

**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 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 acúmulo 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.

CONTEÚDO LOCAL COMO OPORTUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

LOCAL CONTENT AS A DEVELOPMENT OPPORTUNITY TO BRAZIL

Annuska Macedo Santos De França Paiva Maia

Resumo

Analisa-se o conteúdo local como política pública de desenvolvimento, sob o problema: as recentes mudanças legislativas no parâmetro regulatório do petróleo agregam valor social ao país? A análise documental-legislativa de doutrina nacional e estrangeira apresenta a definição de conteúdo local, seus requisitos mínimos e o que é ser “local”. Discutem-se vantagens, dificuldades de efetivação impostas por acordos internacionais, e saídas práticas. Aponta-se que seu desenvolvimento na indústria petrolífera nacional dependeu dos incentivos da sociedade de economia mista, questionando-se as mudanças trazidas pelo regime de partilha para o pré-sal, e pela crise política institucional que afeta a PETROBRAS.

Palavras-chave: Direito ao desenvolvimento, Conteúdo local, Regulação de petróleo

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyses local content as a public policy of development, to answer: the late legislative changes of oil regulations increase social value to the country? The documental-legislative analysis of national and international doctrines presents local content definition, minimal requirements and the “local” designation. Despite the advantages of its adoption, international treaties challenge its effectiveness, counterargued by practical innovations. The implementation of local content on Brazilian oil industry was based on incentives to mixed-economy societies, and questions the changes on local content brought by the production-sharing regime of pre-salt production, and lately by the political crisis affecting PETROBRAS.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to development, Local content, Oil regulation

INTRODUÇÃO

David Harvey indica que o capitalismo nunca soluciona suas crises – meramente as realocaliza geograficamente, já que o mercado se encontra plenamente integrado. No entanto, Latouche ressalta que a crise em que estamos imersos não é apenas econômica e financeira, mas também ecológica e sociocultural. Tal soma e mistura revela que não se trata apenas de crise do capitalismo – como sempre houve, já que este é cíclico –, mas de uma crise de civilização. Assim, seria necessária uma mudança social que indicasse reordenamento de prioridades, visando à melhor qualidade de vida em vez do aumento exponencial do PIB. Daly, criador da economia do estado estacionário classificou tal necessidade em sua teoria de crescimento antieconômico, sendo aquele que reflete ou cria uma diminuição na qualidade de vida. Tal fenômeno ocorre devido aos sacrifícios sociais e ambientais necessários no atual modelo intrusivo de crescimento. Assim, o crescimento antieconômico ocorre quando os aumentos na produção ocorrem gastando recursos e bem estar que seriam mais valiosos que os itens produzidos. Infelizmente, a evolução histórica brasileira demonstra que os ciclos de crescimento experimentados pelo país não fogem à ideia antieconômica.

Escolhe-se, neste artigo, adotar a expressão “países subdesenvolvidos”, carregando a perspectiva furtadiana e cepalina de que o subdesenvolvimento não é uma fase do desenvolvimento – invalidando a expressão “países em desenvolvimento” –, e sim uma condição de subjugo desse grupo de nações pelos movimentos industriais históricos que favoreceram tal divisão da economia global. Assim, para que o desenvolvimento seja deveras atingido, são necessários movimentos nacionais de reestruturação institucional interna, quebrando paradigmas correntes, e permitindo não apenas o crescimento econômico, mas o efetivo desenvolvimento socioeconômico. Há desenvolvimento quando o crescimento é concomitante a alterações estruturais do país, com modificações não apenas econômicas, mas sócio-culturais e psicológicas, as quais reimpulsionam o processo, tornando o desenvolvimento autossustentável. Já no crescimento econômico, há maior disponibilidade de bens e serviços, mas sem gerar uma “mudança estrutural qualitativa da economia em questão”, sendo um mero surto, um ciclo não sustentável. A ausência de uma mudança econômica qualitativa se dá ou porque já ocorreu no país, que não é mais subdesenvolvido, ou porque o aumento de disponibilidade de bens e serviços não está se produzindo, sendo apenas transitória, causada por um fator exógeno à economia, cuja ação, quando finda, fará a economia regredir ao estágio anterior, contraindo renda, emprego e produção. Apontam-se, como exemplos de mero crescimento, os ciclos da economia colonial brasileira, como o açúcar, o couro, o ouro e a borracha. Indica-se que, em Minas Gerais, depois de cessado o ciclo do ouro, a renda regional caiu para níveis inferiores ao do seu início.

Com o petróleo, o Brasil corre novamente o risco de não realizar modificações estruturais. No entanto, este é um dever do Estado para a população, como preconiza o direito ao desenvolvimento, que inclui autodeterminação, participação popular no desenvolvimento, igualdade de oportunidades e a criação de condições favoráveis ao gozo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além de total soberania sobre recursos naturais. A pessoa humana é identificada como beneficiário do direito ao desenvolvimento, assim como de todos os direitos humanos. O direito ao desenvolvimento pode ser invocado tanto por indivíduos quanto por povos, e impõe obrigações tanto a Estados individuais – para assegurar acesso igual e adequado a recursos essenciais – e na comunidade internacional – para promover políticas de desenvolvimento justas e efetiva cooperação internacional.

Resta claro o papel do Estado regulador como indutor de desenvolvimento, através da formulação e adoção de políticas públicas adequadas à necessária mudança estrutural. No âmbito da indústria do petróleo, a ideia de conteúdo local é uma oportunidade única para diversificação da base industrial do país e o aumento de competitividade de suas empresas. Este artigo visa a analisar o conteúdo local como política pública de desenvolvimento, respondendo ao seguinte questionamento: as recentes mudanças legislativas no parâmetro regulatório do petróleo agregam valor social ao país?

Através de análise documental-legislativa, e com suporte de doutrina nacional e mormente estrangeira sobre o tema, a discussão ocorre em dois tópicos. Em “Conteúdo Local: definições e escolhas políticas”, apresenta-se a definição de conteúdo local e problematizações acerca de seus requisitos mínimos e do que é ser “local”. Apresentando vantagens em sua adoção, discute-se as dificuldades impostas por acordos internacionais em sua efetivação, e quais as efetivas saídas apontadas pela prática. O segundo tópico, denominado “Relações diretas entre a PETROBRAS e o conteúdo local no Brasil” revela como o desenvolvimento desse conceito na indústria petrolífera nacional dependeu dos incentivos, necessidades e avanços da sociedade de economia mista, e questiona as mudanças trazidas no instituto inicialmente com a adoção do regime de partilha para o pré-sal, e posteriormente com a crise política institucional que afeta a PETROBRAS.

