XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL I

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JONATHAN BARROS VITA

MARCELINO MELEU

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Jonathan Barros Vita, Marcelino Meleu – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-173-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito. 3. Economia. 4. Desenvolvimento Sustentável. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

E, novamente, Direito e Economia apresentam-se como sustentáculos científicos e institucionais para a busca do desiderato desenvolvimentista e sustentável, agora, nas paragens da, outrora, sonhada Capital do Brasil e que, hoje, resplandece no horizonte Goiano, fruto de esforço e tenacidade de povo tão notório como o brasileiro. O fortíssimo anuncio Constitucional de 1891 encorajou o, então, Presidente Jucelino Kubichek a empreender projeto auspicioso e necessário qual seja, interiorizar a Capital Nacional. Evidentemente que, em epopeias como essa, resta, inevitavelmente, o lançamento da primeira pedra e o esforço intrépido dos pioneiros como exemplarmente se pode lembrar a Missão Cruls a traçar o Quadrilátero onde no futuro erguer-se-ia a nossa pujante Capital.

Algo semelhante, também ocorreu com o CONPEDI. A tímida, porém, não menos vigorosa reunião de Coordenadores de Cursos de Pós-Graduação que ocorreu na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) lá nos anos 90 incorporou o espirito dos pioneiros que orientaram, com seus ideais, a ação continuada e obstinada de tantos que construíram o CONPEDI em todos esses anos.

Havia, como de fato, ainda e mais do que nunca, há; grande necessidade de se mobilizar as forças intelectuais da Pós-Graduação em Direito, no Brasil, mormente, quando vivenciado tão doloroso momento de transição política e de contestação do exercício de poder (na esfera federal, lembre-se o processo de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Roussef). As incertezas institucionais espraiam-se pelos Ministérios da República, evidentemente, afetando nossas Universidades e, em especial, a Pós-Graduação, que sofre pela falta de recursos, de pessoal e de diretrizes avaliativas para continuar com mínima segurança jurídica seu papel institucional. Destarte, torna-se inegável o papel político do Fórum de Coordenadores no CONPEDI que expressou, veementemente, ao Representante de área junto à CAPES, Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos, as reais preocupações quanto às diretrizes para a área com relação à avaliação da produção científica e o término do quadriênio em dezembro próximo. Evidentemente, que cada Coordenador representa uma comunidade inteira de pesquisadores que merecem absoluto respeito, senão como seres humanos, certamente como pensadores que, em meio as suas possibilidades, buscam avançar sobre o estado da arte em vista de real contribuição para a difusão do benfazejo Direito. Anualmente, em dois ou três Congressos do CONPEDI, assiste-se a verdadeiro processo migratório e integrador de joviais pesquisadores, nas mais diversas áreas jurídicas, a

seguirem seus mestres pelas paragens Nacionais e, inclusive, internacionais. Esse fenômeno, em tão grandes proporções é inédito no Direito e, não pode ser minimizado.

A força político-institucional do CONPEDI, já, em seu XXV Congresso, demonstra que há algo a ser dito e que haverá de ser ouvido e lido. Por ora, apresenta-se o trabalho oriundo dos esforços de pensadores jurídicos que tem seu foco e atenção no Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, o que proporcionou o presente Livro, Revista, enfim, (...) repositório institucional que merece, antes de mais nada, atenção, mormente, por trazer a lume, o pensamento de pessoas que de forma espontânea e gratuita oferecem seu melhor para a edificação, por assim dizer, do pensamento jurídico Pátrio. Destarte, pesou-nos sobre os ombros a responsabilidade de avaliar, organizar e coordenar o GT que apresenta, agora, para a Comunidade Científica, o pensamento jurídico-econômico sustentável.

Em tempos de crise sócio-político-econômica, o Direito Econômico, como essencial normativa; a Análise Econômica do Direito, como instrumental hermenêutico-valorativo e, em especial, o desiderato da sustentabilidade; mostram-se baluartes do promissor e socialmente eficiente Estado de Direito tal como, alhures, já se defendeu como Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) . Nós, intentamos a divisão dos trabalhos aprovados e apresentados no GT Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável I segundo quatro grupos, a saber: Direito Econômico, Direito Internacional Econômico, Análise Econômica do Direito e Direito Econômico Ambiental que se passa a apresentar e comentar:

DIREITO ECONÔMICO:

1. A política do conteúdo local como meio de se transformar a Ordem Social e Econômica do Brasil. Apresentado por Luis Alberto Hungaro que defendeu o uso ótimo das multas aplicadas pelo descumprimento do percentual do conteúdo local com relação à distribuição de royalties.

2. Constituição de 1988, economia e desenvolvimento: crítica ao intervencionismo a partir da Escola Austríaca de Economia. Apresentado por Vitor Moreno Soliano Pereira que, em discurso interdisciplinar, afirma-se com marco teórico próprio da Escola Austríaca de Economia para defender a minimalização estatal

3. Direito Econômico do setor pesqueiro: reestruturação produtiva baseada em subsídios à indústria pesqueira nacional. Apresentado por Vera Lucia da Silva que a partir de sua Tese doutoral no PPGD/UFSC, discute a Política Nacional para o fomento da Pesca, em especial, verificando a cada vez mais débil situação do setor pesqueiro no Brasil.

4. Direitos fundamentais e desenvolvimento econômico. Apresentado por Maria Lucia Miranda de Souza Camargo que vem orientada, segundo visão humanista do capital, pela fraternidade como ideologia Constitucional; uma vez que lucratividade sem sustentabilidade é verdadeiro desrespeito à pessoa humana.

5. Direitos fundamentais econômicos e a segurança jurídica. Apresentado por Antonio Francisco Frota Neves que percebendo as politicas públicas econômico-jurídicas, destaca a insegurança jurídica para os players que são assoberbados com encargos financeiros diversos a partir da ação do próprio Estado, como, por exemplo, a tributação e a política cambial.

6. Efeitos da Lei de Murphy no Brasil: outra década perdida na política econômica e retrocesso na justiça social. Apresentado por Laercio Noronha Xavier que, entusiasticamente, analisou as consequências nefastas das políticas de governo (e não de Estado) heterodoxas e ortodoxas na condução da Economia Brasileira; assim, dentre outros aspectos, revela que, de 1930 a 1993 o Brasil teve oito modelos de política monetária.

DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO:

7. Análise dos Primeiros Fundamentos Normativos do Direito Internacional ao Desenvolvimento. Apresentado por Júlio César Ferreira Cirilo que, lembrando professores do PPGD/UFSC, como marco teórico de suas pesquisas; trabalha a normatividade dos tratados internacionais, resgatando que o Direito Internacional votado para o desenvolvimento implica em reconhecimento amplo dos direitos humanos e, consequentemente, o tratamento homogêneo das populações respeitando-se as especificidades locais

8. Aspectos jurídico-econômicos do Tratado da ONU sobre o comércio de armas: limites e possibilidades ao desenvolvimento da indústria brasileira de defesa. Apresentado pelo psicólogo e jurista Eduardo Martins de Lima tratando da posição brasileira quanto ao Pacto do Comércio Internacional de Armas da ONU, suscitando o efetivo controle na produção de armas pelas, aproximadamente, quinhentas empresas brasileiras. Destacou que o Brasil hodierno é o 4° maior exportador de armamento leve.

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO:

9. Análise econômica comportamental do Direito: o aprofundamento dos saberes relativos às heurísticas e limitações humanas podem tornar mais realísticas as análises econômicas do

fenômeno jurídico? Apresentado por Marina Fischer Monteiro de Araújo que pugna pela relativização dos métodos econométricos em vista das falhas de comportamento e a necessidade de repensarem-se as escolhas humanas.

