

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\***

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**SUSANA CAMARGO VIEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana  
Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-041-1

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\*

---

### **Apresentação**

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quicá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association, que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevante, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuímos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Ispere Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS  
PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO  
BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR  
ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA  
PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

# **AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA**

## **THE LOCAL CONTENT CLAUSES AND FREE COMPETITION: A CRITICAL ANALYSIS FOCUS ON THE PETROLEUM INDUSTRY, NATURAL GAS AND BIOFUELS**

**Matheus Simões Nunes  
Yanko Marcus de Alencar Xavier**

### **Resumo**

Em se tratando da Economia, a adoção de medidas protecionistas consiste em temática que sempre desperta interesse e suscita polêmica, especialmente pelo notável alcance da regulação estatal no âmbito da liberdade de mercado, haja vista o direcionamento do poder-dever estatal de administrar a ingerência do interesse público na construção do processo de desenvolvimento. Pretende-se estudar, nessa abordagem jurídico-econômica, se a mitigação da liberdade de mercado oriunda da inserção das Cláusulas de Conteúdo Local contribui positivamente para a construção do desenvolvimento brasileiro. Nesse contexto, o modelo de regulação adotado pelo Estado passa a constituir ferramenta basilar no que concerne à atratividade dos interesses dos investidores no país, servindo de referência para a verificação do potencial de concorrência dos agentes do país. Assim, em compasso com a proposta desta pesquisa, aborda-se a temática à luz dos sentidos teórico jurídico-econômico e prático, de forma a promover, com enfoque no segmento de óleo e gás, uma análise sobre os reflexos da inserção das Cláusulas de Conteúdo Local no cenário de mercado que se exige cada vez maior liberdade de atuação dos agentes econômicos a nível local e global. Para o trabalho em apreço, utilizam-se como métodos hipotético-dedutivo e funcionalista sistêmico para a abordagem, ao passo que a documentação indireta é empregada no seio da pesquisa bibliográfica e documental. Uma vez empreendida a análise proposta, segundo a metodologia empregada para tal, conclui-se que a elevação da competitividade da indústria de hidrocarbonetos brasileira, imprescindível ao deslinde do processo de desenvolvimento, somente pode se realizar mediante a inserção da inovação no foco dessa dinâmica. De igual forma, a efetividade da Política de Conteúdo Local do país, apesar de contribuir significativamente para o fortalecimento da cadeia produtiva nacional, deve constituir medida de cunho temporário e receber rearranjo no sentido de afastar as barreiras anti-competitivas e minimizar os custos da produção.

**Palavras-chave:** Economia, Concorrência, Desenvolvimento, Conteúdo local, Indústria do petróleo, Gás natural e biocombustíveis.

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Regarding economics, the adoption of protectionist measures consists on a theme that always

arouses interest and raises polemics, especially by the notable range of state regulation in the free market's ambit, in view of the direction of state power and duty to manage the intervention of public interest in the construction of the development process. It is intended to study in this legal-economic approach, if its freedom market's mitigation from the insertion of Local Content Clauses contributes positively to the Brazilian development construction. In this context, the regulatory model adopted by the State becomes a fundamental tool concerning to the interests of investors' attractiveness in the country, used like reference for verification of potential competition from the country's agents. Therefore, in compass with this research's proposal, discusses with the theme in light of theoretical legal-economic and practical senses, in order to promote, focused on oil and gas sector, an analysis about the impact of the Local Clauses Content's insertion in the market scenario what demands more freedom on the action of economic agents at local and global level. For the present work have been used hypothetical-deductive as methods and systemic functionalist as approach, while the indirect documentation is applied within bibliographical and documentary research. Once undertaken the proposed analysis, according the applied methods, it concludes that the competitiveness elevation of the Brazilian hydrocarbons industry, essential to the development process conclusion, can only be done by inserting innovation in this dynamic focus. Likewise, the effectiveness of the country's Local Content Policy, although significantly contribute to the strengthening of national production chain, has to constitute a temporary measure and receive rearrangement in order to separate anti-competitive barriers and minimize production costs.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Economics, Competition, Development, Local conten, Petroleum industry, Natural gas and biofuels.

## **1. Introdução**

A magnitude da Indústria do Petróleo e do Gás Natural e dos recursos que ela proporciona tem tradicionalmente servido de índice de fomento à atratividade de investimentos internacionais aos países que a sediam. Contudo, em determinados casos, a profusão desses recursos não apresenta proporcionalidade em relação aos níveis de desenvolvimento demonstrados pelas nações produtoras de derivados do hidrocarboneto e seus respectivos Mercados.

Para que essa riqueza seja efetivamente convertida em desenvolvimento, torna-se essencial a adoção de políticas públicas dirigidas ao máximo aproveitamento dos potenciais econômicos dos hidrocarbonetos, proporcionando, assim, sua adequada conversão às expectativas do país. 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.

Essa intervenção no poder do Estado pode ser justificada com base em elementos de natureza macroeconômica e de curto prazo, uma vez que se dirige ao fortalecimento da demanda voltada ao mercado doméstico e à expansão do emprego, assim como por objetivos de foco específico e de proposta de crescimento a longo prazo, como a diversificação do parque manufatureiro e o desenvolvimento de segmentos intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento.

Com efeito, implicam-se arranjos distintos nos âmbitos macroeconômico e local, dado que, no primeiro caso, o escopo da política apresenta-se de modo amplo, abrangendo a totalidade das compras dos agentes econômicos submetidos às exigências de controle doméstico, ao passo que, na visão do mercado nacional, a exigência restringe aos bens e serviços por ela contemplados, devendo receber acompanhamento da mobilização dos instrumentos de política governamental que induzam a emergência e/ou a capacitação da oferta do país no que se refere ao atendimento da demanda resultante da exigência de Conteúdo Local.

Em razão dos limites contra os quais se defronta, a viabilidade da Política de Conteúdo Local demanda análise atenta para que se possa verificar sua eficiência, visto que a possibilidade de disponibilização da oferta doméstica deve se apresentar em horizonte de tempo razoável, enquanto, no campo econômico, seu efeito sobre a relação entre o custo, o prazo e a produção interfere decisivamente na produção das empresas atuantes, e, conseqüentemente, reflete sobre a competitividade das empresas atuantes e na viabilidade dos investimentos.

