

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**THAMI COVATTI PIAIA**

**GINA VIDAL MARCILIO POMPEU**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Thami Covatti Piaia; Gina Vidal Marcilio Pompeu – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-609-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

---

### **Apresentação**

E inebriados pela cultura, amabilidade, beleza e alegria do povo bahiano de Salvador, mormente, ainda, pela acolhida calorosa em uma cidade que se “respira” história, “aportamos” para mais um CONPEDI, agora, em sua XXVII edição. Muito amadurecimento institucional, muitos encontros solidificando amizades e companheirismo, muitas metas a serem conquistadas. Em meio a tudo isso, a benção dos orixás, a missa na Igreja de Nosso Senhor do Bomfim; uma das 365 Igrejas de São Salvador da Bahia, terra de tantos expoentes da música, das letras e das artes. Que lugar precioso para trabalho tão desafiador como o é fazer ciência e, neste específico caso, ciência jurídica. Orgulha-nos estarmos, mais uma vez, à frente da direção dos trabalhos inerentes ao GT 60 que trata de DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL.

Os trabalhos foram sendo descortinados com a delicadeza e alteridade próprias de quem respeita o outro e, nessa dinâmica construímos, em cada edição do CONPEDI um fortalecido Grupo de Trabalho que se ocupa de analisar em essência, a intervenção ou não do Estado, o Estado ou o não Estado, a necessidade de implementação ou não das políticas públicas de Direito Econômico ou; ainda, a necessária utilização da hermenêutica econômico-jurídica própria da Análise Econômica do Direito para o efetivo e eficiente “dize do Direito”; tudo, ainda, sem desconsiderar a imprescindível sustentabilidade.

Para além dos trabalhos que foram indicados para a Plataforma Index Law Journals, devem ser enumerados e destacados os artigos que compõem os presentes anais de evento como singelamente se descreve:

**O STF E A INADEQUADA PROTEÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NO RE 627189/SP** escrito por VANILÉIA SANTOS SOBRAL DE BRITO e FRANCLIM JORGE SOBRAL DE BRITO, tratando de verificar a posição jurídica equivocada, segundo os autores, do STF com relação aos danos causados no meio ambiente e para o ser humano atribuídos à emissão de eletromagnetismo pelas redes elétricas. Chamam atenção para a necessária atenção a ser dada para a dicotomia desenvolvimento e custos ambientais;

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE AO PRINCÍPIO DA**

SUSTENTABILIDADE apresentado por JUNIA GONÇALVES OLIVEIRA, destacando que o consumismo exacerbado e a despreocupação com o descarte irresponsável no meio-ambiente é característico de um desequilíbrio na interação entre o econômico e o ambiental; entre o desenvolvimento e as consequências ou externalidades negativas;

A OBSOLESCÊNCIA PROGRAMADA E O ACÚMULO DE RESÍDUOS ELETRÔNICOS elaborado por CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e ANDRE STUDART LEITAO fazendo perceber que a individualização na atitude dos sujeitos de direito e , conseqüentemente, o enfraquecimento dos laços sociais levam a um consumo despreocupado com o outro – não altero e que tem profundas conseqüências segundo acumulo de lixo eletrônico;

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TRABALHO DECENTE: A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REFERENCIAL CIVILIZATÓRIO NA AGENDA 2030 DA ONU inspirado por ISADORA KAUANA LAZARETTI e GIOVANNI OLSSON no qual os autores defendem visão progressista para a manutenção do nível de emprego mundial conforme aspectos qualitativos adequados a novel e inclusor paradigma que se constrói segundo a Agenda 2030 da ONU;

ORGANIZAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE À LUZ DA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA, apresentado por FERNANDA GURGEL RAPOSO e que suscita a necessária simbiose entre a previsão Constitucional Estadual e respectiva estruturação da atividade econômica com os princípios Constitucionais da Ordem Econômica insculpida na Constituição da República Federativa do Brasil;

OS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS NUMA SOCIEDADE CONSUMOCENTRISTA: A BIOPOLÍTICA E O CONTROLE DE EXCLUSÃO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO submetido por AGOSTINHO OLI KOPPE PEREIRA e HENRIQUE MIORANZA KOPPE PEREIRA em que os autores destacam a indesejável exclusão social a partir de uma arquitetura permissiva que destrói seletivamente o meio-ambiente em favor dos mais abastados mudando a configuração das cidades; assim, não raros são os projetos urbanos em que casas de luxo são construídas em áreas de preservação ambiental em total confronto com o que seria esperado de um uso legítimo do bio-poder;

CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ADEQUADO À CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DA MINERAÇÃO EM BARRO ALTO/GO E A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO

COMO LIBERDADE escrito por RENATO DE ARAÚJO RIBEIRO e FELIPE MAGALHÃES BAMBIRRA em que se enfatizou, a partir de Amartya Sen que o neoextrativismo, longe de importar em efetivo progresso e desenvolvimento, frequentemente causa sérias externalidades negativas para a sociedade;

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E DIREITO SEGUNDO A PERSPECTIVA ESTRUTURALISTA DE EMÍLIO SUÑE LLINÁS defendido por VINICIUS FIGUEIREDO CHAVES e ROBERTA MARIA COSTA SANTOS destacando aspectos da Análise Econômica do Direito e, em especial, detectando a desarticulação, em nosso País, entre a Ciência Econômica, a Política e o Direito, levando à ineficiência no uso da riqueza. Destacam, assim, a necessidade de visão neoinstitucionalista, segundo Oliver Williamson, ainda sob o crivo doutrinário de Emílio Suñe Llinas;

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA de autoria de MATHEUS SIMÕES NUNES propondo necessário rearranjo da política de redistribuição de riqueza no setor de óleo e gás reavaliando-se a racionalidade da norma e desburocratizando-se o setor com adequado incentivo para a pesquisa;

DESCUMPRIMENTO NORMATIVO ENQUANTO DUMPING SOCIAL NO SETOR BANCÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL inspirado por RODRIGO ESPIÚCA DOS ANJOS SIQUEIRA e THAIS JANAINA WENCZENOVICZ cujos autores evidenciam o desemprego no setor bancário e a nefasta opção, inclusive, de Bancos Públicos para arregimentarem estagiários, pagos com bolsas inferiores ao piso salarial da categoria dos bancários, com intuito de substituir o emprego formal no setor;

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E O COMÉRCIO ELETRÔNICO de autoria de CLAUDIOMAR LUIZ MACHADO e CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO destacando-se estatísticas apresentadas em que se evidencia o fato de estar caindo o nível de emprego desde 2010 no setor logístico; ao mesmo tempo em que o E-Comece esta crescendo exponencialmente. Por consequência tem-se, então, nas pequenas cidades; o empobrecimento regional, o aumento do nível de desemprego e, nas grandes cidades (onde estão as grandes cadeias logísticas para suprimento) a respectiva concentração de renda. Incrivelmente, grande volume de recursos das pequenas cidades estão sendo redistribuídos para grandes centros urbanos via telefone, internet e meios próprios das novas tecnologias;

CONTEÚDO LOCAL COMO OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL criado por ANNUSKA MACEDO SANTOS DE FRANÇA PAIVA MAIA defendendo-se a flexibilização das exigências de conteúdo local para que a exploração petrolífera no País ocorra segundo premissas progressistas. A regulamentação de 2010 sobre conteúdo local não pode “engessar” a atividade econômica.

Esperamos que o GT 60. Direito, Economia e Sustentabilidade continue pujante em sua produção acadêmica fortalecendo-se e estreitando-se os “laços” entre as Ciências Jurídica e Econômica conquistando-se, assim, para além da agradável e inspiradora convivência entre seus expositores, que se conquiste e mantenha-se a adequada significação acadêmica dentre os tantos GT’s do CONPEDI, como forma de contribuição à Ciência e, por fim, especialmente, ao amado Brasil em vista de seu adequado e necessário desenvolvimento sustentável.

Coordenadores do GT:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu – UNIFOR

Prof. Dr. Everton Das Neves Gonçalves – UFSC

Profa. Dra. Thami Covatti Piaia – URI

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA**

**THE LOCAL CONTENT CLAUSES AND DEVELOPMENT: ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF THE REDUCTION OF SOCIAL AND REGIONAL INEQUALITIES WITH A FOCUS ON THE BRAZILIAN INDUSTRY OF OIL AND GAS**

**Matheus Simões Nunes**

**Resumo**

No tocante à análise econômica, a adoção de intervenções pelo Estado sobre o domínio econômico representa temática que sempre desperta interesse e suscita polêmica, especialmente devido à necessidade de verificação do alcance da liberdade dos agentes econômicos e seus reflexos no processo de desenvolvimento. Diante disso, o presente estudo objetiva avaliar a eficiência da Política de Conteúdo Local adotada pelo Brasil no seio da indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e sua contribuição na estrutura do desenvolvimento nacional, sobretudo no que se refere à redução das desigualdades sociais e regionais.

**Palavras-chave:** Economia, Conteúdo local, Desenvolvimento, Redução das desigualdades sociais e regionais, Indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis

**Abstract/Resumen/Résumé**

Regarding economic analysis, the adoption of State interventions on the economic domain represents a theme that always arouses interest and arouses controversy, especially due to the need to verify the freedom of economic agents and their impact on the development process. Therefore, the present study aims to evaluate the effectiveness of the Local Content Policy adopted by Brazil within the Oil, Natural Gas and Biofuels industry and its contribution to the structure of national development, especially with regard to the reduction of social and regional inequalities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Economy, Local content, Development, Reduction of social and regional inequalities, Industry of oil, natural gas and biofuels

## 1. Introdução

A importância da indústria do óleo e gás e dos recursos dela advindos têm representado vetor de atratividade à profusão de investimentos internacionais no país, representando mecanismo que demanda especial atenção por parte do Estado e do Mercado, notadamente no que tange ao processo de construção do aparato regulatório aplicado ao setor. Todavia, há que se ponderar que a profusão dos recursos oriundos de segmentos estratégicos como esse não apresentam proporcionalidade em relação à distribuição do desenvolvimento em países como o Brasil.

