DAVID AUTER TAVARES

CONTEÚDO LOCAL - PERSPECTIVAS DA SOBERANIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DO PRÉ-SAL

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Gilberto Bercovici

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

DAVID AUTER TAVARES

CONTEÚDO LOCAL - PERSPECTIVAS DA SOBERANIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DO PRÉ-SAL

Dissertação de Mestrado apresentado no Programa de Pós Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração de Direito Econômico e Financeiro, sob orientação do Professor Titular Gilberto Bercovici.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total e parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

TAVARES, David Auter
CONTEÚDO LOCAL - PERSPECTIVAS DA SOBERANIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DO PRÉ-SAL ; David Auter TAVARES ; orientador Gilberto Bercovici -- São Paulo, 2020.
185 f.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Conteúdo Local. 2. Política Industrial. 3. Petróleo e Gás Natural. 4. Desenvolvimento Econômico. 5. Pré-Sal. I. Bercovici, Gilberto , orient. II. Título.

Nome: TAVARES, David Auter

Título: Conteúdo Local - Perspectivas da Soberania e Desenvolvimento Econômico Brasileiro no Contexto do Pré-Sal

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora
Prof(a). Dr(a). _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a). _____
Instituição: _____
Julgamento: _____
Assinatura: _____

“A luta contra a dependência começa em geral pela reivindicação do controle das próprias fontes de recursos não renováveis.”

Celso Furtado

AGRADECIMENTOS

O processo de escrita é árduo e, na maioria das vezes, solitário. O processo de pesquisa é coletivo. É fundamental, portanto, relembrar o apoio que temos pelo caminho, sem o qual certamente nada possível.

Primeiramente gostaria de agradecer às instituições públicas de ensino que permitiram que eu me desenvolvesse pessoal e profissionalmente, e que produzisse esta pesquisa: a **Universidade de São Paulo**, a **Faculdade de Direito do Largo de São Francisco**, a **Casa do Estudante do Largo de São Francisco**, e o **Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa – COLUNI-UFV**. São as instituições públicas que, historicamente, mais contribuem ao desenvolvimento do país e que fazem do Brasil um dos maiores produtores de conhecimento e ciência do mundo. O descabido e desproporcional descrédito dessas instituições só se justifica para interesses escusos. Cabe a nós, estudantes, professores, funcionários e sociedade defendê-las diariamente.

Gostaria de agradecer ao professor e amigo Gilberto Bercovici, que aceitou a proposta ousada e me permitiu desenvolver essa pesquisa. Suas obras são minha inspiração para produzir pesquisa séria e de qualidade.

Ao meu avô, de quem herdo o nome, que dedicou toda sua vida para que as pessoas ao seu redor se desenvolvessem. Ele me ensinou o potencial da indústria para transformação da sociedade (e economia). Certamente se deve a ele a escolha do meu tema.

Gostaria de agradecer também aos meus pais, Fred e Fran, que com o suor da agricultura familiar me permitiram chegar até aqui. Meus irmãos, Murilo Auter Tavares, Pompéia Auter Tavares e Paulo Auter Tavares, que sempre estiveram comigo, independente da distância geográfica, são como outros pais para mim.

A minha formação, embora toda em instituições públicas, dependeu também do suporte econômico de pessoas iluminadas, determinadas com a educação de qualidade e com espírito de solidariedade. Serei eternamente grato a Bernardo Tavares, Heloísa Tavares, Maria Pompéia Tavares e à Ana Maria Tavares, que me permitiram estudar no COLUNI-UFV, a Gilmar Auter, Janete Fraccini, Leandro Toledo Sales de Siqueira e Silva, Guilherme Siqueira de Carvalho, Weber Capozzi, Ana Carolina Capozzi e Áurea Auter, que me acolheram em suas casas para que eu estudasse na FD-USP. Agradeço também o apoio e paciência dos meus chefes, que permitiram que eu dedicasse, muitas vezes, mais

atenção à pesquisa que ao trabalho: Luiz Guilherme da Cunha Mello e Alessandro Octaviani.

O processo de pesquisa e escrita deste trabalho contou com a ajuda e revisão de grandes estudiosos e amigos, a quem atribuo os melhores epifanias aqui registradas, mas eximo de culpa por quaisquer erros ou deslizes, estes são todos meus. Neste sentido agradeço imensamente a ajuda de Gabriela de Souza Gomes Martins, sua sabedoria e paciência comigo foram fundamentais para que o trabalho acontecesse. Agradeço também as revisões e conversas de Leandro Toledo Sales de Siqueira e Silva, João Otávio Bacchi Gutinieki, Pedro Yukimitsu Ribeiro Tokuzumi, Anna Beatriz Savioli, Thamíris Evaristo Molitor e Lucas Barrios.

E aos amigos de papo e de pinga que me proveram o suporte emocional de toda a caminhada, mas também fazem a vida valer à pena: Teresa Bosco Ferreira (Tetê), Paula de Sá Teixeira (Paulaaa), Addas Oliveira, Gregório Luís Dalle Vedove Nosaki (Greg), José Cássio Jaber, Diego de Assis Gonçalves (Didididiego), Lucas Damasceno Pereira (Damasceno), Adline Pozzebon (Dli), Cecilia Aureliano de Carvalho (Cissa), Pedro Yukimitsu Ribeiro Tokuzumi, Anna Beatriz Savioli e Thamíris Evaristo Molitor.

Por fim, não menos importante, gostaria de agradecer profundamente a revisão técnica e minuciosa, o companheirismo, a paciência e todo o amor de Thamíris Evaristo, que acompanhou todas as etapas desta pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação trata de política industrial conhecida como Conteúdo Local, ou Política de Conteúdo Local, que obriga empresas a comprarem bens e serviços produzidos no local ou país em que sua atividade é desenvolvida. A pesquisa buscou enquadrar o Conteúdo Local como espécie de Política Industrial, realizando uma breve revisão bibliográfica. Entre os elementos do Conteúdo Local destaca-se a necessidade da aprendizagem e da experiência na formação ou desenvolvimento de uma indústria, motivo pelo qual abordamos a teoria desenvolvida por Alice Amsden sobre a industrialização de países subdesenvolvidos. Após ser realizada a definição de Conteúdo Local, são listados casos internacionais, sendo descrita a conjuntura nacional e internacional em que a política que é aplicada. O caso do setor de Petróleo e Gás Natural é analisado em específico, para o qual descrevemos antes a atuação do BNDES e da Petrobrás, além da utilização de Conteúdo Local nas políticas de Compras Públicas. Analisamos então a aplicação do Conteúdo Local pela ANP a partir de 1997 até os dias atuais. A pesquisa tenta apontar que a política é uma importante ferramenta para industrialização, especialmente no contexto de país subdesenvolvido, e poderia ter se consolidado como importante motor de crescimento e desenvolvimento tecnológico no Brasil, que detém grande porção de recursos minerais, especialmente após a descoberta do Pré-Sal. Conclui-se que importantes resultados derivaram de sua aplicação, sendo que o ordenamento jurídico brasileiro autoriza e exige aplicação de políticas industriais nesse sentido. Por fim, o desmonte da política no setor de Petróleo e Gás Natural se deu de maneira precipitada.

Palavras Chave: Conteúdo Local, Política Industrial, Petróleo e Gás Natural, Desenvolvimento Econômico, Pré-Sal.

ABSTRACT

This dissertation investigates the industrial policy known as Local Content, or Local Content Policy, in which companies are required to contract local or national services and goods. The research sought to frame Local Content as a kind of Industrial Policy, conducting a brief bibliographic review. Among the elements of Local Content, manufacturing learning and experience stands out in the industrialization process, which is why we examine the theory developed by Alice Amsden about the industrialization of underdeveloped countries. After the definition of Local Content is set, international cases are listed and the national and international conjunctures in which the policy is applied is described. The case of the Brazilian Oil and Natural Gas sector is analyzed, for which we have previously discussed the activities of the Brazilian Development Bank (BNDES) and Petrobrás, as well the application of Local Content in Public Procurement policies. We then analyze the application of Local Content by the Brazilian National Agency for Petroleum, Natural Gas and Bio fuels (ANP) from 1997 to present. The research attempts to point out that the policy of Local Content is an important instrument to promote industrialization, especially in underdeveloped countries, and it could have consolidated itself as an important engine of growth and technological development in Brazil, because of the country's significant amount of hydrocarbons resources, especially after 'Pré-Sal' was discovered. The work concludes that important results were derived from the application of such policy, that the Brazilian legal system authorizes and requires the application of industrial policies in this sense, and that the dismantling of the Local Content policy in the Oil and Natural Gas sector occurred in a hasty manner.

Keywords: Local Content, Industrial Policy, Oil and Gas, Economic Development, Pré-Sal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **7**

1. POLÍTICA INDUSTRIAL **11**

1.1 Direito Econômico e Política Econômica **12**

1.2 Definição de Política Industrial **21**

1.3 Política Industrial e Transmissão do Conhecimento **36**

1.3.1 A importância da experiência para a indústria 46

1.3.2 As mazelas da caminhada do aprendizado 54

1.3.3 Estado Desenvolvimentista 57

2. CONTEÚDO LOCAL **63**

2.1 Conjuntura, Constituição e Conteúdo Local **65**

2.2 Referências Internacionais **75**

2.3 Conteúdo Local na Indústria do Petróleo e Gás Natural **87**

BNDES 87

Compras Públicas 104

Petrobrás 118

P&G no Brasil a partir da década de 90 135

2.4 Aplicação de penalidades pela Agência Nacional do Petróleo **157**

2.5 Órgão de Controle – Tribunal de Contas da União **160**

CONCLUSÃO **165**

BIBLIOGRAFIA **167**

INTRODUÇÃO

He dicho Escuela del Sur; ***porque en realidad nuestro norte es el Sur.***
No debe de haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte. Igualmente nuestra brújula: se inclina irremisiblemente siempre hacia el Sur, hacia nuestro polo. Los buques, cuando se van de aqui, bajan, no suben, como antes, para irse hacia el norte. Porque el norte ahora está abajo. Y levante, poniéndonos frente a nuestro Sur, esta a nuestra izquierda.
Esta rectificación era necesaria; por esto ahora sabemos dónde estamos.[1]

O Brasil é um país que se destaca em riquezas minerais. Neste sentido, suas reservas de Petróleo e Gás Natural, especialmente com a descoberta do Pré-Sal, colocam o Brasil entre os maiores países detentores de reservas. A riqueza em recursos minerais, porém, não necessariamente é convertida em riqueza nacional e melhoria da qualidade de vida da população. Para tanto, é necessário grande esforço de conversão das rendas da atividade extrativa para o setor produtivo.

Este trabalho buscará analisar o processo de desenvolvimento do setor produtivo através de uma política industrial denominada Conteúdo Local, ou Política de Conteúdo Local. Através dela, as empresas extratoras de recursos minerais são obrigadas a contratar bens e serviços nacionais, como forma de promoção da indústria local e de melhoria da captura dos recursos movimentados pela atividade extrativa. Esta política também é aplicada em outros setores e em outros formatos, como é o caso das Políticas de Compras Públicas, mas é na atividade extrativa que sua aplicação é mais comum, como forma de evitar a desindustrialização que pode ser causada por abundância de divisas e aproveitar de maneira mais sustentável o esgotamento desses recursos.

Com a aplicação ideal da política, empresas locais têm apoio para sua consolidação, bem como empresas estrangeiras são incentivadas a montar plantas em solo nacional, e a formação e desenvolvimento de um setor industrial local (em médio ou longo prazo)

[1] TORRES-GARCÍA, J. *La escuela del Sur*. Lección 20. In: Universalismo constructivo y la escuela del Sur. Washington: Museo de Arte de las Américas, 1996. Grifo nosso.

possibilita que a economia se mantenha estável, mesmo após o exaurimento dos recursos. Além disso, a diversificação do sistema produtivo num país sempre traz maiores condições de aproveitamento e incremento da renda.