A partir desse panorama, o trabalho que ora se introduz pretende, a título de objetivo geral, analisar a viabilidade da Política de Conteúdo Local no eixo da equação do desenvolvimento brasileiro, verificando seus reflexos nos âmbitos econômico e jurídico. Por seu turno, apresentar-se-ão, a título de objetivos específicos: examinar, sob os pontos de vista econômico e jurídico, a estratégia de Conteúdo Local adotada pelo Brasil e seus contornos na promoção de competitividade da indústria nacional de óleo e gás; examinar a eficiência da tutela dos agentes locais empreendida pela Política de Conteúdo Local brasileira e sua efetividade na dinâmica de desenvolvimento brasileira; estudar a inserção das exigências de Conteúdo Local como instrumento de atratividade

macroeconômica do Mercado brasileiro de Exploração e Produção de petróleo, gás natural e derivados no cenário da globalização; observar os arranjos da Política de Conteúdo Local brasileira e propor ferramentas para sua evolução no que tange à inserção dos agentes locais no foco da competitividade internacional.

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 (MEZZARROBA; MONTEIRO; 2010). 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. O SISTEMA DE LIVRE MERCADO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL: A TUTELA DOS AGENTES LOCAIS NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO**

A descoberta do Pré-sal acarretou significativas mudanças políticas, econômicas e jurídicas para a indústria do petróleo no Brasil. Em virtude do considerável volume de recursos estimados, sua descoberta atribuiu ao Brasil um novo papel de destaque no cenário internacional de petróleo e gás natural, gerando a necessidade de criação de mecanismos institucionais capazes de lidar com o excedente produzido e com os reflexos econômicos desta nova posição e impulsionar o processo de desenvolvimento do país.

Com isso, emerge a reestruturação do Marco Regulatório do segmento como forma de estabelecer novas formas de relacionamento entre o Estado e os agentes privados, instituindo o regime contratual a partir do qual se permita o maior aproveitamento possível dos recursos explorados e fazendo frente aos desafios e oportunidades que surgem atrelados a essa conjuntura. Nesse diapasão, as regras e

parâmetros definidos produzem significativos impactos no Mercado, servindo como aspecto angular no que se refere ao delineamento do retorno das empresas e da arrecadação governamental no setor, além de representar elemento decisivo quanto à atratividade de investimentos externos no país.

Desde a flexibilização do monopólio de exploração de hidrocarbonetos no Brasil, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, acompanhado pela Lei nº 9.478, de 1997, houve considerável incremento dos investimentos internacionais no setor de exploração de petróleo e gás no Brasil, contexto que ocasionou desde o crescimento massivo da produção de petróleo e gás nos últimos dezessete anos ao surgimento da preocupação estatal de assegurar a preservação dos interesses nacionais relativos ao ingresso do capital privado nesse estratégico campo da atividade econômica.

Ante a preocupação de se incentivar as empresas contratadas a buscar bens e serviços junto aos fornecedores locais, fornecendo base para o fortalecimento da cadeia produtiva nacional, instituiu-se a obrigatoriedade de contratação doméstica de acordo com o conteúdo delimitado no contrato de delegação. Nesse contexto, ganha corpo a política de Conteúdo Local brasileira, instrumento de política econômica mediante o qual, afastando a concorrência dos agentes externos em determinados limites, se procura assegurar a participação dos agentes econômicos locais na composição do segmento de exploração e produção de petróleo e gás no país.

A realidade específica do desenvolvimento no Brasil traz consigo a exigência de sensível manejo no que se refere à difusão do conhecimento econômico, dadas as peculiaridades das diferentes regiões existentes ao longo do vasto território nacional. Levando em conta as diversas particularidades na análise econômica do subdesenvolvimento, torna-se facilmente perceptível a constatação de que a existência de centros propulsores de desenvolvimento baseados na demanda não apresentam compatibilidade para com a concentração do poder econômico.

Visando superar as graves ineficiências causadas em virtude da alocação inadequada de poder econômico (SALOMÃO FILHO; 2008)<sup>1</sup>, torna-se necessária a

---

<sup>1</sup> Na condição de sério obstáculo ao desenvolvimento de países como o Brasil, situa-se o alto grau de concentração de renda e poder econômico, aspecto que resulta no óbice à difusão dos ganhos econômicos, impedindo, portanto, o alcance do desenvolvimento. Bem assim, a ausência de inovação na cadeia produtiva constitui obstáculo à dinamização econômica de países como o Brasil. Ao contrário dos países desenvolvidos, que calcaram seu progresso em um demanda internacionalmente ilimitada, que fomenta cada vez mais a inovação na oferta, os países subdesenvolvidos se posicionam em desvantagem no cenário internacional de trocas.

adoção do método adequado de eliminação das imperfeições estruturais, que se posiciona a partir da definição dos princípios informadores da Ordem Econômica pelo Estado regulador<sup>2</sup>. Sendo as aludidas imperfeições decorrentes da inexistência do processo de formação do conhecimento e da liberdade no tocante à escolha de escolhas sociais próprias, o principal objetivo de uma política econômica dirigida ao desenvolvimento consiste exatamente na profusão isonômica do conhecimento econômico (HAYEK; 1948; CALABRASI; 1991)<sup>3</sup>.

Esmiuçando a fundo o significado e a profundidade do aparato regulatório nas economias subdesenvolvidas, visualiza-se que a presença do Estado na Economia através da regulação assume caráter central na conjuntura do desenvolvimento. Para possibilitar a implementação de um projeto propulsor apto a resolver ou minimizar problemas estruturais da Economia e, ao mesmo tempo, difundir o conhecimento econômico, faz-se necessário revisitar os princípios que regem o esforço desenvolvimentista na Ordem Econômica, robustecendo a exegese que lhes confira a máxima efetividade (MELLO; 2014).

Nesse sentido, a regulação deve atuar de forma a garantir o processo de interação econômica equilibrada, medindo a ingerência da utilidade pública na liberdade do Mercado e posicionando os atores do desenvolvimento na sua constituição. Para tanto, a livre concorrência é colocada como motor dessa conjuntura, cabendo ao Estado intervir na dinâmica da Economia para contrabalancear o respeito ao interesse público nas atividades que demandam maior salvaguarda.

Afastando a presença do Estado dos setores que não podem ser convenientemente organizados pelo conhecimento individual/particular, e que devem, portanto, manter-se sobre a tutela direta do Estado, torna-se preciso compreender o

---

<sup>2</sup> A regulação não se confunde com direito antitruste, encontrando diferenciação basicamente na forma de intervenção. Ao passo que o último consiste na adoção de postura eminentemente passiva, através do controle de formação estrutural e da imposição de sanções às condutas disformes, a atividade regulatória não se limita às funções de controle e fiscalização, se traduzindo em intervenção ativa, dotada de verdadeiro processo de criação de utilidade pública através de um sistema de concorrência.