1. CONTEÚDO LOCAL: DEFINIÇÕES E ESCOLHAS POLÍTICAS

O potencial da indústria extrativa para o desenvolvimento econômico de determinado país vem sendo discutido com interesses acadêmicos e políticos por mais de um século. Esforços para mobilizar tal potencial tornaram-se comuns em quaisquer paradigmas nacionais desenvolvimentistas, independente de suas perspectivas ideológicas ou políticas, e até mesmo sob o ideário colonial, com base na teoria de vantagens comparativas do comércio internacional: a

indústria extrativa, aliada à disponibilidade de mercados estrangeiros para recursos naturais, geraria oportunidades para que o país se integrasse na economia global e gerasse recursos, que seria investidos diretamente em sua economia doméstica (BRIDGE, 2008, p. 391). No entanto, tal possibilidade anda ao lado do risco de criação de um desenvolvimento dependente, o que foi amplamente explicado na tese de maldição de recursos que liga o subdesenvolvimento à abundância de riquezas naturais: particularmente em países subdesenvolvidos, a correlação positiva entre indústria extrativista e desenvolvimento é exceção à norma (ROSSER, 2006). O aumento exponencial dos preços de produtos naturais, particularmente do petróleo, fez com que vários países revissem suas políticas para otimizar esses resultados. Para países em desenvolvimento, nos quais a indústria é dominada e controlada por multinacionais estrangeiras, esse capital foge para o exterior em compras de equipamentos, honorários de consultorias e expatriações de salário. (NWOKEJI, 2007). Assim, para atenuar tais situações, os governos dos países subdesenvolvidos produtores de petróleo criaram políticas que aumentem a participação local no setor, através de intervenções denominadas “políticas de desenvolvimento de produção” – PDPs –, cuja essência é fortalecer a estrutura produtiva de determinada economia nacional, incluindo medidas ou programas voltados a ampliação do crescimento e de competitividade de setores da economia - de forma ampla, como manufatura, ou específicos, como a indústria automotiva – ou ao crescimento de certas atividades-chave, como pesquisa e desenvolvimento ou exportações. Para Melo e Rodrigues-Clare (2006), o objetivo final é aumentar o crescimento e melhorar a competitividade da economia em geral enquanto se mantém uma evolução positiva nos padrões de vida.

O conteúdo local, internacionalmente entendido como o requerimento de que um certo percentual de valores ou componentes domésticos sejam incorporados em um produto final específico, representa uma forma de PDPs. Utilizados para diminuir as desigualdades enfrentadas pelas empresas nacionais em relação às estrangeiras, produzem seu efeito através do aumento da participação da indústria nacional em setores específicos da atividade econômica, melhoram o desenvolvimento tecnológico nacional, criam oportunidades de trabalho gerando melhoria da renda dos cidadãos, mantem diversificação econômica, promovem elos intersetoriais e diminuem a dependência de fornecedores em determinados fatores, aumentando a capacidade de criação de valor agregado, além de permitir que empresas nacionais compitam regional e internacionalmente. Sua implementação pode ser através de exigências para que empresas estrangeiras deem preferências a fornecedores locais na contratação de bens e serviços, preferência para o trabalho local nas contratações de empregados e porcentagens mínimas obrigatórias no uso de materiais de produção locais. O conteúdo local também pode tomar a forma de “preferências de preço” para empresas domésticas que participem de licitações, e procedimentos de licenciamento de

importação criados de forma a desencorajar fornecedores estrangeiros, além de diretrizes discricionárias que favorecem empresas nacionais (CIMINO et al, 2014). Tais requerimentos não são exatamente novos – Inglaterra e França os utilizam desde o século XVI, mas sua frequência tem aumentado recentemente. Especialmente hoje, tais diretrizes estão contidas em acordos contratuais entre governos e empresas, garantidos em legislação, disfarçados em critérios prioritários para licitação, ou, mas sutilmente, em regimes regulatórios e tributários que favorecem a indústria local.

Três argumentos principais são apontados pela literatura para apoiar a adoção de práticas de conteúdo local: aumento do valor agregado, objetivos sociais e a correção de falhas de mercado.

A maior parte dos países em desenvolvimento produtores de petróleo tem setores industriais relativamente pequenos. Logo, a diversificação da base produtiva e possibilidades de inovação são essenciais para gerar valor agregado à indústria. A diversificação visa a possibilitar a fuga da maldição dos recursos: também denominada paradoxo da plenitude, refere-se ao paradoxo de que países e regiões com abundância de recursos naturais – especificamente fontes pontuais de energia não renovável, como o petróleo – tendem a apresentar menor crescimento econômico e piores taxas de desenvolvimento em países com menos recursos naturais (SACHS e WARNER, 1995), devido, hipoteticamente, a um declínio na competitividade dos outros setores da economia, causada pela adoção da taxa real de câmbio, volatilidade das receitas governamentais oriundas do setor de recursos naturais em face das variações internacionais de mercado, erros regulatórios do governo, ou fraqueza, ineficiência, instabilidade ou corrupção nas instituições – possivelmente devido aos desvios ou antecipação das receitas provenientes do setor extrativista.

A ideia do conteúdo local não se resume a permitir que empresas locais entrem o mercado mundial, já que isso pode ser feito diminuindo os custos, mas para lhes dar posições mais favoráveis dentro dessas redes, através de estratégias que fortaleçam a capacidade produtiva das empresas locais, conseqüentemente valorizando sua competitividade. O desenvolvimento local será, então, estimulado pela integração global de acordo com as interações entre as estratégias das corporações multinacionais – “*multinational corporations*”, MNCs – que guiam a globalização econômica, e as formas com que os países em desenvolvimento responderão aos desafios gerados por tal globalização. O ponto de interesse é o potencial que o conteúdo local tem de permitir que os países fortaleçam sua indústria, expandindo a gama de produtos e atividades que as empresas locais podem fornecer, aperfeiçoando suas competências e expertise, e as integrando às redes econômicas globais, participando e influenciando o processo de globalização. Nesse sentido, Rodrik (2007) indica que o conteúdo local, apesar de contrário aos princípios

liberais de comércio e investimento, formam uma parte essencial do espaço político que os países subdesenvolvidos precisam para atingir seus objetivos de desenvolvimento.

Como política de desenvolvimento produtivo, o conteúdo local permite a correção de falhas de mercado. Estas são resultado da falta de habilidades no mercado local dos países subdesenvolvidos necessárias à indústria extrativa, levando as MNCs à importação de mão de obra especializada, resultando na dificuldade de empregabilidade da população local. O conteúdo local pode corrigir tal fuga de empregos requerendo que as empresas contribuam no desenvolvimento de certas habilidades e capacidades necessárias aos padrões do mercado, através de projetos educativos de responsabilidade social. A transferência de tecnologia entre MNCs e empresas locais, através de interações constantes, também é fator importante para corrigir tal falha de mercado.

Os argumentos sociais para as exigências de conteúdo local na indústria do petróleo podem ser agrupados em duas grandes áreas: emprego e impactos. A produção de petróleo é uma indústria capital-intensiva, logo suas contribuições para o nível de empregos tende a ser limitada: assim, respondendo às pressões sociais, algumas políticas de conteúdo local preveem a contratação de nacionais como requisito para a obtenção da licença de operação. Por fim, a política de conteúdo local também deve ser um instrumento de compensação pelos impactos socioeconômicos adversos oriundos da exploração petroleira nas comunidades locais e grupos vulneráveis afetados.