Desse modo, para que essa riqueza seja adequadamente aproveitada e convertida isonomicamente em desenvolvimento, torna-se imperativo que haja a inserção de políticas públicas dirigidas ao máximo aproveitamento dos potenciais econômicos oriundos da extração de hidrocarbonetos, a fim de garantir que os agentes econômicos atuem em verdadeira igualdade perante os agentes internacionais do referido segmento.

Nesse intuito, ergue-se a Cláusula de Conteúdo Local, que, nos contratos de delegação das atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção de petróleo e gás natural, firmados entre a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e seus parceiros, através da qual se determina a contratação preferencial de empresas brasileiras para a aquisição de bens e serviços em percentuais mínimos oferecidos conforme definido nas Rodadas de Licitação.

Por intermédio dessa intervenção, o Estado intervém no domínio econômico com o intuito de fortalecer a indústria nacional e fortalecer a demanda voltada ao Mercado doméstico e expandir o emprego, propondo-se a efetivar o crescimento a longo prazo acompanhado da diversificação do parque manufatureiro e do desenvolvimento de segmentos intensivos em tecnologia, dotados de elevado potencial de crescimento.

Adotando a interdisciplinaridade com a Economia, o trabalho em epígrafe dirige suas linhas no sentido de verificar, como problemática central, a eficiência econômica da Política de Conteúdo Local do Brasil e decorrentes reflexos no processo de desenvolvimento brasileiro, apontando percepções, alternativas e reações ocasionadas em razão de sua inserção na indústria de óleo e gás natural do país, notadamente no que se refere à efetividade do objetivo de dinamização da cadeia produtiva do país, com enfoque nos interesses e orientações circulantes no eixo dessas diretrizes.

Para tanto, utilizar-se-ão os métodos de abordagem hipotético-dedutivo e funcionalista sistêmico. Em relação ao primeiro, vale ressaltar que seu emprego se dará com o intuito de verificar as premissas do marco teórico em utilização segundo o recorte colacionado à pesquisa, momento a partir do qual se extrairão hipóteses as quais, partindo do universo geral para o particular, contextualizarão o universo do estudo. Igualmente, especifica-se que a utilização do método funcionalista-sistêmico se efetuará através da observância da regulação estatal empreendida pela Política de Conteúdo Local nos contextos jurídico e econômico, a partir do qual se objetiva sopesar os interesses adjacentes a seus traços e extrair conclusões acerca de sua efetividade.

Após a análise dos pontos explanados, proporcionar-se-á um estado teórico de abrangente conhecimento da temática, possibilitando contribuição de elevada margem para o aperfeiçoamento dos marcos teórico, normativo e prático da Política de Conteúdo Local do Brasil.

## 2. A DIMENSÃO JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO COMO ALICERCE DA REGULAÇÃO ESTATAL SOBRE O MERCADO

A discussão sobre a intervenção do Estado nas atividades do Mercado constitui temática que sempre desperta interesse e suscita polêmica, dado o notável alcance dos reflexos da regulação, sobretudo no que tange ao seu impacto no processo de desenvolvimento.

Com efeito, o protagonismo no Estado no que se refere à delimitação jurídica das atividades do Mercado ganha cada vez mais relevo, uma vez que se atrai cada vez mais atenção para o estudo da organização das relações empreendidas entre os agentes privados. A questão passa a compor tema central, dado o interesse público que circula sobre o eixo da eficiência do Mercado, razão pela qual se torna cada vez mais necessária a averiguação dos reflexos do grau de intervenção estatal sobre a economia.

A existência do planejamento estatal sobre a atividade econômica encontra justificativa na necessidade de balanceamento do interesse público na busca pelo capital, em virtude da precisão de que seja conferida margem de equilíbrio na procura pelo lucro. Assim, emerge a ação regulatória do Estado, configurada a partir da técnica jurídica de interferência na Economia.

Ao se definir os efeitos almejados, o Estado escolhe o conteúdo que deseja impor à atividade econômica, o que o leva a adotar a lógica/técnica adequada ao tipo de estrutura ou relação (LESSARD; LUCEA; 2015; p. 296-305), seja referente à política industrial, à correção das falhas do Mercado, ao estímulo ao desenvolvimento regional ou à concorrência. Formado o planejamento econômico (OXFORD; 2010; p. 15), estabelece-se, assim, a forma de intervenção a ser seguida pelo Mercado, aspecto que torna possível a compatibilização de interesses entre o Estado e os agentes privados.

Como fica evidente, o produto das relações entre o Estado e o Mercado acarreta consequências diretas no processo de desenvolvimento, de tal forma que o exame da margem de liberdade de atuação conferida aos agentes privados nessa conjuntura assume patamar de destaque. Devido à dimensão política do desenvolvimento, a reflexão sobre a temática demanda o manuseio da exegese multidisciplinar das estruturas de poder e política para que se torne possível compreender a intensidade dos problemas e a efetividade das medidas adotadas no sentido de alcançar sua superação (ONIP; 2014).

Nesse diapasão, a extensão política da análise do desenvolvimento se revela diante da impossibilidade de explicação completa dos fenômenos apenas pela Teoria Econômica ou pela Teoria Política isoladamente, razão pela qual há que se chegar a uma Teoria Global que integre sistematicamente todos os elementos do desenvolvimento e permita, além do exame dos distintos elementos que o compõem, a elucidação de sua complexidade e a aproximação da realidade que se pretende transformar (.).

Diante disso, insta salientar que, para além das noções restritas de crescimento ou modernização, o desenvolvimento deve ser compreendido como sendo o processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. Ultrapassando a noção de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e das rendas individuais, o desenvolvimento se expressa através de um conceito amplo, embasado na expansão, cada vez maior, das liberdades individuais desfrutadas pelos indivíduos. Assim, transcendendo aspectos isoladamente econômicos, adicionam-se outros determinantes, a exemplo das disposições sociais, direitos civis e políticos, bem como acesso à saúde e à educação de qualidade .

Por óbvio, o crescimento do PIB e das rendas individuais representa aspecto significativo no que toca à análise dos diversos vértices do desenvolvimento, sobretudo como meio de expansão das liberdades de acesso a bens, serviços e produtos por parte dos membros da sociedade. Contudo, o processo de desenvolvimento torna necessário que se observem os múltiplos determinantes da liberdade, tais como a modernização social e econômica e a expansão dos direitos civis e políticos, que contribuem de forma salutar para a formação de um contexto harmônico e seguro apto a cooperar para a expansão das demais liberdades que lhe são correlatas.

Dessa forma, torna-se nítido que a noção de desenvolvimento não se confunde com o crescimento (*BRITISH PETROLEUM*; 2012) ou com a modernização (*ABIMAQ*; 2014), uma vez que demanda o conjunto de transformações nos sistemas político-democrático, econômico, jurídico, produtivo e civil. Assim, ocorre a assimilação do progresso pela sociedade, contribuindo consideravelmente para a superação de problemas como a desigualdade social e a concentração de renda, além de proporcionar o acesso a melhores condições de vida com apoio na expansão das liberdades substanciais.

Concebido como um processo de mudança social, o desenvolvimento se refere a um projeto deliberado que persegue como finalidade última a igualização das oportunidades sociais, políticas e econômicas, tanto no plano nacional como em relação a sociedades que possuem padrões mais elevados de bem-estar material (ANP; 2014). No entanto, isto não significa que o dito processo de mudança social tenha que seguir a mesma trajetória, nem deva conduzir necessariamente a formas de organização política e social similares às que prevalecem nos países atualmente considerados desenvolvidos.

Em anos recentes a ideia de desenvolvimento se expandiu. Apesar da permanência das noções de crescimento e de equidade, o desenvolvimento tem sido definido de modo a incluir metas como o alívio direto da pobreza, a emancipação das mulheres, a proteção das minorias, a liberdade, política, acesso à justiça e segurança jurídica. Nesse trilho, a ideia de desenvolvimento transpassa a noção de crescimento, de maneira a superar a ênfase nas ações isoladamente econômicas, passando a compreender as condições e consequências políticas, institucionais, sociais e culturais em uma conjuntura global. Com isso, procura-se superar o subdesenvolvimento (ALMEIDA; MARTINEZ; 2014; p. 11) a partir da transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais com vistas a satisfazer as demandas da coletividade.

A posição adotada implica a necessidade de que se examine e busque na própria realidade local e nas influências que esta sofre para que se configure o projeto de nação acompanhado por estratégias, formas de organização e, sobretudo, políticas de desenvolvimento aptas à satisfação das necessidades locais.

Ao receber proteção jurídica da Organização das Nações Unidas (ABDI; 2012; p. 11), o desenvolvimento foi elevado ao patamar de direito fundamental, passando a integrar o conjunto dos direitos de solidariedade, de titularidade não somente dos indivíduos, mas de todos os povos. Sendo assim, o aludido direito passa a se posicionar no rol de atribuições a serem desempenhadas por parte do Estado, que deve voltar suas estruturas no sentido de formular políticas de desenvolvimento, garantindo-o e promovendo-o. Nesse sentido, longe de se alocar em uma categoria meramente residual, o papel político do Estado assume caráter central nesse processo, cabendo-lhe administrar a estruturação de políticas públicas resultantes da complexa interação de fatores políticos, sociais e econômicos.

Com efeito, o próprio embasamento das políticas públicas se revela através da necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, conjuntura na qual o desenvolvimento nacional passa a ser a principal vertente, visto que resulta da conformidade e da harmonia das demais. Nesse diapasão, a concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, demanda a coordenação através do planejamento enfático à integração do Mercado interno em relação à internalização dos centros de decisão econômica, assim como no que tange ao reformismo social, características as quais, vale ressaltar, sempre estiveram incorporados nos modelos nacionais desenvolvimentistas brasileiros.