<sup>3</sup> O conhecimento econômico é, por sua natureza, prático, e o melhor conhecimento econômico é adquirido individualmente, através do processo de escolha, isto é, através da efetiva existência de concorrência. O Direito vê o conhecimento de maneira profundamente diversa das ciências sociais. Enquanto para estas o conhecimento é algo eminente empírico, para o Direito o conhecimento é algo essencialmente valorativo, o que implica dizer que os valores da sociedade podem influenciar e influenciam dramaticamente o conhecimento que se tem dela. Assim, pode-se afirmar que, como não existe uma norma sem pretensão ou interesse a tutelar, é nítido que, ao cumprir as regras, a sociedade nada mais faz do que traduzir seus valores.

tratamento dos demais. Nesse diapasão, alocam-se o fundamento e a justificativa da regulação estatal sobre o Mercado, à medida que se busca garantir a organização do desempenho da atividade econômica, assim como a lealdade e a interação dos agentes em termos concorrenciais.

Enquanto garantia institucional da correção e do equilíbrio da atividade econômica, a regulação adquire fundamento, originando sistematicamente a igualdade jurídica substancial, e não meramente formal, com relação aos agentes econômicos e implementando a ordem nos mecanismos do Mercado. Com efeito, a igualdade substancial quer significar igualdade efetiva de oportunidades aos agentes, o que só pode ocorrer com a difusão forçada do conhecimento econômico entre os indivíduos, os quais, por seu turno, somente pode ser assegurada através da efetiva existência da concorrência.

A rigor, a garantia da efetiva existência da concorrência constitui o desiderato principal do direito concorrencial, razão pela qual o Estado, em sua defesa, emprega meios intervencionistas nas relações do Mercado para assegurar sua existência (GOTTHOLD; 1981)<sup>4</sup>. Enquanto processo de descoberta, a ideia de concorrência revela a preocupação de se reconhecer através do consumidor a utilidade de cada produto ofertado, aspecto em virtude do qual se destaca fundamentalmente o valor liberdade (DENOZZA; 1998).

Nesse talante, fundado na racionalidade ilimitada e no oportunismo das condutas dos agentes na busca pelo capital, o sistema concorrencial acaba por beneficiar diretamente o consumidor, que passa a exercer considerável influência nas relações mercantis. Apenas um sistema econômico baseado na concorrência possui sensibilidade à variação das exigências do consumidor consegue se adaptar às novas demandas, suprimindo as necessidades de tais relações por meio de ofertas adequadas.

A possibilidade de escolha por parte do consumidor detém importância basililar na Ordem Econômica, dado que, na condição de valor social, não pode ser negado pelo Direito, devendo, ao revés, ser reconhecido e resguardado pelo Estado. Por outro lado, o

---

<sup>4</sup> A posição concorrencial intervencionista, porquanto institucional e procedimental, pode ser vista como supra-ideológica, aspecto que se corrobora pela visão histórica. Muito do consenso em torno do modelo de capitalismo social alemão do imediato pós-guerra atribui-se ao consenso político-ideológico formado em torno das ideias ordoliberais sobre concorrência e sobre o intervencionismo do Estado através do direito concorrencial. Na Alemanha, é na luta contra os monopólios que os socialistas democráticos alemães identificam o elemento social do direito concorrencial.

Mercado não atua necessariamente com atenção a essa preocupação, motivo pelo qual a intervenção estatal nas relações privadas encontra alvo (SEN; 1997)<sup>5</sup>.

Os mercados comuns constituem formas de superação das barreiras estatais, fator que se baseia na diluição do conhecimento para além dos limites jurídicos e políticos das nações. Com efeito, sua existência passa necessariamente pela presença do direito concorrencial positivamente aplicado, com efetiva intervenção sobre as estruturas empresariais, de maneira a retalhar a existência e/ou aproveitamento econômico ilícito no Mercado (SALOMÃO FILHO; 2007). Antes da conformação do Mercado, a garantia da concorrência existe por que se apenas através dela se pode garantir o equilíbrio das relações econômicas.

Nesse trilho, o Direito traz para si a atribuição de orientador da redistribuição e de garantia da igualdade de condições nas relações econômicas, organizando, assim, o sistema de Mercado, disciplinando o comportamento dos *players* através da seleção e fixação de valores e sentidos das regras concorrenciais (POSNER; 1978)<sup>6</sup>. Como se denota, o direito concorrencial não objetiva proteger apenas o Mercado, mas visa, em primazia, à defesa da concorrência.

Para que seja possível a real proteção da existência da concorrência, é necessário aproximar-se da ideia de efetivo potencial de atuação dos agentes, não apenas com relação à presença, mas, sobretudo, com possibilidade de influenciá-lo para contribuir com seu progresso. Somente se possibilita esse quadro a partir do afastamento da noção privatística<sup>7</sup> da concorrência em adição ao aprofundamento dos significados da lealdade e da livre atuação, objetos que merecem especial atenção por parte deste ramo.

Assegurar a concorrência significa garantir, a um só tempo, que ela se desenvolva de forma leal, respeitadas as regras de atuação dos agentes na atividade econômica, e permitir que haja a transmissão de informações entre o Mercado e o

---

<sup>5</sup> Os representantes progressistas do Novo Institucionalismo Econômico já aceitaram expressamente a dificuldade e até a impossibilidade de estabelecimento de valores a partir de regras econômicas, admitindo que valores culturais e morais têm grande influência sobre o comportamento econômico e as instituições para impedir esse tipo de presunção. Essa tendência está presente com particular ênfase na Escola Nórdica da Nova Economia Institucional.

<sup>6</sup> Assim como a análise neoclássica do direito, a nova economia institucional procurou explicar e orientar os mais variados campos do Direito, com especial atenção à Teoria do Estado, por meio de regra econômicas.

<sup>7</sup> A jurisprudência brasileira só conseguiu livrar-se das influências privatísticas quando empreendeu a substituição da perspectiva do efetivo prejuízo pelo do efetivo potencial de atuação dos *players*, fator que reorienta significativamente o manejo por parte do operador do Direito.

consumidor. Não bastando, faz-se necessário evitar a formação de conglomerados de poder econômico no Mercado, bem como de todas as formas de ingerência não fundamentadas na eficiência econômica<sup>8</sup>.

O alcance do desejado equilíbrio passa necessariamente pela consideração concreta da pluralidade de interesses envolvidos no direito concorrencial, uma vez que, para determinar o adequado ponto de equilíbrio entre a lealdade dos agentes e o padrão ético-comportamental deles exigido, torna-se preciso ir além da relação entre os concorrentes e verificar se determinada conduta pode de qualquer forma limitar ou falsear a liberdade de escolha do consumidor. Sopesando os interesses empresariais com base nos interesses do consumidor, permite-se encontrar a resolução de eventuais impasses gerados nas relações do Mercado.