A aparente dicotomia entre aumentar o conteúdo local e o livre comércio foi discutida por Aluísio de Lima Campos, do Instituto Brasileiro de Comércio Internacional perante o Banco Mundial.

Há consenso de que o conteúdo local sem termo final, definido pelas cláusulas *sunset*, ou de caducidade, inibem o setor de se tornar competitivo. No entanto, também é generalizadamente aceito que a indústria nascente precisa de alguma forma de proteção para possibilitar seu crescimento e competitividade. Sendo ou não as políticas sobre conteúdo local justificáveis por mérito próprio, uma questão não trivial é a sua vinculação a acordos bilaterais e multilaterais de comércio.

Há grandes discussões acerca de um fácil conflito entre o conteúdo local e acordos internacionais de comércio aplicáveis a membros da Organização Mundial do Comércio – OMC. Os textos mais impactados são o Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio - TRIMs, e Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias - ASCM, por preveem o princípio do tratamento nacional, que requer que os membros da OMC tratem-se mutualmente sob as mesmas regras aplicáveis a empresas nacionais – ou seja, paridade entre empresas nacionais e estrangeiras. O art. III(4) do GATT dispõe:

Os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito as leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno.

Nesse sentido, o ASCM proíbe o uso de subsídios para conferir vantagens indevidas a companhias nacionais em detrimento de empresas estrangeiras. No entanto, a definição de subsídios deve se alinhar à previsão do art. 1 do ASCM¹, que o considera existente quando “haja contribuição financeira” ou “qualquer forma de receita ou sustentação de preços” dada por um governo que se transforme em um benefício para empresas domésticas, não acessível a empresas estrangeiras. Tal definição é considerada lacunosa, pois não inclui todas as práticas consideradas subsidio por economistas. Sua implementação é dificultosa, pois o art. V requer que o país recorrente junte provas dos efeitos adversos decorrentes da prática.

Adicionalmente, as regras da OMC criam exceções para países menos desenvolvidos e para países em desenvolvimento, as quais combinadas com a crescente tendência de fornecimento local, geram justificativas para a implantação do conteúdo local – apesar de sutis. O TRIMs traz período de graça de dois anos para países desenvolvidos, cinco para os em desenvolvimento e sete para os menos desenvolvidos para que comecem a se submeter às previsões da OMC: no entanto, todos os signatários se submeteram à OMC em período anterior a sete anos, tendo tal *vacatio* expirado.

A parte III do GATS traz previsões específicas acerca do acesso a mercados por fornecedores estrangeiros e o tratamento dado a fornecedores nacionais. Apesar de manter o princípio do tratamento nacional, o art. XVII.2 indica que “um Membro poderá satisfazer [o princípio do tratamento nacional] outorgando aos serviços e prestadores de serviços dos demais Membros um tratamento formalmente idêntico ou formalmente diferente do que dispense a seus próprios serviços similares e prestadores de serviços similares”, o que, no entanto, só será aplicável desde que o tratamento formalmente idêntico ou formalmente diferente não tenha o efeito de modificar as “condições de competição em favor dos serviços ou prestadores de serviços

¹ Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:

- (a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado a partir daqui “governo”), i.e.:
 - (i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);
 - (ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais) ;
 - (iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infra-estrutura geral ou quando adquira bens;
 - (iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos;
- (a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;

do Membro em comparação com serviços similares ou prestadores de serviços similares de qualquer outro Membro.” Tal previsão do art. XVII.3, novamente, limita a implementação do conteúdo local.

Apesar das previsões, verifica-se falta de interesse dos países signatários na efetiva aplicação dessas normas na indústria do petróleo, refletindo uma provável timidez moral das MNCs em desafiar o conteúdo local, devido aos imperativos socioeconômicos da maior parte dos países produtores de petróleo e a histórica dificuldade desses países em capturar os benefícios da exploração dos recursos, o que leva a falhas como a Doença Holandesa.

A Doença Holandesa refere-se aos efeitos das descobertas – ou ao aumento de preços – de recursos naturais, resultando em uma apreciação do câmbio real, aumento de gastos e realocação de fatores levando à desindustrialização através da redução da produção e exportação de produtos industrializados. Seu nome decorre das crises financeiras experimentadas pela Holanda quando a exportação de gás minou sua economia nos anos 70. Ressalta-se que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD (2011) concluiu que há indícios de Doença Holandesa no Brasil, mas ela ainda não está instalada. De forma geral, é incerto se o boom de recursos experimentado atualmente no Brasil terá impacto adverso no crescimento agregado. Talvez a maior contração do setor manufatureiro seja compensada pelos efeitos econômicos positivos e ganhos de importação associados à valorização dos termos de troca. Recursos fiscais extras podem também permitir que o governo financie grandes despesas sem aumentar o nível de impostos nem piorando a dívida pública. No fim, a política econômica deve se focar em tirar proveito do novo ciclo enquanto mitiga as suas consequências indesejadas.

Outro viés no desinteresse em questionar o conteúdo local decorre dos benefícios que essas medidas podem trazer às empresas, como a licença social de operação. Isso explica o porque de as companhias questionarem apenas a definição de parâmetros mínimos de conteúdo local que sejam quase impossíveis de atingir com os recursos técnicos e humanos disponíveis nos países subdesenvolvidos.

No entanto, o conteúdo local pode não ser o melhor instrumento de política pública para solucionar a inadequada contribuição do setor extrativo no desenvolvimento das economias locais. Por exemplo, se a falta de mão de obra especializada é o gargalo, e educação é a solução, meramente definir parâmetros mínimos de empregos locais não gerará a melhor saída, sendo, portanto, um anti-investimento. Assim, a maior parte das diretrizes sobre conteúdo local deve exigir o investimento em desenvolver habilidades locais e capacidades para deixar a população local habilitada a realizar as tarefas que antes necessitavam de expatriação de mão de obra. Lec (2011) indica que o conteúdo local pode criar distorções, ineficiência e corrupção como resultado da aplicação desses requerimentos apenas em alguns setores, pelos governos. No entanto, o autor

indica que problemas de corrupção podem ser remediados introduzindo medidas de transparência e na definição de metas factíveis – já que requisitos muito duros poderão induzir formas de burlar as regras.

Assim, é necessário definir claramente o que é o conteúdo local, para que esse possa representar uma troca de eficiência em curto prazo por desenvolvimento em longo prazo: por isso o comum conceito de que o conteúdo local deve trazer valor agregado ao país. Kazzazi e Nouri (2012), após analisar as diretrizes internacionais sobre conteúdo local, mormente oriundas do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, identificaram quatro fatores que geram correlações Pearson positivas entre si e com o desenvolvimento do conteúdo local: políticas públicas locais; infraestrutura local, meio ambiente local, capacidades sociais e de mercado local. No entanto, é essencial que cada país defina o foco de sua política de conteúdo local de acordo com suas prioridades, necessidades e circunstâncias, e muda-las periodicamente, quando houver a evolução dos níveis almejados. O conteúdo local não deve ser visto como medida permanente para desenvolvimento econômico, mas como previsão temporária que possa ser reduzida gradualmente, conforme o progresso alcançado.