A primeira parte do trabalho se dedica a definir brevemente o método utilizado para a pesquisa, o Direito Econômico, para então revisar o debate sobre política industrial. Primeiramente numa perspectiva histórica, e em seguida esquemática, tentamos posicionar o Conteúdo Local dentre as inúmeras possibilidades de políticas de desenvolvimento.

Entre os elementos do Conteúdo Local destaca-se a necessidade da aprendizagem e da experiência na formação ou desenvolvimento de uma indústria, motivo pelo qual, como forma de provocação, trouxemos a teoria desenvolvida por Alice Amsden a partir de sua pesquisa sobre industrialização de países subdesenvolvidos. O final do capítulo 1, portanto, se dedica a demonstrar como o desenvolvimento industrial de um país não se dá do dia para a noite, tampouco a transferência de tecnologias estrangeiras é feita de maneira simples: são inúmeras as dificuldades enfrentadas e a experiência é um elemento nada desprezível.

O capítulo 2 se dedica exclusivamente ao Conteúdo Local. Após apresentarmos sua definição, foi feito um panorama conjuntural de sua aplicação, especialmente em relação ao setor de Petróleo e Gás Natural. Neste trecho apontamos vários exemplos nacionais e internacionais de aplicação da política. Em seguida este trecho também apresentou o ordenamento jurídico em torno do Conteúdo Local, especialmente seu enquadramento constitucional no Brasil, onde tentamos demonstrar que a aplicação de política industrial é dever do Estado.

Partindo para a análise setorial, analisamos a atuação de duas importantes instituições, BNDES e Petrobrás, as quais foram responsáveis por inúmeras políticas industriais, dentre elas, o Conteúdo Local em suas exigências de contratos de financiamento e suas políticas de compras, respectivamente. Trouxemos ali inúmeras evidências de que os resultados das políticas dessas duas instituições foram significativos, talvez fundamentais para a existência das indústrias para-petroleira e de bens de produção no Brasil. Há, também, um breve item sobre Compras Públicas, visto que é um dos principais mecanismos de aplicação de políticas de Conteúdo Local.

No item seguinte tratamos especialmente do Conteúdo Local a partir da flexibilização do monopólio estatal sobre o petróleo, na década de 1990. A partir desse período a aplicação de Conteúdo Local passa a ser por meio de exigência contratual nos leilões de licitação para exploração de Petróleo e Gás Natural no território brasileiro,

organizados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP. Veremos então que a política começa tímida (Rodadas 0 a 4 de licitações), se fortalece e ganha reforço de outras políticas setoriais, como o PROMINP, para então, a partir da crise do setor e de dificuldades generalizadas da economia nacional, ser rapidamente desmontada. Destaque, neste ponto, ao fato de que índices acordados como critério para vencer licitações foram redefinidos, em movimento temerário à segurança jurídica dos procedimentos licitatórios.

No decorrer da análise sobre Conteúdo Local no setor de P&G, pós década de 90, descrevemos as principais pesquisas realizadas sobre o tema, além de documentos da ANP de acesso público (como os editais, estudos e pareceres elaborados ou encomendados pela Agência) e, por fim, as aplicações de penalidades por descumprimento das exigências de Conteúdo Local. Neste ponto, parece ter sido demonstrado que a atuação da ANP pouco foi além da aplicação de penalidades, embora sua competência seja também de fomentar o debate, aferir resultados e aprimorar a política como um todo. Veremos também que, ao contrário da fama que ganhou a política, as penalidades não foram desproporcionais, não foram abusivas, nem poderiam ter impedido a atividade empresarial das concessionárias. Por fim, analisamos também a atuação do Tribunal de Contas da União - TCU.

Longe de esgotar o tema, a pesquisa concluiu que a política é uma importante ferramenta para industrialização – tanto de forma geral, como especificamente no setor de P&G no Brasil – e, no contexto de país subdesenvolvido, poderia ter se consolidado como importante motor de crescimento e desenvolvimento tecnológico no Brasil, especialmente a partir do largo aumento da proporção de suas reservas com a descoberta do Pré-Sal. A conclusão também aponta que a política de Conteúdo Local foi desmontada de maneira precipitada, especialmente por haver resultados muito positivos de sua aplicação, que poderiam ser confirmados com mais pesquisa. O ordenamento jurídico brasileiro não só permite a aplicação de Conteúdo Local, como também determina como dever do Estado a aplicação de políticas industriais e de desenvolvimento.

Por fim, é importante ressalvar que em virtude da pandemia de 2020 todas as bibliotecas ficaram fechadas, justamente nos últimos meses da pesquisa. Desta maneira, muitas citações e referências foram retiradas do texto por impossibilidade de consultar as obras no momento de encerramento e revisão dessa dissertação. Mantivemos aquelas cuja citação e referência já haviam sido revistas 6 meses.

1. POLÍTICA INDUSTRIAL

Neste primeiro capítulo vamos analisar o conceito de Política Industrial, gênero do qual Conteúdo Local é espécie. Sua importância singular é marcada na história do desenvolvimento econômico, tanto dos países centrais como dos países periféricos do capitalismo, muito embora a literatura econômica e jurídica frequentemente deixem de explorar o assunto.

O intuito deste capítulo é relembrar a importância do tema, assim como os principais elementos que o rodeiam. Inicialmente vamos conceituar rapidamente o ramo e método de análise, o Direito Econômico, que nos fornece o principal ferramental para uma análise crítica de institutos jurídicos voltados para a economia.

Em seguida passaremos à revisão de alguns autores que voltaram seus esforços para definir e estudar políticas industriais. Temos a oportunidade então de apontar alguns dos principais dilemas do assunto, como a escolha dos autores de se posicionar por políticas com maior ou menor intervenção estatal. Uma dicotomia usualmente abordada para resumir o debate são as políticas industriais horizontais e verticais, sobre as quais apontamos alguns autores e suas posições para, em seguida, explicar porque este trabalho optou por não adotar essa classificação: a política econômica raramente oferece resultados concretos e duradouros com aplicação de políticas públicas isoladas.

Por fim, com o objetivo de voltar nossa análise às pesquisas modernas sobre o desenvolvimento de países periféricos, dedicamos um item a apresentar a contribuição de Alice Amsden que reuniu as mais modernas pesquisas econômicas para analisar as especificidades históricas do desenvolvimento industrial dos países atrasados. Através dessa pesquisa, pretendemos demonstrar na história econômica diferentes elementos da teoria sobre política industrial, de maneira a concluir o capítulo com aplicações práticas da teoria. A questão principal, porém, é substanciar uma premissa que entendemos fundamental para a compreensão do Conteúdo Local: a industrialização exige experiência para se desenvolver, exige *know-how*, exige tecnologia de produção, habilidades de elaboração e implantação de projetos. A política de Conteúdo Local é uma das poucas políticas industriais que, ao mesmo tempo, permite melhor aproveitamento de potenciais do país (sejam eles recursos minerais ou mercado interno) e ao mesmo tempo a transferência de aprendizagem.

1.1 Direito Econômico e Política Econômica

O Direito Econômico é o ramo do direito que analisa as relações entre Estado e agentes econômicos. É instrumento capaz de organizar análises da realidade econômica para elaboração de políticas públicas, e ao mesmo tempo acompanhamento de sua efetividade, escapando da abstração comum ao pesquisador do direito sobre sua suposta neutralidade. Assim, ele é o ferramental que viabiliza a compreensão e a materialização em institutos jurídicos dos fenômenos que ocorrem na realidade econômica.

O subdesenvolvimento é um fenômeno histórico enfrentado por países pobres, com economias periféricas em relação ao centro do capitalismo. O subdesenvolvimento gera problemas e características específicas, que se derivam de um quadro de relações de poder (econômico, político e cultural) que se retroalimenta. Para enfrentá-lo, diversas políticas foram elaboradas e executadas ao longo do século XX, com resultados e análises diversos.

Talvez a maior contribuição para a compreensão do fenômeno foi o trabalho de Celso Furtado e de outros economistas da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, que nos ensinaram que não se trata de um passo da mesma caminhada pelos quais os países ricos passaram[2]. No centro do sistema econômico internacional existem países com economia diversificada, com produtos de alto valor agregado, produzidos em uma estrutura industrial organizada e internacionalizada, enquanto os países que ocupam as posições marginais, com renda significativamente inferior aos países centrais, lidam com suas economias pautadas principalmente no setor primário (agricultura e extração de recursos minerais), com pequenos e desintegrados bolsões de modernização, em geral ligados ao exterior.

Entre os trabalhos que se destacaram ao longo do Século XX sobre as desvantagens enfrentadas pelos países desindustrializados está o que ficou consagrado como "deterioração dos termos de troca", de Raul Prebisch, autor também ligado à CEPAL, que aponta para a perda do poder de compra gradativo e contínua que economias baseadas em setores primários apresentam em relação aos países ricos, com variedade de bens

[2] FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* 5ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

manufaturados, em virtude da diferença dos valores agregados e dos ciclos de depreciação de *commodities* decorrentes de crises mundiais cíclicas[3].

Os trabalhos da CEPAL, especialmente a partir das décadas de 50 e 60, passam a centralizar as questões da distribuição de renda, reforma agrária e inclusão social, fundamentais para a transformação estrutural da sociedade. A política industrial mais utilizada na época, por exemplo, era a substituição de importações, que foi incapaz de fornecer desenvolvimento sustentável por manter padrões tecnológicos estrangeiros e não fornecer capacidade de concorrência no exterior.

Mundo afora as teses Cepalinas foram muito perseguidas, especialmente por autores ligados ao Banco Mundial, mas conseguiram consolidar no debate a necessidade de reforço para industrialização de países periféricos[4].

As teses de Prebisch e outros autores da CEPAL ajudaram a construir o que ficou conhecido como o estruturalismo latino-americano[5]. Essa corrente de pensamento se baseou nas experiências históricas para enfatizar que os desafios de países em desenvolvimento são diferentes, especialmente em decorrência de sua posição periférica em relação ao centro do capitalismo, e que o crescimento econômico envolve necessariamente a transformação da estrutura dos países[6].

Não basta o aquecimento das atividades de excelência se essas atividades não são sofisticadas. Conforme nos lembra Paulo Gala sobre o pensamento Cepalino, as atividades primárias apresentam menor possibilidade de divisão de trabalho, menor contingente de empregos qualificados e de desenvolvimento técnico, menos investimento em pesquisa e

---

[3] PREBISCH, Raúl. *El Desarrollo Econômico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas*. *In* Adolfo CURRIERI (org.), La Obra de Prebisch en la CEPAL, vol. 1, p. 16. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf>. Acesso em 03/07/2020. Gilberto Bercovici, aponta ainda que essa conclusões foram aferidas simultaneamente nas pesquisas de Hans Singer (*The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries*) – BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

[4] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. pp. 22-3.; "O crescente 'pragmatismo' no nível operacional (do Banco Mundial) coexistiu com uma certa ideologia contínua e implícita de pró-abertura. Isso se fazia em parte caricaturando-se e satirizando-se Prebisch e a Cepal" AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto:* Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. Trad. Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora Unesp, 2004. P. 297.

[5] Entre as políticas de sucesso da CEPAL, Bercovici ressalta o "desarrollo hacia adentro", que "se caracteriza pela política de 'industrialização por substituição de importações'. Esta política foi, até a década de 1950, um programa exitoso de transformações estruturais e diminuição das vulnerabilidades externas das economias latino-america nas que a promoveram." BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. P. 19.

[6] GALA, Paulo. *Complexidade econômica*: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2017, pp. 15-17 e 19-20.

desenvolvimento, menor produtividade, menor valor agregado dos produtos e, consequentemente, menores possibilidades de redução de pobreza.[7]

Outra contribuição que vale a pena destacar é a inversão da análise da economia política da escassez para o excedente.

