plataforma-p-56>>. Acesso em: 23 de março, 2012.

⁶³ <https://www.youtube.com/watch?v=ewfeySgS9Xc>

⁶⁴ Fonte: ÓLEO E GÁS:-PLANO DE NEGÓCIOS 2014-2020-SETOR NAVAL
<https://pt.slideshare.net/PLANORS/leo-e-gs-cenrio-2014/2>

a cadeia da indústria naval ao invés de escolher segmentos específicos (FIEB, 2015, p. 54). O desenvolvimento da indústria de navieças era de fato central, para evitar uma produção naval com importação de peças e componentes em pacotes tecnológicos fechados. Negri já tinha alertado que os gastos de P&D na indústria naval estavam ainda inexpressivos e lembrou que *“Todos os países que se tornaram líderes na produção naval possuem centros de pesquisa e laboratórios especialmente montados para a produção naval”* (NEGRI, 2010, p. 86).

A respeito deste desafio a Transpetro argumentou no final de 2013:

O Promef ajudou a retirar a indústria naval brasileira do abandono em que se encontrava há décadas... a busca por competitividade internacional é o atual foco. Para atingir este objetivo, a Transpetro criou o Sistema de Acompanhamento da Produção (SAP), que tem como função avaliar os processos produtivos dos estaleiros e sugerir alternativas para melhoria da produtividade. Os principais players da indústria naval internacional, como Japão, Coreia do Sul e China levaram, respectivamente, 63, 53 e 23 anos para atingir a maturidade do setor. Em apenas 13 anos, o Brasil já obteve resultados comparáveis aos do mercado chinês⁶⁵.

A Transpetro tinha previsto inicialmente a compra de 49 navios por meio do Promef e de acordo com o cronograma original, o Promef iria entregar sua carteira até 2016, mas foi obrigado a reprogramar este prazo para 2019. As dificuldades para cumprir os prazos e atender as exigências de qualidade da Petrobras pelo Estaleiro Atlântico Sul – EAS (PE) constituem um exemplo. Trata-se de um estaleiro erguido do zero com financiamento do BNDES em uma região sem tradição de construção naval. Foi criada em novembro de 2005 e tinha como sócios os grupos Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, ambos de fora do setor naval. A EAS tinha inicialmente como sócio a sul-coreana Samsung Heavy Industries (SHI),

⁶⁵ http://www.transpetro.com.br/pt_br/imprensa/noticias/transpetro-e-ward-promar-lancam-navio-oscar-niemeyer.html

com larga experiência na construção naval, que abandonou o empreendimento no início de 2012. A própria Petrobras obrigou a EAS a procurar outro parceiro internacional para garantir acesso a experiência e tecnologia avançada. Em meados de 2012, entrou como nova parceira a Ishikawajima do Brasil Estaleiros S/A (Ishibras), do grupo japonês IHI Corporation, controlada pela Mitsui. Os demais estaleiros também contavam com parcerias tecnológicas: VARD Promar (PE) com o Grupo Fincantieri (Itália); Enseada de Paraguaçu (BA) com Kawasaki Heavy Industries (Japão); Jurong Aracruz com Sembcorp da Cingapura; Brasfels com Keppel Fels da Cingapura; OSX (RJ) com Hyundai Heavy Industries (Coreia do Sul); Inhaúma (RJ) com Cosco (China) e Rio Grande com Mitsubishi Heavy Industries (Japão). A tabela 9 mostra os 16 navios entregues entre 2011 e 2017, que embora, aquém do cronograma original, reflete um esforço industrial-tecnológico grande⁶⁶.