Em vista disso, o Estado evolui da posição de mero prestador de serviços para o patamar de agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, especialmente no que tange à promoção da industrialização. Sem se limitar à cópia dos modelos externos, a política do desenvolvimento deve tomar como base a realidade e as características próprias da realidade latino-americana, de forma a estruturar o marco regulatório que, dentro da heterogeneidade da região, compreenda as variáveis e implemente um modelo dotado da máxima eficiência.

Buscando rechaçar o modelo imperialista tradicionalmente imposto à América Latina, o processo de desenvolvimento traz a reboque a marginalização das estruturas da economia neoclássica, no qual se adotava o modelo de intercâmbio que atribuía à periferia, notadamente heterogênea, o papel de produtor em larga escala de produtos primários baratos, enquanto ao centro, diversificado e homogêneo, cabia a introdução de produtos industrializados a preços elevados.

Para superar os desafios existentes e implementar o processo de desenvolvimento, demanda-se a intervenção do Estado como agente planejador e regulador da atividade econômica. Por meio desse método, o Estado dirige os instrumentos necessários à racionalização da política de

desenvolvimento, a partir da qual, de forma deliberada e coerente, estrutura-se de modo a sustentar as demandas sociais e econômicas existentes.

Através do planejamento, o Estado se situa como principal ente condutor do desenvolvimento. Para tanto, formula o aparato normativo que sopesa a condução do desenvolvimento à superação das necessidades coletivas e à adequação das suas próprias estruturas, explicitando, assim, os objetivos e prioridades nacionais enfatizados pelo Estado regulador. Atuando de forma ampla e intensa com vistas a desenvolver as estruturas econômicas, o Estado coordena a tomada de decisões através do planejamento, aspecto que possibilita a administração e a distribuição política do interesse público, descentralizando a renda e, acima de tudo, integrando social e politicamente a população.

Dito isso, torna-se possível inferir a dimensão da liberdade no processo de desenvolvimento, cujo posicionamento central nessa conjuntura se revela pelo viés avaliatório, através do qual se analisa o progresso como fruto do aumento das liberdades individuais, assim como pela ótica da eficácia, por meio da qual se verifica a decorrência direta da livre condição de agente dos indivíduos. Na perspectiva instrumental, as liberdades podem ser subdivididas em cinco grupos, os quais se inter-relacionam no processo de desenvolvimento, a saber: as liberdades políticas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência, além das facilidades econômicas. Atuando mutua e cooperativamente, ligam-se umas às outras e contribuem para o aumento da liberdade humana genericamente considerada.

As aludidas relações acabam por solidificar as prioridades valorativas, de maneira que a concepção da economia no processo de desenvolvimento passa a centralizar-se na no valor liberdade, atribuindo ao indivíduo sua devida importância nas relações econômicas, de forma a reconhecer o peso da função do agente livre em quaisquer dos polos na relação mercantil.

Substituindo a antiquada relação agente/paciente, a noção de desenvolvimento centrada no valor liberdade reorienta-se, em grande medida, para o indivíduo como agente transformador. Uma vez conferidas as oportunidades adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e cooperar na construção do projeto de desenvolvimento, razão pela qual deixam de ser vistos na posição de beneficiários passivos do produto do desenvolvimento. Desse modo, há que se reconhecer o papel positivo da condição de agente livre e sua correlata contribuição nesse complexo projeto.

Como se percebe, o valor liberdade constitui elemento fundamental, não apenas no fortalecimento do Mercado, mas também na própria conjuntura do desenvolvimento. No entanto, há situações nas quais a intervenção Estatal no Mercado se revela essencial no que tange à viabilização de determinadas atividades, especialmente naquelas em que o interesse público está presente de maneira considerável, a exemplo da indústria do petróleo e gás. Visando fomentar a sensibilidade e o respeito para com a dignidade humana nas relações econômicas, há situações nas quais a ampliação das capacidades e o ajuste das possibilidades demandam a restrição da competição para que se preservem os ganhos em favor dos agentes locais.

Insta ressaltar que propostas dessa natureza devem sempre ser vistas com grande cautela, visto que, se mal administradas, ao invés de proporcionar o desenvolvimento, podem acabar por resultar em elevado desperdício de capital, efeito do empenho privado em empreendimentos mal orientados. Assim, cumpre salientar que a extensão da política regulatória deve se mostrar apta a alcançar a dinamização que torna possível a implementação das transformações econômicas exigidas para a superação do subdesenvolvimento.

Por constituir expressão da vontade do Estado, o marco regulatório deve obrigatoriamente guardar consonância para com a ideologia constitucional adotada, razão pela qual o planejamento encontra-se axiologicamente comprometido, tanto em relação à política constitucional, como em relação ao intuito de transformação dos *status* econômico e social da nação. Embora possua conteúdo expressivamente técnico, a atividade regulatória se constitui em um processo político, dada a conexão entre as variáveis políticas e econômicas, que acabam por proporcionar a consolidação ou a transformação as estruturas socioeconômicas. Para tanto, exige-se um Estado forte, capaz de coordenar e dirigir a atividade econômica na direção adequada.

No caso do Brasil, sempre houve significativa gama de dificuldades para adequar a estrutura da Administração Pública aos desideratos da política de desenvolvimento perseguida pelo Estado. Em geral, as tentativas de planificação global não apresentaram êxito, razão pela qual não lhes foi conferida continuidade, tampouco institucionalização de estruturas burocráticas planejadoras adequadas. Ademais, a inexistência de relação de coordenação entre os variados setores da Administração reforça inadaptação e a inefetividade das políticas de desenvolvimento formuladas.

Em virtude da condição de Estado desenvolvimentista periférico que se propõe a ser algo além do tradicional Estado Social, exige-se do Brasil muito mais que a promoção das modificações estruturais necessárias para superação do subdesenvolvimento, mas ações consideravelmente amplas e profundas. Objetivando impulsionar o crescimento econômico, garantir pleno emprego e assegurar a distribuição equitativa da renda, faz-se necessário reestruturar a economia para industrializá-la e maximizar a produção, orientando a utilização dos fatores produtivos em consonância com sua disponibilidade.

Adotando uma maior presença nas relações econômicas, o Estado passa a controlar mais estritamente sua influência, de forma a não apenas buscar compensar a atividade privada mediante o emprego da atividade reguladora tendente a estabilizar a economia curto prazo, mas, sobretudo, tomar a iniciativa de implementar uma ação transformadora, orientada a reestruturá-la e desenvolvê-la a longo prazo.

Nesse talante, a liberdade de atuação dos agentes privados na busca pelo capital constitui aspecto essencial da economia de livre mercado, isto é, a livre concorrência torna-se pressuposto fundamental. Todavia, para garantir a condução de determinadas atividades qualificadas pela elevada margem de interesse coletivo, torna-se imprescindível que o Estado, além de regulá-las e fiscalizá-las, adote, conforme o caso, medidas restritivas, tolhendo a livre atuação dos *players* com vistas a encontrar o equilíbrio isonômico e assegurar os ganhos para a economia nacional. Nesse contexto é que se inserem as cláusulas de conteúdo local.

Nos mercados maduros e naqueles onde a concorrência é bastante intensa, o conteúdo local tem o intuito de proteger o mercado interno, traduzindo-se no uso de políticas de comércio com a exigência de participação doméstica, compreendendo o mínimo de valor agregado local, para, assim, elevar o percentual valorativo de determinado produto por fatores domésticos de produção, seja esta de forma direta ou por meio do *input* de bens ou serviços na produção.

O referido dispositivo contratual tem como objetivo incrementar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. Com a aplicação da cláusula, espera-se que haja impulso ao desenvolvimento tecnológico, bem como a capacitação de recursos humanos e geração de emprego e renda no setor, elementos os quais contribuem diretamente para a efetividade da alargada estrutura do desenvolvimento.

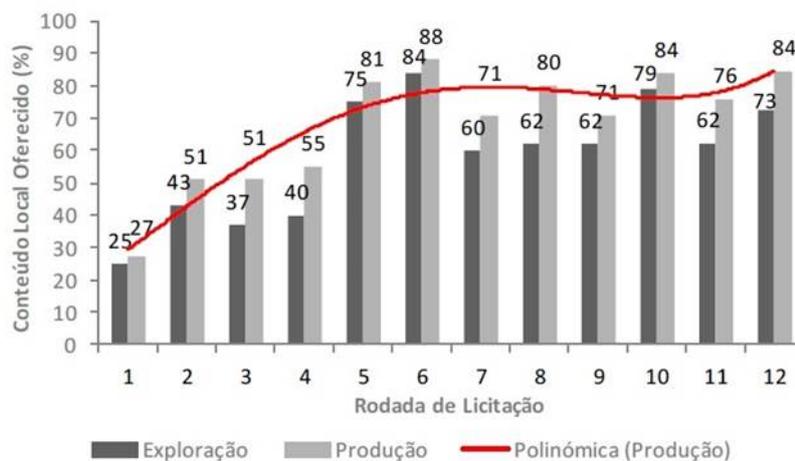
### **3. A REGULAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL NO SEGMENTO DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO CENÁRIO DA GLOBALIZAÇÃO: A EXIGÊNCIA DE CONTEÚDO LOCAL MÍNIMO COMO PRESSUPOSTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CADEIA PRODUTIVA NACIONAL**

A política de Conteúdo Local no Brasil traz consigo importantes reflexos nas atividades de Exploração e Produção da indústria brasileira de petróleo e gás natural, uma vez que carrega elementos de considerável influência sobre a margem de lucratividade dos projetos oferecidos, seja no que se refere ao pagamento de sobrecustos ou em relação aos atrasos na programação pela compra de equipamentos e serviços locais. Nesse sentido, importa salientar que, nas rodadas de licitação, as operadoras comprometem-se a exercer suas atividades atendendo a determinado percentual de Conteúdo Local a ser estabelecido antes da adjudicação do objeto do certame licitatório, de maneira que, caso o vençam, ponderam o percentual a ser definido para cada item e subitem no investimento previsto para a respectiva atividade, levando em conta o custo global do empreendimento.