A geração da riqueza através do trabalho humano foi primeiro demonstrada por Adam Smith, mas foi Karl Marx que demonstrou que a riqueza produzida pelos trabalhadores lhes era expropriada pelos detentores dos meios de produção, com o quinhão dedicado aos trabalhadores limitado à sua subsistência. Para Bercovici e Octaviani esta visão foi abandonada pelos economistas posteriores, que focaram sua leitura na formação da poupança através do esforço pessoal (entre outros motivos pelo potencial de gerar conflito); atualmente podemos observar que o discurso hegemônico entre economistas funda sua análise na escassez, definindo a economia como a ciência da manipulação dos fatores diante da escassez.[8] Autores como Furtado e Prebisch, entretanto, vão centralizar seus estudos na análise do processo econômico através do excedente[9].

Celso Furtado nos ensina que, como processo global, a superação do subdesenvolvimento tem que compreender a transformação do processo de apropriação do excedente. Isto porque a forma como a sociedade vai se apropriar do excedente define a divisão do trabalho e, por conseguinte, vai definir a forma de dominação entre os diferentes extratos sociais. Por outro lado, o papel primordial do melhor aproveitamento do excedente é que permite à sociedade investir em sua capacidade produtiva e aumentar sua riqueza como um todo; nos casos dos países periféricos, quebrando o ciclo de empobrecimento contínuo.

> Do lado da produção aparece a criação do excedente; do da distribuição, a apropriação desse excedente por um grupo minoritário; e do lado da acumulação, a possibilidade de incrementar a produtividade com a incorporação do excedente ao processo produtivo. Se observamos esse processo no tempo, vemos que a terceira fase reencontra a primeira; o

---

[7] GALA, Paulo. *Complexidade econômica*. Ob. cit.. pp. 19 a 20. Está obra também é um importante parâmetro para demonstração dessas teorias frente às novas tecnologias de processamento de dados em *big data*, a chamada "Complexidade econômica" é utilizada comprovar com valores mais precisos de exportação e importação e países, de forma a demonstrar a complexidade de seus setores industriais. Para mais informações sobre "Complexidade econômica", vide: HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A.; et al.. *The Atlas of Economic Complexity.* Puritan Press: New Hampshire, 2011. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/>. Acesso em: 01/02/2020.

[8] BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. "Direito e subdesenvolvimento". *In*: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de direito econômico. São Paulo: Singular, 2014, pp. 65-83.

[9] Segundo Furtado, na idéia de excedente é possível entender o processo social em seus diferentes aspectos, nas teorias da estratificação social e das estruturas de poder e acumulação. FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento*: Enfoque Histórico-Estrutural. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 50.

> incremento de produtividade, causado pela incorporação de novo capital, dá lugar à criação de um novo excedente, o qual, apropriado pelo grupo minoritário, se transformará em novo capital etc. Os pontos estratégicos desse processo são a possibilidade de incrementar a produtividade e a apropriação por grupos minoritários do fruto desse incremento.[10]

Para Prebisch, a apropriação do excedente, concentrada em estratos mais altos, ocasiona padrão de consumo voltado para os países centrais. A longo prazo – com a força de trabalho recebendo mínima parcela dos excedentes, excluída do sistema, e as camadas mais abastadas consumindo o excedente no exterior – a desigualdade social se agrava e inviabiliza a democracia[11].

Deve então, o Estado, realizar a maior homogeneização social através de seu poder transformador redistribuindo o excedente – redistribuição de renda mas, principalmente, conversão de maior parte do excedente em aumento da capacidade produtiva.

O sistema econômico internacional também reflete a apropriação do excedente na divisão internacional do trabalho[12]. Nos países periféricos isso ocorre em quatro situações típicas, em diferentes combinações:

> A apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro, como no caso do pacto colonial; a apropriação de uma parte do excedente por um segmento da classe local, geralmente vinculado ao setor primário-exportador, como os proprietários de terras; a apropriação de parte do excedente por grupos locais que o utilizam para ampliar a própria esfera de ação, como no caso da ascensão das burguesias periféricas, ligadas à industrialização, mas que não se transformam em instrumento de reconstrução das estruturas de dominação social da periferia; e a apropriação de parte do excedente pelo Estado, que varia historicamente de acordo com as estruturas sociais existentes, podendo desempenhar um papel de transformação social ou não. [13]

A história econômica brasileira adotou largamente a política desenvolvimentista ao longo do Século XX, em diferentes momentos com diferentes intensidades, numa linha heterogênea e contraditória. É, contudo, clara a posição central do Estado como agente de transformação. Segundo Bercovici, atuando como regulador, protetor de setores diante de

---

[10] FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* Ob. Cit.. pp. 111-112.

[11] PREBISCH, Raúl. *El Desarrollo Econômico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas*. Ob. Cit.

[12] Se a apropriação do excedente ocorre na divisão internacional do trabalho, cabe aos autores do *mainstream* justificarem e disfarçarem esse fenômeno, a fim de diminuir o potencial de conflito, o que é feito, segundo Bercovici e Octaviani, através da "[a] defesa da teoria das vantagens comparativas e do livre-comércio". BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. "Direito e subdesenvolvimento". Ob. Cit. P. 75.

[13] BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. "Direito e subdesenvolvimento". Ob. Cit. P. 76.

crises ou de oscilações, nacionalista em determinados setores, utilizando diversas vezes a cooperação com empresas multinacionais[14].

E é com esse Estado agente de transformação, central no processo de industrialização em diversos países do mundo, que se preocupa o Direito Econômico: "O novo direito econômico surge como conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica".[15]

O direito econômico, segundo Comparato, visa aperfeiçoar ou alterar as estruturas e superar o subdesenvolvimento através de seus instrumentos de planejamento e execução de políticas públicas. O Estado do século XX lança mão de instrumentos mais sofisticados para atuação, diferentemente do tradicional Estado Liberal, cuja função era descrita como restrita a manter o ambiente de equilíbrio e garantir a liberdade e segurança para os agentes privados da economia. O Estado Liberal era, inclusive, descrito num tom cientificista e, segundo alguns autores, até cínico.[16]

Segundo Comparato, o aumento da complexidade do Estado, e a crise do Direito, que não era capaz de analisar o Estado a partir de suas divisões clássicas, remontam à 1ª Guerra Mundial. As guerras, antes, eram atividades a que se dedicavam setores específicos da sociedade – as forças armadas e a liderança política do Estado – mas a partir de 1914 a mobilização estatal para o esforço de guerra passou a ser total. Toda a economia doméstica passa a ser mobilizada para a guerra e grandes fenômenos passam a ocorrer, como a corrida armamentista, gastos públicos para superação de crises de abastecimento, concentração de poder econômico em economias industrializadas. "Nada escapa ao absolutismo da guerra – economia, ciência, arte, e até mesmo a religião"[17].

Alguns dos autores que inauguram o pensamento sobre o Direito Econômico, segundo Bercovici, foram: Hedemann, que talvez tenha sido o primeiro a destacar a importância da nova disciplina; Gérard Farjat, que entendia o direito econômico como surgido da decadência da dicotomia público e privado, misturando diferentes ramos do

---

[14] BECOVICI, Gilberto. *O ainda indispensável direito econômico*. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República*: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

[15] COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 353, mar. 1965, p. 22.

[16] COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. Ob. cit. p. 22. Para exemplificar instrumentos de planejamento, cita os planos econômicos e instituições como a SUDENE, da época em que o texto fora escrito. Como instrumentos de execução Comparato cita as formas diretas – regulando emissão de moeda, o crédito, o sistema bancário, preços, companhias abertas, recursos minerais e etc. –, mediadas por empresas públicas ou em cooperação com agentes privados.

[17] COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. Ob. cit. p. 22.

direito; e Norbert Reich, que apontou sua dupla instrumentalidade, como instrumento de organização do processo econômico, mas também de transformação. No cenário brasileiro: Washington Peluso Albino de Souza, para quem era ramo do direito cujo objeto é a regulamentação da política econômica; Eros Grau, além de ramo, o direito econômico é método, que incorpora a realidade social e o conflito na análise jurídica; e por fim, o próprio Bercovici, para quem toda a transformação instrumentalizada pelo direito econômico deve ser vinculada aos objetivos sociais ou coletivos, e a garantia para que o Estado execute seu papel é a participação democrática e a luta popular.[18]

Paralelamente, ao longo do século XX se construía nos EUA o pensamento intitulado *Law and Development*, que se propunha a levar o pensamento moderno e racional das instituições americanas para os países não desenvolvidos. Movimento promulgado pelo interesse americano de não propagação do comunismo e outros movimentos coligados, como o populismo latino americano, desenvolveu-se em conjunto com a Aliança para o Progresso. Apresentou resultados desastrosos especialmente por ignorar condições intrínsecas ao subdesenvolvimento, como relatam autores do próprio movimento em textos de auto-crítica[19].

A primeira fase do *Law and Development* ocorreu entre as décadas de 50 a 70, e tinha caráter assistencial. A segunda fase, com liberalismo mais aberto ocorreu entre 80 e 90, com os programas jurídicos de instituições internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional[20]. O *Law and Development* não nos interessa tanto, para esta pesquisa, por dois motivos. Primeiro porque acredita que a política industrial não recebe grande atenção na pesquisa do direito por "falta de um referencial que seja capaz de aproximar as categorias reconhecidas pela teoria do direito das noções e experiências da

---

[18] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico e Política Econômica. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011. E BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição:* Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008. Vide também: SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras linhas de direito econômico. 3ª ed., São Paulo: LTr, 1994. GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. NUSDEO, Fabio. Da política econômica ao direito econômico. 1977. 150 f. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977. COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*.São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 353, mar. 1965, p. 22-26. BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico e Política Econômica. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011. BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição:* Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008. Os três últimos, segundo Octaviani, foram capazes de transformar o pensamento estruturalista latino-americano em pensamento jurídico: OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento:* Os desafios furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013.

[19] Essa análise é feita por Octaviani com base em textos e entrevistas de autores como David Trubek. OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento.* Ob. cit. pp. 61-63.

[20] OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento.* Ob. cit. pp. 61-63. Para a fase atual, vide, por exemplo: TRUBEK, David; SANTOS, Álvaro (Orgs). *The new Law and economic development – a critical appraisal.* EUA: Cambridge University Press, 2006.

política industrial"[21]. Além disso, reduzem o caráter ideológico da escolha de política econômica (neo-liberais ou desenvolvimentistas). Por exemplo, ao se apoiar em formulações neoschumpeterianas voltadas à inovação (devotadas à formação de ambientes de governança, correção de falhas de mercado, e o Estado centrado na coordenação de investimentos interdependentes), colocam as políticas desenvolvimentistas como contrapostas, como dotadas de maior carga de intervenção pública e voltadas a "persecução de resultados definidos *a priori*"[22].

O direito econômico, por outro lado, conforme define Bercovici, é instrumento de decidibilidade e interpretação para os operadores, expressando a influência de diferentes campos, disciplinas e sistemas, é a economia política da forma jurídica[23]. O direito econômico também é responsável por viabilizar a estruturação e execução da política econômica – instrumento pelo qual se materializam as decisões, democráticas ou não, de um determinado Estado em relação à economia:

> Na esfera jurídica, a necessária crítica da economia política deve ser empreendida por meio do direito econômico, compreendido como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma disciplina capaz de, simultaneamente, esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, sua sistematização para a decidibilidade por parte da doutrina e da atuação dos chamados "operadores do direito", sua capacidade de diálogo e de percepção de influências recíprocas em outros campos, disciplinas ou sistemas sociais e sua preocupação com quais as possibilidades abertas ou por se abrir de lutas sociais e as formas institucionais possíveis de serem adotadas por estes movimentos.[24]

Mesmo para autores neoclássicos, a centralidade do Estado para a economia se evidencia (especialmente através da garantia da propriedade privada e cumprimento de contratos, mas para outros autores em correção de falhas de mercado como assimetria informacional e infraestrutura)[25]. Essa análise, porém, ignora o processo histórico de formação do capitalismo e a história do desenvolvimento industrial dos países hoje centrais, que dependeram em grande medida da atuação direta dos Estados, desde os

---

[21] SHAPIRO, Mário Gomes, *Política Industrial, Direito e Desenvolvimento: Razões Econômicas, Experiências Institucionais e Racionalidades Regulatórias*, in Direito Econômico: Direito Econômico e Regulatório. GVLaw. Coordenador Mário Gomes Schapiro – São Paulo: Saraiva, 2010 (Série GV-law). P. 455 e 461.