Warner (2007) indica que o conteúdo local deve também se preocupar com o conteúdo comunitário, ou seja, o emprego estratégico de participação local e do uso de capacidades locais, especificamente direcionadas a fortalecer a sustentabilidade, relevância e visibilidade política de programas de investimento comunitário. Assim o conteúdo local seria a realização de vantagens competitivas para a indústria, tanto nos olhos da sociedade quanto nos dos atores da política econômica do país. Enquanto o conteúdo comunitário recompensaria as populações diretamente afetadas pela indústria extrativa, o conteúdo local seria uma política de bem comum: assim, seria este o gênero, abarcando o desenvolvimento comunitário como espécie, utilizando as oportunidades trazidas pela exploração dos recursos naturais.

Ainda, pode-se problematizar o significado de “empresa local” para as definições de conteúdo local. Esteves et al (2013) identificaram quatro características essenciais: registro nacional da empresa; propriedade – um certo numero de ações é controlado por cidadãos do país; mão de obra – a maioria dos empregados é cidadão do país – e valor agregado, sendo este uma percentagem de bens e serviços da empresa produzidos no país. No entanto, o registro e a propriedade não devem ser fatores essenciais na formulação das políticas de conteúdo local, pois o que interessa são as contribuições que a empresa pode dar à economia doméstica em que opera – em níveis nacional e subnacional – e se essas contribuições se alinham aos objetivos públicos do país. Tal ideia de valor agregado foi usada na formulação do conteúdo local na Noruega e Malásia, porém apresenta grave falha principiológica, pois potencialmente preserva a desigualdade econômica global em uma era de capitalismo neoliberal. Isso ocorre pois, na

indústria extrativa de países subdesenvolvidos, as MNCs são os principais atores econômicos, por vezes mais poderosas que os governos locais; torna- essencial haver, então, algum caminho para a nacionalização desses recursos, o que pode ser implementado com o registro e propriedade, de forma gradual, para materialização futura. Os Estados sempre terão responsabilidade primária pelas políticas públicas, mas as empresas podem ser parte da solução de problemas sociais complexos, trazendo novas perspectivas (ZAPPALÀ, 2003). Ainda, negócios com registro e propriedade local tendem a contratar mais mão de obra local que empresas estrangeiras, logo são potencialmente mais efetivas no combate ao desemprego e pobreza.

Assim, percebe-se que conceituar o “local” das políticas de conteúdo local também é uma tarefa de decisão. Há três teorias a serem consideradas: a teoria da competitividade subnacional, a teoria do desenvolvimento econômico subnacional e o localismo.

Para Briffault (1999), localismo é o empoderamento das áreas locais, através do papel dos governos locais na promoção de eficiência nos serviços públicos, além da democracia comunitária, pois o país que valoriza sua diversidade deve preservar certos níveis de autonomia local, para garantir suas identidades distintas. A descentralização nas políticas públicas também permite sua melhor adaptação às necessidades sociais heterogêneas, endêmicas a cada lugar, focando, pois, nas relações governamentais reguladas de baixo para cima, descentralizando os poderes e responsabilidades do Estado.

Aplicado ao conteúdo local, o localismo reverte a tendência da globalização, discriminando em favor do local, apoiando negócios locais, uso de recursos locais, contratação de mão de obra local e prestação de serviços para consumidores locais. Suas políticas, então, focam-se na comunidade geograficamente mais próxima dos recursos, por ser a diretamente afetada pelas externalidades da exploração. Outras vantagens são a redução do êxodo para centros urbanos, melhoria das relações empresa-comunidade e principalmente a criação de empregos e valor agregado à comunidade como potenciais compensações pelos impactos socioecológicos da indústria extrativa.

A teoria do desenvolvimento subnacional, por sua vez, induz a um desenvolvimento regional ou local, através da descentralização de poder e recursos dos governos centrais para governos subnacionais. Libman (2011) indica que as diferenças entre as instituições políticas e econômicas das unidades constituintes do Estado podem variar tanto quanto se fossem de países diferentes, logo observar o desenvolvimento de um país somente conforme estatísticas nacionais pode levar a inconsistências, pois distância e geografia influenciam no desenvolvimento econômico em uma rede globalizada, e o crescimento econômico nacional tende a ser guiado pela performance de um pequeno número de economias locais dentro de cada país. Assim, a crescente demanda para regionalização decorre da indicação de que as forças e características regionais são

fortemente relevantes para definir trajetórias de desenvolvimento local em um contexto de globalização.

O desenvolvimento regional trazido pela indústria extrativa é, portanto, uma função entre os benefícios dos recursos e seus custos: logo deve-se fortalecer oportunidades para que os recursos contribuam positivamente para o desenvolvimento econômico, enquanto ao mesmo tempo se reduzem as externalidades. Esteves et al (2013) indicam que as economias locais se desenvolverão mais rapidamente se a indústria não extrativa for encorajada a crescer e as empresas produtoras foquem suas tarefas de conteúdo local no fortalecimento de negócios locais. Assim, estar próximo ao local da exploração é uma vantagem.

As indústrias extrativas como a mineração e produção de petróleo podem colaborar com o desenvolvimento local tanto diretamente, através do uso de mão de obra local, quanto indiretamente, através de atividades econômicas que lhes são necessárias na localidade – os *linkages* –, como o fornecimento de material de construção para construir ou reparar os sítios de produção, ou a necessidade de suprimentos de uso pessoal para os funcionários da exploração. Assim, devido aos grandes impactos da exploração petroleira na subregião nacional onde os recursos estão localizados, uma visão subnacional do conteúdo local pode ajudar a compensar os danos causados pela exploração, já que a corrente nacional ou centralista de conteúdo local poderia marginalizar a subregião afetada.

No mesmo sentido, Lessmann desenvolve a teoria da competitividade subnacional. Os investimentos estrangeiros diretos não se distribuem de forma uniforme em um país, afetando, portanto, as desigualdades regionais – principalmente em países subdesenvolvidos. Os desenvolvidos se blindam pelo grau de redistribuição desse investimento estrangeiro pelo país: quanto melhor ela ocorrer, menor serão as desigualdades regionais. Dois fatores influenciam diretamente em tal redistribuição: mobilidade de fatores e políticas governamentais, como subsídios e práticas tarifárias.

Seguindo a ideia de vantagens competitivas dos países de Michael Porter (1990), segundo a qual “a competitividade de um país depende da capacidade de sua indústria inovar e aprimorar”, a doutrina passou a considerar a competição em nível subnacional e como ela afeta o desenvolvimento econômico nacional. Ascani et al (2012) indicam que a competição territorial representa uma oportunidade para que regiões mais pobres administrem seu desenvolvimento econômico local, pois passariam a ter papel ativo no planejamento de estratégias. Assim, o desenvolvimento subnacional seria visto como um processo gerador, enquanto o desenvolvimento nacional seria decorrente, logo o foco das políticas públicas de conteúdo local devem ser em nível subregional.