10. As "externalidades" no meio ambiente decorrentes do processo produtivo a luz do princípio da reparação integral. Apresentado por André Lima de Lima e Cyro Alexander de Azevedo Martiniano que, a partir de seus estudos amazônicos, analisam as externalidades ambientais próprias de políticas desenvolvimentistas não compromissadas com o bem estar sócio-ambiental, mormente quando a população do Estado do Amazonas está tão concentrada em sua Capital, Manaus.

11. Baleias, Ostras e o Direito de Propriedade para a Análise Econômica do Direito. Apresentado por Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer que chamam a atenção para a questão da tragédia dos comuns no que tange à distribuição da propriedade pelo Direito, seja comunitária ou privada; destacando a apropriação dos meios marinhos em Santa Catarina (Fazendas de Ostras). Defendem, sempre, que a busca da eficiência normativa deve zelar pelo que entendem Princípio da Eficiência Econômico-Social.

DIREITO ECONÔMICO AMBIENTAL:

12. As desigualdades entre o norte e o sul e a meta do desenvolvimento sustentável: reflexões e perspectivas. Apresentado por Patrícia Nunes Lima Bianchi, propondo controle sócio-ambiental eficaz pelo Estado para fins de diminuir as distancias entre norte e sul em busca do verdadeiro desenvolvimento sustentável.

13. Crise hídrica e o planejamento estatal: o caso do Estado de Minas Gerais. Apresentado por Giovani Clark e Débora Nogueira Esteves destacando, a partir da experiência mineira, o desperdício injustificável dos recursos hídricos e pugnando pelo uso racional dos mesmos que não pode ser realizado pela perspectiva simplista da privatização das empresas prestadoras de serviços de captação e distribuição de água.

14. Desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente em busca da sustentabilidade. Apresentado por Leonardo Lindroth de Paiva defendendo que a evolução legislativa ambiental e fomentadora da industrialização deve buscar ponto de equilíbrio e conscientização dos players de mercado (industriais e consumidores).

15. Desenvolvimento para quem? A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte e o impasse entre comunidades indígenas e os interesses governamentais e empresariais.

Apresentado por Cristiane Penning Pauli de Menezes que, em sua fala, impressiona ao relatar a possibilidade de, ainda, no Século XXI, se estar trocando missangas e espelhos com nossos índios para a implementação hidroelétrica. Há necessidade, pois, de acompanhamento das comunidades por parte do Estado e da Sociedade para fins de ser alcançado efetivo desenvolvimento sustentável, inclusive, para os índios.

16. Direito Penal Econômico: raízes históricas e o seu descompromisso com a ideia de sustentabilidade. Apresentado por Marina Esteves Nonino que, como tantos outros alunos de pós-graduação, pela primeira vez, veio ao CONPEDI, no qual a recebemos e incentivamos apostando na excelência que seus escritos alcançarão. Marina defende o Direito Penal que tenha como valor a sustentabilidade.

17. Disponibilidade e aspectos jurídicos da gestão da água doce no Brasil: um caminho para o alcance da Agenda 2030. Apresentado por Ester Dorcas Ferreira dos Anjos que vem da UNIVALI com toda a sua preocupação voltada para o terrível e próximo momento em que a água potável poderá terminar no Planeta se o Direito e a sociedade nacional e internacional não providenciarem mudanças efetivas no trato desse bem tão necessário.

18. Economia Verde: é possível uma sociedade mais igualitária e sustentável frente a atual escassez dos recursos naturais? Apresentado por Alessandra Vanessa Teixeira detectando, a partir de seus estudos em Passo Fundo, RS, a necessidade de efetividade nas políticas públicas voltadas para a Economia Verde quando as leis econômicas demonstram a exploração irracional dos escassos recursos ambientais.

Agradecemos a todos que se esforçaram para levar adiante essa simbiose entre Economia e Direito, entre Direito Econômico e Análise Econômica do Direito e, apaixonadamente, suscitamos a todos para que continuem em seus escritos econômico-jurídico-sustentáveis fortalecendo nossa área de pesquisa, lembrando, por último, que, ano que vem, comemora-se o centenário de nascimento de um dos nossos grandes expoentes do Direito Econômico Brasileiro; Prof. Washington Peluso Albino de Souza (in memorian), nascido em Ubá/MG, em 26 de fevereiro de 1917.

Um abraço a todos os conpedianos.

Brasília, DF, 09 de julho de 2016.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Sub-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC)

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Marcelino Meleu

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ)

A POLÍTICA DO CONTEÚDO LOCAL COMO MEIO DE SE TRANSFORMAR A ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA DO BRASIL

LOCAL CONTENT POLICY AS A MEANS TO TRANSFORM THE SOCIAL AND ECONOMIC ORDER OF BRAZIL

Flávio Pansieri [1]
Luis Alberto Hungaro [2]

Resumo

O artigo pretende abordar os principais aspectos relacionados à Política de Conteúdo Local, que é um dos critérios componentes da oferta nos leilões de blocos exploratórios de petróleo no Brasil. O objetivo principal do texto é o de identificar as principais razões que motivaram a aplicação da regra de conteúdo local nos leilões de petróleo, além de tratar acerca dos problemas relacionados ao seu cumprimento, pelas exploradoras atuantes neste setor, e, principalmente, se este critério constitui fator de transformação da ordem social e desenvolvimento econômico do país.

Palavras-chave: Conteúdo local, Petróleo, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to address the main issues of the Local Content Policy, which is one of the criteria in the supply of components auction exploration of oil blocks in Brazil. The main text objective is to identify the main reasons for the implementation of the local content rule in the oil auctions, besides treating about problems related to compliance, by exploiting active in this sector, and especially if this criterion is the transformation factor of social and economic order of the country.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Local content, Oil, Economic development

---

[1] Doutor em Direito (UFSC). Mestre em Direito (USP). Conselheiro Federal da OAB. Professor na PUCPR e Advogado.

[2] Mestrando em Direito do Estado (UFPR). Pós-Graduando em Direito Tributário (IBET). Integrante do grupo de estudos PROPOLIS/UFPR. Advogado.

1. Introdução

O artigo pretende abordar os principais aspectos relacionados às rodadas de licitações promovidas pela Agência Nacional de Petróleo, além de analisar principalmente um dos critérios de avaliação dos lances nos leilões de blocos exploratórios de petróleo: o conteúdo local. Isto porque a Política de Conteúdo Local, ao exigir que os *players* adquiram bens e serviços na indústria nacional, durante a execução do contrato de concessão, pode representar importante fator para que a exploração deste recurso natural reverta em desenvolvimento econômico e social para o país.

O debate relacionado à Política de Conteúdo Local, principalmente quando entendido como iniciativa do Poder Público em promover transformação à ordem social e econômica, implica em prévio cotejo entre o marco regulatório do setor de petróleo e gás natural do Brasil (Lei 9.478/1997) e os diferentes regimes de outorga do direito de exploração, bem como a identificação dos critérios que compõem a oferta que os licitantes podem formular.

Nesta esteira, a compreensão atinente ao papel que o Estado deve assumir para que a exigência de conteúdo local se transforme efetivamente em desenvolvimento econômico e social para o país, representa o objetivo central do texto, que se justifica pela grande importância que essa Política pode representar para o incentivo dos setores produtivos, valorização das fontes energéticas brasileiras e redução das desigualdades sociais e regionais.