[22] SHAPIRO, Mário Gomes, *Política Industrial, Direito e Desenvolvimento: Razões Econômicas, Experiências Institucionais e Racionalidades Regulatórias*. Ob. cit. P. 455 e 461.

[23] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico e Política Econômica. Ob. Cit. p. 565.

[24] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico e Política Econômica. Ob. Cit. p. 565.

[25] Vide, por exemplo, Douglas North, sobre o papel de garantia da propriedade privada e cumprimento de contratos. Sobre correção de falhas de mercado, veremos a seguir.

primórdios (centralização do poder no exército e da marinha, centralização da moeda e crédito, unificação da tributação, elementos que foram fundamentais no período do Mercantilismo). Segundo Bercovici, boa parte dos especialistas, todavia, assume "a perspectiva da tendência à convergência dos programas de política econômica, independentemente da matriz político-ideológica dos partidos políticos que governassem os seus países"[26], o que tira completamente o teor democrático – participação popular e de diferentes setores – das decisões estatais em matéria econômica.

Com essa concepção, desde a década de 1970 a política econômica tem sofrido tentativas de neutralização, especialmente através dos programas de ajuste fiscal e privatização de organismos internacionais, numa ideologia de suposta racionalidade neutra e objetiva que Leda Paulani define como "morte da política econômica". A própria definição moderna de política econômica em geral foca em elementos como ajuste fiscal e política monetária, numa simplificação de perspectiva neoliberal em que o Estado é um "mal necessário" dotado de técnicas para funções específicas, sendo é deixada de lado a atuação direta desse Estado na economia e a coordenação dos meios econômicos, ignorando-se a própria história da economia.

A revalorização da política econômica tem, portanto, fundamental importância para superação do subdesenvolvimento e, conforme nos ensina Bercovici, deve ser feita através de instrumentos dados pela própria Constituição de 1988 que, voltada à transformação das estruturas, tem em seu artigo 3º verdadeiro paradigma que explicita o dever do Estado de alterar a estrutura econômico-social. A Constituição dá, inclusive, orientações diretas à política econômica como, por exemplo, a busca do pleno emprego no inciso VII do artigo 170; nos incisos VII e VIII do artigo 21, artigos 164, 172 e 192, direções sobre política monetária; inciso III do artigo 3º, XI do artigo 21, e VII do artigo 170, busca da distribuição de renda.[27]

A Constituição de 1988 traz para dentro do seu texto o conflito, na linha das constituições econômicas[28] do século XX: "não há mais constituições monolíticas,

---

[26] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico e Política Econômica. Ob. Cit. p. 569.

[27] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p.43.

[28] Constituição econômica é o termo para definir as constituições que, a partir do século XX passaram a não mais representar apenas a força e determinação de uma classe dominante, ao contrário, incorporou o conflito e abriu espaço para disputa e participação de outros setores. Importante destacar que mesmo constituições liberais fazem uma opção muito clara nos rumos que a sociedade deverá pautar suas decisões econômicas. Para essa discussão, vide:

homogêneas, mas sínteses de conteúdos concorrentes dentro do quadro de um compromisso deliberadamente pluralista. A constituição é vista como um projeto que se expande para todas as relações sociais."[29] Em seu artigo 3º define os objetivos fundamentais da República, que deverão transformar a realidade atual:

> I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os direitos sociais e a melhoria das condições sociais e prestação de serviços públicos aparece em vários artigos, entre eles os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 21 incisos X, XI e XII, 175, 178, 194, 196, 199, 201, 203, 205. Nos artigos 170 a 192, é definida uma ordem econômica com limitações à liberdade econômica e repressão ao abuso, valorização do trabalho humano, livre iniciativa, exercício da função social da propriedade, defesa do consumidor e do meio ambiente, e, principalmente, atuação do Estado na economia. Os artigos 182 e 183, e 184 a 191 tratam de reformas e políticas agrárias e urbanas, o 192 (quase todo revogado) sobre um sistema financeiro estruturado para promover o desenvolvimento e servir aos interesses da coletividade. E principalmente, para nosso tema, os artigos 218 e 219 que definem o dever no Estado de promover o desenvolvimento científico e tecnológico, e a valorização e utilização do mercado interno, patrimônio nacional, para o desenvolvimento do país e busca da soberania tecnológica.

A Constituição de 1988 é, neste sentido, dirigente porque define uma agenda econômica e social explícita, dando suporte material e instrumentos para a política, de forma a legitimar os fins que prevê.[30] E como nos lembra Bercovici:

> [N]as atuais circunstâncias, cabe ainda mais ao Estado brasileiro, com os instrumentos constitucionais e jurídico econômicos de que dispõe, atuar no sentido de transformar as estruturas econômicas e sociais para superar o subdesenvolvimento. Este é o "desafio furtadiano", explicitado por Celso Furtado (...). A grande tarefa do Estado brasileiro é a superação do subdesenvolvimento, da sua condição periférica.[31]

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e Crítica). 9ª ed., São Paulo:Malheiros, 2004. BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Ob. cit.. RAMOS, André Tavares. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

[29] BECOVICI, Gilberto. *O ainda indispensável direito econômico*. Ob. cit. p. 23.

[30] Para uma completa revisão sobre constituição econômica e dirigente e análise do caso brasileiro, vide: BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento - uma leitura a partir da Constituição de 1988, Ob. Cit..

[31] BERCOVICI, Gilberto. *Política Econômica e Direito Econômico*. Ob. cit. p. 582.

Desta maneira, podemos observar que o Direito Econômico se encarrega de dar sustentação teórica e jurídica para a economia política, motivo pelo qual começamos por aí nossa análise. Ressaltamos, portanto, que a incorporação do conflito e a necessidade do reconhecimento da economia política como um espaço em disputa são não só fundamentais para a compreensão do direito, como também estão expressos em nosso ordenamento jurídico. Isso é fundamental para entendermos que a política econômica (em especial, para nossa análise, a política industrial), deve se submeter ao crivo democrático, à participação popular, conforme resumo Chang e Andreoni:

> [...] industrial policy may be the most prone to open conflicts, as it tends to be more explicitly selective than other policies; it inevitably chooses between sectors, technologies, or even individual firms in the same industry. Therefore, conflict management is more important for industrial policy than for other policies, and ultimately defines the political economy of industrialization. [32]

1.2 Definição de Política Industrial

Embora possa parecer que a necessidade de instituição de Política Industrial seja evidente ao que vimos até agora, seu conceito não é pacífico. Neste item vamos analisar os principais dilemas analisados e que dividem os autores, numa breve revisão bibliográfica. Inicialmente apresentaremos a classificação elaborada por Chang e Andreoni, que separa os autores em períodos cronológicos, e em seguida apresentaremos a divisão dicotômica elaborada por Suzigan e Villela para então apresentar a linha teórica adotada por este trabalho.

Uma classificação usualmente utilizada é dividir políticas industriais em i) horizontais, aquelas que perpassam diferentes setores de forma a melhorar as condições de competitividade e ambiente de negócios; e ii) verticais, aquelas que miram em setores industriais, tecnologias, produtos ou *clusters* diferentes[33]. Essa classificação, porém, não nos parece muito bem lidar com especificidades de determinados autores.

---

[32] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. *In*: Development And Change, 51. International Institute of Social Studies. Haia: Institute of Social Studies,2020, p. 336. Disponível em: < https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12570>. Acesso em: 01/02/2020.

[33] "The term 'industrial policy' has many meanings, not all of them specific to manufacturing. However, it is helpful to distinguish two distinct meanings. The first and narrower use of the term refers to government policy that aims to alter the structure of production in ways that enhance national welfare. Such policy typically focuses on manufacturing, but not exclusively so, and has often entailed some form of targeted

Chang e Andreoni vão dividir os autores que se debruçaram sobre política industrial em grupos consecutivos historicamente. Observam, antes disso, que a política industrial passou a ser mais utilizada a partir da 2ª Guerra Mundial, para a industrialização e desenvolvimento de países, que encontraram nesta política a chave para "reconstruir os fundamentos produtivos e sociais de suas economias". Apesar de desacreditada, especialmente durante a década de 1970, em função do surgimento do neoliberalismo, continuou sendo utilizada de forma velada, mas foi nos últimos anos que ganhou novo destaque (prático e teórico)[34]. Segundo eles, embora autores vanguardistas tenham abordado o subdesenvolvimento (e políticas nacionais para superá-lo), a história da política industrial se dá, majoritariamente, a partir de quatro fases distintas, conforme veremos.

A primeira fase, tratada como infanto-industrial, inicia-se a partir do surgimento do capitalismo. O principal nome apontado pelos autores é Alexander Hamilton, e sua teoria teria se baseado na percepção de que uma nação "precisa proteger suas indústrias jovens contra a concorrência de produtores estrangeiros superiores, da mesma maneira que protegemos nossos filhos antes de enviá-los para o mundo adulto"[35]. As recomendações eram no sentido de proteção tarifária, "descontos nas tarifas de insumos importados usados para exportação, proibição de exportação de matérias-primas essenciais e a imposição de padrões de produtos pelo governo"[36].

Com renúncia de arrecadação do Estado no curto prazo e proteção de produtores ineficientes (que podem ou não gerar mais renda no longo prazo), esta teoria, como veremos adiante, baseou boa parte das políticas da Grã Bretanha e Estados Unidos. Chang e Andreoni observam, todavia, que teria havido poucas discussões sobre os méritos dos instrumentos adotados pela política industrial e questões sistêmicas que abordaram o equilíbrio entre diferentes setores da economia e da manufatura.

---

policy, including subsidies or protection from competition. The second usage refers to horizontal policies (i.e. not sector specific) that afford an enabling environment for industry or for business more generally." OECD (2016), "New industrial policies", in OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-27-en>. Acesso em 23.03.2020.

[34] "Planning and industrial policy to reconstruct the productive and social foundations of their economies". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. In: Structural Change and Economic Dynamics, n. 48, 2018. p. 136-7.

[35] "Needs to protect its young industries against the competition from superior foreign producers, in the same way in which we protect our children before we send them into the adult world". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. In: Structural Change and Economic Dynamics, n. 48, 2018. Disponível em: < https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18303369>. Acesso em 18/08/2020.

[36] "Income in the short run by protecting inefficient producers that may or may not bring a higher income in the long run". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 137.

A segunda fase tratou das questões estruturais e intersetoriais, a partir do século XX, e volta-se principalmente ao "desenvolvimento de economias pós-coloniais da América Latina, Índia e Europa Oriental"[37]. Dentre os principais autores Chang e Andreoni citam "Celso Furtado, Arthur Lewis, Raul Prebisch, Han Singer, Paul Rosentein-Rodan, Prasanta Chandra Mahalanobis, Ragnar Nurkse, TiborScitovsky, Albert Hirschman, Simon Kuznets, MichalKalecki e Alexander Gerschenkron"[38].

As principais características, segundo Chang e Andreoni, são a ênfase à natureza dinâmica do setor manufatureiro e a influência de escolas clássicas e marxistas que marcaria a defesa de outros interesses nacionais como a distribuição de renda, melhora da qualidade de vida, diminuição da inflação e desenvolvimento econômico nacional. Outro aspecto marcante é a observação de que economias atrasadas tendem a depender de bens de capital importados, de modo que o crescimento econômico e tecnológico se mantém sujeito às alterações do câmbio. Nesta fase, teóricos justificavam a priorização da exportação em detrimento da importação, de modo a garantir "interdependência entre os diferentes ramos da indústria de transformação (...) e acelerar a industrialização"[39].