Tabela 9 - Entregues a Transpetro do Promef entre 2011 e 2017

Ano	EAS (PE)	Mauá (RJ)	Outros estaleiros
2011		<ul style="list-style-type: none"> • Celso Furtado 	
2012	<ul style="list-style-type: none"> • João Cândido 	<ul style="list-style-type: none"> • Sergio Buarque de Holanda 	
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Zumbi dos Palmares 	<ul style="list-style-type: none"> • Rômulo de Almeida 	
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Dragão do Mar • Henrique Dias 	<ul style="list-style-type: none"> • José Alencar • Irmão Dulce 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> • André Rebouças 		<ul style="list-style-type: none"> • Anita Garibaldi
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> • Milton Santos • Marcílio Dias 		<ul style="list-style-type: none"> • Paulo Freire • Barbosa Lima Sobrinho • Oscar Niemeyer

Elaboração própria a partir de notícias em jornais e revistas especializadas

O Promef não foi, porém, somente um dos carro-chefes dos governos do Lula e Dilma para a indústria naval. O programa também foi diretamente envolvido na Operação Lava Jato

⁶⁶ Observe-se também as referências históricas dos nomes dados aos navios.

com as delações do ex-presidente da Transpetro, Sergio Machado. No governo Temer optou-se, já em setembro de 2016, por simplesmente cancelar a contratação de 17 navios, enquanto alguns outros, já em construção, ficaram sob observação, em particular o caso dos três navios do estaleiro Eisa Petro-1, em Mauá (RJ), que estava envolvido em um processo de recuperação judicial. O cancelamento não significou a redução da operação da Transpetro, porque, ao final, a produção de P&G continuava em uma curva de ascendência a partir do pré-sal. A alternativa era atender a demanda com afretamento de navios. No caso de afretamento, isso não entra no cálculo de CL, porque não são considerados investimentos. Ou seja, afretamento internacional, no lugar de aquisição, não prejudica as exigências de CL dos contratos de concessão (FIEB, 2015, p. 63).

Pode-se afirmar que a política da Petrobras no governo Temer era pautada pelo interesse comercial da empresa, sem nenhuma preocupação com a indústria naval brasileira. Nessa lógica, já em agosto 2016, a Petrobras encaminhou para a ANP um pedido de waiver referente à contratação de unidade estacionária de produção (FPSO) piloto de Libra. Trata-se de um empreendimento complexo, e a Petrobras alegou preços excessivos com relação ao mercado internacional, riscos de fabricar e obter localmente bens e equipamentos e ainda afirmou que a indústria local não estaria apta para atender os níveis de CL⁶⁷. Houve protestos e ações judiciais da Sinaval e do Movimento Produz Brasil⁶⁸ e, após uma audiência pública, a ANP autorizou a Petrobras a comprar no exterior nove itens – o próprio casco, tanques, queimadores e turbinas a gás. A ANP também diminuiu o compromisso mínimo para outros 14 itens. E somente para sete subitens da instalação e integração dos módulos, a Agência manteve os compromissos mínimos estabelecidos no contrato⁶⁹. Outro exemplo foi o conflito entre a Petrobras e a Ecovix,

⁶⁷ <http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/anp-e-p/3575-anp-abre-9-2-consulta-publica-sobre-pedido-de-waiver-do-fpso-de-libra>

⁶⁸ <http://www.fieb.org.br/Noticia/4857/regras-de-conteudo-local-fazem-parte-de-uma-politica-de-estado.aspx>

⁶⁹ *Valor Econômico*, 04 de outubro de 2017.

braço da construção naval do Grupo Engevix. A Ecovix tinha ganhado, em 2009, a concorrência da Petrobras para construir oito cascos de plataformas para operar no pré-sal no Rio Grande. Dos oito, cinco foram entregues, sendo três de fato construídos no Estaleiro Rio Grande e dois (P-69 e P-70) subcontratados na China. Sem dúvida os atrasos tinham a ver com o fato de que o estaleiro estava sendo construído ao mesmo tempo em que os próprios cascos. A Petrobras resolveu usar os atrasos como argumento para rescindir o contrato. Os blocos inacabados que seriam para a P-71 e P-72 se tornaram sucata⁷⁰. A mesma situação se deu no caso do cancelamento dos contratos da Transpetro com a EISA Petro-Um, que operava nas instalações em Mauá. Por causa do cancelamento três navios, dos quais dois quase prontos ficaram parados no estaleiro⁷¹. São exemplos da mudança na política que interromperam um processo em curso de forma radical. A suspensão e paralisação das encomendas gerou uma crise de liquidez, demissão em massa, perda de investimentos e conhecimento e interrupção da curva de aprendizagem. De forma emblemática, no plano de investimentos da Petrobras de 2017-2021, de R\$ 74,5 bilhões não há menção à construção de navios no Brasil. Ao invés de política anti-crise, aplicaram-se medidas para aprofundá-la. Outra consequência foi o afastamento dos parceiros internacionais.