Para tanto, não se pode deixar de conferir atenção para aspectos sobremodo influentes na prestação das atividades pela *Oil Company*. Importante destacar que a incerteza no conhecimento do Mercado de equipamentos e serviços locais e, portanto, o montante de investimentos, além da modalidade exata de bens e serviços a ser requerida no bloco se apresenta determinante no que se refere à delimitação dos riscos da atividade, dentre os quais se destacam aspectos institucionais e competitivos, assim como a causa do descumprimento do Conteúdo Local exigido, a imposição do pagamento de multa e os sobrecustos advindos na compra de bens e os atrasos nos projetos formulados (PIOR; SABEL; 1984; p. 32).

Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra o percentual de Conteúdo Local médio estabelecido em cada uma das Rodadas de Licitações no Brasil até o ano de 2013. Vale observar que o compromisso de Conteúdo Local na fase de desenvolvimento da produção pode acontecer entre três e sete anos após a assunção do compromisso por parte da *Oil Company*. Com efeito, observa-se que as operadoras adquiriram o aludido compromisso em níveis consideráveis a partir das Rodadas 5 e 6, nos anos de 2003 e 2004, respectivamente.

**Figura 11 – Conteúdo Local Médio no Brasil nas Rodadas de Licitação (2003-2013)**



Fonte: *Brain & Company, BP Statistical e American Bureau of Labor Statistics*

Como foi visto, caso o mercado de bens/equipamentos e serviços nacional apresente preços superiores àqueles praticados pelos mercados internacionais, permite-se o descumprimento da regra de Conteúdo Local, possibilitando-se o contorno a eventuais atrasos na execução dos projetos ou possíveis sobrecustos existentes quando da aquisição de produtos nacionais. Quando há sobrecustos nos equipamentos e serviços nacionais, a política de Conteúdo Local acaba por maximizar os riscos econômicos da prestação das atividades pelos agentes atuantes no segmento, uma vez que a operadora acaba por se posicionar diante do embate entre a aquisição de insumos fora do país, mas com baixo custo, e a obtenção doméstica de semelhantes bens, porém com custos elevados e atrasos na entrega. Dessa forma, percebe-se o despreparo concorrencial da cadeia de fornecedores brasileiros no segmento de petróleo e gás, que compromete decisivamente a eficácia da política de Conteúdo Local e seus objetivos.

Entre as causas que resultam no déficit concorrencial da indústria local, encontra-se a ausência de empresas nacionais habilitadas para o fornecimento de bens e serviços em qualidade, preço e tempo hábil à supressão das necessidades do Mercado, além de sua limitada atuação exportadora, altos custos de insumos, baixa produtividade do processo de produção e reduzido desenvolvimento tecnológico, além da elevada carga tributária que se lhe impõe. Em relação à ausência de empresas fornecedoras locais, analisando uma lista composta por 111 fornecedores nacionais e 286 estrangeiros, a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) concluiu que

apenas 4% das empresas fornecedoras nacionais predominavam em todo o segmento, ao tempo que apenas 2% das compras poderiam ser supridas por empresas locais. Nessa esteira, constatou-se que 76% das empresas fornecedoras de pequeno e médio porte não eram firmadas como exportadoras e que, em 24% das firmas exportadoras, apenas 10% da produção é efetivamente enviada para o exterior. Logo, infere-se que há notável despreparo dos agentes locais para a inserção internacional dos bens e serviços produzidos e prestados no país.

A baixa eficiência da cadeia produtiva brasileira é evidenciada quando comparada com fornecedores internacionais, uma vez que os países desenvolvidos empreendem seus processos de produção de maneira contínua em virtude do conjunto de diferentes demandas, ao passo que a indústria brasileira apenas responde a demandas esporádicas e específicas realizadas por operadores locais, razão pela qual a escala e a produtividade diminutas ocasionam desvantagens competitivas relativamente ao custo e ao tempo de produção e prestação de cada bem ou serviço. Assim, contribui-se para a elevação dos preços, maximizando a possibilidade de descumprimento do Conteúdo Local oferecido, além de colaborar para a existência de desvantagem competitiva do país no cenário global. Além de não ofertar a maioria dos equipamentos dotados de maior carga de elaboração, os bens produzidos no Brasil para o setor de petróleo e gás apresentam custo em média 55% superior aos equivalentes produzidos no mercado externo.

Como principais fatores dos sobrecustos da produção brasileira, pode-se apontar desde a falta de economias de escala na produção de equipamentos, a falta de desenvolvimento de tecnologias para o Pré-sal e o denominado “custo Brasil”. Nesse sentido, a ausência do fortalecimento econômico em escala na produção das empresas fornecedoras nacionais, soma-se à inexistência de desenvolvimento tecnológico apto ao acompanhamento dos novos contornos da Exploração e Produção de petróleo e gás no Pré-sal, ao elevado gasto tributário e à carência de mão de obra qualificada, resultando na inatingibilidade dos padrões de eficiência e concorrência desejados para a cadeia produtiva brasileira.

Um dos principais eixos da política industrial do segmento de petróleo e gás definida pelo Governo Federal brasileiro desde 2002 consiste na exigência de conteúdo local mínimo nas atividades de Exploração e Produção no país. Com o fim de desenvolver mais rapidamente o processo de extração de petróleo das jazidas, desenvolvendo-o para comercializá-lo, o Governo aumentou o peso conferido a itens de cunho mais simples, como a engenharia básica, que saltou de 50% de exigência mínima, nos contratos anteriores, para 90%, no Pré-sal. Por seu turno, componentes mais sofisticados, como o sistema de controle submarino, assistiram sua exigência mínima cair de 50%, nos certames anteriores, para 20%, em Libra. Todas as mudanças foram elaboradas pela área técnica do Governo Federal no decurso do segundo semestre de 2012 e início de 2013, após empreendidas discussões entre os componentes da Petrobrás e entidades potencialmente atuantes no segmento.

Importante frisar que a inserção da indústria brasileira em níveis competitivos somente pode ser alcançada mediante a implementação de uma política que vise ao fortalecimento tecnológico do setor, isto é, que fomente o processo de inovação a nível doméstico, possibilitando o rompimento para com a dependência de importação de tecnologias externas, diminuindo custos e permitindo o posicionamento que o Brasil rompa com os moldes imperialistas historicamente suportados. Caso não haja o desenvolvimento local de tecnologias, resta à Petrobrás ampliar a utilização do uso expediente inaugurado nos últimos anos, consistente no aluguel de máquinas e equipamentos estrangeiros, cujo gasto vem contribuindo para o aumento do déficit do setor externo do país.

Apenas em fevereiro de 2014, dado mais recente disponível, o pagamento do aluguel de equipamentos estrangeiros representou US\$ 1,45 bilhão. Somado com o mês anterior, percebe-se a acumulação de US\$ 3,05 bilhões. Já em 2013, o Brasil enviou US\$ 19,1 bilhões ao exterior para efetuar o aluguel de máquinas e equipamentos, valor que deve atingir o patamar de US\$ em 2014[8]. Nesse trilho, apesar de os fabricantes brasileiros faturarem aproximadamente R\$ 80 bilhões por ano, a parcela pertencente à Petrobrás é de apenas US\$ 3 bilhões. Como os investimentos da Petrobrás em máquinas e equipamentos são superiores ao referido número, o mercado especula que boa parcela desse valor direciona-se à importação de equipamentos, conta na

qual se computam o aluguel de máquinas e o pagamento de especialistas estrangeiros contratados temporariamente para executar atividades em estaleiros e plataformas.

Além de atuar utilizando tecnologia de qualidade, a rapidez no tocante ao fornecimento de bens e na prestação dos serviços constitui aspecto angular quando o assunto é a eficiência da cadeia produtiva, dado que, quanto menor o tempo de fornecimento do bem ou da prestação do serviço, maior é a dinamização da atividade. Com efeito, caso não seja conduzida com sensibilidade, a exigência realizada pelo Governo brasileiro de Conteúdo Local na exploração de petróleo e gás pode significar obstáculo ao desenvolvimento das atividades do setor de petróleo e gás no país, e, se provocar atrasos na entrega de equipamentos e na prestação de serviços, pode comprometer consideravelmente as metas de produção da Petrobrás.

Em virtude da obrigação de adquirir produtos nacionais em determinado percentual, a Petrobrás paga muitas vezes mais caro do que pagaria no exterior, e, apesar disso, nem sempre obtém produtos de qualidade semelhante a que poderia conseguir fora. Pressionada por resultados operacionais e financeiros negativos obtidos recentemente, a entidade vem buscando recuperar a capacidade de produção de óleo e seu desempenho no refino de hidrocarbonetos, atualmente insuficiente para atender às exigências da demanda interna crescente de combustíveis, permitindo o aumento de receitas que possam sustentar os padrões ambiciosos de investimentos programados para os próximos anos e fomentar a rentabilidade das suas atividades. Para tanto, é imprescindível que se proceda à encomenda dos insumos que necessita junto a fornecedores que podem oferecer o melhor custo-benefício, isto é, os melhores preços, condições de pagamento, qualidade e tempo de entrega.

Nesse diapasão, percebem-se nitidamente as dificuldades da Petrobrás. Em janeiro, a produção de petróleo e gás caiu 2,2%, em relação a dezembro, para 2,31 milhões de barris por dia, enquanto em 2013 a produção média atingiu 1,9 milhão de barris por dia. Assim, estabeleceu-se a meta de elevar a produção para 4,2 milhões de barris por dia, em 2020. Por sua vez, na área de refino, a não conclusão de nenhuma nova refinaria nos últimos anos gerou o óbice à Petrobrás no tocante ao atendimento da crescente demanda interna de combustíveis, resultando no aumento da importação e no déficit no comércio dos itens derivados. Quanto a esse aspecto, a ANP estima que, em 2014, o déficit no comércio da gasolina e do diesel atingirá US\$ 11,5 bilhões. Esse panorama se consolida devido ao modelo adotado pela Petrobrás, que é forçada a pagar mais pelo combustível que importa do que pelo que comercializa ao consumidor, uma vez que o preço no mercado interno é severamente controlado pelo governo, fazendo com que a entidade acumule cada vez mais prejuízos nessa equação, afetando duramente, por conseguinte, sua capacidade de investimentos.