No entanto, importa salientar que a adoção de uma exegese por demais restritiva da liberdade de iniciativa em favor de padrões ético-morais rígidos de lealdade da concorrência pode resultar em potencial prejuízo ao consumidor. Na ótica inversa, o ambiente de extremada liberdade em favor do Mercado implica necessariamente na submissão do consumidor e do interesse público ao capital, dada a incessante busca pela acumulação de riquezas por parte dos agentes<sup>9</sup>.

Analisando os interesses tutelados pelo direito concorrencial, podem-se identificar três focos que dele recebem especial atenção, a saber: o consumidor, os agentes/concorrentes do Mercado e o interesse institucional da ordem concorrencial. Nesse sentido, vale salientar que a inserção da informação nas relações dos *players* para com o consumidor equilibra o grau de poder dos integrantes da cadeia produtiva, haja vista que, sob a ótica do consumidor, a concorrência decorre diretamente da presença da informação, que constitui reflexo do princípio democrático na vida econômica.

---

<sup>8</sup> É o que ocorre na hipótese de atuação estratégica tendente à obtenção de posição dominante no mercado, seja quando o agente se vale de uma posição de poder já existente para aumentar seu poder no mercado, dificultando ou impossibilitando a atuação dos concorrentes, ou no caso de comportamentos econômicos considerados irracionais pela lógica empresarial. Sejam hipóteses cartéis, oligopólios, prática de *dumping* ou quaisquer outras que acabem por prejudicar a livre concorrência no Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa da Economia (CADE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, é chamado a exercer, preventiva ou repressivamente, sua missão institucional de zelar pela lisura dos procedimentos em matéria concorrencial. (Fonte: <http://www.cade.gov.br/Default.aspx?3fff00000c0a0a2034>, Acesso em 12, nov, 2014).

<sup>9</sup> No que se refere à disciplina das posições de poder econômico e a correlata repressão de abusos por parte dos *players*, há quem defenda a separação das regras em dois sistemas econômicos: um para as pequenas e médias empresas, que operam necessariamente em regime de concorrência; e o das grandes corporações, que atuam sob o regime de planejamento econômico.

Como é cediço, a teorização econômica do direito concorrencial visa à proteção do consumidor (GALBRAITH; 2010)<sup>10</sup>. No entanto, o fato de o consumidor posicionar-se como destinatário econômico final das normas concorrenciais não faz com que ele passe a ser considerado como alvo direto da proteção jurídica almejada por tais normas (SALOMÃO FILHO; 2010)<sup>11</sup>. Em diversas hipóteses, o que se pretende é proteger a lisura dos processos concorrenciais, isto é, o interesse do Estado em manter o contexto isonômico de atuação dos agentes na atividade econômica.

Analisando o plano constitucional de regulação da concorrência no Brasil, verifica-se que, em razão da amplitude e generalidade dos dispositivos constitucionais, ocorrem, com frequência, interpretações díspares, que acabam por gerar campo de nebulosidade na temática. Ao se deparar com o art. 174, da Constituição Federal, que, ao preceituar que “na condição de agente normativo e regulador, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, de forma determinante para o setor público e indicativa para o setor privado”, atribui ao Estado a função de regulamentação da atividade econômica, vislumbra-se a ausência de preocupação do Legislador em definir o grau de intervencionismo na atividade econômica. Nesse aspecto, a competência normativa e reguladora atribuída pelo Legislador ao Estado se apresenta ampla o suficiente para permitir ingerências por demais brandas ou excessivamente graves na Ordem Econômica (CANOTILHO; 2001).

Não bastando, percebe-se que a incerteza não desaparece, uma vez analisados os princípios gerais estabelecidos no art. 170, haja vista que da sua dicção não se é possível definir com exatidão a extensão nem os limites do intervencionismo, tampouco a exata medida em que os princípios como a livre iniciativa, a justiça social, a propriedade privada e a função social da propriedade devem conviver na Ordem Constitucional, motivo pelo qual a solução é entregue ao trabalho exegético do operador do Direito (SALOMÃO FILHO; 2007).

---

<sup>10</sup> Sobre esse aspecto, teóricos ordoliberais, estruturalistas e neoclássicos não discordam. Contudo, no tocante à expressão “bem-estar do consumidor”, há divergência considerável por parte dos ordoliberais, dos defensores das teorias pós-Chicago e neoclássicos. Enquanto para os dois primeiros a expressão significa liberdade de escolha, para os últimos ela representa simplesmente eficiência econômica.

<sup>11</sup> É o que acontece na hipótese tipificada no art. 20, III, da Lei nº 8.884/1994, que versa sobre o combate aos atos tendentes à dominação de mercado. Em tais casos, o consumidor detém interesse apenas indireto, sendo o interesse direto pertencente à proteção da ordem concorrencial e dos correlatos interesses dos concorrentes em permanecerem em condições de paridade no Mercado.

Nesse quadro, a definição dos limites da intervenção estatal na Economia é essencial para a adequada definição da circunscrição do direito concorrencial. Sobre esse aspecto, a interpretação do art. 173, §4º, da Constituição Federal, cuja redação define que “a lei reprimirá o abuso de poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”, serve de norte para o direito antitruste<sup>12</sup>.

Em verdade, a defesa da concorrência se posiciona como garantia institucional no próprio texto da Constituição, tanto que em sua estrutura a disciplina econômica não se restringe a disposições de cunho eminentemente negativo/defensivo, características das liberdades individuais, que possuem como objetivo precípua e histórico o de tutelar os indivíduos de agressões efetuadas por parte do Estado. Nesses casos, o que se almeja é a proteção do indivíduo, razão pela qual a disciplina das liberdades individuais é denominada de radical subjetivo (CANOTILHO; 1993).

No tocante à Ordem Econômica, vislumbra-se que sua disciplina possui caráter essencialmente afirmativo, à medida que se exige e fomenta a atuação comissiva/positiva do Estado com vistas a garantir a adequada atuação dos *players* no Mercado. Ultrapassando o modelo liberal novecentesco de controle das atividades privadas pela mão invisível do Mercado, pode-se, com segurança, afirmar que a tutela da Ordem Econômica pela atuação positiva do Estado apresenta perfeita compatibilidade com o modelo econômico elaborado pelo Constituinte de 1988 (NEVES; 2009)<sup>13</sup>.