O caso da Sete Brasil foi o mais dramático. Considerando o tamanho do Pré-Sal, projetou-se um mercado de dezenas de novas sondas para a Petrobras. Na visão do governo, uma grande oportunidade para montar uma capacidade de produção desses sofisticados equipamentos. Para o financiamento e a operação, foi criada, ainda em dezembro de 2010, no final do governo Lula, a empresa Sete Brasil, por sete investidores financeiros, entre os quais os três maiores fundos de pensão de empresas públicas (Petros, Funcef e

⁷⁰ *Valor Econômico*, 3 de janeiro de 2018.

⁷¹ <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/42094-navios-do-promef-estao-inacabados-no-estaleiro-maua>

Previ), os bancos Bradesco, Santander, BTG Pactual e a própria Petrobras⁷². É esta empresa que fechou os contratos com cinco estaleiros (ver tabela 10), e por sua vez, contratos de afretamento para a Petrobras⁷³. O projeto previa 60% de CL.

Tabela 10– Projeção das encomendas originais da Sete Brasil por estaleiro

Estaleiro	Número de sondas previstas
EAS (PE)	7
BrasFels (RJ)	6
Enseada do Paraguaçu (BA)	6
Jurong- Aracruz (ES)	7
Rio Grande (RS)	3
Total	29 (28 Petrobras; 1 livre afretamento)

Fonte: Sete Brasil

Os estaleiros EAS, Rio Grande e Enseada, todos sociedades entre empreiteiras brasileiras e estaleiros japoneses, passavam por uma ampliação da sua capacidade. No caso de Jurong Aracruz e Enseada, foi a Sete Brasil que viabilizou sua construção.

O esforço financeiro seria gigantesco e, para garantir o mercado, era essencial que a Petrobras fosse a operadora em todo o pré-sal (GHIRARDI, 2015b). As encomendas seriam o lastro para mobilizar 80% do capital necessário na forma de empréstimos. O investimento estimado da Sete Brasil era de R\$ 54 bilhões com contratos de afretamento para a Petrobras, por 15 anos, no valor total aproximado de R\$ 162 bilhões⁷⁴. Ainda em 2014, em apresentação institucional, a Sete Brasil projetou a garantia de financiamento de R\$ 18,6 bilhões e US\$ 13,9 bilhões e uma geração de 149 mil empregos. Nessa operação,

⁷² A Sete Brasil foi montada como uma empresa de capital fechado, tendo dois acionistas: a Petrobras, com 5%, e a *FIP Sondas*, com 95%. Ao final, participaram da *FIP Sondas* onze instituições, inclusive o FGTS.

⁷³ O menor tempo de uso das sondas é elemento determinante na redução de custos no Pré-Sal, pois 50% dos gastos se dão na fase do desenvolvimento. Para cada sonda, seria montada uma sociedade de propósito específico (SPE).

⁷⁴ Fieb, 2015, p. 59

as grandes construtoras tinham um papel central junto à Petrobras, porque atuavam na construção e posteriormente na operação de sondas.