Os autores destacam que as críticas neoclássicas às ideias da segunda fase se baseiam na idéia de que o próprio mercado (sem nenhuma intervenção estatal) conseguiria diminuir gradativamente os problemas estruturais apontados pelos teóricos da segunda fase. Os autores neoclássicos defendem a maximização da capacidade de exportação através da vantagem comparativa, e não de políticas industriais. Além disso, as críticas se baseiam também nas falhas de governo – utilização das políticas industriais para a defesa de interesses de políticos e de apoiadores, e não dos interesses nacionais.

A terceira fase para Chang e Andreoni ocorre em economias avançadas (como EUA, França e Alemanha) e em economias menos desenvolvidas da Europa e do Leste Asiático (principalmente Coréia do Sul e Taiwan), entre as décadas de 1970 e 90.

> Uma coisa notável sobre a terceira fase foi que muitos participantes do debate estavam negando a própria existência daquilo que deveriam estar debatendo. (...) Posteriormente, quando se tornou

---

[37] "Developing post-colonial economies of Latin America, India, and Eastern Europe". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 137.

[38] ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 137.

[39] "the interdependence between different branches of manufacturing industry (…)and accelerate industrialization". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 138.

> difícil negar a existência de política industrial nesses países, as críticas se concentraram [em sua eficácia e suas lições práticas][40].

A terceira fase teria coberto parte das questões levantadas nas fases anteriores como "a lógica da indústria infantil vs. a teoria da vantagem comparativa; promoção de exportação vs. substituição de importações; falha do estado vs. falha do mercado"; mas trouxe problemas novos como "questões de concorrência e cooperação entre empresas domésticas"[41] (com foco na redução da "concorrência excessiva"); instituições que deveriam ser utilizadas para implementação, execução, intermediação e monitoramento da política industrial; investimentos no acúmulo de conhecimento, através da educação, da P&D, e da criação de pólos industriais e tecnológicos.[42]

Por fim, na quarta fase Chang e Andreoni vão inserir os autores que tratam das teorias que foram incorporados ao debate da política industrial a partir dos anos 2000.

- A "Externalidade da Informação" (abordagem neoclássica desenvolvida por Ricardo Hausmann e Dani Rodrik), nada mais seria que o "argumento da indústria infantil traduzido para a linguagem do fracasso do mercado neoclássico"[43]. Como a referida teoria defende que o Estado deveria investir e fornecer bens públicos apenas às empresas que entrarem em um novo setor (ainda não explorado), percebemos falhas nas externalidades intra-setoriais e intersetoriais. Estas falhas residem no fato de que em economias menos industrializadas "todas as empresas industriais (e não apenas 'pioneiras' setoriais) (...) podem ser consideradas 'pioneiras' por gerar externalidades de informação para o resto da economia"[44].
- A "Nova Economia Estrutural" (NSE) - e a "Identificação e Facilitação do Crescimento" (GIF), abordagens neoclássicas desenvolvidas por Justin Lin. A Nova Economia Estrutural "é uma versão mais branda e inconsistente do argumento da indústria infantil"[45], que estabelece critérios (como período no mercado e o limite de emulação) que devem ser levados em

---

[40]"One noticeable thing about the third phase of the debate was that many participants in the debate were denying the very existence of the thing they were supposed to be debating on. (…) Subsequently, when it became difficult to deny the existence of industrial policy in these countries, the criticisms focused". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 138.

[41]"issues of competition and cooperation among domestic firms". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 138.

[42]"Subsequently, when it became difficult to deny the existence of industrial policy in these countries, the criticisms focused". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 138.

[43]"argument translated into the language of Neoclassical market failure". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 139.

[44]"all industrial firms (and not just sectoral 'pioneers') (…) may be 'pioneers' that generate information externalities for the rest of the economy". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. pp. 139-140.

[45]"is a milder and inconsistent version of the infant industry argument". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. pp. 139..

consideração por economias atrasadas que desejam se desenvolver. Chang e Andreoni, no entanto, afirmam que muitas vezes economias atrasadas precisam desenvolver setores novos, não "encontrar combinações ideais para dados recursos e fatores de produção"[46], baseados na realidade econômica de outros países.

- Por fim, a teoria do "Espaço de Produto" (desenvolvida por Cesar Hidalgo e Ricardo Hausmann) determina uma nova abordagem da política industrial, que deverá mapear e contemplar os produtos exportados mais importantes no comércio internacional. Segundo Chang e Andreoni, a principal falha teórica consiste na classificação de produtos de "acordo com o caráter do produto final, e não das tecnologias utilizadas em suas produções. Isto pode levar a uma compreensão bastante enganosa das relações entre diferentes indústrias"[47].

A partir daí Chang e Andreoni se debruçam a expor sua teoria, segundo a qual as políticas industriais devem ser analisadas de maneira integrada e abrangente, para que possam ser também aplicadas de maneira integrada e coordenada.

Depois de expor a classificação elaborada por esses autores, baseada especialmente na ordem cronológica, vamos agora abordar a divisão proposta por autores brasileiros da UNICAMP.

Suzigan e Villela, em seu livro *Industrial Policy in Brazil*[48], dividem em dois grupos de autores: o primeiro grupo de autores se concentra em correção de falhas de mercado enquanto o segundo, numa visão mais geral, inclui medidas macroeconômicas e outras medidas que afetem a produção industrial como crescimento, produtividade, concorrência, além das medidas diretamente relacionadas à indústria. Vejamos em mais detalhes.

O primeiro grupo inclui, por exemplo, Chang, em seus textos anteriores, que propõe a limitação do conceito a medidas direcionadas a indústrias específicas, ou mesmo empresas específicas, com intuito de "to achive the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole"[49]. Outros autores vão dar mais ênfase à alocação de recursos entre indústrias ou setores ou na organização industrial de

---

[46]"finding optimal combinations for given resources and factors of production". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 140.

[47]"is according to the character of the final product, rather than in terms of the technologies used in their productions. This can lead to rather misleading understanding of the relationships between different industries". ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. pp. 140.

[48] SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Instituto de Economia da Universidade de Campinas - UNICAMP. Campinas: UNICAMP-IE, 1997.

[49] CHANG, Ha Joon. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin's Press, 1994, p. 60. Grifo nosso.

determinado setor. Itoh *et al*[50] dividem em quatro grupos as políticas industriais: i) proteção de indústrias nascentes ou alocação de recursos de indústrias decadentes para outros setores, ou seja, que afetem a estrutura industrial; ii) correção de assimetrias de informações ou defasagem tecnológica; iii) aquelas voltadas à concorrência; iv) direcionadas a solução de controvérsias políticas, como comércio exterior.

Nesse grupo encontra-se também Krugman, que centralizando ainda mais em falhas de mercado sugere que as políticas sejam direcionadas a externalidades econômicas tecnológicas ou financeiras, e que mirem em indústrias que possam gerar externalidades positivas. Em suas palavras: "an industry is a likely candidate for special attention - call it a 'strategic' industry - if it seems that the industry's success is largely a social construction that individual firms do not stand or fall on their own efforts, but depend on the mutually reinforcing effects of each other's success."[51]. Krugman dá muita atenção à formação de *clusters* regionais, tanto como objetivo das políticas quanto como evidências:

> "[evidences to support that view] will come from geographic clustering. And such geographical clusters will in fact help us to define what is an industry. Simply observing a cluster is not, however, enough: we must then ask why the industry is clustered, and make a judgement about whether the external economies, technological or market-size in nature, are sufficiently important to warrant government support."[52]

Esses autores não lidam com políticas macroeconômicas, distributivas, ambientais etc., embora possam, eventualmente, assumir que elas sejam freqüentemente associadas[53].

Sobre a base teórica, Suzigan e Vilella afirmam que este primeiro grupo de autores parte de algumas premissas do modelo clássico, como por exemplos a de que a intervenção econômica é recomendável quando o aproveitamento dos recursos seja feito de forma ineficiente, dadas determinadas restrições técnicas ou econômicas. A mudança da alocação pode gerar benefícios para toda a economia e deve ser feita sempre que o custo da intervenção seja inferior ao resultado possível.[54]

---

[50] ITOH, M.; KYONO, K.; OKUNO-FUGIWARA, M.; SUZUMURA, K. *Economic analysis of industrial policy.* San Diego, CA. Academic Press, 1991.

[51] KRUGMAN, P. *The current case for industrial policy*. *In*: SALVATORE, D. *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993, p. 176.

[52] KRUGMAN, P. *The current case for industrial policy*. Ob. cit. p. 176.

[53] Como por exemplo, ITOH, M.; KYONO, K.; OKUNO-FUGIWARA, M,; SUZUMURA, K. *Economic analysis of industrial policy.* Ob. Cit. p. 5.

[54] SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Ob. cit.. Nos arquétipos sugeridos por Dosi, a intervenção seria, para esses autores, devida em três cenários: a regulatory level (anti-trust laws, etc.); the correction of assumed 'distortions' of market mechanisms (e. g. unfair' competition from abroad, etc.); and the existence of 'market failures' (e. g. R&D support, etc.)." DOSI, G. *Institutions and markets in a dynamic world*. The Manchester School, v. 56, n. 2, p. 119-46, jun. 1988, p. 258.

Suzigan e Villela levantam a questão de se o excessivo número de falhas de mercado observadas quando se utiliza o modelo clássico não poderia nos levar a reconhecer a falha da escolha do modelo.[55] Veja-se o que pode ser considerado falhas de mercado:

- Falhas de mercado "tradicionais" – economia de escala; externalidades; bens públicos; fatores dinâmicos; incerteza; imobilidade de fatores de produção.
- Falhas de mercado adicionadas posteriormente – "marshallian externality effects" (efeitos de rede, informação imperfeita etc.); excesso de competição.
- Outros tipos – distribuição imperfeita de renda; questões relacionadas a políticas macroeconômicas.[56]

A própria política governamental está sujeita a falhas. Chang, ao descrever a literatura sobre falhas de governo afirma que o Estado pode falhar em seus objetivos uma vez que "may be able to collect and process all the information relevant for the correction of market failures only at costs that are greater then the benefits from such correction"[57]. Além disso ao criar rentistas pode causar mais custo à economia do que benefícios. Segundo ele, a resposta para esses argumentos seria: i) falhas de informação é uma condição própria da economia, não apenas do governo; e ii) rentistas são necessários "in order to achieve innovation and long-term investment, which are the causes of dynamic growth of economy"[58], a proteção à inovação é rentista por excelência.

---

[55] SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. Ob. Cit. p. 6. Sobre essa questão: "A crítica heterodoxa ao pensamento conservador, segundo a qual a concorrência perfeita e o equilíbrio geral representam uma quimera interpretativa, representa o substrato teórico desta tese. A própria existência de 'falhas de mercado' coloca em cheque o sistema de mercado estilizado pela economia neoclássica, pois demonstra que o equilíbrio não é observado na economia real. Tendo em vista a onipresença das 'falhas de mercado', Possas (1999) defende que elas não podem ser tratadas como falhas, uma vez que representam uma característica essencial da economia de mercado. Strachman (2006, p. 5) vai além ao afirmar que 'o termo 'falhas de mercado' deveria ser trocado por 'características do mercado', o que não deve ser visto como um preciosismo semântico, mas sim uma transformação radical no modo como se percebem os mercados e seu funcionamento'. Portanto, a partir do momento que se assume a existência de falhas, o pressuposto de que a "mão invisível" do mercado regula a economia perde seu valor descritivo e passa, na melhor das hipóteses, a ter um valor estritamente normativo, de desejo inalcançável (Erber e Cassiolato, 1997)." SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. Tese de Doutorado. UNICAMP. CAMPINAS – SÃO PAULO. 2009. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287515/1/Silva_CassioGarciaRibeiroSoaresda_D.pdf> Acesso em 24.06.2020. P. 13.