Para analisar a competitividade subregional, quatro aspectos devem ser analisados: macroeconomia, microeconomia, governança e qualidade de vida. A estabilidade macroeconômica trata sobre a viabilidade econômica da região, sua abertura para comércio e serviços e sua atratividade para investimentos estrangeiros. O ambiente microeconômico indica a performance empresarial e os seus desafios operacionais. A estrutura governamental e institucional engloba a eficácia das instituições públicas e questões como políticas governamentais, sustentabilidade fiscal, governança, liderança, competitividade, padrões regulatórios e panorama legislativo. A qualidade de vida e desenvolvimento consideram tanto a infraestrutura física quanto tecnológica e os padrões gerais de vida, educação e estabilidade social. Logo, a competitividade subregional não considera apenas a competitividade das empresas que operam na região, mas também sob os aspectos mais amplos, considerando características socioeconômicas e institucionais de cada região. Tan e Amri (2013), no entanto, revelam que regiões ricas em recursos naturais tem maior potencial competitivo que as outras, mas não na ausência de uma boa governança. Ressalta-se, no entanto, que a competitividade subregional não significa a competição interregional em sentido comum: são as ações de cada agente econômico que melhorarão os padrões de seu próprio território, logo são os agentes econômicos que efetivamente competem. O papel do governo é de criar um campo favorável para que os agentes de uma região compitam paritariamente com os de outras, logo, melhorando as condições para empresas existentes e possibilitando a instalação de novas, tornando o território um local competitivo, em vez de buscar investimento externo direto.

O conteúdo local pode promover a competição e facilitar o desenvolvimento econômico local, pois fornece incentivos aos governos e populações locais a protegerem as indústrias operantes em seus territórios, já que se beneficiarão da boa performance da empresa – e o fechamento geraria consequências socioeconômicas drásticas. Isso não significa que cada região deve criar sua política de conteúdo local – o que poderia levar a uma *race to the bottom*: a estruturação e administração das políticas de conteúdo local, então, deve ocorrer em nível nacional, cabendo às unidades subregionais fiscalizar a sua boa implementação pelas empresas.

A questão da localidade do conteúdo local é importante, pois políticas estatocêntricas nesse aspecto podem promover desigualdades interregionais, pois, retirando o dever de olharem primeiro para os negócios geograficamente mais próximos de suas operações, as empresas exploradoras podem utilizar mão de obra ou empresas nacionais de outras partes do país para cumprir os requisitos de conteúdo local, deixando ao território de exploração apenas os efeitos socioambientais negativos. Os riscos de desigualdade interregional são reduzidos através da análise da mobilidade de fatores e política governamental de redistribuição, para Lessmann (2013). A mobilidade de fatores inclui melhora na infraestrutura, nos transportes e na capacitação

da força de trabalho. Medidas governamentais de redistribuição podem incluir a criação de zonas francas em regiões menos favorecidas, subsídios para indústrias específicas e investimentos governamentais em serviços públicos. A experiência canadense também inclui a criação de fundos de equalização interregional, enquanto a alemã prevê transferências interestaduais pra diminuir as disparidades.

Este parece ter sido o caminho escolhido pela política brasileira de conteúdo local, que define requisitos nacionalmente, porém prevê diferentes formas de repartição das receitas do petróleo, seja através dos royalties ou de sua aplicação no Fundo Social. No entanto, a política de conteúdo local na exploração de petróleo brasileiro liga-se diretamente à PETROBRAS, e recentes mudanças legislativas acerca de suas competências, principalmente nas operações de pré-sal, podem gerar efeitos nefastos, como será discutido no próximo tópico.

2. RELAÇÕES DIRETAS ENTRE A PETROBRAS E CONTEÚDO LOCAL NO BRASIL

O desenvolvimento de fontes domésticas de produtos e serviços destinados à indústria do petróleo no Brasil foi iniciado com a criação da PETROBRAS. Em 1954, apenas 5% do equipamento e do material utilizado pela PETROBRAS era suprido pela indústria local. Porém, estimulados pela estatal, os fornecedores nacionais em 1960 já representavam 60% da cadeia produtiva da empresa. Seguindo um período de consolidação caracterizado por pesados investimentos na PETROBRAS e crescimento econômico geral do país, essa fatia subiu para 80% em 1979.

Assim, as mudanças legislativas que afetam a PETROBRAS também remontam a mudanças na política de conteúdo local. Ora, inicialmente as regras acerca do conteúdo local estavam definidas com base na principiologia da Lei 9478/1997, sendo os requisitos mínimos estabelecidos no início de cada rodada de licitação, e as obrigações específicas dependentes de cada contrato. Coube às Regulações 6/2007 e 8/2007 da ANP definir os procedimentos de auditoria e relatórios. Não houve previsão de requisitos mínimos de contratação de mão de obra. Quanto ao fornecimento de bens e serviços, os operadores tinham que investir 1% da renda do campo em pesquisa e desenvolvimento, sendo até 0,5% em laboratórios de pesquisa da empresa exploradora localizados no Brasil, e o restante em universidades locais ou instituições acreditadas pela ANP. O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de petróleo e Gás Natural – PROMINP – criado pelo Governo federal em 2003, foi um grande facilitador na identificação das dificuldades de implementação das políticas de conteúdo local, além de realizar programas de treinamento. A partir dele, foram criados programas para identificar as falhas de capacidade local, com o estudo diagnóstico de competitividade nacional, além do programa PROGREDIR, de

financiamento da cadeia produtiva da PETROBRAS, através dos seis maiores bancos do Brasil e uma plataforma online.

O licenciamento para exploração e produção estava atrelado aos patamares mínimos estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP – no início de cada rodada, sendo específicos para cada bloco – águas profundas, águas rasas e *onshore* – e para cada fase – exploração e desenvolvimento. As propostas podem apresentar maiores índices de conteúdo local, avaliados de acordo com o critério de julgamento estabelecido para cada rodada. Quanto à tributação, surgiu em 1999 o regime REPETRO, que permite incentivos fiscais para exportações de bens relacionados a indústria do petróleo produzidos no Brasil até 2020. Há isenções de COFINS, II, IPI e PIS para importação de matéria prima bruta a ser utilizada na manufatura de bens para a indústria petroleira, além de reduções tarifárias e assistência direta governamental para projetos de pesquisa e desenvolvimento. Fornecedores locais estão aptos a financiamento via BNDES, e o Fundo da Marinha Mercante, criado pelo governo em dezembro de 2009, financiou a construção de 17 estaleiros e a expansão de mais 5. O resultado desse modelo regulatório foi o reestabelecimento do Brasil na indústria naval. Regulações e investimentos de comércio contemporâneos foram colocados de lado em prol de investimentos estrangeiros. Assim, apesar de tais problemas de implementação, observava-se que o conteúdo local era conduzido pelas atividades da PETROBRAS e seus planos de desenvolvimento (GEDDES, 2013)

Poucando maior detalhamento das discussões doutrinárias² acerca da natureza jurídica da concessão do petróleo, já que estas revelam diminuta relevância prática, cabe dizer que há características tanto do regime público quanto do privado. Por ser uma atividade econômica, submetida à concorrência, a execução do contrato é definida pela lógica de mercado, seguindo a discricionariedade da concessionária, embasando o regime jurídico de direito privado. No entanto, o petróleo é um bem público, justificando a necessidade do atendimento ao interesse nacional: há, portanto, cláusulas exorbitantes, caracterizadoras do regime jurídico de direito público, como a previsão de reversão dos bens após o término do contrato, atendimento ao programa exploratório mínimo, não garantia de sucesso nas atividades e ausência de previsão de rescisão contratual em caso de pouca expressividade do bloco licitado. Apresenta, pois, natureza jurídica híbrida.