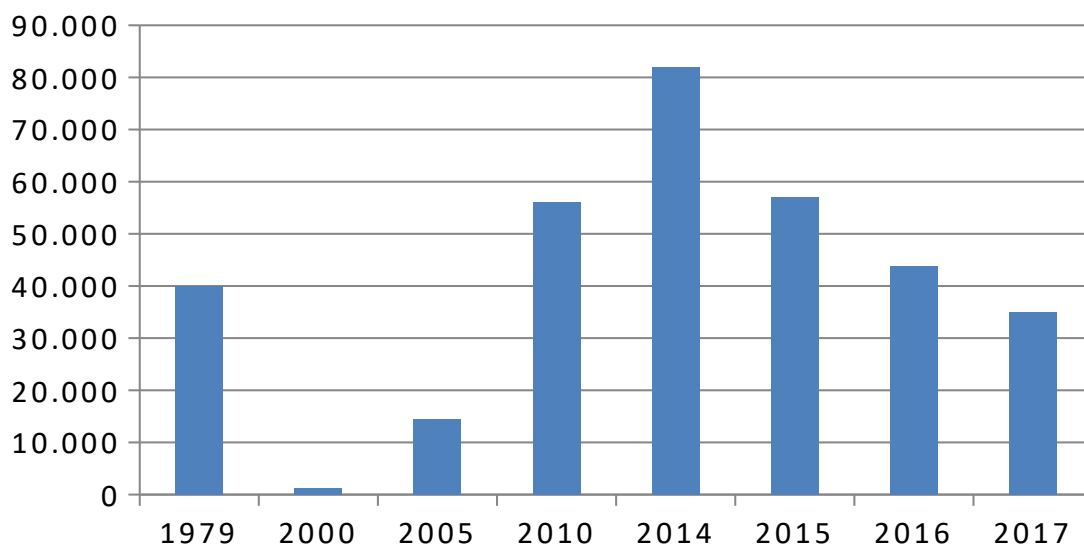
A Operação Lava Jato atingiu em cheio a Sete Brasil. Primeiro porque, justamente nos momentos finais da negociação entre a Sete e o BNDES para garantir um empréstimo de longo prazo capaz de cobrir as dívidas, o diretor de operações declarou ter recebido propina nos contratos das sondas. A negociação para o financiamento travou e o BNDES se afastou. Criou-se de imediato um problema de liquidez e solvência. E ao mesmo tempo, o já mencionado bloqueio cautelar da contratação e pagamento das empreiteiras envolvidas na Lava Jato significou de imediato rebaixamento do crédito e as dificuldades financeiras paralisaram a cadeia de fornecedores e subfornecedores. Exemplo do impacto foi o caso da Enseada (Odebrecht, OAS, Kawasaki), que teve de homologar um plano de recuperação extrajudicial para reestruturar a dívida com fornecedores e bancos calculado em R\$ 1,3 bi⁷⁵.

Ghirardi apontou que *“A operação Lava-Jato e seu efeito sobre a Sete Brasil fortaleceram a posição daqueles que são contrários à política de conteúdo local”* (idem, p. 5). Para os críticos, a Sete Brasil estava criando uma reserva de mercado que significaria criar privilégios para alguns fornecedores e um ambiente propício para a cobrança de sobrepreços e propina. No governo Temer não há nenhum interesse em que o Estado recupere a Sete Brasil, ao contrário.

O resultado da desestruturação da política industrial para o setor naval se refletiu de forma dramática nos números de emprego, até 2014 era o orgulho do governo da época, como pode se ver no gráfico 1. Com a demanda projetada a partir do leilão de Libra em outubro de 2013, se estimava chegar em 2016 a cerca de 100 mil trabalhadores diretos.

⁷⁵ *Valor Econômico*, 3 de janeiro de 2018.

Gráfico 1 - Evolução emprego direto na indústria naval 2000-2016



Fonte: Sinaval
<http://sinaval.org.br/empregos/>

10. Considerações finais

Nos governos Lula e Dilma, o CL era uma política prioritária que tinha o objetivo de transformar a riqueza do petróleo em algo que pudesse extrapolar a produção em si e contribuir com o desenvolvimento do país. Levando em conta os erros da época nacional-desenvolvimentista, se pretendia evitar a armadilha de ficar limitado a criar uma reserva de mercado, mas colocava-se como objetivo posterior competir nos mercados internacionais. A centralidade da Petrobras na produção de P&G era um fator a ser reforçado para viabilizar essa política de médio-longo prazo em detrimento de interesses comerciais e financeiros de curto prazo.