O método do trabalho utilizado para a elaboração do texto consubstancia-se na análise dogmática do tema e no seu cotejo com os dados estatísticos fornecidos pelas entidades e instituições envolvidas com o setor de exploração de petróleo e gás natural, para o fim de identificar os principais problemas relacionados ao critério do conteúdo local e suscitar, ao final, possíveis soluções hábeis à concretização de suas finalidades inerentes.

2. AS FORMAS DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA REGULAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO NO BRASIL

2.1. A regulação do setor de Petróleo no Brasil e o tratamento constitucional sobre o tema

O artigo primeiro da Lei 9.478/1997 – Lei do Petróleo – indica alguns princípios norteadores do aproveitamento das fontes de energia no Brasil, dentre os quais importa dar destaque àqueles voltados para a preservação do interesse nacional (inciso I) e a promoção do desenvolvimento, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos

(inciso II), vez que possuem estreita relação com o objetivo de desenvolvimento nacional, previstos no art. 1º da Lei.

Com efeito, a instituição desta Política Energética Nacional e a correspondente preocupação com a exploração de recursos minerais de potencial energético têm relação umbilical com a oportunidade de progresso econômico e social do país. Isto porque o Brasil é dotado de grandes reservas de petróleo e gás natural, tornando-o a atividade de exploração de fontes energéticas um meio de se alcançar investimentos no mercado interno de bens e serviços relacionados a esta atividade.

No que toca especificamente ao petróleo e gás natural, nota-se que há o crescimento do consumo e certa dependência dos países quanto a esta matéria prima. Dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE e ANP demonstram essa demanda pelo petróleo, pois o consumo de combustíveis derivados deste recurso natural aumentou significativamente no Brasil durante o interregno dos anos 2000 e 2011, indicando o salto de consumo de gasolina, por exemplo e respectivamente, de 22 e 36 milhares de metros cúbicos anuais, demonstrando um crescimento anual de 4,6% neste período. (ANP, 2015). De outro lado, estudos da ANP demonstram que o território nacional possui 29 bacias sedimentares com interesse de pesquisa de hidrocarbonetos, no entanto apenas 4,2% do total de 7,5 milhões de km² estavam sob contratação para atividades de exploração e produção, "incluindo concessões da Rodada Zero, da partilha de produção e da cessão onerosa". (ANP, 2015).

Ou seja, na medida em que é verificável o constante e progressivo aumento da demanda pelos derivados do petróleo, também é facilmente perceptível o grande potencial petrolífero disponível pelo Brasil. Diante disso, algumas indagações relacionadas às rodadas de licitações e aos critérios de julgamento das ofertas de licitações serão adiante expostas, salientando-se, desde já, que o liame condutor de toda a análise a seguir realizada se relaciona com a ideia de desenvolvimento econômico e social possibilitado – em grande medida – pela Política de Conteúdo Local aplicada ao setor do petróleo e gás natural.

No que toca à Constituição Federal, o primeiro dispositivo que orienta o tema no Brasil é o 176 da Constituição Federal de 1988, o qual determina que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta do solo, de modo que, para efeito de exploração ou aproveitamento, pertencem à União, garantindo-se ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Em seu parágrafo 1º, verifica-se que a pesquisa e a lavra somente poderão ser efetuadas mediante autorização ou concessão outorgada pela União, o que demonstra,

portanto, que esta forma de delegação é eleita constitucionalmente como instrumento de outorgar a titularidade da exploração aos operadores particulares.

O marco regulatório infraconstitucional responsável por alterar radicalmente o modo como o petróleo era explorado sua promulgação – monopolisticamente, como anteriormente mencionada – foi a Lei n° 9.478/1997. Este diploma normativo, dentre outras medidas encetadas, criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que tem por função a proposição de políticas nacionais e medidas específicas na área energética, bem como a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que é autarquia especial com funções de regulação e fiscalização deste setor.

A referida Lei tem sua importância realçada em virtude da promoção da abertura do mercado brasileiro de exploração e produção de petróleo (E&P), atividade esta que pode ser dividida em três fases, quais sejam, a do (i) pré-monopólio, que ocorreu entre os anos de 1858 e 1953, período em que as concessões eram outorgadas pela Administração Pública Federal, não apresentando resultados de produção significativos. Após a década de 50, iniciou-se a fase de (ii) monopólio da PETROBRAS, que foi até 1997 e, por último, a da (iii) livre concorrência e abertura do mercado brasileiro promovido pela Lei do Petróleo. Assim se instaurou o modelo de concessão de áreas e, posteriormente, com a edição de outras leis, novas formas de E&P que serão tratadas no próximo tópico (COSTA; LOPES, 2010, p. 806).

2.2. As formas de exploração e produção (E&P) de petróleo no Brasil e suas principais características

Consoante acima indicado, a Lei 9478/1997 promoveu a abertura do mercado brasileiro de E&P de petróleo ao mundo, prevendo originalmente, em seu artigo 23, que o único meio para o exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural seria o contrato de concessão (*license*). Consoante indica Antonio Rufino da Costa e Fernando Dias Lopes, o modelo de exploração por meio da concessão é um dos mais utilizados pelos países produtores desta fonte energética, sendo os leilões internacionais os meios para que sejam ofertados ao mercado mundial a oportunidade de empresas deste ramo darem lances e arrematarem determinadas áreas para o desenvolvimento de E&P.

A característica predominante neste modelo tradicional era o de conceder o direito de exploração de grandes áreas e por longo período de tempo (60 anos, por exemplo), com o correspondente pagamento de baixos royalties ao Estado concedente. Por seu turno, a concessão em sua noção moderna configura-se pela redução das áreas e dos prazos do

contrato de exploração e produção, correspondendo à contraprestação em *royalties* mais altos (BINDEMANN, 1999, p. 09).

Esse modelo de outorga foi eleito pela Lei do Petróleo, prevendo-se no artigo 26 a obrigação, por sua conta e risco, de exploração pelo concessionário e, em caso de êxito e consequente produção de petróleo ou gás natural em determinada área, conferindo-lhe a propriedade desses bens, depois de extraídos, com os encargos relativos ao pagamento de tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes (*royalties*). (LIMA, 2015, p. 06).

A Lei 12.351/2010 acrescentou o regime de partilha de produção (*Production Sharing*) ao artigo 23 da Lei 9478/1997, o qual passou a permitir a exploração e produção de petróleo a partir da concessão ou sob o regime e partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica. A inclusão deste novo instrumento capaz de repassar a atividade de E&P de petróleo teve por motivação a necessidade de se permitir a atuação de petrolíferas estrangeiras e maior transferência de tecnologia para o ambiente nacional, tornando-se forma típica de Estados detentores de reservas e em desenvolvimento. Nesta nova forma de exploração admitida por Lei, pretende-se alcançar o maior controle sobre a produção, armazenamento e venda de petróleo, visando o desenvolvimento econômico do país e o estreitamento de relações internacionais.

O funcionamento do regime de partilha de produção ocorre da seguinte forma: uma empresa estatal (*National oil company*) oferta determinada área para que uma empresa petrolífera (*foreign oil company*) realize a exploração de determinado espaço sob a fiscalização de uma Comissão operacional. A produção, então, é partilhada entre a petrolífera, que passa a ser proprietária do petróleo e gás natural *in natura*, enquanto que a parcela relativa ao Estado pode ser paga inclusive em dinheiro (BINDEMANN, 1999, p. 01).

Assim, tem-se como principal característica a de que a propriedade do petróleo é do Estado, mas, ao mesmo tempo, faculta-se às operadoras gerenciem as instalações de produção em determinada área, assumindo-se, igualmente ao regime de concessão, todos os riscos, reservando-se parcela do chamado *profit oil* (excedente de óleo) (LIMA, 2015, p. 07).

Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Valente Serra salientam que este regime de partilha representa uma opção declarada pela ampliação da soberania nacional, haja vista que os recursos minerais continuam pertencendo à União Federal após sua extração, de modo que parte da produção cobrirá os próprios custos e outra parcela excedente repartido com o privado (GOBETTI; SERRA, 2011, p.19).

Salienta-se que esse novo regime de partilha de produção se dá unicamente para as áreas do pré-sal e áreas classificadas como estratégicas, quais sejam, aquelas que possuem, conforme o inciso V do artigo 2º desta Lei prevê, interesse para o desenvolvimento nacional, caracterizando-se pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo.

A contratação mediante o regime de partilha de produção ocorre quando a União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebra contrato com a PETROBRAS (dispensada licitação) ou determinado operador (através de leilão), sendo-lhe assegurada, no mínimo, 30% (trinta por cento) de participação em consócio com empresas, maximizando-se resultados econômicos na renda de E&P no setor de petróleo.

Consoante dados estatísticos da Revista Brasil Energia Petróleo, relativos às cifras de ativos de produção de petróleo e gás natural no Brasil, tem-se que em maio de 2010 o grupo estatal chinês Sinochem pagou cerca de US$3 bilhões à empresa Statoil pela participação de 40% no campo Peregrino, localizado na bacia de Campos, que na época ainda se encontrava em desenvolvimento. (BRASIL ENERGIA PETRÓLEO, 2015b, p.40).

Por último, há que se fazer menção à alteração da Lei do Petróleo, promovida pela Lei n° 12.276/2010, que autorizou a União Federal a ceder onerosamente a Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, "dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e dos hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I, do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.". Isto é, a partir do momento em que a cessão supramencionada se aperfeiçoar, a PETROBRAS terá a titularidade do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos produzidos neste âmbito, constituindo terceira forma de E&P de petróleo.

Diante do exposto, conclui-se neste ponto que são três as formas pelas quais o ordenamento jurídico brasileiro prevê para que o direito de exploração de petróleo e gás natural seja outorgado a operadores particulares: (i) concessão (precedida de licitação), (ii) regime de partilha de produção (quando se tratar de áreas do pré-sal e em áreas estratégicas) e a (iii) cessão onerosa a PETROBRAS (em áreas não concedidas localizadas no pré-sal). Visto isso, passa-se ao estudo das rodadas de licitações de blocos exploratórios e os requisitos que as empresas interessadas em E&P de petróleo no Brasil têm de cumprir para arrematarem determinada área.

3. AS RODADAS (LEILÕES) DE BLOCOS EXPLORATÓRIOS DE PETRÓLEO E CRITÉRIO DO CONTEÚDO LOCAL

A Lei do Petróleo constituiu marco regulatório infraconstitucional que mudou completamente o modo a E&P de petróleo no Brasil vinha sendo feita, conduzindo à abertura deste mercado ao resto do planeta (com o fim do monopólio estatal da PETROBRAS) e, por sua vez, criando-se a Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Em vista disso, o Estado passou a realizar rodadas de licitações (*Brazil rounds*) para o fim de leiloar blocos exploratórios de petróleo aos operadores que tivessem interesse em explorar determinada área. Este procedimento licitatório inicia-se com a inscrição das sociedades empresárias que tenham interesse em participar do certame e, após a sua aprovação, as mesmas poderão desde que aportem garantias de oferta no valor. O procedimento é o mesmo tanto para os leilões de concessão quanto para àqueles encetados na foram de regime de partilha de produção.

O critério do conteúdo local (que possui peso de 40%, sendo 15% referentes à fase de Exploração e 25% à etapa de desenvolvimento da Produção), foco deste texto, é apenas um dos fatores que compõem a oferta nos leilões de blocos exploratórios, juntamente com o bônus de assinatura (que é o montante ofertado para a obtenção da concessão do bloco objeto da oferta, possuindo peso de peso de 30%) e o programa exploratório mínimo, que também possui peso de 30% e corresponde ao quantitativo das atividades exploratórias a serem executadas pela empresa concessionária (medias em unidades de trabalho).

Adiante será tratado especificamente o critério do conteúdo local, que é o percentual de conteúdo local que as empresas se comprometem durante as fases de exploração e produção de petróleo e gás natural, correspondendo ao requisito de maior importância para o presente texto. Consoante informa a cartilha elaborada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Política de Conteúdo Local consiste na exigência de que uma empresa de um determinado setor produtivo realize a compra no mercado doméstico de parcela dos insumos ou de bens e serviços requeridos por seus investimentos, sendo uma forma de regulação que pressupõe, então, que a participação desejada não seria atingida por meio da própria dinâmica do mercado (CNI, 2012, p. 15).

Isto porque as empresas petrolíferas devem se comprometer com a aquisição de bens e serviços na indústria nacional, sendo estes percentuais, atualmente parametrizados em mínimos e máximos, de conteúdo local integrantes da oferta e efetivados nas fases de exploração e de desenvolvimento da produção. Ou seja, as ofertas das empresas que possuem interesse em arrematar determinada área para exploração de petróleo devem conter o referencial numérico mínimo de contratação de bens e serviços genuinamente fornecidos por

empresas brasileiras, critério este que apresenta manifesto objetivo de proteção do mercado interno e reforço dos setores produtivos instalados no Brasil.

A ideia é a de que os fornecedores locais de materiais e de mão de obra tenham preferência em face dos estrangeiros, desde que sejam oferecidas condições que possibilitem a competitividade ao preço, qualidade e prazo de entrega de bens e serviços necessitados pelos operadores ao longo de sua atividade exploratória.[1]

Desse modo, o Poder Público pretende incrementar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural, fomentando-se o desenvolvimento tecnológico e aperfeiçoamento técnico da mão de obra nacional, ao fito de que haja geração de emprego e de renda no país. Evidente é o ideário desenvolvimentista e nacionalista de tal medida, visando-se o fomento da indústria nacional e do mercado interno de bens e serviços.

O conceito de conteúdo local, conforme a Agência Nacional do Petróleo informa, está presente desde a primeira rodada de licitações ocorridas em 1999, comportando algumas alterações na medida em que as subsequentes rodadas ocorreram. Da primeira rodada de licitações até quarta é possível perceber que os percentuais eram livremente oferecidos pelas empresas concorrentes, não exigindo-se um valor mínimo para esse percentual, ainda que detentor do peso de 15% da oferta. Importante destacar, ainda, que até a segunda rodada não havia qualquer exigência de comprovação de seu cumprimento, o que foi alterado nas terceiras e quartas rodadas e feito a cumprido a partir da classificação dos gastos em nacionais e estrangeiros por meio de relatórios trimestrais.

A primeira alteração substancial na regra de conteúdo local ocorreu na quinta e sexta rodadas de licitações, as quais passaram a exigir níveis mínimos nas ofertas realizadas por todas as empresas interessadas no arremate de um bloco exploratório. Consoante a CNI informa, esses percentuais mínimos passaram a ser exigidos – e fixados em Edital – na Fase de Exploração e na Etapa de Desenvolvimento, variando de 30% a 50%, facultando-se, ainda, que os licitantes se comprometessem "com percentuais adicionais específicos para determinadas atividades indicadas no edital; esses percentuais eram considerados na determinação da oferta vencedora." (CNI, 2012, p. 17).