O objeto do contrato é a exploração do petróleo em si, já que a jazida é da União. Contratam-se as atividades de exploração de um bloco. Em caso de descoberta, o concessionário tem direito à sua gestão e à produção de óleo – ou, seja, o *upstream*³ da indústria do petróleo –

² Defendem ter a concessão caráter privado Toshio Mukai e Alexandre Santos de Aragão. Para Maria D'Assunção Costa Menezello, Alexandre de Moraes e Bucheb, trata-se de concessão de uso de bem público. Para Marcos Juruena Ville la Souto, Marcelo de Oliveira Mello e Carlos César Borromeu de Andrade, é novo tipo de contrato, denominado contrato de direito econômico, que acompanha a criação de um mercado onde antes havia monopólio estatal.

³ A indústria de petróleo é dividida em três fases: *upstream*, *midstream* e *downstream*. Frequentemente chamado de exploração e produção (E&P), o *upstream* inclui a procura por áreas de prospecção com potenciais reservas

como também à propriedade do produto da lavra. Desta forma, o petróleo produzido não pertence ao Estado, mas à própria empresa produtora – inconsistência que levou à interposição das já citadas ADIs e que, com a descoberta do pré-sal e o conseqüente aumento exponencial das reservas brasileiras, fez com que o marco contratual de exploração fosse questionado.

Os modelos contratuais experimentados pelo Brasil ao longo da história de exploração do petróleo foram variados: de uma concessão desinteressada, inicialmente, partiu-se para a exploração direta, com a Lei 2004/1953. Os custos exploratórios levaram à adição de contratos de risco com empresas internacionais, a partir de 1972, proibidos pela CF-88. A desestatização da indústria findou a exploração direta, e veio a concessão da Lei 9478/1997. Nenhum desses modelos, no entanto, é adaptável à mudança das características exploratórias trazidas pelo pré-sal: a diminuição elevada dos riscos exploratórios, devido à grande reserva estimada, faz com que as garantias exigidas pelo mercado para viabilizar a atividade diminuam, permitindo a elevação da participação estatal nos lucros.

Para instrumentalizar tal aumento de receita estatal, algumas propostas foram concebidas. A primeira alternativa seria o retorno à exploração direta, com a reestatização da PETROBRAS ou criação de uma nova estatal, que teria exclusividade na área do pré-sal. Surgiu, também a possibilidade de manutenção do contrato de concessão, com ajustes nas contrapartidas estatais. Finalmente, sugeriu-se a total quebra da ordem exploratória da época com a adoção de um novo regime contratual: ou o retorno dos contratos de risco ou a adoção da internacionalmente conhecida partilha de produção.

Optou-se por criar uma Comissão Interministerial para avaliar o novo cenário internacional e propor as mudanças legislativas necessárias à exploração do pré-sal. Durante os debates, observou-se que a primeira proposta, defendida pela então Ministra Dilma Rousseff, não seria viável. Criar uma nova estatal para explorar o pré-sal seria muito dispendioso e arriscado, já que a nova empresa não teria a *expertise* necessária para operar em um ambiente tão específico. Reestatizar a PETROBRAS, por sua vez, quebraria a confiança internacional nas instituições brasileiras, aumentando o risco-país. Adotou-se um modelo misto, com contratos de partilha modificados para a área do pré-sal, e manutenção da concessão para as outras áreas.

Após discussões parlamentares, os quatro projetos resultantes foram reformulados e consolidados em três normas, que, ao lado da já conhecida Lei 9478/1997, deram origem ao regime regulador misto para exploração de petróleo e gás natural, recepcionando outro instrumento: o contrato de partilha. A Lei nº 12.351/2010 estabeleceu a “exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de

de óleo e gás e os conseqüentes testes de sísmica para determinar o tamanho e composição dos recursos. Poços iniciais são perfurados para explorar a bacia, e, se satisfeita com os resultados, a empresa entrará em fase de produção para extrair os hidrocarbonetos.

produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas”, como opção para aumentar a rentabilidade do Estado com o petróleo. As áreas de pré-sal já concedidas, bem como todo o restante do território, continuarão utilizando contratos de concessão. Os contratos em vigor de blocos nessas áreas foram mantidos, para garantir a imagem internacional estável do Brasil. Não foram seguidas no país, quando da lei de 1997, as recomendações internacionais para que o contrato de concessão incluísse cláusulas *ex ante* de renegociação. A lei 12.531/2010 também redefiniu as funções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) neste novo regime. Ainda, criou o Fundo Social do Petróleo – FS, dispondo sobre sua estrutura e fontes de recursos, para gerir a aplicação dos recursos da União oriundos da produção do pré-sal. A extensão e importância das matérias concentradas nesta lei fizeram com que a sua discussão fosse a mais demorada, publicada no D.O.U. de 23/12/2010.

A Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à PETROBRAS o “exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal” áreas do pré-sal com até cinco bilhões de barris de óleo equivalente, em troca de aumento de participação do Estado brasileiro no capital da empresa, fundamental para sua capitalização, passo necessário para que a PETROBRAS exercesse o papel esperado no novo cenário. Como tal caminho era necessário para a definição do novo cenário regulador, esta lei foi a primeira a ser aprovada – D.O.U. de 30/06/2010. Já em setembro do mesmo ano, de acordo com a ANP, foi captado o equivalente a US\$ 70 bilhões no mercado, e a participação total do Estado brasileiro aumentou de menos de 40% para 47,8% do capital social da companhia, considerados União federal, BNDESPar, BNDES, Fundo de Participação Social e Fundo Soberano.

Finalmente, a Lei nº 12.304/2010 autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), determinando suas atribuições – sendo a principal delas ser representante gestora da União, seja em contratos de partilha de produção celebrados entre o Ministério de Minas e Energia e as empresas de E&P, seja na gestão dos contratos para comercialização do petróleo e do gás natural do pré-sal. A PPSA terá, entre outras missões, a de fazer parte (com 50%) dos consórcios formados para executar os contratos de partilha e representar a União nos comitês operacionais dos consórcios, com metade de seus membros.