Ao contrário da defesa da concorrência, os direitos instituídos pela Ordem Econômica não são dotados de características típicas dos direitos fundamentais individuais, como a centralização de atenções no indivíduo e o caráter negativo ou de não-intervenção estatal com restrição de sua liberdade. Ao revés, na condição de

---

<sup>12</sup> É importante perceber que a concentração da redação do aludido dispositivo constitucional na figura do abuso de poder não afasta a configuração ilícita de diversas outras condutas anticoncorrenciais. Se assim fosse, não haveria razão para a previsão expressa da liberdade de concorrência no art. 170, IV, no qual se baseia a regulamentação da concorrência desleal, que prescinde da existência de concentração de poder econômico.

<sup>13</sup> A Constituição é a instância reflexiva mais abrangente do sistema jurídico, permeando-lhe todos os âmbitos de validade, o material, o temporal, o pessoal e o territorial. Enquanto norma(s) de normas, ela perpassa transversalmente todo sistema jurídico, dando-lhe consistência. A Constituição importa um nível reflexivo do código ‘lícito/ilícito’ no interior do sistema, o código ‘constitucional/inconstitucional’. À legalidade sobrepõe-se a constitucionalidade. Nesse sentido, a Constituição em sentido moderno implica a superação dos fundamentos jusnaturalistas, externos, do direito. O direito autofundamenta-se constitucionalmente. Assim, ela fecha o sistema jurídico, estabelecendo normativamente os procedimentos básicos mediante os quais pode ingressar o direito.

direitos de segunda geração, direcionam-se a coletividades, as quais, determinadas ou não, têm postura ativa/positiva, isto é, impõem ditames concretos de comportamento estatal, e, quando necessário, para os particulares (BONAVIDES; 2002).

Para além de direitos individuais, a ordem concorrencial visa disciplinar interesses institucionais<sup>14</sup>, haja vista que, enquanto elemento essencial ao modelo adotado pelo legislador originário para a Ordem Econômica brasileira, a concorrência representa aspecto angular do interesse público na atividade econômica, fator que demanda enfoque da atenção estatal em sua garantia (SALOMÃO FILHO; 2007).

Além disso, o a disciplina jurídica perpetrada pelo direito concorrencial revela a preocupação estatal em organizar a distribuição de poderes no campo econômico, elemento que demonstra o interesse público de conter e reprimir o abuso de poder econômico, tanto pelo direito-função que se coloca ao detentor do poder econômico em contribuir para o desenvolvimento do país, quanto em virtude da necessidade de intervenção estatal na Economia para manter, na medida do possível, a igualdade entre os agentes.

Na condição de garantia institucional, e não de um direito subjetivo individualmente considerado ou pertencente a grupos específicos, torna-se imprescindível a existência do contexto que permita o exercício da atividade regulatória por parte do Estado, que, a partir dela, busca controlar os efeitos lesivos da liberdade fornecida ao Mercado na Ordem Econômica. Dessa forma, é preciso não apenas delimitar a função econômico-social dos agentes no Mercado, mas também marginalizar e sancionar posturas anticoncorrenciais tendentes à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência, ao aumento arbitrário de lucros ou ao abuso/desvio de poder (BRUNA; 1997).

Como se observa, a idealização da liberdade de atuação dos agentes na atividade econômica, acompanhada pela isonomia material fomentada pelo aparato regulador do Estado, que visa promover a ética<sup>15</sup> na busca pelo capital, se contrapõe à realidade

---

<sup>14</sup> Em verdade, a noção de interesses difusos e coletivos, apesar de relevante, cede lugar na análise da concorrência para o interesse institucional (estatal e de administração do interesse público), dada a convergência das relações da ordem concorrencial para a disciplina estatal. Assim sendo, não resta dúvida que, sob a ótica do direito positivo, a ordem concorrencial constitui interesse institucional.

<sup>15</sup> Traduzindo-se no valor fraternidade, a ética não pode ser alcançada em uma sociedade na qual comparece o egoísmo e a competição como motores da atividade econômica. Sobre esse aspecto, Adam Smith sustentava que a melhor contribuição que cada um poderia dar à ordem social seria a contribuição do seu egoísmo pessoal. Se assim fosse, resta a dúvida de como poderia uma ordem tal e qual materializar o valor fraternidade.

hegemônica do poder econômico (SMITH; 1999; VIDIGAL; 1997)<sup>16</sup>. Além disso, o excesso de liberdade econômica, ao invés de conduzir ao desenvolvimento, pode causar severos danos à Ordem Econômica, quebrando a isonomia entre os agentes e conduzindo à supressão da concorrência, devido à sobreposição do direito de propriedade ao interesse público (RENNER; 1988)<sup>17</sup>.

Diante da inviabilidade de autorregulação absoluta, o Mercado (NUNES; 1973)<sup>18</sup>, porquanto regido pela máxima dos interesses egoísticos na busca pelo maior lucro possível, demanda a existência de uma ordem que forneça regularidade e previsibilidade de comportamentos (IRTI; 1988). Para seu funcionamento, pressupõe-se a obediência pelos agentes que nela atuam, de sorte que a uniformidade de condutas permita que cada um deles desenvolva cálculos que irão informar as decisões a serem assumidas no dinamismo do Mercado.

A partir da existência dessa regularidade, assegura-se que os critérios subjetivistas sejam substituídos por padrões objetivos de conduta, o que implica na superação do individualismo, característico da atuação dos agentes no Mercado (GRAU; 2010). Dessa maneira, encontra razão a exigência de um sistema de normas jurídicas e de um sistema de decisões políticas integrado em relação a determinado território, fator essencial ao funcionamento e desenvolvimento não apenas do Mercado, mas também da sociedade civil, formada pelos indivíduos que participam da distribuição de bens e das oportunidades geradas pelos Mercados.

No que se refere à realidade brasileira, a excelência da inserção do mercado local na dinâmica da globalização<sup>19</sup> traz a reboque a imperiosidade de compatibilização entre

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, interessa observar as imperfeições do liberalismo, que, diante do contexto de surgimento dos monopólios, não obteve êxito no que se refere ao impedimento do surgimento de crises econômicas e do exacerbamento do conflito entre o capital e a mão-de-obra.

<sup>17</sup> A propriedade, assim, faz com que o proprietário possa impor sua vontade, isto é, permite-se a conversão do poder sobre as coisas em poder sobre as pessoas, conferindo à propriedade a possibilidade de utilizar o interesse privado como sendo um título de domínio.

<sup>18</sup> Antes de tudo, importa compreender o Mercado como sendo uma instituição social, produto da criação histórica da humanidade, que resulta da correspondência de circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas, que veio a servir como instituição política destinada a regular e manter determinadas estruturas de poder que asseguram a manutenção de determinadas estruturas de poder frente a interesses de grupos sociais dele despidos.