CL significa reconhecer o trade-off entre interesses comerciais-financeiros de curto prazo e o potencial de desenvolvimento de médio-longo prazo. Mas há de se pactuar certo equilíbrio entre o compromisso para aproveitar a oportunidade de desenvolver a cadeia

produtiva no país, de um lado, e, de outro, não comprometer demais o cronograma de exploração, desenvolvimento e produção. Isso envolve um debate direto sobre o papel da Petrobras. Na visão liberal, ela deveria operar somente como se fosse uma empresa privada, com a maior liberdade possível, enquanto os governos Lula e Dilma entenderam que a Petrobras fosse também um instrumento valioso de política industrial. Assim, no governo Lula, a Petrobras assumiu novamente seu compromisso com o desenvolvimento da cadeia ao estabelecer voluntariamente níveis de CL até superiores aos exigidos nos contratos de concessão.

O Brasil chegou, ao final de 2014, a superar a barreira de 3 milhões de BOE p/d e se tornou o maior produtor de P&G da América Latina ultrapassando os produtores tradicionais México e Venezuela. O CL aumentou significativamente, gerando renda e trabalho. Mas a pactuação que marcou o início do governo Lula em torno do Proimp foi se desfazendo, e a burocracia estatal começou a seguir uma lógica nem sempre articulada com os atores produtivos locais. Ao mesmo tempo, uma série de questões até mais estruturais, como câmbio e juros, iriam na contramão de uma política industrial proativa, e o CL começou a servir para compensar esses fatores. Havia, portanto, no governo Dilma, a necessidade de repactuar essa política, o que começou a ser feito, de fato, com a criação, no início de 2016, do Pedefor, mas já em um contexto muito tumultuado.

Uma crítica para o aperfeiçoamento da política de CL dizia respeito a melhorar o foco e as prioridades relativas a segmentos e produtos. Isso exige uma definição a respeito da relevância para o desenvolvimento tecnológico do parque industrial. Por exemplo, levando em conta a geração de competências que possam ser utilizadas em outras atividades ou que tenham potencial para competir internacionalmente. Outro elemento muito questionado foi a falta de uma avaliação mais rigorosa a respeito da viabilidade de um determinado suprimento nacional. No fundo a política de CL deveria ser construída a partir da (potencial) oferta e não da demanda, como acabou prevalecendo. Ou seja,

trabalhar com um “conteúdo local vocacional” – privilegiando segmentos com maior potencial para aumentar a produtividade. Uma parte das críticas sugeria na verdade que a política de CL estava se tornando a velha política de SI. Há de se reconhecer os limites de CL, considerando que a cadeia de fornecimento é muito extensa e que vários segmentos específicos têm empresas-líderes mundiais, o que torna a criação de concorrência no país praticamente inviável.

A partir de final de 2014, o contexto econômico e político mudou radicalmente, sobretudo com a queda brutal do preço de petróleo e o impacto da Lava Jato. Além de tudo havia, a partir do início de 2015, um clima de desestabilização do governo Dilma, o que favorecia campanhas de desmoralização do CL. De outro lado, a indústria local beneficiária dessa política tinha se tornado muitas vezes protagonista de campanhas políticas contra o governo Dilma, e começou a se envolver na defesa do CL somente no final de 2016, início 2017, quando o governo Temer tentou desestruturar a política por completo. É o caso, por exemplo, da Fiesp.