Por último, tem-se que da sétima rodada até a atual foram parametrizadas as ofertas em mínimas e máximas no que toca o conteúdo local. Os percentuais de conteúdo local

[1] A cláusula de Conteúdo Local: Disponível em: http://www.anp.gov.br/?pg=75648&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1447245961889. Acesso em: 11/11/2015.

mínimo que devem ser ofertados para cada um dos itens e subitens relacionados à exploração e desenvolvimento do petróleo, dispondo de uma tabela específica acostada no próprio Edital da rodada de licitações (que surgiu somente após a sétima rodada de licitações). O cálculo, ao final, é feito pela ponderação do "peso do referido item e subitem no investimento previsto para a respectiva atividade (exploração ou desenvolvimento da produção)." (ANP, 2015b).

De forma a exemplificar o que seria o conteúdo local, portanto, depreende-se do Anexo XIV do Edital da 13ª rodada de licitações que para águas profundas, isto é, com profundidade acima de quatrocentos metros, a exigência mínima de conteúdo local que as empresas devem apresentar em suas ofertas, para o item denominado "Perfuração+Completação", é o *quantum* de 45%. Na fase de desenvolvimento (posterior à exploração), para o item "Casco – Materiais", por exemplo, o percentual de conteúdo local mínimo exigido é o de 80%.

Com o intuito de esclarecimento das empresas participantes de leilões de blocos exploratórios quanto à verificação do cumprimento das exigências da cláusula de conteúdo local, a ANP criou um sistema de certificação específico que passou a viger a partir de 2007. Este sistema institui a metodologia para a certificação das petrolíferas quanto ao cumprimento do conteúdo local, bem como as regras para as entidades que queiram se tornar certificadoras.

A metodologia de medição do conteúdo local foi objeto de Cartilha elaborada pela própria ANP em 2007, a qual tem por objetivo a identificação da origem de fabricação de cada componente ou mão de obra que compõe cada equipamento ou serviço. Isto é, mantém-se o anterior conceito utilizado de Bem de Produção Nacional (as concessionárias deveriam declarar a origem fornecida pelo fornecedor do bem ou serviços caracterizados como locais), mas passa a computar em razão da soma do valor dos componentes importados de todos os bens que incorporam e a soma dos preços desses bens (CNI, 2012, p. 09).

Diante disso, tem-se que as rodadas de licitações instrumentalizaram a abertura do mercado brasileiro de E&P de petróleo ao mundo, de modo que, a partir de 1999, determinadas áreas foram objeto de leilões no regime de concessão ou de regime de partilha de produção. Os critérios de julgamento das ofertas realizadas pelos *players* interessados pela exploração de terminado bloco são três: bônus de assinatura (BA), programa exploratório mínimo (PEM) e os percentuais de conteúdo local (CL).

Conforme no próximo tópico será exposto, o compromisso das empresas exploradoras de petróleo e gás natural com conteúdos locais mínimos integra o ideário desenvolvimentista e nacionalista encetado pelo governo federal, sendo este critério em

específico capaz de promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil, fomentando-se a indústria nacional e do mercado interno.

4. A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL

Consoante o que foi tratando em relação ao conceito de conteúdo local, este tem como finalidade a de promoção da participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de E&P de petróleo e gás natural, fomentando-se o desenvolvimento tecnológico e aperfeiçoamento técnico da mão de obra nacional, ao fito de que haja geração de emprego e de renda no país.

O comprometimento com a contratação de bens e serviços na indústria nacional, em percentuais mínimos, é exigência, portanto, manifestamente protetora em relação ao mercado interno e incentivador dos setores produtivos, atendendo ao ideário desenvolvimentista e nacionalista de valorização dos recursos naturais do Brasil.

Destarte, necessário pontuar que este texto se aterá aos aspectos atinentes ao conteúdo local como política econômica, ressaltando seus objetivos, características e finalidades para que se promova o desenvolvimento econômico e social a partir da atividade de E&P do petróleo e gás natural.

Originalmente a política de conteúdo local foi definida a partir de três pressupostos básicos e principais, consoante ressalta o estudo promovido pela Federação das Indústrias do Estado da Bahia: a de (i) utilização do setor de petróleo como alavanca do crescimento econômico, de (ii) disponibilização de parque industrial teoricamente capaz de satisfazer tais exigências e (iii) que a exigência do conteúdo local deveria ter caráter transitório até que se atingisse um setor industrial local competitivo com o estrangeiro (FIEB, 2015, p. 16).

Além destes pressupostos básicos indicados, é possível entender como objetivos da Polícia de Conteúdo Local como os de natureza macroeconômica e de curto prazo, relacionados ao fortalecimento da demanda dirigida ao mercado doméstico e expansão do emprego e, de outro lado, uma faceta voltada ao crescimento de longo prazo, no qual se buscam tanto a maior diversificação do setor de manufatura quanto "o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento, ou ainda a construção de segmentos relevantes do ponto de vista da defesa nacional." (CNI, 2012, p.15).

Consoante já demonstrado anteriormente, a exigência de conteúdo local se torna importantíssima quando observados os investimentos que o setor de petróleo e gás natural receberá ao longo de uma década. Dados estatísticos do BNDS preveem o investimento, para

o horizonte 205-2018, no total de R$509 bilhões, o que representa a demanda relativa ao mercado doméstico, quando utilizado o percentual mínimo de 55% de conteúdo local para os blocos de água profunda, no valor de 279,95 bilhões de reais em três anos, representando um crescimento de 42,1% em relação à mensuração feita em 2010-2013. (MENDES; TEIXEIRA, 2015, p. 139). Diante da potencial fonte de recursos que este setor representa para o País como um todo, eis que a Política de Conteúdo Local e os correspondentes objetivos que a fundamentam ganham realce e esforços do Poder Público para que se consiga alcançar o pretendido desenvolvimento econômico e social do País.

Contudo, será que a mera exigência de conteúdo local será capaz de efetivamente transformar (e aplicar) tamanha vultuosidade recursos em investimentos na indústria nacional, gerando renda e empregos tais quais os objetivos anteriormente elencados para tal Política pretendem?

Não há que se responder objetivamente este questionamento no presente estudo, mas tão somente indicar os principais fatores que poderão auxiliar no sucesso da Política de Conteúdo Local no Brasil, tornando, dessa maneira, o setor produtivo brasileiro capaz de alicerçar os investimentos exigidos por este setor produtivo.

Para tanto, antes de se analisar o contexto brasileiro, verificar-se-á brevemente a experiência norueguesa quanto à aplicação de conteúdo local no setor de petróleo e gás natural, haja vista o sucesso que este modelo representa para o mundo quanto à reversão dos ganhos com a exploração desta fonte energética na economia.

4.1. **A experiência norueguesa**

As primeiras descobertas na plataforma continental da Noruega ocorreram em 1969 e, devido ao sucesso da exploração de concessões feitas a empresas estrangeiras, o governo norueguês decidiu pela exploração deste setor e à incorporação de "mecanismos explícitos de apoio ao desenvolvimento de uma indústria norueguesa de petróleo." (FIEB, 2012, p.25).

Em vista do valor que as reservas de petróleo representavam para a Noruega, o Rei decretou em 1972 a preferência pelos produtos e serviços locais, desde que competitivos em preço e qualidade com os estrangeiros para aplicação neste setor, sendo o dispositivo 54 deste Decreto dotado de vigência até 1994. De 1996 em diante instituiu-se o Fundo Soberano da Noruega, com vistas ao sustento da economia nacional em razão do correspondente declínio de suas reservas de petróleo, o qual conta hoje com mais de 828 bilhões de dólares (STONLEN, SOLSVIK, 2015).