[56] Classificação adotada por KAGAMI, M. *The role of industrial policy: Japan's experience*. Revista de Economia Política, v.15, n.1, p. 119-33. jan./mar. 1995, p. 119.

[57] CHANG, Ha Joon. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 25.

[58] CHANG, Ha Joon. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p. 44.

Cabe lembrar que o conceito de rentista aqui está relacionado aos beneficiários de medidas de proteção industrial, que auferem renda extra. Para nosso objeto, mais nos interessará o rentismo relacionado a recursos minerais e o Estado Rentista:

> O ganho rentista ('rentier income') pode ser definido como a diferença entre o valor de mercado do recurso natural e os custos de sua exploração. A renda natural pode ser definida como um 'presente' da natureza, contrapondo-se à renda industrial, na qual lucros e salários estão vinculados ao trabalho humano. No caso das atividades extrativas, como petróleo e mineração, a geração do ganho rentista é um processo finito, com a sua extração limitada e dependente de níveis históricos, que limitam a futura extração. O ganho rentista da extração é um processo histórico, de curta duração, mas que pode comprometer a geração, de longo prazo, de outras formas de renda[...]A concepção de 'Estado rentista' ('rentier state') foi elaborada a partir da década de 1970 para explicar o papel dos Estados produtores de petróleo e a sua repentina riqueza, especialmente, mas não exclusivamente, no Oriente Médio. Uma 'economia rentista' é uma economia em que as situações rentistas predominam, variando de Estado para Estado. Além disto, seguindo a definição clássica de Mahdavy, um 'Estado rentista' é um Estado que recebe regularmente quantias substanciais de rendas externas, que consistem na base da sua economia. [...] No 'Estado rentista', apenas uma pequena parcela da sociedade está envolvida na geração de renda/riqueza.[...] O ganho é um fato isolado, não fruto de um processo longo, sistemático e organizado no circuito da produção. [59]

Feitas essas considerações sobre o primeiro grupo de autores, sigamos então para o segundo grupo de autores, segundo a classificação de Suzigan e Villela.

O segundo grupo de autores inclui Chalmers Johnson, para quem política industrial significa aplicação e coordenação de medidas governamentais para levantar a produtividade e competitividade da economia como um todo ou de determinado setor ou setores industriais, com um conjunto de objetivos bem definidos e um planejamento estratégico de política pública. Johnson debate em seu livro os limites dos mecanismos de intervenção e aponta que a política industrial é a evolução da noção clássica de vantagem comparativa: "with such elements as human creative power, foresight, a highly educated work force, organizational talent, the ability to choose, and the ability to adapt. Moreover, these attributes are not conceived of as natural endowments but as qualities achieved through public policies such as education, organized research, and investment in social overhead capital"[60].

---

[59] BERCOVICI, Direito do Petróleo e dos Recursos Minerais. Ob. cit. P. 27-30.

[60] JOHNSON, Chalmers. *Introduction*: the idea of industrial policy. *In* JOHNSON, Chalmers ed. *The industrial policy debate*. San Francisco, CA.: ICS Press 1984, p. 8.

Johnson aponta que num nível macro, política industrial envolve, por exemplo, incentivo à poupança privada, investimentos públicos, pesquisa e desenvolvimento, controle regulamentar de qualidade, manutenção da concorrência, melhorias no mercado de trabalho; enquanto no nível micro, identificar tecnologias que serão necessárias em 20, 30 anos e facilitar seu desenvolvimento, e em relação às tecnologias que estão por ser consideradas obsoletas facilitar transição ou dar assistência em caso de necessidade (especialmente problemas sociais causado por demissão em massa ou desemprego estrutural).

> Macro-and micro-industrial policies are both important, but the micro aspect – so-called 'industrial targeting' – has often been stressed to the exclusion of the first, even though targeting cannot succeed without favorable macro conditions and is best evaluated as a matter of batting averages, not in tearms of absolute successes or failures[61].

Corden, em seu livro Relações entre Macroeconomia e Políticas Industriais, tem uma leitura próxima a Johnson sugerindo ainda que o foco do governo deve ser construir uma infra-estrutura adequada, controle da concorrência especialmente restringindo monopólios e cartéis, manutenção de um sistema educacional que forneça mão de obra qualificada para a indústria, assumir papel de guia prospectivo (seja por subsídio ou por obrigação), estabilidade econômica e simplificação do sistema tributário, acesso à capitação (mercado de capitais). As políticas industriais deveriam ser, portanto, direcionadas a mudar os rumos da economia quando grandes mudanças estejam a caminho, enquanto encoraja mudanças fundamentais e ajustes necessários. Sugere, porém, "steady movement toward zero sectional protection whether direct or indirect"[62].

Ainda nesse sentido estão Adams e Bollino, que conceituam política industrial de maneira ampla: pode incluir políticas direcionadas a indústrias específicas, ou medidas contributivas ao aumento da competitividade e do crescimento econômico. Entre estas, por exemplo, investimento em infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento, incentivos fiscais, reduções ou aumentos de impostos de exportação e importação.[63]

De forma simplificada, Suzigan e Villela argumentam que esses autores se baseiam em premissas neoschumpeterianas/evolucionistas sugerindo que política industrial seja

---

[61] JOHNSON, Chalmers. *Introduction*: the idea of industrial policy. Ob. cit. p. 9.
[62] CORDEN, W. *Relationships between macroeconomic and industrial policie.* The World Economy, v. 3, n. 2, p. 167-84, sept. 1980, pp. 182-3.
[63] ADAMS, F.G.; BOLLINO, A. *Meaning od Industrial Policy*. In: ADAMS, F.G.; KLEIN, L.R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983, p. 14.

considerada e aplicada de maneira mais abrangente, procurando criar um ambiente de competitividade, criando instituições que reduzam as externalidades negativas e favoreçam a competitividade. Essa linha rejeita a premissa de racionalidade e comportamento de maximização do aproveitamento dos recursos, dando mais destaque ao ambiente competitivo com constante pressão sobre os agentes para gerar inovação – mesmo que venha a gerar estruturas oligopolísticas. "Competition is the basic process, the market is the locus of competition and the vehicle of techno-economic changes, and the firm is the main agent."[64]

Eles ainda afirmam que haveria, de certa maneira, uma visão instrumentalista do mercado, em que ele seria visto apenas sob o ponto de vista da eficácia, buscando objetivos definidos exogenamente como, por exemplo, o crescimento da renda, poder nacional e a modernização tecnológica.[65]

A divisão em dois grupos permite que entendamos a divergência geral sobre os grupos de autores que debatem política industrial. Ela não é, como advertem Suzigan e Villela, estanque. Chang, por exemplo, admite que em vários aspectos o Estado pode resolver problemas de coordenação a menores custos que o mercado, como é o caso de instituição de direitos de propriedade intelectual, estabilização econômica, coordenação de investimentos complementar. Embora pareça contraditório, o ponto central é que Chang se assemelha aos neoschumpeterianos quando fala sobre promoção tecnológica:

> When we take the issue of technical change into account, industrial policy also emerges as a superior way to promote it. Industrial policy does not kill off the profit motive – which is the most important, if not the only, driving force behind technical progress – as central planning would, and, through the socialisation of risk, it can promote changes that are additional to what the market can produce on its own[66].

Este é, inclusive, o autor com o qual concordam Suzigan e Vilella, de quem tomamos a liberdade de reproduzir o quadro esquemático abaixo com algumas alterações. Ele será especialmente importante para demonstrar a abordagem adotada ao longo do trabalho para análise da política industrial escolhida.

---

[64] SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Ob. cit. p. 23.

[65] SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Ob. cit. p. 23. Para mais informações sobre o assunto, vide: DOSI, G. *Institutions and markets in a dynamic world*. Ob. Cit. pp. 119-46.

[66] CHANG, Ha Joon. *The political economy of industrial policy*. Ob. cit. p.. 89.

A política industrial ocupa o centro do esquema, seu delineamento institucional (forma jurídica, metodologia de aplicação e aferimento) e a sua forma de elaboração (diálogo entre o corpo técnico do governo, os setores industriais e a população) definem seu sucesso ou fracasso.

As políticas macroeconômica e industrial ocupam papéis interdependentes. O sucesso de políticas industriais aumenta a eficiência produtiva e a produtividade nacional, influenciando positivamente os índices macroeconômicos. A definição da política macroeconômica de preços relativos, por sua vez, afeta diretamente a indústria: taxa de câmbio pode incentivar ou reduzir as exportações; taxa de juros pode afetar a taxa de investimento; o governo pode incentivar investimentos privados através de gastos públicos em educação, infra-estrutura e P&D; e talvez o mais polêmico, a política macroeconômica pode sinalizar estabilidade através de controle da capacidade financeira do Estado (gastos vs. arrecadação). Essas correlações entre políticas macroeconômica e industrial, porém, não se dão de maneira clara, quanto menos de forma rápida, o que exige dos formuladores uma maior esforço argumentativo e aos pesquisadores um maior esforço de medição.

As políticas auxiliares, que necessariamente devem andar alinhadas às políticas macroeconômicas são: i) comércio exterior – política de tarifas alfandegárias, incentivo à exportação, financiamento público de exportação, regulamentação alfandegária de salvaguardas; ii) financiamento – disponibilidade de linhas de crédito para longo prazo e para P&D, disponibilização de crédito mais acessível, em geral feito por bancos de desenvolvimento; iii) fomento – políticas de fomento a pesquisa, a investimento, a pequenas e médias empresas, a P&D; iv) regulação e concorrência – medidas legislativas que garantam o ambiente de trocas comerciais como proteção da concorrência, direitos de propriedade intelectual, regulação de investimentos estrangeiros, serviços públicos, e medidas legislativas que restrinjam a característica auto destrutiva do comércio, como legislação trabalhista, consumidor, ambiental. Falaremos mais sobre algumas dessas políticas e alguns de seus instrumentos mais adiante.

A infra-estrutura ocupa lugar à esquerda no quadro, junto a itens que geram externalidades positivas. Tratam-se de condições mínimas para produção, em seu aspecto físico, como transporte, energia, saneamento, telecomunicações, e institucional, onde figuram as instituições e condições para geração de ciência e tecnologia, a educação básica e a qualificação de trabalhadores.

O Conteúdo Local, tema desta dissertação, encontra-se no último componente do esquema: políticas direcionadas a indústrias, setores, produtos, tecnologias ou até mesmo

empresas específicas, como veremos adiante. Este componente se trata de aplicação vertical de política industrial, dá ênfase a corrigir falhas ou mesmo criar capacidade de produção/tecnológica, o que para diversos autores deveria ser o limite da política industrial (aqueles do primeiro grupo). A nosso ver, este componente deve ser aplicado em conjunto com todas as outras ferramentas, sob pena de ineficiência da medida ou simples protecionismo.

Suzigan e Villela[67], ao concluir suas premissas antes de elaborar sua análise da política industrial brasileira (entre 1930 e 90), entendem importante observar alguns pontos de estrangulamento no caso brasileiro: i) a péssima distribuição de renda brasileira, que não parece ser prioridade política, segundo nosso histórico de políticas industriais; ii) a desigualdade regional, que causa vários gargalos e dificuldades para a construção de redes produtivas; e iii) crescente desemprego, que à época (final dos anos 1990) era interpretado pelos autores como conseqüência de processos de mecanização e novas organizações de trabalho, sendo, portanto imprescindível o direcionamento das políticas nesse sentido – anos se passaram e hoje é possível perceber que o crescente desemprego era encabeçado pela desindustrialização sistêmica que vem desde a década de 80 no Brasil, mesmo assim a conclusão dos autores permanece correta[68].