De certa forma , vários segmentos beneficiados pelo CL, como a indústria naval, estavam ainda passando por uma curva de aprendizagem, gerando massa crítica. Embora houvesse claramente a necessidade de organizar melhor políticas de indução da capacidade tecnológica da base de fornecedores, articulando melhor as políticas tecnológicas, inclusive os financiamentos da Finep, com a política de CL, não há como sustentar a hipótese de que a própria política de CL estaria inibindo o aumento da capacidade tecnológica. Havia, portanto a necessidade e possibilidade de promover um aperfeiçoamento, e não necessariamente, como acabou sendo a linha do governo Temer, um desmonte.

A discussão sobre CL no contexto brasileiro é sobre o papel da Petrobras e o potencial do pré-sal. A contribuição das riquezas do pré-sal ao desenvolvimento brasileiro se dá no

âmbito de três políticas. A primeira, receitas diretas para o Estado por meio de royalties e venda do petróleo da partilha. Segunda, a política de conteúdo local que pretende transformar a demanda por produtos e serviços ao longo do processo de exploração, desenvolvimento e produção de P&G em uma produção realizada em grande parte em território nacional, gerando emprego, renda e impostos no Brasil. E, a terceira, a obrigatoriedade de investir um percentual da receita bruta de grandes campos de P&G em pesquisa e desenvolvimento no país. As riquezas do pré-sal representam um potencial enorme para fortalecer e adensar as cadeias produtivas nacionais, com efeitos multiplicadores para o conjunto da indústria. Por isso, a discussão em torno do CL não acabou no governo Temer e tende a se estender ao longo da exploração do pré-sal.

Biografia

ANP. *Petróleo e Estado*. Rio de Janeiro, 2015.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio. A inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*, n° 6, 1994.

BNDES. *Perspectivas do Investimento*. Rio de Janeiro, 2013.

BOSTON CONSULTING GROUP. *Government take in Upstream Oil and Gas*. Boston, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. From old to new developmentalism in Latin America. In: OCAMPO, José Antônio e ROSS, Jaime orgs. *Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press, 2011.

_____. O Pré-sal e a nação. *Folha de São Paulo*, 7 de setembro de 2009.

_____. O Novo Desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo*, 19 de setembro de 2004.

CARNEIRO, Ricardo. *O Desenvolvimento Brasileiro: Temas Estratégicos*. Rede Desenvolvimentista/ Instituto de Economia da Unicamp., 2011.

_____. *Desenvolvimento em crise –A economia brasileira no último quarto do Século XX*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CHANG, Há-Joon. Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective. *The European Journal of Development Research*, Vol.16, No.3, Autumn, 2004a.

_____. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2004b.

COELHO, José Ricardo Roriz. *A política de conteúdo local na indústria de Petróleo e Gás Natural*. Departamento de Competitividade e Tecnologia/Fiesp. São Paulo: Fiesp, 2017.

D'AVILA, Ana Paula; BRIDI, Maria Aparecida. Indústria Naval brasileira e a crise recente. *Cadernos Metrópole*. Vol. 19, Nº 38, 2017.

EPE. *Plano decenal de expansão de energia 2021*. Brasília/ Rio de Janeiro: MME/EPE, 2012.

ERBER, Fábio. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. *Textos para discussão Cepal- IPEA*. Brasília, 2010.

FIEB. *A Política Brasileira de Conteúdo Local para o Setor de Petróleo e Gás. Análise e Sugestões de Aperfeiçoamento*. Salvador, 2015.

FURTADO, A. T.; MARZANI, B.; PEREIRA, N. M. Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos. In: *Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas*, Rio de Janeiro, 2003.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GHIRARDI, André Garcez. Petrobras: as causas da crise, além da Lava Jato. *Outras Palavras*, agosto, 2015a

GHIRARDI, André Garcez. Uma vítima da luta contra a corrupção. *Outras Palavras*, março 2015b.

GUIMARÃES, Eduardo A. *Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: CNI, 2012.

HARTUNG, Paulo. Um momento decisivo para petróleo e gás. *Valor Econômico*. 04 de fevereiro de 2017.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *World Energy Investment Report 2017*. Paris: OCDE, 2017.