Os impactos dessa mudança de paradigma legislativo sobre o conteúdo local foram sentidos desde o regime de partilha de produção. A Lei 12.351/2010 conceitua, em seu art. 20, VIII conteúdo local como a “proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para

essa finalidade”, dando pela primeira vez definição legislativa ao conceito. A lei estabelece ainda que o conteúdo local pode resultar de contratos de partilha da produção firmados diretamente com a PETROBRAS, sem licitação; ou de contratos firmados com consórcio selecionado em licitação.

Nessa segunda alternativa, a PETROBRAS funcionará como operadora dos blocos, sendo responsável pela condução e execução das atividades (art. 2, VI), em joint venture – no qual sua participação mínima será 30% - com investidores privados e com a Pré-Sal Petróleo S. A. – PPSA. A administração do Consórcio caberá ao Comitê Operacional, formado através de indicação da PPSA de metade de seus membros, inclusive seu presidente, que terá poder de veto e voto de qualidade (art. 25).

Assim, do ponto de vista operacional, os investidores privados, vencedores do leilão dos blocos, independentemente da magnitude de sua participação no capital do consórcio, efetivamente agem como investidores minoritários no empreendimento, diferenciando-os de um fundo de investimento apenas por ser um minoritário “qualificado” ao mercado de petróleo.

Nesse modelo, o cumprimento da exigência de conteúdo local fixada no contrato de partilha da produção depende estritamente da PETROBRAS, o operador do consórcio, apesar da previsão de responsabilidade solidária pelo cumprimento do contrato às consorciadas, exceto a PPSA. Ressalta-se, no entanto, que apesar de a PETROBRAS não participar do consórcio no momento da licitação, a exigência de conteúdo local estabelecida em um contrato corresponde aquela proposta pelo consórcio vencedor no processo licitatório. A posterior participação da obrigatória da PETROBRAS no consórcio implicará sua adesão as regras do edital e à proposta vencedora (art. 20, §1^o). Nesse sentido, a Petrobras está comprometida com a obtenção de um nível de conteúdo local em relação ao qual não se manifestou previamente, e, em caso de descumprimento da cláusula de conteúdo local, o consórcio poderá compartilhar o pagamento de multa vultosa .

De todo modo, não teria sentido a participação da Petrobras na formulação das propostas dos consórcios concorrentes na licitação, pois, se influenciasse em todas as propostas, não haveria sentido em comprometimento com um percentual de conteúdo local maior do que o valor mínimo fixado no edital, tornando inócuo este critério de julgamento da licitação (GUIMARAES, 2012).

No entanto, o primeiro leilão de blocos de pré-sal apresentou resultados desastrosos: comparando os índices de conteúdo local obtidos em cada uma das rodadas de licitação organizadas pela ANP, incluindo o leilão do campo de Libra, Bustamante (2015) verificou que as licitações no regime de concessão, a partir da quinta rodada apresentaram índices médios de conteúdo local apreciavelmente superiores aos índices de conteúdo local estabelecidos no leilão do campo de Libra, que também reduziu os percentuais mínimos nos itens de maior complexidade tecnológica.

As inconsistências apontadas na política de conteúdo local nos consórcios de partilha poderiam ser resolvidas com regulamentos da ANP ou projetos legislativos. No entanto, o Senado Federal considerou mais adequado modificar a essência do consórcio, através do Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015 aprovado pelo Senado em 24/02/2016, que retira a obrigatoriedade de a PETROBRAS ser operadora dos blocos do pré-sal – e, conseqüentemente, sua participação o mínima de 30% no consórcio.

Os problemas dessa proposta são visíveis, ao analisar o marco regulatório aprovado em 2010 quando da adoção da partilha de produção: ora, a PETROBRAS passou por processo de capitalização justamente para adquirir reservas para a operação dos blocos em consórcio. A Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à PETROBRAS o “exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal” áreas do pré-sal com até cinco bilhões de barris de óleo equivalente, em troca de aumento de participação do Estado brasileiro no capital da empresa, fundamental para sua capitalização, passo necessário para que a PETROBRAS exercesse o papel esperado no novo cenário. Como tal caminho era necessário para a definição do novo cenário regulador, esta lei foi a primeira a ser aprovada – D.O.U. de 30/06/2010. Já em setembro do mesmo ano, de acordo com a ANP, foi captado o equivalente a US\$ 70 bilhões no mercado, e a participação total do Estado brasileiro aumentou de menos de 40% para 47,8% do capital social da companhia, considerados União federal, BNDESPar, BNDES, Fundo de Participação Social e Fundo Soberano.

Assim, com capacidade técnica e capital-intensiva demonstrada, a justificativa para tal projeto de mudança legislativa recai em questões políticas, as quais também afligem a PETROBRAS atualmente: vítima de grandes esquemas de corrupção, a solução encontrada pelos dirigentes foi uma política de desinvestimentos (que entre 2015 e 2017 chegou a um corte total de 32 bilhões de reais em investimentos) e da venda de subsidiárias, como a TRANSPETRO, para solucionar dificuldades de caixa. No entanto, tal privatização branca reduz a capacidade da Petrobras de concorrência e de sustentar suas operações de exploração. A consequência destes ataques a estatal, que já ocorrem com a queda dos preços do petróleo, do rebaixamento da nota de crédito da empresa nos índices de investimento internacional e dos próprios ajustes do governo, afetam diretamente os direitos dos trabalhadores, e, conseqüentemente, o conteúdo local.

Curiosamente, petroleiras estrangeiras como a Shell anunciaram apoio à proposta legislativa, já que tornará o Brasil o país mais valioso no portfólio da empresa. Ora, o pré-sal pode ser explorado com relativo baixo custo, a US\$7,00 e a aprovação desta lei abre as portas para a ampla exploração das reservas do pré-sal pelas MNCs com alto grau de decisão. A garantia da Petrobrás como operadora única do pré-sal faz com que o ritmo de investimento e de produção de

todos os projetos do pré-sal, bem como a decisão sobre eventuais associações e com quem se associar, permaneçam nas mãos da União, além das funções de controle sobre o impacto ambiental e apuração correta da vazão e da quantidade de petróleo extraída, todas exercidas pela PETROBRAS. O projeto de lei comentado se tornou a Lei Ordinária 13365/2016, mantendo os mesmos problemas. E funcionário da Shell foi apontado para participar do conselho de administração da PETROBRAS, em 2018.

Bercovici (2016) assevera que sem a Petrobrás como operadora única do pré-sal também se torna inviável estimular a indústria nacional, por meio das políticas de conteúdo nacional. Políticas estas que geram empregos aqui no Brasil e estimulam o desenvolvimento de nossa capacidade industrial. A política de incentivo à inovação tecnológica, que gerou toda a vanguarda da Petrobrás na exploração de petróleo em águas profundas fica também prejudicada se a estatal deixar de ser a operadora única do pré-sal.

Por outro lado, a adoção do regime de partilha da produção implica que o custo adicional decorrente do aumento dos preços de equipamentos e materiais associado à exigência de conteúdo local mínimo, caso ocorra descoberta comercial, será absorvido pela União, que deve ressarcir os operadores dos custos e investimentos realizados na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações. Esta previsão não foi modificada pelo projeto de lei em discussão: logo, as desvantagens para a União continuam as mesmas, enquanto sua participação no controle da atividade e nos lucros é minguada com a redução do papel da PETROBRAS.