<sup>19</sup> Considerada a globalização econômica e social como algo irreversível, a única resposta coerente a essa situação de fato, no plano político, jurídico e moral, não podia ser outra senão a de apelar, revivendo a utopia kantiana de um *foedus pacificum* e de um Direito cosmopolita, a formas de organização universais. Tratar-se-ia, simplesmente, de recuperar em escala planetária os espaços políticos e jurídicos perdidos no âmbito estatal, esquecendo, contudo, que essa perda de espaços no marco do Estado não se produziu por

os preceitos estatuídos na Constituição e o programa de governo elaborado pelo Executivo<sup>20</sup>, através do qual se confere a administração do interesse público na atividade econômica<sup>21</sup>. Não bastando, a mundialização da economia culmina no nascimento do poder arbitral internacional compartilhado, que, em diferentes níveis, inúmeros organismos e entidades dotadas de competências móveis e fluidas, influi e demarca a soberania das nações, detalhe que, por se configurar como questão de natureza política, exige resposta rápida e eficaz dos Governos (COHEN; 2001).

No enfrentamento entre a mundialização econômica e o Estado<sup>22</sup>, não se pode nem se deve desconhecer a tensão, a ele subjacente, entre a lógica do cálculo e do benefício, que preside as ações de um mercado cosmopolita, e a lógica das valorações políticas, que legitima e justifica a ação estatal. No final, gera-se uma paradoxal situação: em um mundo no qual se alargam e universalizam os espaços econômicos e sociais dos homens em proporções desmensuradas, ao mesmo tempo e com igual desproporção, reduzem-se ou se aniquilam escandalosamente os espaços políticos (GARCIA; 2006).

Nessa perspectiva, a existência das forças econômicas que se manifestam na economia globalizada traz consigo a indispensabilidade de orientação, o que exige a utilização de responsabilidade governamental na condução da política econômica, que pautada pela previsibilidade e pela segurança, enseja contexto de atratividade dos

---

uma incompatibilidade física e puramente mecânica entre uma realidade econômica mundial e uma realidade política geograficamente limitada.

<sup>20</sup> A adequação social do Direito, constitucionalmente amparada, não pode significar, portanto, uma resposta adequada a pretensões específicas de conteúdos particulares, mas sim a capacidade de possibilitar a convivência não destrutiva de diversos projetos e perspectivas, levando à legitimação dos procedimentos constitucionalmente estabelecidos, na medida em que servem para reorientar as expectativas em face do Direito, sobretudo daqueles que eventualmente tenham suas pretensões rejeitadas por decisões jurídicas.

<sup>21</sup> Dessa forma, os programas de governo, independente da sucessão política do Executivo, deve ser adaptada à Constituição, não o inverso. A incompatibilidade entre quaisquer deles e o modelo econômico por ela definido consubstancia situação de inconstitucionalidade institucional e/ou normativa.

<sup>22</sup> Como resultado do entrelaçamento entre o Direito e a Política, surge o fenômeno do transversalismo constitucional, que, em linhas gerais, consiste na relação entre sistemas funcionais, concentrando-se nos limites e possibilidades de construção de uma racionalidade transversal mediante o aprendizado recíproco e intercâmbio criativo. O peculiar ao aludido fenômeno não reside na existência de entrelaçamentos entre as ordens jurídicas dos Estados, o denominado transnacionalismo jurídico, mas a incompatibilidade de existência da “conversação constitucional”, devido à impropriedade de existência de estruturas hierárquicas entre as Ordens, dado que a incorporação recíproca de conteúdos implica uma releitura de sentido à luz da ordem receptora.

investimentos internos e, sobretudo, externos (JOSPIN; 2001). Assim, impõe-se a árdua missão de adoção de um marco-regulatório pró-competitivo, que compatibilize a defesa comercial da concorrência e estimule os mercados locais a se desenvolverem, impactando positivamente no esforço de maior acesso aos investimentos.

Em virtude da abertura e do choque de competitividade em que se insere a economia brasileira, o Estado é chamado para promover o equilíbrio dos interesses no Mercado, assumindo o desafio de inserir a os agentes locais em níveis de qualidade e competitividade internacionais, não apenas a nível latino-americano, mas também em âmbito global. Visando extrair a máxima eficiência e os maiores ganhos para a economia nacional, proporcionando as bases que tornem possível a implementação do processo de desenvolvimento, faz-se imprescindível que se estabeleça um campo de confiabilidade dos mercados, conjuntura na qual o marco regulatório desempenha papel crucial<sup>23</sup>.

Evidentemente, a regulação pró-competitiva, notadamente nos setores de infraestrutura, é essencial para que se garanta a estabilidade das regras do Mercado, bem como para que se logre êxito no que toca à elevação da rentabilidade esperada nos investimentos do país. Com efeito, a adequação do marco regulatório ao ciclo de abertura negociada se posiciona como elemento difusor do grau de confiabilidade, segurança e aproveitamento da atividade econômica. Nesse contorno, ganha cada vez mais importância a adoção de medidas tendentes a fortalecer as regras e induzir gastos produtivos e facilitar o acesso dos agentes locais aos mercados desenvolvidos, visto que, em conjunto, promovem a estabilidade do ambiente econômico.

Privilegiando o investimento produtivo frente ao gasto ineficiente, o Estado intervém na Economia fortalecendo a segurança do Mercado, atraindo, assim, investimentos que dinamizarão desde a formação do capital humano à produtividade total dos componentes econômicos, tendo, portanto, forte impacto positivo no desenvolvimento do país. Noutra direção, o excesso de burocratização contrasta com os interesses dos investidores, que acabam sendo levados a investir em mercados mais dinâmicos, com menores custos de transição e ganhos econômicos mais elevados, de

---

<sup>23</sup> A decisão de investimento por parte das empresas depende, obviamente, da comparação entre o valor presente da lucratividade esperada do empreendimento e o custo inicial do investimento realizado. Para tanto, o investimento apenas se mostra viável quando a lucratividade supera, em níveis razoáveis o montante investido. Nesse contexto, a regulação produz nítidos efeitos econômicos, tornando cada vez mais óbvia a relação entre regulação e investimento.

maneira que, em amplo espaço de embate concorrencial de produtos e serviços, conseguem desenvolver suas ações em espaço de tempo significativamente menor.