À luz desse cenário, denota-se que não há resposta simples para resolver os problemas reflexos à Política de Conteúdo Local brasileira, tornando-a apta para fomentar o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás de forma eficiente, segura e bem sucedida, permitindo, a um só tempo, a manutenção dos investimentos e a diminuição dos riscos econômicos envolvidos nos projetos existentes. Para tanto, é necessário que empresas fornecedoras e o governo atuem em conjunto e operem de forma a não diminuir a atratividade dos investimentos no setor.

Com vistas a alcançar a dinamização desse processo, faz-se necessária a implementação de variados avanços na Política Nacional de Promoção ao Conteúdo Local brasileira, equilibrando as relações e permitindo ganhos para a economia nacional e a justa recompensa para as operadoras pelas atividades prestadas, a saber: a) os compromissos de Conteúdo Local devem desenvolver-se sensíveis a cada fase, para que as operadoras tenham mais controle acerca das obrigações que estão por assumir e não se vejam diante de obrigações que não conseguirão adimplir; b) o plano de desenvolvimento dos campos deve resultar de um processo negociado entre as operadoras e o Governo, permitindo o alcance do consenso sobre a forma mais adequada de considerar a eficiência em custos e a participação das empresas fornecedoras com atividades de valor agregado local; c) o desenvolvimento do Conteúdo Local das operadoras, além de ser visto como fator de preferência de escolha da operadora vencedora das licitações, deve representar elemento de caráter fiscal; d) a existência de flexibilidade fiscal para as entidades que utilizam o Conteúdo Local pode representar incentivo à implementação de seus fins; e) a simplificação do processo de certificação de Conteúdo

Local e a rediscussão das regras dos contratos, com o fim de permitir a negociação dos compromissos assumidos pode ser importante para o cumprimento dos contratos, tendo em vista que a superveniência de causas estranhas ao momento inicial de celebração do contrato podem quebrar seu equilíbrio, impedindo as empresas de atender de forma competitiva aos seus termos; f) o fomento ao desenvolvimento tecnológico das operadoras representa vértice desse processo, uma vez que a criação de equipamentos intensivos em tecnologia e de maior impacto na cadeia de valor permitem o acesso a mercados relevantes no cenário mundial, e g) o incentivo à exportação de tecnologia por parte das empresas fornecedoras acaba por incrementar sua participação na cadeia local e em projetos das operadoras atuantes no exterior.

Como se vê, a Política de Conteúdo Local não possui válvulas de escape como a negociação. No entanto, a flexibilização de aspectos notadamente objetivos, longe de significar a ineficácia do sistema, pode representar sua sensibilidade às volatilidades do Mercado e à conseqüente variação dos cenários econômicos, que refletem sobremodo no adimplemento das obrigações formuladas. Nas ofertas, as operadoras se comprometem com determinado percentual de Conteúdo Local, que não têm certeza absoluta da possibilidade de cumprimento, assumindo, assim, elevado risco de, em médio prazo, incorrer em sobrecustos ou atrasos no projeto, assim como se sujeitam ao pagamento de multas de elevado montante. Somado a isso, a burocratização imposta às operadoras desprestigia a competitividade do mercado nacional, ao passo que o modelo do processo de certificação de Conteúdo Local faz com que a fiscalização do seu cumprimento seja bastante custosa.

O maior desafio para a economia brasileira nos próximos anos consiste em sustentar um desenvolvimento inclusivo, que possibilite o enfrentamento dos níveis competitivos dos mercados internacionais e o fortalecimento das competências empresariais que propiciem avanços tecnológicos em setores estratégicos. Em termos de abundância de recursos não-renováveis e renováveis, a dotação natural do Brasil representa aspecto de relevo no que tange à possibilidade de abertura para a entrada do país no patamar de destaque entre os maiores produtores de energia do mundo. Nesse sentido, o desenvolvimento da cadeia de suprimentos de petróleo e gás abre margem para a utilização dos potenciais de transformação estrutural da indústria brasileira, fazendo aproveitar as oportunidades de negócios a serem gerados na área energética, notadamente após a descoberta do Pré-sal.

Nesse trilha, o programa brasileiro de exploração da camada do Pré-sal oportuniza o forte adensamento da cadeia de fornecedores de óleo e gás, visando à formação de amplo complexo industrial e de serviços especializados, que incorporam desde o setor naval a serviços intensivos em conhecimento de tecnologia da informação. Mediante a atuação de entidades nacionais no cenário do mercado das principais petroleiras do mundo, fortalecem-se as atividades que envolvem desde o elo de prospecção à fase de distribuição de produtos finais, isto é, da extração à comercialização.

De forma a melhor explorar as oportunidades na cadeia de suprimentos dessa indústria global, torna-se decisivo que os processos de inovação tecnológica, organizacional e corporativa sejam deflagrados. Em virtude disso, o investimento na criação de novas tecnologias e novos moldes organizacionais e corporativos, assim como o desenvolvimento de competências críticas e de agregação de valor à cadeia produtiva se assenta como premissa fundamental da presente fase da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Brasil, componente fundamental da equação do desenvolvimento.

No que tange à indústria de petróleo e gás, é interessante que o Brasil conte não apenas na indústria de exploração e produção, mas também encontre sustentáculo em uma robusta indústria parapetroleira, cujo progresso e internacionalização encontrem-se aptos a promover um processo de *upgrading* tecnológico convergente à consolidação corporativa e à ampliação do mercado das empresas nacionais para além dos limites domésticos. Dessa maneira, o posicionamento da indústria nacional na cadeia de valor global de petróleo e gás dar-se-á de modo competitivo e sustentável. No cenário em que os recursos naturais, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de cooperação formulam o tripé estruturante para a cadeia de suprimento energético mundial, a busca por referências de políticas públicas e pelas melhores práticas do comércio internacional represente importante ponto de partida.

#### **4. A REFORMULAÇÃO DO MODELO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL BRASILEIRA: A DESBUROCRATIZAÇÃO DO SETOR DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO COMO ASPECTO INDUTOR DE ATRATIVIDADE ECONÔMICA**

Atualmente, o Brasil atravessa um novo ciclo de abertura comercial, caracterizado pela abertura negociada em acordos bilaterais, blocos comerciais e em âmbito multilateral na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para conseguir extrair de forma eficiente os ganhos de acesso a novos mercados abertos nessa dinâmica, torna-se necessário que haja um choque de competitividade na economia, o que requer a recuperação da taxa de investimento, diretamente influenciada pelos reflexos do aparato regulatório da economia. Nesse particular, se vislumbra a íntima relação entre a regulação e a margem de investimentos atraída para o país.

Como é cediço, além dos custos de entrada influenciarem sobremodo o valor inicial dos investimentos, a burocracia excessiva contribui para o aumento dos custos de saída. Com efeito, diversos fatores afetam a lucratividade esperada nos empreendimentos nos países em desenvolvimento, especialmente a restrição dos ganhos em escala, causada pela falta de acesso aos mercados desenvolvidos, além da fragilidade das regras e instituições sobretaxar os empreendedores e induzir gastos improdutivos, assim como a instabilidade das regras do ambiente econômico ensejar contexto de imprevisibilidade.

Em vista disso, a delimitação regulatória pode servir como instrumento de fomento ao desenvolvimento ou, quando sufoca excessivamente a liberdade de mercado, servir de óbice a esse intuito, demandando, como no Brasil, o resgate de iniciativas de desburocratização pautadas pela estabilidade das regras e transparência institucional. Dessa forma, é imperioso que haja mais e menos regulação para elevar os investimentos, isto é, menos regulação para diminuir os custos dos investimentos, afastando, na medida do possível, as barreiras existentes, ao passo que a regulação pró-competitiva é necessária, especialmente em setores de infraestrutura, mostrando-se essencial no que tange à garantia da estabilidade das regras e para a elevação da rentabilidade esperada nos investimentos do país. Essa adequação no marco regulatório é fundamental para lograr êxito no alcance do choque de competitividade na economia, permitindo o aproveitamento dos ganhos em um novo ciclo de abertura negociada.

Qualquer que seja a configuração institucional adotada, voltada ao mercado de um país de forma integral ou para determinado setor de maneira individual, o dinamismo dos mercados e o elevado ritmo de inovação tecnológica recomendam arranjos suficientemente flexíveis para que a inércia burocrática não resulte em entraves burocráticos para o desenvolvimento. Nesse sentido, a tendência moderna da atividade regulatória consiste em desenvolver mecanismos de convergência entre a defesa da concorrência e a delimitação jurídica das atividades, aspecto que, de fato, tende a definir uma função-objetivo que priorize instrumentos de mercado que não demandem monitoramento estatal contínuo, deixando fluir com naturalidade o fluxo das relações privadas.

Nos últimos anos, a disseminação de legislações excessivamente complexas de defesa da concorrência nos países em desenvolvimento realçou a existência de novas dimensões da regulação econômica, da maneira que o forte legado intervencionista dessas regiões deixou patente a precisão de se promover a reformulação dos ambientes historicamente caracterizados pela forte regulação para convertê-los em regiões amadurecidas. Naturalmente, a adoção de uma configuração institucional representa um processo complexo que deve levar em consideração diversas vantagens e desvantagens, além de conjunturas globais e específicas de maneira atenta e sensível, notadamente elementos como a flexibilidade institucional, a eficiência e a capacidade de tomada de decisões em tempo econômico hábil, custo burocrático reduzido das transações, minimização dos riscos de conflito de competências e dos riscos de captura.

No que tange à flexibilidade institucional, vale enfatizar que, se bem administrados, o elevado ritmo de mudança tecnológica pode acabar por transformar os antigos monopólios naturais em mercados competitivos, objetivo que demanda estruturação de um aparato regulatório pró-concorrencial. Outrossim, os novos processos produtivos e o constante surgimento de produtos e

serviços podem alterar a rapidez do grau de substitutividade das relações de oferta e demanda, razão pela qual se exige dos órgãos regulatórios a elasticidade para lidar rapidamente com tais mudanças.