Neste período, na medida em que o PIB per capita (US$ mil) apresentou um acréscimo significativo desde o início da exploração de petróleo, em 1970, houve correspondente e progressivo investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no decorrer da fase de produção. Conclui-se da experiência norueguesa que uma política forte de desenvolvimento industrial a partir das riquezas advindas do petróleo constituiu medida temporária e parte de uma iniciativa mais ampla que somou outras medidas, tais como: "desenvolvimento da base educacional; incentivos fiscais e investimentos em PD&I; ênfase no desenvolvimento competitivo da indústria para sua internacionalização.". (FIEB, 2012, p.28).

Desse modo, consoante Carlos Eduardo Ramos Xavier Junior afirma, a política de conteúdo local, a exemplo da experiência norueguesa, deve ser compreendida como parte de uma política industrial que garanta a competitividade da indústria nacional (preço e qualidade dos bens e serviços disponibilizados ao cumprimento do conteúdo local), apresentando alguns princípios que determinam efetividade ou não, quais sejam: Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), financiamento, tributação e recursos humanos. Não é suficiente que apenas se exija o cumprimento de percentual de conteúdo local mínimo sem que haja viabilidade de contratação de bens e serviços às empresas.

Para tanto, algumas diretrizes, aos moldes da experiência norueguesa acima observada, são essenciais para que a Política de Conteúdo Local no contexto brasileiro tenha resultados.

4.2. O contexto brasileiro e as alternativas para o conteúdo local

Dentro do contexto brasileiro, eis que o primeiro fator elementar para que o conteúdo local tenha progressivo resultado se relaciona com a política de P&D. De fato, desde a abertura do mercado brasileiro de E&P de petróleo é possível verificar a elaboração de correspondente política de Pesquisa e Desenvolvimento para o setor petrolífero, de modo que as concessionárias se comprometiam, na assinatura do contrato, com a destinação do valor de 1% do faturamento bruto do campo de investimentos qualificados como de P&D, "sendo o concessionário obrigado a enviar a ANP um relatório com os investimentos deste tipo que forma realizados no ano calendário, incluindo detalhes técnicos." (XAVIER JUNIOR, 2012, p. 24). Resta verificar se esta medida será suficiente para os crescentes investimentos que o setor pretende receber para os próximos 20 anos e após a descoberta do pré-sal.

No que toca a tributação, o Brasil instituiu o chamado REPETRO, que é o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à

Produção de Petróleo e Gás Natural. O principal incentivo realizado pelo REPETRO está no fato de que as empresas exploradoras de petróleo e gás natural possam importar, mediante a admissão temporária e suspensão do pagamento de tributo, insumos, máquinas e ferramentas como um todo que sejam destinados a: "i) garantir a operacionalidade dos bens importados constantes no quadro 1; ii) salvamento, prevenção de acidentes e combate a incêndios; e iii) proteção ao meio ambiente." (XAVIER JUNIOR, 2012, p. 25).

Em relação aos recursos humanos, nota-se que a Agência Nacional do Petróleo possui um Programa (PRH-ANP) próprio para este setor, com vistas à formação de pessoal especializado para o fim de atender a demanda da indústria do petróleo e gás natural. São aperfeiçoadas parcerias com instituições de ensino para que se desenvolvam o ensino e pesquisa destinados à indústria do petróleo e suprimento da demanda que venha surgir com o compromisso das empresas exploradoras de petróleo e gás natural com o conteúdo local mínimo. Ainda que haja o esforço do Estado em tornar viável e preparar a indústria nacional para que a Política de Conteúdo Local produza resultados, interessante trazer em tela algumas dificuldades que os operadores do setor elencam para o cumprimento deste critério, tornando-os receosos quanto ao investimento na exploração e produção de petróleo no Brasil.

A comunidade internacional não tem dúvida quanto a existência de recursos no pré-sal, todavia há grande dúvida no modo pelo qual os investidores serão recebidos e como o governo gerenciará o desenvolvimento *offshore* no Brasil (BRASIL ENERGIA PETRÓELO, 2014, p.18). A Confederação Nacional das Indústrias indica dois fatores que podem dificultar o cumprimento de conteúdo local no Brasil, quais sejam, (i) a baixa competitividade da oferta local de bens e serviços para atendimento de preço, qualidade e prazos da indústria petrolífera e (ii) a inexistência de capacidade produtiva para responder a demanda gerada pelo programa de investimento do setor, principalmente no que toca ao pré-sal (FIEB, 2012, p. 34).

Essa falta de competitividade da indústria nacional, quando observada a vultuosidade dos investimentos que o setor pretende receber, poderá provocar sobrecustos aos projetos de exploração de petróleo e gás natural, seja no que tange à cadeia de custos de insumos, impostos e escala produtiva, seja quanto ao exercício de poder de mercado, já que a política de conteúdo local implica em menor exposição de fornecedores locais (MARTÍNEZ PRIETO, 2014, p. 91).

Além disso, a citada falta de capacidade produtiva acarretará em atrasos nos cronogramas previstos para a exploração desta fonte energética, fator este que impacta negativamente na atratividade do setor em vista dos elevados investimentos demandados e demora no retorno dos mesmos. O atraso no cronograma, ainda, enseja a aplicação de severas

multas às empresas que descumprem o compromisso do conteúdo local, o que reforça a possibilidade de insucesso desta Política.

Como forma de exemplificar a dimensão dos atuais problemas pelo não cumprimento das exigências de conteúdo local nos contratos de exploração em vigor, concomitantemente as multas que estão para ser emitidas, as projeções apontam um montante total de R$2 bilhões, em relação aos R$320 milhões aplicados até outubro de 2015 (podendo-se estimar que no primeiro trimestre de 2016 gire em torno de R$350 milhões) (BRASIL ENERGIA PETRÓLEO, 2015., p. 27). Os mais pessimistas ainda apontam o valor de R$15 bilhões na fase de exploração.

Conclui-se, portanto, consoante Diana Martinez Prieto, que os sobrecustos pela compra de equipamentos e serviços nacionais, atrasos no cronograma dos projetos e as penalidades relativas aos possíveis descumprimentos quanto ao conteúdo local acarretam altos riscos para as operadoras interessadas neste setor e, consequentemente, fatores que podem retirar a capacidade desenvolvimentista atribuída à Política de Conteúdo Local (MARTÍNEZ PRIETO, 2014, p. 105). Ainda segundo a autora, no caso de "descumprimento da exigência de CL, sobrecustos e atrasos no projeto, existe 38,6% de probabilidade que o projeto gere um retorno menor ao investimento inicial e 47% de probabilidade que o VPL esperado seja menor a zero." (MARTÍNEZ PRIETO, 2014, p. 105).

Assim, é possível que se tenha um cenário de retração dos investimentos neste setor, haja vista a eventual falta de competitividade da indústria nacional em relação aos bens e serviços ofertados por fornecedores estrangeiros, bem como a possível inviabilidade das operadoras quanto ao cumprimento das metas pretendidas pelo Poder Público brasileiro, ensejando a aplicação de severas multas.

Com efeito, é necessário que o Poder Público brasileiro, aos moldes do caso bem sucedido da Noruega, empreenda um processo negociado de incentivos institucionais, regulatórios e fiscais em relação às empresas atuantes neste setor. Importante, também, que se elaborem políticas públicas orientadas ao fortalecimento dos setores empresariais intensivos em tecnologia, priorizando-se a implantação de infraestrutura suficiente para o suporte das metas de conteúdo local e previsão dos vultosos investimentos no setor de petróleo e gás natural (XAVIER JUNIOR, 2012, p. 31). Diante de todo o exposto, e em consonância com o que Diana Martinez Prieto pontuou em seu trabalho, elencam-se algumas estratégias para que o Estado brasileiro obtenha sucesso com a sua Política de Conteúdo Local.