Encontrando a justa medida entre a proteção da atividade econômica local, fundada no respeito ao interesse público na exigência de isonomia material entre os agentes, e margem de liberdade que se lhes confere, adota-se, quando necessário, a política de restrição vertical<sup>24</sup>, caracterizada pela organização das estruturas de mercado acompanhada pelo afastamento da liberdade de mercado em determinados segmentos, tornando mínimos os efeitos negativos do embate concorrencial na Economia e privilegiando os produtores locais.

Com o escopo de fortalecer a indústria local no segmento de petróleo e gás, inserindo os agentes locais em patamares internacionalmente competitivos, ganha corpo a cláusula de Conteúdo Local, por meio da qual se exige determinado percentual de participação local nas atividades de Exploração e Produção, seja esta por meio da aquisição de bens ou serviços. Impulsionando o desenvolvimento dos mercados locais, espera-se contribuir significativamente para o incremento da economia nacional, impulsionando o desenvolvimento humano e tecnológico e dinamizando a indústria doméstica de bens e serviços e posicionando e gerando emprego e renda.

### **3. A REESTRUTURAÇÃO DOS MOLDES DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL BRASILEIRA E O FOMENTO À MAXIMIZAÇÃO DA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO**

Os Mercados pelo mundo encontram-se cada vez mais integrados, de forma que, além do consumo final de produtos importados se apresentar cada vez mais disseminado, a cadeia produtiva também é levada a internacionalizar-se. Nesse diapasão, as diferentes etapas da produção, antes encontradas na mesma planta fabril ou em localidades bastante próximas, passam a se situar em diferentes pontos geográficos, à medida que cada país abriga alguma ou algumas das etapas da cadeia produtiva agregada à parcela do valor de determinado produto ou serviço.

---

<sup>24</sup> O controle vertical deve ser suficiente para impor prejuízo aos concorrentes efetivos ou potenciais através da restrição de acesso a insumos ou canais de distribuição. Para tanto, devem ser observadas as restrições da estrutura de mercado, assim como a rivalidade entre os concorrentes e as barreiras a entradas, que devem ser tais que a elevação de preços ou a restrição de acesso seja sustentável por tempo suficiente para excluir concorrentes ou bloquear a entrada. Particularmente, é necessário investigar se os concorrentes podem, por si próprios, integrar-se verticalmente, formando conglomerados que superem as aludidas restrições.

Com efeito, inúmeras são as vantagens que conduzem as empresas a adotar a estratégia organizacional pautada pela fragmentação<sup>25</sup> do processo produtivo, seja pela proximidade do mercado consumidor, em razão da abundância local de recursos naturais, devido à disponibilidade de mão de obra de baixo custo ou em virtude de incentivos fiscais atrativos. Optando pela fragmentação produtiva, a empresa busca acumular o maior número de vantagens que compensem o máximo possível o custo de produção e traga, conseqüentemente, a maior margem de lucro para a atividade.

Frente a essa dinâmica, a competição internacional, antes estabelecida entre setores, passou para o embate entre tarefas cada vez mais específicas, identificadas como a menor parcela definível e essencial na produção, desde aquelas mais analíticas como o planejamento, a avaliação, o design, a pesquisa e desenvolvimento de produtos e as atividades de montagem e entrada de dados em sistema corporativos. À luz dessa nova conjuntura<sup>26</sup>, demanda-se cautela na adoção das políticas de desenvolvimento, as quais devem ser analisadas com sensibilidade aos novos padrões de vantagens comparativas e fluxos de investimento direto estrangeiro subjacentes à fragmentação dos produtos e serviços (BALDWIN; 2006).

Visando fomentar a busca de bens e serviços a nível doméstico, a Política de Conteúdo Local traz consigo a exigência de aquisição nacional de insumos no setor de óleo e gás, procurando, com isso, forçar o desenvolvimento da cadeia produtiva do país, gerando emprego e renda. Contudo, em vista da especialização vertical da economia brasileira, torna-se imperioso analisar a sua eficiência e verificar de que forma tais exigências afetam o desenvolvimento do comércio nacional, assim como até que ponto o agasalhamento do segmento produtivo é interessante para seu progresso e pode proporcionar sua independência a médio e longo prazo.

Atualmente, o Brasil atravessa um novo ciclo de abertura comercial, caracterizado pela abertura negociada em acordos bilaterais, blocos comerciais e em

---

<sup>25</sup> Basicamente, a diminuição dos custos de transporte e o advento das tecnologias da informação permitiram a separação das etapas da atividade produtiva. No entanto, o comércio não recebe estímulo apenas da diminuição de tais custos, mas também da exploração dos diferenciais de abundância dos fatores, de modo a se produzirem reflexos nos preços relativos dos produtos finais. Assim, cada etapa em separado pode possuir intensidades de fatores divergentes de sua atividade produtiva de maneira global.

<sup>26</sup> Ao chamar o fenômeno de “grande separação”, Baldwin divide a fragmentação produtiva em duas grandes fases, a saber: a primeira com enfoque na redução dos custos de transporte, que acabou por diminuir a necessidade de a produção encontrar-se próxima do consumo, de modo que os custos sopesassem menos intensamente, já que a distribuição do comércio possui caráter regional; a segunda, mais recente, deve-se pela redução dos custos de comunicação e coordenação que diminuem a necessidade dos estágios produtivos se encontrarem próximos uns dos outros, e, conseqüentemente, novas categorias de bens e serviços passam a ser transacionáveis.

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 sobretudo o valor inicial dos investimentos, a burocracia excessiva contribui para o aumento dos custos de saída (CLAESSENS; KLAPPER; 2002). 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 improdutos, assim como a instabilidade das regras do ambiente econômico ensejar contexto de imprevisibilidade (JONES; 2002).

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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup> 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

---

<sup>27</sup> O excesso de regulação deprime o investimento, enquanto a presença de normas destinadas à liberação de entrada tem forte impacto positivo sobre o investimento.

<sup>28</sup> No que se refere à crescente convergência entre os polos de defesa da concorrência e da regulação, torna-se cada vez mais complexa a tarefa de delimitação de fronteiras entre as duas áreas.

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 de 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<sup>29</sup> e, a partir de então, estipular um período no qual determinados equipamentos conseguirão ser produzidos a nível doméstico (SANSON; 2015).

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

---

<sup>29</sup> A fabricação de cascos de navios nos estaleiros brasileiros constitui um exemplo de política bem sucedida e um exemplo a ser seguido pelo segmento de óleo e gás. Há dezenas de projetos para a implementação de estaleiros no Brasil, o que demonstra que essa política propicia condições para que as empresas brasileiras e estrangeiras possam atuar no campo produtivo de produção de cascos. Todavia, existe a ausência dessa política no setor de navieças, assim como na cadeia produtiva de petróleo, motivo pelo qual se demanda um estudo mais aprofundado sobre o que possui maior peso no ciclo de fabricação. Atentando para a forma como as multas são aplicadas, há hipóteses que há maior custo-benefício na aquisição externa de bens e serviços estrangeiros, em virtude da falta de competitividade.