Outra mudança legislativa que afeta diretamente as políticas de conteúdo local – mas novamente sem responder às inconsistências previamente apontadas – é decorrente do Decreto 8637, de 15 de janeiro de 2016, que institui o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR. A justificativa apontada foi a identificação de ações adotadas pelos operadores do setor que geram impactos positivos na indústria durante as fiscalizações da ANP, mas que não eram consideradas nas regras do setor e não podiam ser mensuradas e reconhecidas para efeito de cumprimento de obrigações da Política de Conteúdo Local. No entanto, salta aos olhos a troca de multas pelo não cumprimento dos requisitos mínimos de conteúdo local por incentivos a adoção de percentuais de conteúdo local superiores aos existentes para sistemas considerados de caráter estratégico, como inovação tecnológica, e, principalmente, a criação de bonificação denominada Unidades de Conteúdo Local – UCLs – a empresas que se alinhem aos objetivos do programa – os quais são estranhamente idênticos ao mero cumprimento dos requisitos mínimos de conteúdo local definidos nas rodadas de licitação. Essas UCLs poderão, posteriormente, ser usadas pela empresa ou por consórcios, na comprovação do cumprimento do

conteúdo local perante a ANP. Enquanto o Instituto Brasileiro do Petróleo – IBP –, que representa as petroleiras, apoia o decreto, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ – se posicionou contrariamente, alegando que as UCLs são apenas uma manobra para beneficiar companhias que não conseguiram atingir o conteúdo local mínimo exigido. O contexto político leva a crer que a ABIMAQ tem razão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os países subdesenvolvidos produtores de petróleo precisam integrar seus nacionais à econômica doméstica e global para atingir o desenvolvimento. As políticas de conteúdo local devem considerar sua capacidade indutiva para emprego, fornecimento de produtos e serviços e valorização social. Sugere-se considerar também a necessidade de políticas de conteúdo comunitário, direcionadas especificamente para as comunidades mais afetadas com a exploração, o que geraria a necessidade mínima de melhor governança subnacional e interregional, e de regulamentos nacionais que permitissem a redistribuição dos recursos, diminuindo as desigualdades regionais.

Não se pode mais relegar apenas ao mercado que indique suas políticas de conteúdo local, já que a definição de requisitos mínimos mostrou-se fraca diante das recentes mudanças legislativas. Ou a União volta a fortalecer a PETROBRAS, para que esta continue conduzindo o desenvolvimento da cadeia produtiva na indústria do petróleo, ou se estabelecem regras mais rígidas acerca dos programas necessários e aceitos para efetivamente promover o desenvolvimento nacional. No entanto, as recentes mudanças legislativas nacionais levam o país ao caminho da desregulamentação do conteúdo local, com padrões frouxos e demasiadamente negociáveis, que terminam por beneficiar empresas descumpridoras das regras a que se submeteram quando da licitação para explorar. Não se pode perder mais essa oportunidade de desenvolvimento apontada pelo petróleo, logo é necessário modificar o paradigma de ciclos extrativos não sustentáveis que recheiam a história brasileira.

REFERÊNCIAS

- BUSTAMANTE, L. A. C. A Frustração com a Partilha de Produção: o leilão do campo de Libra. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão no 168). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 23 fev. 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. Dilma, a Petrobras e o Jogo da direita. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Dilma-a-Petrobras-e-o-Jogo-da-Direita-/4/35584> Acesso em 26/03/2018
- CARPINTEIRO, José António Palma e ALVES, André Azevedo. O Papel do Estado Social e a Regulação Independente. In O Papel do Estado Social e a Regulação Independente. Disponível em <http://www.flc.org.br/revista/arquivos/246782145913676.pdf> Acesso em 10/08/2017
- CIMINO, Cathleen ; HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. A Proposed Code to

Discipline Local Content Requirements, Peterson Institute for International Economics Policy Brief No PB14–6, February 2014, p. 1, Disponível em <<http://www.iie.com/publications/pb/pb14-6.pdf>>. Acesso em 12/01/2018

ESTEVEZ, Ana Maria; COYNE, Bruce; MORENO, Moreno. Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors, Revenue Watch Institute (RWI) Briefing, July 2013, Disponível em <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Sub_Enhance_Benefits_EN_20131118.pdf>. Acesso em 17/12/2017

FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. Paradigmas inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GUIMARAES, Eduardo Augusto. Política de conteúdo local na cadeia de Petróleo e Gás: Uma visão sobre a evolução do instrumento e a Percepção das empresas investidoras e Produtoras de bens. CNI, Março/2012. Disponível em http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_13/2012/08/20/44/20120906112614214901e.pdf Acesso em 26/02/2018.

HUBERMAN, Leo. História da riqueza do homem. 22 ed. São Paulo: LTC, 2010.

LEC, Stanislaw. “The Petroleum Sector Value Chain”, in Silvana Tordo, Brandon S. Tracy and Noora Arfa (eds.), National Oil Companies and Value Chain, World Bank Working Paper No 218, 2011, pp. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/9780821388310.pdf>> Acesso em 16/12/2017

LEC, Stanislaw. “The Petroleum Sector Value Chain”, in Silvana Tordo, Brandon S. Tracy and Noora Arfa (eds.), National Oil Companies and Value Chain, World Bank Working Paper No 218, 2011

KAZAZI, Abolfazl ; NOURI, Behrouz. A conceptual model for local content development in petroleum industry. Management Science Letters 2 (2012) 2165–2174 Disponível em http://www.growing-science.com/msl/Vol2/msl_2012_122.pdf. Acesso em 12/01/2018.

MELO, Alberto. RODRIGUEZ-CLARE, Andrés Rodríguez-Clare. Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank Research Department Competitive Studies Series Working Paper C-106, February 2006, p. 5, Disponível em <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubc-106.pdf>> Acesso em 15/02/2018

NWOKEJI, G. Ugo. The Nigerian National Petroleum Corporation and The Development of the Nigerian Oil and Gas Industry, The James Baker Institute for Public Policy and Japan Petroleum Energy Center, Rice University, March 2007, Disponível em http://bakerinstitute.org/media/files/page/9b067dc6/noc_nnpc_ugo.pdf Acesso em 15/02/2018

ROSSER, Andrew. The Political Economy of the Resource Curses: A Literature Review, Institute for Development Studies (IDS) Working Paper 268, April 2006, Disponível em <<http://mobile.opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4061/Wp268.pdf?sequence=1/4>> Acesso em 13/09/2017

UNCTAD), UNCTAD/CALAG African Oil And Gas Services Sector Survey, Volume 1–Nigeria: Creating Local Linkages By Empowering Indigenous Entrepreneurs. UNCTAD, Geneva, 2006.

WARNER, Michael. Community Content: The Interface of Community Investment Programmes with Local Content Practices in the Oil and Gas Development Sector, Policy Brief Note 9, 2007, Disponível em <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2087.pdf> Acesso em 26/12/2017