4.3. Estratégias capazes de promover o sucesso da Política de Conteúdo Local no Brasil

Em primeiro lugar, será de grande valia que o governo brasileiro estabeleça um processo de negociação com as empresas exploradoras de petróleo e gás natural, discutindo-se planos de desenvolvimento de campos e fixando estratégias relacionadas ao desenvolvimento da operação tanto na fase de exploração quanto na de desenvolvimento e produção.

Desse modo, objetiva-se a elaboração de um plano de E&P que se adapte à estrutura de negócio das empresas fornecedoras de bens e serviços locais, elaborando-se uma lista de fornecedores de equipamentos com preço, qualidade e prazo competitivos. Neste sentido, a ABIMAQ ressalta que para além da discussão dos pontos relativos ao conteúdo local, importante é que se "estabeleça uma política industrial sólida, com ações efetivas que permitam ao fornecedor nacional vender seus equipamentos com competitividade no Brasil e no exterior." (BRASIL ENERGIA PETRÓLEO, 2015, p. 28).

Em segundo lugar, o sistema de penalização pelas metas não cumpridas de conteúdo local deve ser substituído pelo de incentivos, pois o modelo punitivo não se mostra adequado e não incentiva o crescimento da indústria nacional (BRASIL ENERGIA PETRÓLEO, 2015, p. 28). Isto é, a Agência Nacional do Petróleo "levará em consideração o desempenho das operadoras em matéria de desenvolvimento das empresas fornecedoras locais como um fator de recompensa na adjudicação de novos contratos às operadoras." (MARTÍNEZ PRIETO, 2014, p. 110), tal qual se faz no sistema norueguês. Um das alternativas quanto à aplicação das multas é da instituição do sistema *waiver*, o qual "permite a dispensa da obrigação de conteúdo nacional quando comprovado à ANP que não havia condição de atendimento em relação a preço, prazo e tecnologia.". (BRASIL ENERGIA PETRÓLEO, 2015, p. 30).

O terceiro ponto se refere aos ajustes fiscais e regulatórios deste setor, pois elementar é que os riscos e sobrecustos sejam minimizados a partir de maiores incentivos fiscais e garantia de maior segurança jurídica no setor. Em quarto – e penúltimo – lugar, sugere-se que o Poder Público brasileiro estabeleça políticas de permanência e melhoramento de institutos de pesquisas voltados a excelência tecnológica nos polos produtivos, fomentando-se programas de inovação que sejam liderados por *players* de E&P competitivos internacionalmente.

Por último, necessário é que políticas de incentivo à indústria parapetrolífera nacional sejam estabelecidas, a fim de apoiar a aquisição de equipamentos e serviços locais por mercados relevantes do cenário mundial. A priorização de incentivos destinados à contratação local de equipamentos e serviços é salutar para o crescimento do setor e sucesso do critério do conteúdo local como fator de desenvolvimento econômico.

Além destas cinco estratégias supramencionadas, importante destacar o PEDEFOR (Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás natural) e a criação das chamadas Unidades de Conteúdo Local – UCL, ferramenta que auxiliará as operadoras do setor ao para cumprimento do conteúdo local mínimo.

Há especulações no sentido de que o governo federal crie dois comitês para realizar a gestão do PEDEFOR, que será criado a partir de Decreto do executivo federal e alterará as regras da Política de Conteúdo Local em vigência no Brasil. As mudanças no critério se relacionam com a elaboração de um sistema de créditos em que as operadoras poderão compensar parte da exigência de conteúdo local. Assim, "se a operadora de petróleo viabilizar a instalação de novos estaleiros ou fomentar a exportação de componentes pelo Brasil, por exemplo, poderá ganhar créditos e fazer uma aquisição menor de conteúdo local em outros setores." (O GLOBO, 2015).

A Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ comenta que estes bônus de nacionalização serão concedidos às operadoras por meio da UCL, de modo que tais investimentos serão convertidos em UCLs, que serão equivalentes ao conteúdo local exigido nos contratos de E&P (GAUDARDE, 2015). A iniciativa pretende que as empresas não cumpridoras dos índices mínimos de nacionalização possam usar UCLs para compensar o que faltou e não evitar o recebimento de severas multas.

A revista BRASIL ENERGIA (P&G) possível Decreto do executivo federal, indicando cinco linhas de investimentos que são consideradas capazes de gerar unidades de conteúdo local:

> (...) fechar contratos de bens, serviços e sistemas que viabilizem a instalação de novos fornecedores no Brasil; investir direto na expansão da capacidade produtiva de fornecedores; promover a exportação, com a compra de bens e sistemas, com conteúdo local, para atendimento a demanda no exterior; investir no processo de inovação tecnológica de fornecedores; e adquirir lotes pioneiros desenvolvidos no Brasil – os dois últimos associados ao “conteúdo local tecnológico" (GAUDARDE, 2015).

Ainda que não esteja efetivamente elaborado esse novo sistema de UCL, tampouco o referido Decreto expedido, eis que essas alterações podem auxiliar o cumprimento do conteúdo local mínimo, evitando-se a aplicação de multas e os sobrecustos às operadoras do setor no Brasil. Trata-se de mudanças que reforçarão a atratividade deste mercado para as empresas de fora, garantindo os investimentos que atualmente se configuram apenas como expectativas.

Conclui-se que a Política de Conteúdo Local, aplicada ao setor de petróleo e gás natural no Brasil, representa uma importante via para se alcançar o desenvolvimento nacional, seja no âmbito econômico (com o fortalecimento do mercado de bens e serviços relacionados ao setor) ou na seara social, vez que a aplicação dos investimentos deste setor no mercado nacional tem por consequência a geração de empregos e maior bem estar social. A exigência de conteúdo local representa ferramenta de desenvolvimento econômico e social do país, tendo o seu sucesso condicionado à criação de uma Política Industrial estatal, que integre e promova as estratégias anteriormente indicadas, bem como a alterações das regras de conteúdo local e a viabilização de alternativas, como o sistema de UCL para o seu cumprimento.

4. CONCLUSÃO

A Política de Conteúdo Local tem por objetivo o incentivo da maior participação do setor produtivo brasileiro nos investimentos que o Brasil receberá no setor de petróleo e gás natural, o qual acontecerá pela exigência de que as operadoras adquiriam no mercado doméstico parte dos bens e serviços requeridos na atividade de exploração e desenvolvimento da produção deste bem.

A experiência norueguesa com o conteúdo local nos mostrou que esta política deve ser apenas parte de uma política industrial maior que garanta a competitividade da indústria nacional (preço e qualidade dos bens e serviços disponibilizados ao cumprimento do conteúdo local). Esta política industrial deve se voltar aos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), fornecimento políticas fiscais adequadas e alta capacitação técnica das pessoas que fornecerão serviços neste setor. Isto porque não é suficiente que se exija o cumprimento de percentual de conteúdo local mínimo desacompanhado de políticas que visem à viabilização desta contratação de bens e serviços na indústria nacional pelos operadores arrematantes.

Antes mesmo do mercado de petróleo e gás natural se expandir no Brasil, como é de esperar nos próximos 10 anos, percebe-se que os atuais operadores de E&P já relatam algumas dificuldades para o cumprimento da percentual de conteúdo local, o que pode futuramente, caso na seja objeto de atuação estatal específica, ameaçar os investimentos neste setor. Vale repisar que as dificuldades se relacionam com a (i) baixa competitividade da oferta local de bens e serviços para atendimento de preço, qualidade e prazos da indústria petrolífera, a (ii) inexistência de capacidade produtiva para responder a demanda gerada pelo

programa de investimento do setor, além do (iii) atual modelo de sanções previstos aos descumpridores do compromisso com o conteúdo local.