Por seu turno, como o ritmo da atividade econômica requer decisões rápidas e dotadas de segurança, faz-se preciso afastar os processos burocráticos morosos que aumentam a incerteza e diminuem a rentabilidade esperada dos investimentos. Além disso, é imprescindível que se defina o custo burocrático das transações como aquele que se associa à elaboração de rotinas operacionais interinstitucionais, tomando a menor parcela possível do gasto dos empreendimentos. Bem assim, além de afastar a insegurança jurídica das relações, impera-se o afastamento das assimetrias entre as regras definidas e a realidade dos mercados. De fato, as exigências da Política de Conteúdo Local acabam por expor a falta de confiança existente na cadeia produtiva nacional no que se refere ao potencial competitivo de seus produtos e serviços quando colocados frente aos advindos do mercado internacional. Analisando a determinação das regras segundo as quais os equipamentos utilizados na Exploração e Produção de petróleo e gás devem ter um percentual mínimo de componentes locais, extrai-se facilmente a conclusão de que pode haver a desaceleração dos índices de crescimento de produção no país, aspecto que traz consigo a necessidade de maior flexibilização das regras impostas.

Nesse prisma, põem-se em cheque as oportunidades, dúvidas e preocupações do segmento de petróleo e gás brasileiro, o que traz a reboque a reflexão sobre a eficiência da Política de Conteúdo Local nacional, isto é, o que vem dando errado na cadeia produtiva local e quais as implicações para o aumento dos investimentos em Exploração e Produção no Pré-sal, notadamente em função das expectativas geradas para as próximas rodadas de licitação. Ao que se percebe, a ausência de coordenação política que pense, a longo prazo, formas de tornar a indústria nacional do petróleo e gás mais competitiva, assim como a inexistência de uma política industrial que se preocupe em aferir adequadamente a medição para o desenvolvimento da cadeia produtiva nacional constituem fatores que refletem diretamente no enfraquecimento de suas diretrizes. Isso porque se o que se objetiva é a implementação de um maior volume produtivo no Brasil, torna-se necessário saber as reais condições locais da indústria e, a partir de então, estipular um período no qual determinados equipamentos conseguirão ser produzidos a nível doméstico.

Enquanto vinculada à definição de políticas públicas no entorno da Indústria do Petróleo e Gás Natural, a política de Conteúdo Local deveria ser acompanhada de perto pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Entretanto, a entidade não detém sua atuação na formulação de políticas industriais adequadas a harmonizar as exigências contratuais dos agentes com as possibilidades do parque industrial brasileiro. Ademais, a composição da entidade carece de representatividade da indústria nacional e de seus agentes concessionários e usuários, o que reforça a existência de discrepâncias entre os interesses priorizados. No que concerne às multas a serem aplicadas às empresas que descumprirem as determinações de absorver os produtos nacionais, seria interessante que houvesse a reversão dos valores para investimentos na própria cadeia produtiva. Atualmente, os recursos são revertidos para o Tesouro Nacional e de lá recebem destino variado.

Com a quebra do monopólio da indústria do petróleo e os decorrentes investimentos das multinacionais no Brasil, o mercado interno adquiriu considerável crescimento, que conduziu diversas empresas estrangeiras a encontrar no Brasil o campo para a injeção de investimentos, aspecto que provocou grande demanda por profissionais capacitados para atuar no setor de óleo e gás. Após a descoberta do Pré-sal, essa procura aumentou consideravelmente. Para a Organização Nacional da Indústria do Petróleo, com a demanda prevista de 73 navios de apoio marítimo, 66 embarcações-tanque, 13 plataformas de produção, 16 integrações de módulos de plataformas, 28 sondas de perfuração, 17 rebocadores, entre outras embarcações para o apoio de exploração de petróleo, o país prevê, até 2020, a geração de mais de dois milhões de empregos no setor, o que sinaliza uma grande retomada por parte de toda a cadeia de exploração e produção de petróleo.

Dito isso, observa-se que, a despeito das deficiências apontadas, especialmente no que se refere à falta de competitividade do parque industrial brasileiro, as expectativas geradas com a exploração dos recursos do Pré-sal tornam mais próximo um novo ciclo de evolução da indústria do petróleo e de seus fornecedores. Enquanto no passado a indústria passou por um ciclo de

nacionalização de sobressalentes, seguida pela implantação de sistemas de gestão de qualidade na indústria e nas empresas prestadoras de serviços, atravessa-se agora o momento de desafio de inserção de competitividade por meio da inovação tecnológica de produtos, processos e serviços, marcado pela necessidade de capacitação em todos os níveis de formação das pessoas envolvidas na dinâmica da cadeia de fornecimento de óleo e gás da promoção isonômica da concorrência entre fornecedores nacionais e estrangeiros. À semelhança do que ocorreu no decorrer desses ciclos, a indústria brasileira foi capaz de fazer frente ao desafio naquilo que representava uma realidade de fabricação competitiva para o país.

Assim, os agentes internacionais que desejam ter atuação no mercado de Óleo e Gás brasileiro começam a ter a percepção de que a exigência de Conteúdo Local é algo familiar para a indústria, e que sua atuação deve se dirigir no sentido de compreender e os requisitos e critérios formulados, buscando ajustar os interesses sempre que possível. Nesse trilha, há uma constante busca por fabricantes parceiros nacionais com os quais se possam celebrar alianças e acordos, possibilitando a fabricação de insumos a nível local. Paralelamente, as operadoras de petróleo têm se dedicado a fortalecer e ampliar suas bases de fornecedores locais, seja mediante política de empresa ou através de requisitos contratuais originários nos leilões da ANP.

Ao que se observa, o ponto nevrálgico que pode determinar o sucesso ou o fracasso da Política de Conteúdo Local consiste na capacitação dos agentes da cadeia produtiva nacional. Diversas outras medidas de fornecimento de crédito e investimentos diretos no parque industrial do país só encontram justificativa se as empresas possuírem capacidade técnica operacional para dar conta das exigências impostas. Com esse intuito, o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores, lançado pela Organização Nacional da Indústria do Petróleo, deve trazer mais de mil oportunidades de nacionalização, aproximando compradores fornecedores, institutos de tecnologia, entidades de fomento e promoção de investimento, além de outras partes interessadas no desenvolvimento da indústria nacional.

Bem assim, o aludido programa liderado pela ONIP soma-se a outras iniciativas de fomento à cadeia de fornecedores nacionais, como o Progredir, lançado em junho de 2011, contando com parcerias com entidades como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Itaú, Santander, Bradesco e HSBC, permite o financiamento de até 50% do valor a ser recebido da Petrobras mediante um contrato formulado na cadeia produtiva. Em contrapartida, o detentor do crédito fornece em garantia à entidade financeira os 50% restantes. Em apenas 12 meses, o programa destinou 2,3 bilhões em crédito a quinhentas operações, envolvendo 275 fornecedores da Petrobrás.

Todavia, segundo avaliações da Agência Internacional de Energia (AIE), em relatório sobre perspectivas de médio prazo, a produção brasileira de petróleo deverá ultrapassar a barreira dos 3 milhões de barris/dia em 2019, com um ano de atraso em relação às projeções realizadas pela entidade em 2014. Isso resulta principalmente do atraso na formulação e execução de projetos e em estimativas mais altas de declínio nos atuais campos de produção. Apesar disso, as atividades de Exploração e Produção no entorno do Pré-sal seguem em ritmo positivo, ao tempo em que a Petrobrás enfrenta problemas consideráveis no que se refere ao aumento da produção anual.

Em razão das mudanças estruturais nos contratos de *upstream*, que abarca as atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção de óleo e gás, as capacidades do país também são afetadas, de modo que companhias estrangeiras tornam-se cada vez menos dispostas a investir no Brasil do que estavam antes nos campos do Pré-sal, dado que o país aparenta oferecer cada vez menos atrativos aos mercados internacionais, mostrando-se insatisfatório o direcionamento de vultuosos investimentos no território brasileiro tendo a Petrobrás como principal operadora.

Com forte ingerência governamental, as atividades de Exploração e Produção de petróleo e gás se desenvolvem mediante rígidas exigências de Conteúdo Local, tornando cada vez mais difícil fechar orçamentos e prazos de projetos. Nesse passo, a Petrobrás e as demais empresas atuantes no país deverão fazer utilização das margens exigidas nos contratos de delegação em suas atividades, utilizando componentes nacionais em suas atividades. Embora tenha chegado ao fim o ciclo de aumento de taxações e *royalties* e de negociações de contratos em inúmeros países produtores, percebe-se, em contrapartida, a elevação dos requerimentos de conteúdo local nos últimos anos. No

Brasil, a indústria doméstica mostra-se mais robusta e diversificada que em vários outros grandes produtores de petróleo, encontrando-se capaz de satisfazer necessidades existentes na indústria, porém com as onerosas e complexas exigências de Conteúdo Local, os custos e o tempo de planejamento e execução das atividades torna cada vez menos competitivo o desempenho das atividades no segmento.

Como se denota, os problemas enfrentados pela Política de Conteúdo Local exigem cautelosa atuação estatal na reformulação do aparato regulatório do segmento, que deve dirigir-se no sentido de afastar requerimentos excessivamente onerosos, inflexíveis e mal orientados, que podem acabar por conduzir ao insucesso econômico do setor de óleo e gás nacional, desacelerando o ritmo de execução dos projetos pensados pelos investidores privados. Outra questão a ser analisada em relação ao atual modelo brasileiro de Conteúdo Local refere-se à denominada curva de aprendizagem, cujos traços se observam à medida que a indústria nacional ainda se apresenta incipiente em determinados setores ou itens para criar condições de fabricação em níveis aceitáveis de produtividade. Nesse caso, tanto o prazo como as condições de adaptação de fabricação de componentes ou família de produtos constituem fatores a serem necessariamente considerados.

