

Avanços e retrocessos na Política de Conteúdo Local brasileira

ADVANCES AND SETBACKS IN THE BRAZILIAN LOCAL CONTENT POLICY

Resumo:

As atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás no Brasil estão diretamente ligadas à história da Petrobras e se mesclam ao processo de desenvolvimento do País, tendo cumprido um papel fundamental para o seu desenvolvimento. Dentre as estratégias que permitiram tal resultado, encontra-se a adoção de Políticas de Conteúdo Local (PCL). Entretanto, tais políticas têm suscitado debates, que resultaram em mudanças recentes. O presente artigo objetiva apresentar os avanços e retrocessos das PCL, por meio de pesquisa bibliográfica e documental inédita, que aponta para a complexidade do setor e permite considerar que a convergência de interesses entre os agentes é difícil de ser atingida diante de benefícios diversos, e muitas vezes conflitantes, envolvidos na questão.

Palavras-chave: Políticas de Conteúdo Local, Petrobras, Desenvolvimento

Abstract:

The activities related to the oil and gas sector in Brazil are directly linked to the history of Petrobras, and connected to the development of the country, having played a key role in its development. The adoption of Local Content Policies (PCL) is among the strategies that allowed achieving such result. However, those policies have raised debates, which have resulted in recent changes. The present article aims to present the advances and setbacks of the PCL, by means of novel bibliographic and documentary research, which points to the complexity of the sector, and allows considering that the convergence of interests among the agents is difficult to be achieved in the face of diverse, and often conflicting, benefits involved in the issue.

Keywords: Local Content Policies, Petrobras, Development

Marlúcia Junger Lumbreras

Doutoranda e mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Candido Mendes. Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
marlucijunger@yahoo.com.br

Rua Aristides Figueiredo, 157 - Centro - Bom Jesus do Itabapoana (RJ) - Brasil

Rosélia Piquet

Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Titular da UFRJ. Pesquisadora 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Professora e Coordenadora do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes
ropiquet@terra.com.br

Alameda Paris, 7 - São Francisco - Niterói (RJ) - Brasil

Introdução

As atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás (P&G) no Brasil se mesclam ao processo de desenvolvimento do País, tendo superado diversos desafios, tais como a crise internacional do petróleo na década de 1970, que motivou investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e inovação que permitiram ao País explorar e produzir petróleo em águas cada vez mais profundas, sendo a indústria de produção de petróleo *offshore*, no Brasil, um arquétipo da criação e do desenvolvimento de uma rede de conhecimento centrada na Petrobras (IBP, 2017).

Ademais, o setor de P&G cumpriu um papel fundamental no desenvolvimento do País com o estabelecimento de uma infraestrutura na área de energia, a criação de uma cadeia produtiva que engloba a indústria de bens de capital e a prestação de serviços, responsáveis por importantes segmentos industriais quanto à geração de emprego e à manutenção da capacidade de crescimento econômico no longo prazo (ANP, 2015, p. 292).

Em conjunto, a indústria de petróleo apresenta grande potencial de atração de investimentos e, consequentemente, contribui para a economia do Brasil. Entretanto,

to, os primeiros anos do século XXI foram marcados por profundas oscilações dos preços do petróleo resultantes de questões técnicas, geológicas, geopolíticas e econômicas (Pinto Jr, 2015), o que aciona questionamentos relativos à possibilidade de o País ser afetado pela chamada "Maldição dos Recursos Naturais", expressão utilizada pela literatura econômica para demonstrar a relação negativa entre a fartura de recursos naturais, a taxa real de crescimento do PIB e o nível de desenvolvimento socioeconômico (Sachs e Warner, 1995).

Nessas circunstâncias, elaborar ou aditar uma legislação quanto à adoção de Conteúdo Local (CL) tornou-se uma estratégia política que visa conquistar maiores benefícios econômicos a partir da extração de recursos esgotáveis.

De modo geral, Políticas de Conteúdo Local (PCL) consistem na exigência de que uma empresa, ou um conjunto de empresas de um dado setor produtivo, realize no mercado doméstico uma parcela das compras de insumos e de bens e serviços requeridos por seus empreendimentos. Vale ressaltar que, direta ou indiretamente, todos os países adotam PCL.