Os referidos obstáculos causam sobrecustos aos projetos de E&P de petróleo e gás natural, haja vista a possibilidade atrasos no cronograma e as penalidades relativas aos possíveis descumprimentos quanto ao conteúdo local, ocasionando-se, por sua vez, altos riscos para as operadoras interessadas neste setor e possibilidade de retirada da capacidade desenvolvimentista atribuída à Política de Conteúdo Local.

Diante disso, é necessário que se elaborem políticas públicas orientadas ao fortalecimento dos setores empresariais em tecnologia, priorizando-se a implantação de infraestrutura suficiente para o suporte das metas de conteúdo local e previsão dos vultosos investimentos no setor de petróleo e gás natural. Sugere-se, nesse sentido, que o governo estabeleça um processo de negociação com as operadoras deste setor, discutindo-se planos de desenvolvimento de campos e fixando estratégias de exploração para que se confira maior segurança jurídica no setor.

Além disso, sugere-se que seja substituído o sistema de sanções para o não cumprimento das metas de conteúdo local, a fim de que sejam concedidos, a inversa racionalidade, incentivos para as empresas que tenham efetivamente alcançado os percentuais para os quais tenham se comprometido na oportunidade da assinatura do contrato. Além disso, a realização de ajustes fiscais e regulatórios no setor e a aplicação de recursos em Pesquisa e Desenvolvimento, com a correspondente criação de institutos de pesquisas voltados a excelência tecnológica no setor é fator elementar para que os investimentos no setor cresçam progressivamente e se consiga desenvolver a indústria nacional. Imperioso é que, por fim, políticas de incentivo à indústria parapetrolífera nacional sejam estabelecidas, a fim de apoiar a aquisição de equipamentos e serviços locais por mercados relevantes do cenário mundial.

A Política de Conteúdo Local aplicada ao setor de petróleo e gás natural no Brasil representa uma importante via para se alcançar o desenvolvimento nacional, seja no âmbito econômico (com o fortalecimento do mercado de bens e serviços relacionados ao setor) ou na seara social, vez que a aplicação dos investimentos deste setor no mercado interno tem por consequência a geração de empregos e maior bem estar social.

Caso o Poder Público elabore uma Política Industrial que conceba o conteúdo local apenas como parte de um planejamento de maior amplitude, fornecendo-se subsídios para a viabilização do cumprimento do conteúdo local, eis que esse critério já estabelecido, a

exemplo da Noruega, representa importante ferramenta de desenvolvimento econômico e social do país.

Referências bibliográficas

ANP. **Edital da 13ª Rodada de Licitações de blocos exploratórios: outorga dos contratos de concessão para atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural.** 2015b. http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Edital_R13/edital_R13_BE_vfinal_Pos_RD_02102015.pdf

_____. **Edital de Licitação para outorga do contrato de partilha de produção: 1ª Licitação de Partilha de Produção.** 2013. http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/Edital_p1/Edital_autorizado_030913.pdf

_____. **Rodadas de Licitações.** Disponível em: http://www.anp.gov.br. Acesso em: 27/10/2015.

BINDEMANN, Kirsten. **Production-sharing Agreements: An Economic Analysis**. Oxford Institute for Energy Studies, October 1999. p. 09. Disponível em: http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/WPM25-ProductionSharingAgreementsAnEconomicAnalysis-KBindemann-1999.pdf. Acesso em: 10/11/2015.

BRASIL ENERGIA PETRÓLEO. Rio de Janeiro: Editora Brasil Energia, 2014. n° 410, Ano 33, janeiro.

_____. Rio de Janeiro: Editora Brasil Energia, 2015. n° 415, Ano 34, junho.

_____. Rio de Janeiro: Editora Brasil Energia, 2015b. n° 416, Ano 34, julho.

BRASIL, Eric Universo Rodrigues; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Assimetrias entre os competidores nos leilões da ANP.** *Econ. Apl.*, 2013, vol.17, n.3, pp. 215-241.

COSTA, Antonio Rufino da; LOPES, Fernando Dias. **Participação de Empresas Estrangeiras e Consórcios em Leilões de Blocos Exploratórios de Petróleo e Gás no Brasil.** RAC, Curitiba, v. 14, n.5, art. 2, PP. 798-817, set./out., 2010.

ESPíNOLA DE LEMOS, Luiz Antonio Maia; MATTOS, Gustavo Pequeno Peretti. O programa exploratório mínimo e a sexta rodada. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, VII, n. 18, ago 2004. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4514. Acesso em: 14/11/2015.

GAUDARDE, Gustavo. Comitês vão gerir conteúdo local**. Revista BRASIL ENERGIA.** Disponível em: http://www.camaras.org.br/site.aspx/Detalhe-Noticias-CSEN?codNoticia=8RxqX YdrCyU=. Acesso em: 30/11/2015

GOBETTI, Sérgio Wulff; SERRA, Rodrigo Valente. *Novo Marco Regulatório do Petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha.* In: **Tópicos Especiais de Finanças Públicas.** XVI Prêmio Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/financas/2tefpXVIPTN/Tema_4_2.pdf. Acesso em: 30/11/2015.

LIMA, Paulo César Ribeiro. *Análise da proposta de retorno do regime de concessão no pré-sal e em áreas estratégicas.* **Consultoria Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

MCAFEE, Preston; MCMILLAN, John. **Auctions and Bidding.** *Journal of Economic Literature*. Vol. XXV, june 1987, pp. 699-738. p. 704. Disponível em: http://ftp.cramton.umd.edu/econ415/mcafee-mcmillan-auctions-and-bidding-jel-1987.pdf. Acesso em: 15/11/2015.

MARTÍNEZ PRIETO, Diana Consuelo. **A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia, 2014. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graducao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_CL_Diana_Martinez-Prieto.pdf. Acesso em: 14/11/2015.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cassio Adriano Nunes. *Panorama Setorial 2015-2018: Petróleo e Gás.* **Panoramas Setoriais 2015-2018.** BNDES, biblioteca digital. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2842/7/Perspectivas%20do%20investimento%202015-2018%20e%20panoramas%20setoriais_atualizado_BD.pdf. Acesso em: 30/11/2015.

OLIVEIRA, Daniel Almeida de. **Pré-sal: o novo marco regulatório das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil**. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/1437979. Acesso em: 10/11/2015

ONIP. **Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil**. Rio de janeiro: BOOZ&CO., 2010. Disponível em: http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/estcomex.pdf Acesso em: 14 de novembro de 2015.

O GLOBO, **Nova Regra de Conteúdo Local pode ajudar Sete Brasil.** Artigo disponível em: http://oglobo.globo.com/economia/nova-regra-de-conteudo-local-pode-ajudar-sete-brasil-18006530. Acesso em: 30/11/2015

STOLEN, Henrik; SOLSVIK, Terje. Fundo soberano da Noruega pode vender US$ 6,6 bi em ações relacionadas a carvão**. INFOMONEY.** Disponível em: http://www.infomoney.com.br/mercados/acoes-e-indices/noticia/4266866/fundo-soberano-noruega-pode-vender-acoes-relacionadas-carvao. Acesso em: 15/11/2015.

XAVIER JUNIOR, Carlos Eduardo Ramos. **Política de Conteúdo Local no Setor Petrolífero:** o caso brasileiro e a experiência internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1775.pdf. Acesso em: 12/11/2015.