JENKIN, M. *British Industry and the North Sea: State Intervention in a Developing Industrial Sector*. London: The Macmillan Press, 1981.

KUMAR, N. Performance requirements as tools of development policy: lessons from experiences of developed and developing countries. *Discussion Paper 52*. New Delhi, 2013

KUPFER, David. Política industrial. *Econômica*. v. 5, n. 2., 2003.

LIMA, Haroldo. Defender e aprimorar a política de conteúdo local. *Valor Econômico*, 30 de março de 2017.

_____ Recursos para P&D com desenvolvimento sustentado. *Valor Econômico*, 03 de julho de 2012.

LIMA, Paulo César Ribeiro. *Pré-sal. O novo marco legal e a capitalização da Petrobras*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

- LOURENÇO, Rafael. Modernizar o Conteúdo Local. *Valor Econômico*, 25 de junho de 2014.
- MIGLIARI, Antônio Carlos. Política industrial para petróleo e gás: qual o rumo a seguir? Palestra Fundação FHC, março 2017.
Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=RuLhKils1Ek>
- MORAIS, José Mauro. *Petróleo em Águas profundas*. Brasília: IPEA, 2013.
- NEGRI, João Alberto De (Coord.). *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores*. Brasília: IPEA, 2010.
- NORDAS, H.; VATNE, E.; e HEUM, P. The Upstream Petroleum Industry and Local Industrial Development: A Comparative Study. *SNF Report 08/03*, Institute for Research in Economics and Business Administration, Norway, 2003.
- ONIP. *Oportunidades e Desafios da Agenda de Competitividade para Construção de uma Política Industrial na Área de Petróleo: Propostas para um Novo Ciclo de Desenvolvimento Industrial*. Rio de Janeiro, 2010.
- PETROBRAS. *Plano de Negócios e Gestão 2018-2022*. Rio de Janeiro, 2017.
- _____. *Plano de Negócios e Gestão 2012-2016*. Rio de Janeiro, 2012.
- POSTHUMA, Anne C. Autopeças na encruzilhada. In: Arbix, Glauco; Zilbovicius, Mauro. *De JK a FHC – A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- PRATA, Cesar. Política industrial para petróleo e gás: qual o rumo a seguir? Palestra Fundação FHC, março 2017. Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=cL-btY61dzE&t=214s>
- PwC. *O conteúdo local nos empreendimentos de Petróleo & Gás natural*. Sondagem, 2012.
- RECEITA FEDERAL – MF. Nota sobre a MP 795, 24 de novembro de 2017.
- SALLUM, Brasílio. O Brasil sob Cardoso - neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*. Vol 11, nº2, 1999.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. *Textos para Discussão/NEEDDS*. 001/2016 São Paulo, 2016.
- _____. Brazil: 10 Years of a Workers' Party Government. In: WEBSTER, Edward; HURT, Karen (Eds). *A Lula moment for South Africa? Lessons from Brazil*. Johannesburg: The Chris Hani Institute, 2014a.

_____. Panorama do Pré-sal: Desafios e Oportunidades. In: FAVARETO, A.; MORALES, R. *Energia, Desenvolvimento e sustentabilidade*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2014b

_____. O Paciente Holandês. Carta Capital, setembro 2010.

_____. *Elo Perdido. Estado, Globalização e Indústria petroquímica no Brasil*. São Paulo: AnnaBlume, 2004

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault . Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, Vol 27, nº 4, dezembro, 2007.

SILVA, Cássio G.R.S. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore*. Tese Doutorado Instituto de Geociências, Unicamp, 2009.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE -SINAVAL. Apresentação do Sinaval na Audiência Pública da ANP. 18 de abril de 2017.

_____^A
Indústria da Construção Naval e o Desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, 2007.

SINNOTT, E.; NASH, J; TORRE, A. *Recursos Naturais na América Latina: indo além das altas e baixas*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: Banco Mundial, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria operacional. Avaliação da sistemática vigente da política de conteúdo local. Brasília, 2015.