O Conteúdo Local no Brasil

O histórico das atividades petrolíferas no Brasil se confunde com a história da Petrobras. Desde sua fundação, em

1953, então empresa estatal e monopolista, a Petrobras procurou atuar no sentido de desenvolver um consistente plano

de nacionalização não só de seu corpo técnico como também quanto à capacitação empresarial das empresas ligadas ao suprimento de bens e serviços, pois, naquele momento histórico, dependia quase que 100% da importação desses serviços e produtos. Graças à adoção dessa diretriz de estratégia empresarial e em função da implantação de um centro tecnológico próprio, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), que veio a se tornar um competente centro de pesquisa aplicada e de engenharia básica, passando a desenvolver projetos conceituais e de produção offshore, criou, no País, uma extensa rede local de fornecedores de bens e serviços.

No início dos anos 1990, contudo, uma nova etapa nas relações entre a petroleira brasileira e o parque fornecedor de bens e serviços tem início, quando a economia brasileira atravessa um período de redução nos investimentos em grandes projetos e de abertura ao mercado internacional.

O acirramento do debate relativo ao Conteúdo Local

A indústria de petróleo brasileira passou a sofrer as consequências advindas de mudanças ocorridas no cenário internacional, a partir do segundo semestre de 2014 – a expansão das fontes de energia renováveis, o aumento das pressões ambientais e o surgimento de novos *players* na indústria de P&G –, além de grave crise política e institucional ocorrida no País. Tais fatos compuseram um cenário de incerteza e volatilidade de preços (Colomer e Rodrigues, 2015) e acirraram o debate e as pressões para as mudanças nas regras da PCL.

Com o intuito de apresentar tal discussão, as autoras do presente artigo realizaram uma pesquisa bibliográfica e documental inédita, durante agosto de 2016 até junho de 2018, tendo sido consultados mais de uma centena de textos sobre as posições das principais instituições envolvidas no debate sobre PCL, tais como: Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP); Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP); Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); Tribunal de Contas da União (TCU); Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (Abespetro); Petrobras; Federação Única dos Petroleiros (FUP); entre outras.

Apesar de haver necessidade de revisão da PCL – pois apresentava distorções, o processo de aplicação era altamente burocrático, e de difícil aplicação, gerando custos de regulação para a ANP e custos administrativos para as empresas – contudo, cabe refletir sobre a direção das mudanças encaminhadas pelo atual governo, visto que apresenta-se sensível às promessas de investimento das petroleiras, que argumentam que as exigências de Conteúdo Local seriam um empecilho à atratividade às novas rodadas de licitação e à viabilidade do pré-sal em um cenário de preços baixos.

Por trás da discussão sobre Conteúdo Local, percebe-se a necessidade de revisão do ambiente de negócios brasileiro, um ambiente carente do estabelecimento de políticas de Estado, e não a de políticas de governo, que oscilam conforme os interesses/ideologias daqueles que assumem o poder e não se comprometem com o desenvolvimento da nação. Isso demonstra que, no Brasil, inexistente um projeto de desenvolvimento nacional

Com o fim do monopólio da Petrobras, em 1997, a Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), na qualidade de órgão regulador do setor, inclui como critério de julgamento para as fases de E&P uma pontuação proporcional ao nível de compromisso de conteúdo local dos projetos de investimento das empresas petrolíferas participantes dos leilões de blocos, uma vez que empresas multinacionais passam a participar dos mesmos. Entretanto, entre 1999 e 2002, esse compromisso com o conteúdo local é voluntário.

Desde 2003, contudo, os editais passaram a exigir percentuais mínimos de CL, além de manter o compromisso com aquisição local de bens e serviços como critério de julgamento das ofertas e a previsão de multas no caso de descumprimento dos compromissos. As exigências aumentaram a partir de 2005, e foram determinados percentuais mínimos e máximos de CL, além de previstos índices diferenciados para blocos situados em águas profundas, águas rasas e em terra.

e que a questão da energia e do petróleo do pré-sal estão incluídas na agenda neoconservadora, escolhendo a especialização regressiva, a oferta de *commodities* de baixo valor agregado e a exploração de recursos naturais (BRANDÃO, 2017).