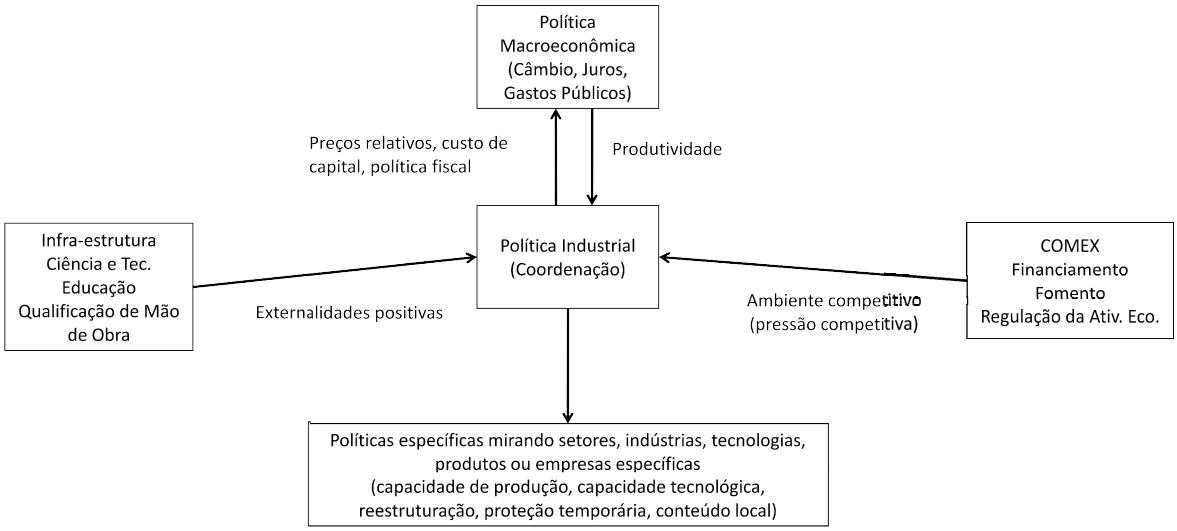
Em nossa análise, acrescentaríamos ainda: iv) ausência de distribuição de terras, que poderia ser solução ao mesmo tempo para graves problemas urbanos das grandes cidades brasileiras, bem como produção de alimentos, pressão competitiva sobre empresas de agronegócio com aumento do número de pequenos e médios produtores, e com impacto direto na inflação e poder aquisitivo; e v) controle fraco (e pouco vertido aos ditames constitucionais sobre desenvolvimento e soberania) das reservas naturais.

---

[67] SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil.* Ob. cit. p. 29.

[68] Para essa observação, vide os trabalhos que têm sido feito por Bresser-Pereira: BRESSER-PEREIRA, L.C; MARCONI, N. (2008). "Existe doença holandesa no Brasil?". Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo. BRESSER-PEREIRA, L.C; MARCONI, N. (2009). "Doença Holandesa e Desindustrialização". Valor Econômico, 25 de novembro. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25. Doenca_holandesa_e_desindustrializacao.pdf>. Acesso em 24.03.2020.

Quadro Analítico: esquema analítico de políticas industriais



Fonte: SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. Industrial Policy in Brazil. Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 1997, p. 27. Tradução livre e com algumas alterações.

Por fim, para encerrar este subitem com novas proposições, elaboradas já no contexto do Século XXI, gostaríamos de trazer algumas observações traçadas por texto mais recentes de Chang, em coautoria com Andreoni, que apontam para algumas falhas dos estudos neoclássicos, mas que também teriam sido negligenciados por evolucionistas e estruturalistas:

> Evolutionary economics may have improved our understanding of the role of uncertainty in the innovation process, but it has rather neglected the issues of irreversible investment commitments under uncertainty and learning in production (as opposed to research and development [R&D]). Similarly, while structuralist contributions have highlighted the linkage between the macroeconomy and the meso-industrial dynamics of structural change, few of them incorporate macroeconomic policy in their discussions of industrial policy. Finally, neither evolutionary nor structuralist contributions pay much attention to the political economy dimension of economic change and thus neglect the role of the state in managing the conflicts that arise from the process of change.[69]

Antes de passarmos aos pontos principais de sua análise, temos que observar que é fato comumente aceito pela literatura que da década de 1990 à primeira década do século XXI a política industrial deixou de ser considerado um assunto central da política

[69] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. p. 326.

econômica. Especialmente após a crise mundial de 2008, o cenário mudou e diversos países voltaram a lembrar do ferramental disponível para proteção de suas economias.[70]

Mesmo com a retomada do debate sobre política industrial, Chang e Andreoni apontam que um dos temas negligenciados é o comprometimento de recursos sob ambiente de incerteza. Investimentos que, por sua natureza, são irreversíveis, como tecnologia[71], qualificação de trabalhadores, alteração de planta para determinado compromisso produtivo, são também cada vez mais característicos da economia industrial contemporânea. Chang e Andreoni citam que empresas globais consolidadas adotam algumas estratégias para manter posição de mercado e reverter esses investimentos, entre elas: i) o aumento de seu controle no mercado; ii) a formação de cartéis; iii) o controle de seus fornecedores (seja por vínculos de longo prazo, como *Toyota solution*, ou por crescer demais e aumentar o poder de barganha, como *Wallmart solution*); iv) do controle do gosto de seus consumidores. Enquanto isso, em prol das empresas subjulgadas os governos podem adotar: i) restrição da concorrência de produtos estrangeiros superiores no mercado; ii) restrição da concorrência doméstica (garantia da demanda, mediante a concessão de direitos de monopólio a uma empresa, ou do incentivo da formações de cartéis em setores específicos); iii) compras governamentais (como veremos mais adiante).[72]

Para esses autores, a política industrial tem, historicamente, uma análise vinculada à oferta, como se a demanda fosse automática. Essa visão pode menosprezar a importância de controle da demanda interna, com política fiscal e monetária, e externa, especialmente política cambial. Isso pode levar a problemas como moeda sobrevalorizada, que afeta diretamente o setor exportador, altas taxas de juros[73], desencorajando o investimento (como foi o caso do Brasil e África do Sul), mas que poderiam ser reduzidas com, por exemplo, "selective provision of cheaper loans (or priority in lending) by state-owned

[70] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. Cit.

[71] Chang e Andreoni exemplificam estratégias possíveis para P&D: i) da liderança no desenvolvimento das tecnologias básicas (como fez o EUA); ii) incentivo para empresas desenvolverem tecnologias básicas, que serão compartilhadas e usadas posteriormente para o desenvolvimento de tecnologias mais aplicadas, com as quais competirão entre si (a exemplo também dos EUA); iii) do desenvolvimento de um padrão tecnológico para minimizar a competição entre os diferentes vieses tecnológicos em estágio inicial de uma indústria emergente (como casos dos EUA e Coréia do Sul); iv) subsidiar ou fornecer diretamente "bens públicos" (como bancos de dados, unidades de/para testes, instituições de desenvolvimento) relacionados à tecnologia para reduzir o risco envolvido na expansão de tecnologias emergentes (exemplo de Taiwan). CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 333.

[72] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 334.

[73] Embora tenha forte influência sobre políticas macroeconômicas e no resultado de diversas políticas industriais, taxa básica de juros não é considerada política industrial para a maioria dos autores.

banks (e.g., Brazil's BNDES) or by private banks subject to the government's directed credit programmes (e.g., Japan)."[74]

> Thus seen, it is very important for governments to align the multitude of interrelationships between traditional industrial policy instruments and macroeconomic policies – this 'orchestration of instruments' was one of the reasons for the East Asian economic successes (Chang, 2010; Stiglitz, 1996), but few contributions have so far looked at this policy alignment and synchronization between industrial and macro economic policies.[75]

Por fim, outro problema inerente às políticas industriais, e que, também necessariamente deve ser resolvido pelo Estado, são os conflitos entre agentes da sociedade. Políticas econômicas consistem em ações políticas que eventualmente favorecerão um ator em detrimento de outro e "successful implementation of any policy requires management of the conflicts that it causes and/or of existing latent conflicts that it unintentionally stirs up."[76].

Chang e Andreoni sugerem, então, que prestemos atenção a algumas transformações recentes da realidade mundial, que impactam premissas do debate, mas que podem conter respostas para novos dilemas. São essas transformações os novos padrões de acumulação, criação e captura de valor, que nos obrigam a revisar as bases de nossas teorias, o fenômeno da financeirização da economia global e, finalmente, as novas formas de imperialismo (sempre, claro, lembrando da herança histórica do velho imperialismo).[77]

Fizemos então, neste item, uma revisão geral dos debates sobre política industrial, com destaque a uma classificação temporal e uma classificação por tema, elaborada por Suzigan e Villela. Em seguida concluímos apresentando qual será a definição e abordagem de política industrial adotada por esta pesquisa, utilizamos, incluisive, um quadro esquemático adaptado de Suzigan e Villela. Por fim, muito brevemente, apresentamos alguns dilemas que parece que serão abordados futuramente pelo debate, pelo menos ao que nos convidam a pensar Chang e Andreoni no provocativo artigo "Industrial Policy in the 21st Century".

Feita essa revisão teórica, no próximo item apresentaremos outra provocação, a teoria desenvolvida por Alice Amsden ao analisar o desenvolvimento industrial dos países cuja industrialização ocorreu no Século XX. Ela selecionou países comparáveis (em termos

---

[74] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. pp. 333-334.
[75] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p.334.
[76] Os autores também falam sobre aprendizagem na produção, mas abordaremos o tema mais adiante. CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p.335.
[77] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 338.

estatísticos), aos quais denominou "Resto" (em referência a serem de industrialização atrasada em relação aos países mais desenvolvidos do mundo) para demonstrar que a histórica econômica deles muito se aproxima, e que podemos retirar de sua análise algumas lições como, por exemplo, que a industrialização é processo tortuoso, que exige experiência, aprendizado, processos de "tentativa e erro", e que a tecnologia não é elemento de simples transferência, exige treinamento, *know-how*, experiência, além dos já sabidos custos de sua compra.

Esses elementos estiveram presentes no processo de industrialização, e a forma como os países do Resto lidou com eles teria sido fundamental para a diferenciação em suas taxas de crescimento no final do Século XX (Leste Asiático Vs. América Latina). A provocação proposta, então, é a de que entre as mazelas do caminho da industrialização atrasada, o Conteúdo Local ocupa importante papel porque é política industrial que converge aprendizagem e transferência de tecnologia com aproveitamento de investimentos estrangeiros.

1.3 Política Industrial e Transmissão do Conhecimento

> *O mercado tem como premissa a idéia de escassez (...) É portanto curioso que [...] na teoria que alicerça as prescrições de políticas em prol do livre comércio, o conhecimento cai como maná do céu.*[78]

O livro "A Ascensão do Resto – Os desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia", de Alice Amsden, examina como os países retardatários avançaram na corrida da industrialização num ambiente em que, cada vez mais, o acesso ao conhecimento era restrito pelas empresas estabelecidas.

Após fazermos uma breve justificativa da escolha de nosso método (Direito Econômico) e da apresentação teórica de nosso objeto (Política Industrial), este item é dedicado a apresentar brevemente a tese formulada por Amsden para abordarmos estudos de casos de Política Industrial que nos forneçam parâmetros para o debate de seus

[78] Prefácio do livro de Amsden, O Desenvolvimento do Resto. O índice de crescimento da manufatura no Resto foi em média de 9% ao ano entre 1960 e 1980, muito superior aos países do norte no mesmo período; a renda *per capita* dobrou ou quadriplicou entre 1950 e 1973: AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto:* Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. Trad. Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 43.

principais dilemas. Para uma leitura mais fluida, para nos distanciarmos do texto "Almanaque Abril", organizamos os casos em ordem cronológica de acontecimentos.

Amsden, neste livro, se dedica a analisar as economias que se industrializaram tardiamente, embora de forma (mais ou menos) acelerada. São eles, na Ásia, China, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia; Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia no Oriente Médio. Todos tinham em comum alguma experiência manufatureira, especialmente em tecidos, produtos alimentícios e alguns produtos de média tecnologia, ao final da Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento desses países no século XX foi a primeira vez na história que países atrasados alcançaram algum grau de industrialização sem inovações próprias[79].