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<sup>30</sup>, 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 (LEITÃO; 2015).

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<sup>31</sup>. À semelhança

---

<sup>30</sup> Para atender às demandas existentes nesse período, três áreas são consideradas cruciais, a saber: a construção naval, o *subsea* e a segurança do trabalho.

<sup>31</sup> Com essa preocupação, a Organização Nacional da Indústria do Petróleo tem levado vários programas e projetos voltados a aumentar a robustez da indústria nacional, a exemplo do que se observa na Multifor e seus projetos de plataformas tecnológicas (PLATEC), assim como também atua no sentido de atrair investimentos, exportações (Oil Brazil) e promovendo o cadastro de fornecedores de navieças, patrocinado por empresas como Anadarko, Shell, Chevron, Statoil, Repsol-Sinopec, EP Energy, BP, BG Brasil e Maersk.

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 (MENDONÇA; 2015).

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 trilho, 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 (BRAGA; LEITÃO; 2015).

Todavia, segundo avaliações da Agência Internacional de Energia (AIE; 2015), 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<sup>32</sup>.

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<sup>33</sup>.

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<sup>34</sup> 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

---

<sup>32</sup> O declínio na produção de campos de águas profundas chega a 20% e tem aumentado. (Disponível em: <http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/Materias.aspx?id=8864>. Acesso em: 07, jan, 2015).

<sup>33</sup> Merece ênfase que a Petrobrás enfrenta atualmente severas restrições de caixa em virtude da elevadas perdas nas atividades de downstream. Com o controle de preços da gasolina, mantidos por bastante tempo em níveis não lucrativos, choram-se as necessidades de financiamento da companhia. Isso tem causado uma hemorragia de dinheiro, com importações de produtos de petróleo a preços internacionais e vendas desses produtos a custo menor. Com uma dívida estimada em mais de US\$ 110,00 bilhões, a Petrobrás teve que cortar investimentos para os próximos anos. Ao mesmo tempo, companhias como a StatOil e a Chevron projetam elevação de investimentos para cerca de US\$ 14 bilhões por ano até 2018 no país. (Disponível em: <http://www.macaeeoffshore.com.br/capa/Materias.aspx?id=8864>. Acesso em 07, jan, 2015).

<sup>34</sup> A indústria brasileira tem demonstrado preocupação com o tema, principalmente após a presidente da Petrobras, Graça Foster, declarar que o atendimento aos níveis de conteúdo local não é mais importante do que o aumento de produção da companhia. A preocupação do empresariado do país é de que os investimentos feitos, para o fornecimento de bens e serviços para a estatal, acabem se convertendo em prejuízo.

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 (FIRJAN; 2014).

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 (BNDES; 2015). 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<sup>35</sup> do país, incentivando-se diretamente a realização de importantes investimentos no setor.

## 5. Conclusão

A pesquisa em apreço propôs-se a analisar a viabilidade da 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, verificando as vantagens e vulnerabilidades do modelo adotado.

Posicionando 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

---

<sup>35</sup> A indústria tem sido apontada como responsável por uma série de problemas da economia nacional, quando, na maioria dos casos, não possui qualquer poder de decisão. A carga tributária do país, uma das maiores do mundo, os altos custos em logística, de energia, encargos sociais e trabalhistas, juros elevados, além de diversos outros fatores, aumentam expressivamente o Custo Brasil e diminuem severamente a competitividade do país.

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

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. 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 de modo em âmbito global.

Para que a Política de Conteúdo Local obtenha máxima efetividade, 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.

BALDWIN, Richard. *Globalization: The Great Unbundling. Economic Council of Finland*, Vol. nº 20, 2006.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/>. Acesso em 08, jan, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002.

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.

BRUNA, Sérgio Varella. **O Poder Econômico e a Conceituação do Abuso em seu Exercício**. São Paulo: RT, 1997.

CALABRASI, Steven Guido. *The Pointless of Pareto: Carrying Coase Further. Yale Law Journal* 100, 1991.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra Editora: 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina: 1993.

CLAESSENS, Stijn; KLAPPER, Leora. *Bankruptcy Around the World: Explanations of its Relative Use*. Nova Iorque: Policy Research Working Paper, 2002.

COHEN, Élie. *L'ordre Économique Mondial – Essai sur les autorités de régulation*. Paris: Frayard, 2001.

DENOZZA, Francesco. *Chicago, l'efficienza e il diritto antitruste*. Roma: *Giurisprudenza Commerciale I*, 1998.

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.

GALBRAITH, John Kenneth. *Economics and the Public Purpose*. London: Harvar Press, 1973.

GARCIA, Pedro de Veja. Mundialização e Direito Constitucional: a crise do princípio democrático no constitucionalismo atual. In: **Constitucionalismo e Estado**. Coord. Agassis Almeida Filho; Francisco Moreira Bilac Pinto Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GOTTHOLD, Jiirgen. *Neuere Entwicklungen der Wettbewerbstheorie – Kritische Bemerkungen zur neo-liberalen Theorie der Wettbewerbstheorie*. Berlim: ZRH 145, 1981.

GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2010.

HAYEK, Friederich. *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1948.

IRTI, Natalino. *L'origine Guiridico del Mercato*. Roma: Laterza, 1998.

JONES, Charles. *Introduction to Economic Grownt*. Chicago: WW Norton, 2002.

JOSPIN, Lionel. Conferência. *Le Monde*, Ed. de 18, abr, 2001.

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.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014.

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.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2010

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. . São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NUNES, Avelãs. **Os Sistemas Econômicos**. Coimbra: Editora de Ciências Econômicas, 1973.

POSNER, Richard. *Antitrust Law – A Economic Perspective*. Chicago: *University of Chicago Press*, 1978.

RENNER, Karl. *Gli istituti de Diritto Privato a la loro funzione guiridica*. Trad. De Cornélia Mittendorfer. Bologna: Il Mulino, 1988.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica (Princípios e Fundamentos Jurídicos)**. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Concorrencial – As Condutas**. São Paulo: Malheiros, 2007.

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. *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*. In: SEN, Amartya. *Choice, Welfare and Measurement*. Cambridge/Massachussets/London/England: Harvard University Press: 1997.

SMITH, Adam. *The Theory of Moral Sentiments*. Trad. Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes: 1999.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1977.