TORDO, Silvana; WARNER, Michael; MANZANO, Osmel; ANOUTI, Yahya. *Local content policies in the Oil and Gas sector*. Washington: World Bank, 2013.

VELLOSO, José. Acabar com conteúdo local é crime. *Diário de Comércio*, 08 de fevereiro de 2017.

VILLELA, Annibal Villanova. Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas siderbrás, eletrobrás, Petrobrás e telebrás. *IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa*, nº 747, 1984.

XAVIER JR, Carlos Eduardo Ramos. Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional. IPEA. *Texto para Discussão* nº 1775, outubro, 2012.

Anexo 1- Principais entidades, agências e fundos envolvidos na política de conteúdo local da cadeia de Petróleo e Gás no Brasil

Atores	Ano de criação	Responsabilidade/ atuação
Associação Brasileira das Empresas de Construção Naval e Offshore (ABENAV)	2011	Criada por estaleiros com foco no pré-sal, com a participação de toda a cadeia de produção: os estaleiros, fornecedores de equipamentos, fornecedores de materiais, e serviços para o setor de óleo e gás.
Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)	1975	Entidade empresarial que atua em favor do fortalecimento da Indústria Nacional de máquinas.
Associação da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee)	1963	Entidade empresarial que atua em favor dos interesses da indústria elétrica e eletrônica
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	1997	Órgão regulador das atividades do setor, vinculado ao MME. Responsável pela regulamentação e fiscalização do conteúdo local.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	1952	Principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira. Vinculado ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento & Gestão
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	1997	Órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia. Presidido pelo ministro de Estado de Minas e Energia.
Empresa de Planejamento Energético (EPE)	2004	Empresa pública federal que presta serviços ao MME na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, cobrindo área de petróleo e gás natural e seus derivados.
Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	1967	Promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas. Empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
Fundo de Marinha Mercantil (FMM)	2004	FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da

		indústria de construção e reparação naval brasileiras. Administrado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil tendo o BNDES como agente financeiro.
Fundo Setorial - Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo (CT-Petro)	1999	Estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do País, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor. Finep é o agente técnico. Apoio da ANP.
Instituto do Aço	1963	Representação das empresas brasileiras produtoras de aço (Antigo Instituto Brasileiro de Siderurgia).
Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível (IBP)	1957	Entidade sem fins lucrativos, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) atua em defesa da indústria de petróleo, gás e biocombustíveis em todos os fóruns e audiências públicas em que se discutem a regulamentação, a tributação e a fiscalização do setor. É considerado o lobi das empresas petrolíferas
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	1960	Formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas empresas e do bem-estar do consumidor.
Ministério de Minas e Energia (MME)	1960	Formulação e implementação da política pública no setor

Organização Nacional da Indústria de Petróleo (Onip)	1999	Fórum de articulação e cooperação entre as companhias de exploração, produção, refino, processamento, transporte e distribuição de petróleo e derivados, empresas fornecedoras de bens e serviços do setor petrolífero, organismos governamentais e agências de fomento com o objetivo de contribuir para o aumento da competitividade e sustentabilidade da indústria nacional, para a maximização do conteúdo local e para a geração de emprego e renda no setor de petróleo e gás. Estruturado como organização não-governamental, de direito privado e sem fins lucrativo. ANP participa do Conselho Deliberativo sem direito a voto.
Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor)	2016	Aprimoramento da Política de Conteúdo Local do setor de exploração e produção de petróleo e gás natural. Estruturada com comitês diretivos e técnico-operacionais coordenados pelo MDIC, com participação da Casa Civil, do Ministério da Fazenda, MME, MCTI, ANP, BNDES e Finep.
Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp)	2003	Fórum permanente coordenado pelo MME e a Petrobras para discussão para o desenvolvimento de ações que ampliem, de forma competitiva e sustentável, a participação da indústria nacional de bens e serviços na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior.
Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval)		Instituição que representa os estaleiros brasileiros instalados em diversas regiões do país.

Elaboração própria