Contudo, no atual modelo de Conteúdo Local, a responsabilidade acaba por recair sobre quem investe nos equipamentos, isto é, as *Oil Companies*, haja vista que o descumprimento dos percentuais mínimos predeterminados resulta no pagamento de multas de elevado valor. Tendo em vista que a indústria brasileira encontra-se capacitada apenas para a fabricação de produtos de menor valor agregado, as denominadas *commodities*, a exemplo de bombas e válvulas de uso geral, com pequenas adaptações nas normas técnicas, processos industriais e certificações necessárias, faz-se necessário realizar parcerias com fabricantes estrangeiros para a fabricação de equipamentos mais sofisticados, o que, em geral, se realiza mediante a celebração de associações com fabricantes estrangeiros ou da aquisição de *know how*. Com isso, a atratividade de novas tecnologias direcionadas à produção de equipamentos no país torna-se fundamental para o desenvolvimento da competitividade da cadeia produtiva nacional. Caso a demanda seja expressiva, o fabricante estrangeiro seguramente terá maior interesse em se fixar no país.

Além disso, constitui aspecto importante no que se refere ao fortalecimento da indústria nacional a construção de um *cluster* de fornecedores que contemple a totalidade da cadeia produtiva, permitindo o domínio setorial de toda a cadeia produtiva, minimizando a dependência das importações, diminuindo conseqüentemente os atrasos nos prazos de entregas de bens e na prestação de serviços. Sem dúvida, a adequada alocação da engenharia básica como vértice da política industrial é elementar para que os agentes adquiram competitividade no Mercado, uma vez que quando a empresa de detalhamento de engenharia situa-se no Brasil, a tendência é de que se utilize o *vendor list* existente no país, o que contribui para que as empresas nacionais detenham o conhecimento sobre os itens que compõem o projeto, as normas, os padrões de certificação e os percentuais de utilização de cada bem ou serviço na produção, antecipando a demanda para a cadeia de fornecedores.

Bem assim, situa-se o desafio da previsibilidade da demanda, visto que o planejamento dos fornecedores se faz com apoio nesse elemento. Diante da ausência de previsibilidade, dificulta-se o aumento da base industrial e, conseqüentemente, as iniciativas de investimento. No que concerne ao processo de certificação, observa-se que a ANP tem atuado no seu fortalecimento, contando com aproximadamente 50 mil certificados emitidos, a maior parcela desde 2011. À medida que as empresas arrematam áreas em rodadas com maior compromisso de Conteúdo Local passem a desenvolver suas atividades, o processo de certificação passará a ser mais qualificado e fortalecido, o que implica diretamente no desenvolvimento de uma base de fornecedores aptos a competir globalmente no segmento.

Embora haja inúmeros desafios a serem enfrentados, esperam-se significativos avanços, de maneira que as atividades de Exploração e Produção de óleo e gás no país devem indicar uma resposta de mais de 40% de todo o investimento industrial no país até 2017, isto é, US\$ 488 bilhões, gerando expressiva demanda de bens e serviços que impõem desafio às capacidades de oferta nacional e que demandam significativos investimentos produtivos essenciais. Sendo assim, toda a

coordenação política industrial tem que operar em consonância para com a inserção de competitividade do setor, fazendo sentido a médio e longo prazo, conduzindo, assim, a indústria nacional a se elevar a novos patamares de desenvolvimento, agregando maior valor aos seus produtos. Com uma política industrial robusta, torna-se possível a inserção dos agentes locais no mercado global, possibilitando sua participação e influência na nova conjuntura internacional.

Com as novas descobertas de óleo e gás no Brasil, abrem-se as janelas de oportunidades para a indústria nacional, que adquire espaço para seu crescimento. Ao mesmo tempo, a reformulação do aparato regulatório não é suficiente para elevar os padrões da indústria nacional se não vier acompanhada de medidas que enfrentem o desafio da capacitação, uma vez que é cada vez mais necessário produzir com elevado grau de qualidade e segurança para atingir competitividade no mercado internacional.

Posicionando como foco da política industrial brasileira a competitividade e a produtividade, torna-se imperioso reavaliar o aparato regulatório imposto ao segmento de óleo e gás do país, afastando as barreiras anti-competitivas de forma a elevar a participação da indústria nacional nas relações multilaterais do Mercado internacional. A partir de então, superando a dependência internacional de bens e serviços de maior complexidade através da capacitação dos agentes locais, torna-se presente o aumento da competitividade do país, incentivando-se diretamente a realização de importantes investimentos no setor.

## 5. Conclusão

A pesquisa em apreço propôs-se a analisar a efetividade do princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais frente à Política de Conteúdo Local brasileira e sua contribuição para a dinâmica do desenvolvimento nacional, verificando os efeitos jurídicos e econômicos então decorrentes, tendo como norte o estudo dos reflexos da intervenção do Estado na Economia, notadamente no que tange à eficácia do objetivo de elevação dos patamares concorrenciais da indústria nacional do petróleo e gás natural. Nesse contexto, estudou-se o panorama da aludida política e sua conformidade para com a Ordem Econômica nacional, avaliando as vantagens e vulnerabilidades do modelo adotado.

Para a realização da presente análise, o trabalho abordou, inicialmente, a estrutura do Sistema de Certificação de Conteúdo Local como instrumento de desenvolvimento da Indústria brasileira de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Neste momento, confirmou-se que, compreendido como processo de expansão das liberdades reais, o desenvolvimento se expressa através de um conceito amplo, que transpassa as noções de crescimento, progresso e modernização, constituindo um processo verdadeiramente direcionado à maximização das oportunidades sociais, políticas, institucionais e econômicas, em uma conjuntura global. Com apoio nessa posição, verificou-se que o Estado assumiu a posição de agente planejador e regulador da atividade econômica, tornando-se responsável pela transformação das estruturas e inserindo, para tanto, o aparato regulatório com vistas a equilibrar a interferência do interesse público nas relações privadas. Uma vez compreendido o esboço do sistema de livre mercado brasileiro, analisou-se de que modo a inserção da política brasileira de Conteúdo Local é desenhada sob os contornos da Ordem Econômica, dada a adoção da livre concorrência como preceito basilar. Esmiuçando o significado e a profundidade do aparato regulatório na atividade econômica, percebeu-se que a presença do Estado na Economia assume caráter central na construção do processo de desenvolvimento, razão pela qual a regulação se presta a equilibrar a ingerência da utilidade pública diante da liberdade de mercado. Igualmente, vislumbrou-se que a tutela dos agentes locais nessa dinâmica exige seu fortalecimento, o que passa necessariamente pelo fortalecimento dos seus potenciais de influência no Mercado.

Bem assim, identificado o acervo normativo que orienta as atividades da Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, estudou-se a estrutura da Política de Conteúdo Local brasileira, momento no qual se observou que sua estrutura metodológica, porquanto rígida, dirige-se à eliminar qualquer tentativa de descumprimento dos percentuais acordados no certame licitatório

por parte das empresas delegatárias, aspecto que traz a reboque diversas restrições que acabam por burocratizar excessivamente a execução das atividades, refletindo diretamente na diminuição do índice de interesse externo em promover investimentos no país.

Posteriormente, estudando os reflexos da inserção da Política brasileira de Conteúdo Local no âmbito internacional, conferiu-se evidência à análise da eficiência da cadeia produtiva nacional no suprimento das demandas do Mercado de petróleo e gás natural. Observando o posicionamento do mercado de hidrocarbonetos brasileiro no cenário global, percebeu-se que as expectativas existentes no entorno do eixo Pré-sal trazem consigo oportunidades de crescimento para diversos setores produtivos do país, o que demanda atuação do Estado no sentido de impulsionar a expansão do mercado interno através da dinamização e do fortalecimento dos agentes locais. Em que pese esse intuito, demonstrou-se que a efetividade das Cláusulas de Conteúdo Local acaba por esbarrar em diversos aspectos estruturais e burocráticos que impedem a elevação dos índices de competitividade da indústria nacional, o que exige a reorientação de diversos critérios estabelecidos, gerando segurança e previsibilidade para a atração de investimentos.

Além disso, perfilhando a atuação administrativa do Estado na regulação dos interesses privados, enfatizou-se que, para que haja maior dinamização das atividades do segmento Exploração e Produção de óleo e gás no Brasil, faz-se imprescindível que o fornecimento de bens e a prestação de serviços utilizem maiores índices de tecnologia em seus produtos, fator sem o qual não se pode falar em qualidade produtiva, tampouco em preparo concorrencial da cadeia de fornecedores nacional no que toca ao embate com empresas estrangeiras. Como restou evidenciado, uma das principais causas do despreparo concorrencial da indústria brasileira refere-se à carência de mão de obra qualificada, o que demanda a implementação de medidas voltadas ao fomento do processo de inovação a nível doméstico, instrumento mediante o qual se possibilita o rompimento da dependência da importação externa de tecnologia.

Bem assim, particularmente em relação à implementação da Política de Conteúdo Local brasileira na região do Mercosul, observou-se que o embate entre as diretrizes macroeconômicas de livre comércio e de protecionismo à cadeia produtiva se apresenta perfeitamente compatível, dada a necessidade de administração paralela de interesses diametralmente opostos em relação à temática. Como ficou claro, ao passo que a instabilidade econômica da região do Mercosul gera insegurança e afasta investimentos, a ineficiência do bloco econômico acaba por atrasar a corrida do Brasil na órbita concorrencial, fator que exige a revisitação dos interesses e diretrizes formulados, redirecionando os arranjos de seus respectivos mercados com vistas a superar as limitações de representatividade internacional.

Relativamente à eficiência da Política de Conteúdo Local brasileira e o ganho de acesso ao Mercado internacional, foi anotado que o alcance do objetivado choque de competitividade na Economia requer a recuperação da confiança e da credibilidade nos potenciais do país, elemento que passa necessariamente pela diminuição dos custos produtivos, diretamente influenciados por entraves burocráticos, excesso de despesas tributárias e trabalhistas, assim como pela instabilidade das regras formuladas nas relações de mercado. Voltando-se à dinamização do segmento de petróleo e gás natural, recomendou-se o desenvolvimento conjunto de mecanismos jurídicos pró-concorrenciais suficientemente flexíveis para acompanhar a atividade das relações privadas e de instrumentos de elevação do ritmo de inovação tecnológica, convergência através da qual se pretende converter o mercado brasileiro em cenário atrativo para o investidor.