Além disso, há contradições presentes no discurso daqueles que defendem a redução dos índices de CL. Por exemplo, um dos argumentos para a citada redução seria a tendência de mudança na matriz energética mundial e a necessidade de explorar o petróleo, para que a riqueza não se perca no poço. Entretanto, pelo interesse demonstrado pelas grandes petroleiras durante a 14ª Rodada do pós-sal, as 2ª e 3ª – ocorridas em 2017 – e a 4ª – realizada em 2018 – Rodadas do pré-sal, percebe-se que há ainda grande expectativa com relação ao uso do petróleo.

O TCU (2016) fez uma série de recomendações ao MME a serem seguidas antes da definição de novos índices de CL, indicando a necessidade de estudos técnicos assim como de consultas públicas. Antes que a ANP concluísse tais estudos e propostas de mudanças, o MME definiu novos índices. Se as regras vigentes até então se baseavam nas inferências da indústria nacional, atualmente, atendem aos interesses das petroleiras.

O CL tornou-se tão relevante no âmbito do setor de P&G brasileiro que a ANP está desenvolvendo estudos para a definição de um novo modelo de fiscalização do cumprimento dos requisitos de Conteúdo Local da fase de desenvolvimento da produção dos projetos de óleo e gás, e, em junho de 2018, transformou a antiga Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) em Superintendência de Conteúdo Local (SCL).

O IBP, sendo o porta-voz das multinacionais, tanto das prestadoras de serviços quanto das petroleiras, e contando agora com a participação da Petrobras, ganha enorme proeminência no debate. Torna-se, de fato, o grande articulador dessa política, ao lado da Abespetro.

A atuação da Petrobras merece um destaque especial. Fazendo tábula rasa da exitosa atuação da empresa durante mais de 60 anos, seus novos dirigentes pretendem mudar o curso de sua história. Apesar de o contexto atual não permitir que a empresa mantenha o padrão de investimentos realizados entre 2009 e 2014, a atual estratégia da empresa de cortar investi-

mentos e de dar prioridade ao seu Programa de Parcerias e Desinvestimentos vem provocando mudanças, que prometem ser mais abrangentes do que as ocorridas em períodos anteriores, e o mercado de petróleo no País começa a ganhar novos contornos. O grande diferencial agora é que pretende-se que a nova abertura ocorra do poço até o posto e não apenas limitada à área de E&P. Enquanto a estatal recua e reduz seu patrimônio, outras petroleiras vêm adquirindo ativos até então de sua exclusiva propriedade.

No atual cenário brasileiro, as instituições que representam a indústria fornecedora e os trabalhadores perderam sensivelmente visibilidade, em função das condições gerais da produção, que levaram a uma crescente fragmentação e excessiva especialização. Assim, o posicionamento da Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet), da FUP, e até mesmo do respeitado Clube de Engenharia, não repercutiu na mídia e pouco foram ouvidos pelos tomadores de decisão.

A seu turno, a empresa de capital nacional, desde os anos 1990, vem sendo alvo da difusão de um preconceito, que a projeta como símbolo do atraso e da ineficiência, que, somada à ausência de lideranças dotadas de prestígio e credibilidade para falar em nome do conjunto dos diferentes segmentos envolvidos, acentuou a perda de importância dessas instituições. Em consequência, os posicionamentos da mais importante federação do País, a Fiesp, quase não receberam destaque no noticiário especializado sobre o setor. Entretanto, a Instituição destaca, em seu texto "A Política de Conteúdo Local na Indústria de Petróleo e Gás Natural", que não há provas concretas de que os prazos e preços sejam comprometidos pela mesma. Ao contrário, o Brasil entregou nove plataformas dentro do prazo, enquanto 12 sondas importadas tiveram atraso médio de dois anos e ficaram 500% acima do orçamento. (Fiesp/ Decomtec, 2017).

Neste mesmo Relatório, é rebatida a queixa das operadoras de que as multas seriam bilionárias: levantamento do Decomtec/ Fiesp, com base em dados da ANP, indica que foram aplicadas 232 multas, entre 2011 e início de janeiro de 2017, perfazendo o valor total de R\$ 527 milhões, sendo recolhidos R\$ 365 milhões pelas operadoras, já que há desconto no momento do recolhimento – valores modestos diante das elevadas cifras do setor de P&G. (Fiesp/ Decomtec, 2017).

A Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval) vêm assumindo posições aguerridas em defesa dos interesses nacionais, uma vez que as empresas filiadas a essas associações são as mais prejudicadas nesse jogo de interesses em curso. Segundo Alber-

to Machado, diretor executivo de petróleo e gás da Abimaq, a suspensão de obras e contratos pela Petrobras nos últimos três anos deixou um rastro de inadimplência e equipamentos estocados em pátios de fábricas, que somam um total de R\$ 286 milhões, dos quais R\$ 198 milhões referem-se a equipamentos já entregues. Informa, ainda, que o setor de máquinas perdeu 88 mil empregos diretos, passando de 380 mil para 292 mil em abril de 2017 (ORDOÑEZ, 2017).

Os critérios de avaliação das propostas de prestação de serviços e ofertas de bens baseiam-se em qualidade, prazo e preço. De acordo com Sérgio Bacci (2018), vice-presidente executivo do Sinaval, a indústria brasileira oferta produtos de qualidade igual ou superior à mundial. Com relação ao prazo, ele alega que a China faz mais rápido, porque os pedidos encaminhados para lá não podem ser alterados a todo momento, como ocorre com aqueles que são desenvolvidos no Brasil, e que qualquer produto fabricado na China é mais barato; mas quando os preços são comparados com os da Noruega, o Brasil se torna competitivo. O vice-presidente alega falta de diálogo com o atual governo, e com a gestão da Petrobras, e pleiteia a necessidade de debater uma política nacional de Estado, envolvendo políticas industriais de longo prazo, que não fiquem à mercê das ideologias daqueles que ocupam os cargos eletivos (BACCI, 2018 apud SIQUEIRA; FRANCELLINO, 2018).

Pelo exposto, fica claro que o sistema produtivo de petróleo e gás envolve uma densa rede de fornecedores de bens e serviços de diferentes origens, características e modelos de organização. Um sistema complexo que envolve centros de pesquisa e de desenvolvimento de produtos, em colaboração contínua, o que permite considerar que a convergência de interesses entre os agentes é difícil de ser atingida diante de benefícios diversos, e muitas vezes conflitantes, envolvidos na questão. Contudo, há clara percepção de que os mecanismos antigos se esvaíram e que a PCL precisa ser revista. Tal complexidade faz com que a PCL tenha que ser diferenciada, uma vez que nenhum país é competitivo em todos os produtos e serviços que envolvem a cadeia produtiva do petróleo e gás.

Contudo, tal revisão deve ser realizada visando garantir que os benefícios advindos da exploração de P&G sejam reservados ao Brasil. Para tanto, é necessário preservar, e expandir os investimentos, não apenas na E&P, com vista à exportação de petróleo bruto, mas também em refino, e, principalmente, em P&D. Além disso, deve propiciar o desenvolvimento das empresas que atuam na cadeia produtiva de P&G, e que atendem também a outros segmentos industriais, pois assim o País poderá ser preservado da "maldição dos recursos naturais".

REFERÊNCIAS

- ANP/BRASIL. Petróleo e Estado. Rio de Janeiro: ANP, 2015.
- ANP. ANP cria Superintendência de Conteúdo Local. ANP, 08 de junho de 2018.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, abr. 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU N.º 3072-2016. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 30/11/2016.
- COLOMER, M. e RODRIGUES, N. (2015). Impactos macroeconômicos da crise na indústria de petróleo no Brasil. Boletim Infopetro. Ano 15, n.4, pp.49-53.
- FIESP. A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás natural. Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) - fevereiro de 2017.
- IBP. Agenda da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis 2017. Rio de Janeiro: IBP, 2017.
- MEDEIROS, G. Segmento de águas profundas mais relevante para Shell. Brasil Energia: Petróleo & Gás, Rio de Janeiro, 28 nov. 2017.
- ORDOÑEZ, R. Suspensão de obras no setor de petróleo deixa rastro de dívidas. O Globo, Economia. 05 jun. 2017.
- PINTO JR, H. Q. O novo contexto do mercado internacional do petróleo e seus impactos para o Brasil. Boletim Petróleo, Royalties e Região, dez. 2015. p. 5-8.
- ROCHA, A. Sem fôlego para crescer. O Globo. 29 jun. 2017.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper. No. W5398, 1995.
- SIQUEIRA, C.; FRANCELLINO, R. Entrevista a Sérgio Bacci, do Sinaval. Brasil Energia Petróleo & Gás. 13 abr. 2018.