Ao situar a produtividade técnica e científica como elemento dinamizador da economia, averiguou-se que o poder de influência nas relações de mercado é diretamente proporcional ao nível de controle sobre a informação e o conhecimento, que assumem caráter essencialmente estratégico no que tange ao alcance do progresso. Visando superar o desafio causado pelo despreparo tecnológico da indústria brasileira na prestação de inúmeras atividades, vislumbrou-se que a educação constitui o ponto nevrálgico no processo de desenvolvimento, dada sua importância para a elevação do nível de capacitação dos indivíduos, para o fortalecimento das capacidades do Mercado e da fixação do Estado como potência. Nesse sentido, como foi possível denotar, o controle do avanço da ciência e da tecnologia representa aspecto essencial à possibilidade de administração das

tensões a curto e médio prazos, assim como à equalização da participação dos agentes locais no cenário de negócios internacional.

Além de representar importante instrumento atuante no rompimento da dominação político-cultural e da concentração de poder econômico, a Política de Conteúdo Local, uma vez administrada com responsabilidade, constitui mecanismo ensejador do desenvolvimento tecnológico e científico da cadeia produtiva do país, emprestando relevo para fomentar a dinamização e eficiência econômica do segmento de petróleo e gás natural do país. Quando bem conduzida, contribui positivamente para o processo de desenvolvimento regional, ao passo em que consiste em elemento verdadeiramente indutor do fortalecimento da economia nacional, servindo, dessa maneira, para a construção de uma perspectiva intergeracional de desenvolvimento. Contudo, não há que se esquecer da necessidade de desburocratização do setor, tampouco da imprescindibilidade de investimentos na infraestrutura que circunda toda a produção nacional, aspectos sem os quais o Mercado brasileiro não conseguirá atrair os olhares dos agentes internacionais.

À luz do exposto, restou nítido que a inserção dos recursos do Pré-sal no âmbito das expectativas da cadeia de produção brasileira movimentou significativamente a economia do país, contexto no qual a Política de Conteúdo Local representa importante mecanismo de fomento ao seu fortalecimento, significando instrumento de relevo no que tange à redução das desigualdades sociais e regionais presentes no país. No entanto, com o intuito de viabilizar a construção de uma indústria inovadora, diversificada e internacionalmente competitiva, exige-se que a cadeia industrial brasileira não apenas aumente sua capacidade produtiva, mas também se faz necessário que haja flexibilidade o suficiente para o acompanhamento e adaptação às tecnologias existentes, assim como o desenvolvimento do processo de inovação. Esta constitui verdadeiramente uma das fronteiras de expansão e diversificação do parque industrial nacional, uma vez que seus efeitos são sentidos pela economia brasileira de modo geral.

Imprescindivelmente, a elevação dos níveis concorrenciais da Indústria do Petróleo e Gás Natural passa por um processo de consolidação da visão da política industrial que integra sua estrutura sobre três eixos principais, a saber: o estímulo à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação na cadeia; o fomento à atratividade de investimentos e a internacionalização do campo de atuação de empresas brasileiras; além da promoção do desenvolvimento das empresas de engenharia no país. Longe de constituir medida de cunho permanente, a Política de Conteúdo Local deve limitar-se a estimular a competitividade e o desenvolvimento dos potenciais dos agentes locais até que, por conta própria, estes consigam desempenhar suas atividades nos níveis internacionais de exigência. Assim, após a criação de uma infraestrutura tecnológica que possibilite a inserção tecnológica da cadeia produtiva, permita a ampliação da participação e influência dos fornecedores nos programas de inovação liderados pelos operadores e alargue a capacitação tecnológica das empresas elevando seus níveis de competitividade, o Mercado do Brasil apresentará contornos que viabilizem efetivamente sua introdução em âmbito global.

Para que o princípio constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais obtenha máxima efetividade através da Política de Conteúdo Local, é preciso que se afastem os entraves burocráticos e se diminua o custo da produção no país. Afastando as fragilidades dos elos do segmento de petróleo, gás natural e biocombustíveis do país, fortalecendo seu desenvolvimento tecnológico das empresas fornecedoras, estimular-se-á a melhor performance dos atores locais no desenvolvimento da Economia nacional e, por via correlata, na dinamização do processo de desenvolvimento do país. Apenas dessa forma, o investidor internacional passará a visualizar no Mercado brasileiro a estrutura que proporcione sustentavelmente o retorno dos investimentos, aumentando o impacto da Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis na Economia, elevando a competitividade do país e proporcionando notável contribuição ao processo de desenvolvimento.

## 6. Referências

- AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE). Disponível em: <<http://www.iea.org/>>. Acesso em 7, jan, 2015.
- ALMEIDA, Edmar de; MARTINEZ, Diana. **Impactos do Conteúdo Local sobre a Dinâmica dos Investimentos em E&P de Petróleo no Brasil**. Rio Oil and Gás 2014 – Expo and Conference. Rio de Janeiro, IBP, 2014.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em <[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)>. Acesso em 13, dez, 2014.
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). **Referências para a Política Industrial do Setor de Petróleo e Gás: O Caso da Noruega**. Gráfica e Editora Ideal, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BIELSCHOWISKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. Federalismo das Regiões, Desenvolvimento e Direitos Humanos. In: **A constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com Ênfase no Federalismo das Regiões**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BP, *British Petroleum*. *Statistical Review of World Energy*. 2014. Disponível em <<http://www.bp.com>>. Acesso em 12, dez, 2014.
- BRAGA, Brunno; LEITÃO, Rodrigo. Desenvolvimento de Fornecedores. Repensando a Política de Conteúdo Local. Conteúdo Local: O X da Questão. **Revista Macaé Offshore**. Disponível em: [http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline\\_d.aspx?t=capa&e=66+PT](http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline_d.aspx?t=capa&e=66+PT). Acesso em 07, jan, 2015.
- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/>. Acesso em 08, jan, 2015.
- CLAESSENS, Stijn; KLAPPER, Leora. *Bankruptcy Around the World: Explanations of its Relative Use*. Nova Iorque: Policy Research Working Paper, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. A Organização Constitucional da Função Planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). **Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional – Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editora, 1995.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Conteúdo Nacional: Indústria, Debate, Gargalos e Perspectivas de Desenvolvimento**. Carta da Indústria. São Paulo: FIRJAN, 2014.
- FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1981.
- FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- Fundo Monetário Internacional (FMI). 2013. *Article IV Consultation – Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion and Statement by the Executive Director for Brazil*. Informações estatísticas da indústria. <http://200.189.102.61/SIEE/>. Acesso em 11, dez, 2014.
- GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GURRIERI, Adolfo. Vigência do Estado Planificador na Crise Atual. **Revista CEPAL**, nº 31. Santiago: CEPAL, 1987.)
- IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- JONES, Charles. *Introduction to Economic Growth*. Chicago: WW Norton, 2002.
- LEITÃO, Rodrigo. **Oportunidades do Poço ao Posto**. **Macaé Offshore**. Disponível em: [http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline\\_d.aspx?t=capa&e=74%20PT](http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline_d.aspx?t=capa&e=74%20PT). Acesso em 07, jan, 2015.
- LESSARD, Donald; LUCEA, Rafael. Embracing *Risk as a Core Competence*. *The Case of*

**CEMEX. *Journal of International Management***. nº 15, p. 296-305.

MENDONÇA, Luis. Incentivos Nacionais. Repensando a Política de Conteúdo Local. Conteúdo Local: O X da Questão. **Revista Macaé Offshore**. Disponível em: [http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline\\_d.aspx?t=capa&e=66+PT](http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline_d.aspx?t=capa&e=66+PT). Acesso em 07, jan, 2015.

Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). **Oportunidades e Desafios da Agenda de Competitividade para a Construção de uma Política Industrial na Área de Petróleo: Propostas para um Novo Ciclo de Desenvolvimento Industrial**. Disponível em: [www.onip.org.br](http://www.onip.org.br). Acesso em 11, dez, 2014.

Oxford Analytica & Petrobrás. ***The Impact of Pré-sal: a Long-term*** Perspective. Reino Unido, 2010.

PAZ, Pedro; SUKEL, Osvaldo. ***O subdesenvolvimento Latinoamericano e a Teoria do Desenvolvimento***. México: Século XXI, 1988.

PIOR, Michael; SABEL, Charles. ***The Second Industrial Divide: Possibilities for Proposity***. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

PREBISCH, Raul. **Capitalismo Periférico: Crise e Transformação**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1984.

PRESBICH, Raúl. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas. In: GURRIERI, Adolfo (org.) ***La Obra de la Prebisch en la CEPAL***. México: Fundo de Cultura Econômica, 1982.

RODRIGUES, Jose Rodolfo. **O Novo Direito e Desenvolvimento: Passado, Presente e Furuto. Textos Selecionados de David M. Trubek**. São Paulo: Saraiva/FGV, 2009.

RODRÍGUEZ, Octávio. A Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. México: Século XXI, 1993.

Revista Brasileira de Petróleo e Gás. **Macaé Offshore**. Disponível em: <http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/Materias.aspx?id=8449>. Acesso em: 12, dez, 2014.

SANSON, Raul. Repensando a Política de Conteúdo Local. **Conteúdo Local: O X da Questão**. Revista Macaé Offshore. Disponível em: [http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline\\_d.aspx?t=capa&e=66+PT](http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/vonline_d.aspx?t=capa&e=66+PT). Acesso em 07, jan, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Nelson Mello. O Planejamento Econômico no Brasil. Considerações Críticas. **Revista de Administração Pública**, Vol. 18, nº 4, Rio de Janeiro, out/dez, 1984.