Ela define que "ativos baseados em conhecimento" são habilidades para produção e distribuição de determinado produto com preços mais competitivos ou com custos menores, de forma a possibilitar a participação de seu detentor na concorrência internacional. Eles exigem habilidades administrativas e tecnologia que se incorporam a indivíduos ou empresas, podendo ser: capacidades de produção (capacidade artesanal e gestão ou engenharia da produção, da fábrica, desde matéria-prima à distribuição); de execução de projetos, aquelas relacionadas a aumentar a produção (gestão de investimentos, estudos prévios de factibilidade, treinamento de pessoal e execução); ou inovação, capacidade relacionada à criação de novos produtos ou processos (ciência, pesquisa básica, aplicada e exploratória, desenvolvimento). Esses conceitos são fundamentais, primeiro porque se opõem às teorias mais recorrentes que tem premissa em suposto conhecimento perfeito[80], e principalmente porque serão usados para demonstrar como a experiência manufatureira e a escolha sobre produzir ou não conhecimento autônomo teria marcado o percurso desses países.

Esses ativos nem sempre são passíveis de patente, envolvem habilidades gerenciais tácitas, às vezes invisíveis, que podem ser mais difíceis de copiar. Sua difusão, portanto, pode ser imperfeita como veremos em vários exemplos. É muito diferente comprar um projeto de um tear de instalar a capacidade de executar o projeto, construindo a linha de produção, treinando funcionários da produção, funcionários de gerenciamento,

---

[79] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit..

[80] Entre as teorias, por exemplo, a "Nova Economia Institucional" concebe o desenvolvimento cada vez mais com custos de transação mínimos através de um mercado mais "perfeito", com menores falhas de informação, ignorando a lacuna existente em economias sem experiência manufatureira para concorrer internacionalmente.

funcionários do setor administrativo/financeiro, criando soluções de problemas na fábrica, alternativas para diferenças de materiais etc.[81]

A dominação desses ativos reflete diretamente na economia como um todo, uma vez que a detenção de tais ativos de conhecimento implica num aumento de produtividade média da economia. Países com produtividade baixa terão de contar com redução de salários para realinhar a taxa de câmbio – como vimos nas lições da CEPAL; e veremos também o caso dos tecelões da Ásia. Essa escolha não era necessária aos países da retaguarda do desenvolvimento, uma vez que ditavam os novos padrões tecnológicos[82].

A necessidade de aprendizado de técnicas e conhecimentos para produção é algo reconhecido há muito tempo pelos autores de economia, mesmo pré-clássicos[83], e foi um alicerce dos autores da política industrial como Hamilton ou List. Mas parece estar sendo ignorada recentemente, como se a inovação pudesse estar desassociada da produção. Isso pode ser visto em programas de inovação como a "Agenda Lisboa" e a economia da inovação nos EUA, ou ainda na discussão do salto para o período pós industrial, da era da informática ou da robótica, como se não houvesse a necessidade *hard-wares*[84]. O assunto, todavia, deveria ser centro das atenções da política industrial, garantindo ligação entre produção e investimento em educação e P&D, sem ignorar trabalhadores, fornecedores e demais atores do processo de produção:

---

[81] Neste sentido, vide também DOSI, Giovanni. *The nature of innovative process. In* DOSI, Giovanni; FREEMAN, Chris; NELSON, Richard; SILVERBERG, G.; e SOET, Luc (Ed.). Technical change and economic theory. London: Pinter Publishers, 1998.

[82] Amsden comenta que, ao contrário dos "vendavais de destruição criativa" de Schumpeter, as líderes do final do Século XIX ainda exerciam esse poder no final do Século XX: "Hoechst, Bayer, Dow e DuPont nos produtos químicos; Dunlop, Prirelli, Goodyear e Firestone nos pneus; Ford, Fiat, General Motors e Mercedes nos automóveis; Siemens, Philips, Westinghouse e General Electric nos artigos eletrônicos; John Deere, Demag, Escher-Wyss e Olivett no maquinário; e Anaconda, Arded, Krupp e Nippon Steel nos metais primários". AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. P. 37.

[83] Chang e Andrioni citam: pré clássicos Antonio Serra e Giovanni Botero; clássicos da economia política, Adam Smith, Charles Babbage e Karl Marx; autores da "infant industry argument", Alexander Hamilton e Friedrich List. Num período dos anos 1970 em diante, reconhecem ainda que "development and evolutionary economists have produced a wealth of research on capabilities building and innovation dynamics, starting from this recognition (Dosi et al., 1988; Freeman, 1974; Lall, 2001; Mazzucato, 2018)" e que "More recently the so-called 'productspace' method has attempted an operationalization of the concept of capability and diversification (Hidalgo and Hausmann, 2009), while Schumpeterian analyses of catching-up have explained successful industrialization in terms of learning cycles and innovation (Lee, 2013, 2019). **Despite these advancements, in the current industrial policy debate learning has become increasingly disconnected from production**". Grifo nosso. CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. pp. 325-351.

[84] Sobre Agenda Lisboa, vide: SOETE, L. *From Industrial to Innovation Policy.* Journal of Industrial Competitiveness and Trade 7: 273–84, 2007. Sobre Economia da Inovação nos EUA: PISANO, G., SHIH, G. *Producing Prosperity*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Press, 2013.; TASSEY, G. *Competing in Advanced Manufacturing*: The Need for Improved Growth Models and Policies. Journal of Economic Perspectives 28(1): 27–48, 2014. E sobre a localização disso no debate da política industrial: CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 331.

> In the last couple of decades, much emphasis has been put on 'smart' indus-trial policies that encourage knowledge generation (investments in educationand R&D), as against those clumsy, traditional policies that provide protec-tion and subsidies. However, once we recognize the importance of learningin production, we begin to see that no amount of 'smart' policies will gen-erate innovation without those 'dumb' policies that keep firms in businessand help them expand, improve and innovate their production activities.[85]

Outro conceito importante para Amsden discorrer sobre o desenvolvimento desses países é o "Mecanismo de Controle". Em tentativas de organizar a economia e correr para recuperar o atraso[86], os países do Resto desenvolveram mecanismos de controle, instituições que coordenavam ativos intermediários (subsídios governamentais – tributários, financeiros, permissões para vender no mercado interno, licenciamento industrial, permissões para infringir legislação concorrencial, etc.) em troca de padrões de desempenho que fossem monitoráveis e voltados para industrialização (exportações, construção de plantas industriais, geração de empregos, profissionalização da administração, investimento em P&D)[87]. Dentre eles o Conteúdo Local, tema central dessa dissertação.

---

[85] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 332.

[86] A criação em vários países de instituições voltadas para o desenvolvimento coincide com a ascensão do Desenvolvimentismo (formulação teórica com fins de formular políticas para países pobres), como veremos ao longo do trabalho. Mas também é apontada como reação à fuga de cérebros em muitos desses países, vide, por exemplo: Myers, Education and Emigration 1972 (AMSDEN).

[87] **Tailândia**: após o golpe militar, em 1960 foi promulgada a Lei de Promoção do Investimento Industrial, que criou um Conselho de Investimento para coordenar o desenvolvimento industrial.
Malásia: em 1958 foi criada a *Pioneer Industries Ordinance*. Bethuel Kinyanjui Kinuthia, 2009. *Industrialization in Malaysia: Changing role of Government and Foreign Firms.* DEGIT Conference Papers c014_049, DEGIT, Dynamics, Economic Growth, and International Trade. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/deg/conpap/c014_049.html>. Vide também Hoffmann, Tan Siew 1980, e Rasiah 1995. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 137-189.
Indonésia: instituições estabelecidas pelo presidente Sukarno, levadas a cabo a partir de 1966 pelo General Soeharto, em governo militar, com substituição de importação como destaque, e indústria pesada (criação da Estatal do petróleo Pertamina foi em 1968). ASWICAHYONO, Haryo & NARJOK, Dionisius, 2011. *Indonesian Industrialization.* WIDER Working Paper Series 053, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2011-53.html >.
Coréia: com destaque a atuação do militar e desenvolvimentista General Park Chung Hee, no poder a partir do golpe militar 16 de maio de 1961.
Taiwan: em 1961 a 1964 entra em vigor o Terceiro Plano de Desenvolvimento que enfatiza a promoção da indústria pesada; o Escritório de Desenvolvimento Industrial é criado em 1970, que tocava projetos de investimento.
Índia: a Resolução da Política Industrial, aprovada em 1956, tinha o papel de diversificar e reestruturar indústrias.
Turquia: o Escritório de Planejamento Estatal foi criado após o golpe de 1960.
Brasil: a partir do governo de Getúlio Vargas é instalada a indústria pesada, na década de 1940 e 1950 são instituídas as primeiras Estatais que coordenariam os respectivos setores através de atuação direta, da coordenação de investimentos públicos, de política de compras e principalmente de investimento em P&D.

Esses mecanismos possuíam, segundo Amsden, um sensor para sua promoção, de forma a comparar os resultados alcançados, mudar ou guiar comportamentos, e uma "rede de comunicações" para transmitir informações entre setores. A administração Pública nos países do Resto, portanto, muniram-se de uma tecnocracia voltada à gestão dos preços de mercado e macroeconômicos[88].

A corrupção, porém, entra neste ambiente como um padrão de desempenho perverso, uma vez que o suborno, o envolvimento pessoal ou familiar entre membros do governo, a tentativa de redução de transparência (para evitar risco à popularidade do governo), quando empresas privadas utilizam-se de seus governos para influenciar políticas de outros países[89]. Amsden aponta, porém, que esse quesito é de dimensão indeterminado por sua natureza, mas que não tirou do caminho o desenvolvimentismo[90].

O caso da **Tailândia** é um bom exemplo sobre **mecanismo de controle**, e foi aplicado quase ao mesmo tempo na Malásia e Indonésia[91]. Na década de 1960 a Lei de Promoção do Investimento Industrial criava o Conselho de Investimento (CDI), espécie de

---

De 1957 em diante é instituído o Plano de Metas (Juscelino Kubitschek) seguido, posteriormente, PND. O BNDE foi criado em 1952, que abarcaria funções de planejamento, monitoramente e execução de investimentos públicos e financiamento de indústrias. Como veremos a seguir, o BNDE foi, inclusive, responsável por política de Conteúdo Local. Vide toda bibliografia dessa dissertação, especialmente: FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 14ª ed. São Paulo: Nacional, 1976. BERCOVICI, Gilberto. *O Direito Econômico do Petróleo e Recursos Minerais*. Ob. Cit.

Chile: a Corporação Desenvolvimentista foi reinstituída em 1961, teve papel importante na promoção de indústria intensiva.

México: a industrialização é tema central do governo de Miguel Alemán Váldes (1946 a 1952), com apoio de um grupo de industriais. Já estava em vigor a *Ley de Industria de Transformación* (1941), criada no contexto de Industrialização por Substituições de Importação; com Alemán o planejamento econômico era tocado diretamente pelo governo mas também contou com as instituições como a Nacional Financiera S.A. (NAFINSA, banco de desenvolvimento de 1934). Vanni Pettinà. *Adapting to the new world: Mexico's International Strategy of Economic Development at the outset of the Cold War, 1946-1952.* Disponível em: < http://cultureandhistory.revistas.csic.es/index.php/c ultureandhistory/rt/printerFriendly/67/246#S2>.

China: embora tivesse, na época, diferentes mecanismos, as tentativas de industrialização são nítidas a partir do Grande Salto Adiante, de Mao Tsé-Tung, em 1958.

[88] Trataremos de diversos casos, como zonas de livre comércio (em que isenção de tributação sobre importação de insumos é trocada por exportação da produção); financiamento de bancos de investimentos em troca de administração profissional e conteúdo local (Brasil), em troca de exportações (Coréia, Índia), ou investimentos em P&D (empresas de ciência e tecnologia na China ou empresas dos parques científicos de Taiwan).

[89] Veremos, por exemplo, o caso do Conteúdo Local brasileiro e a atividade lobbysta britânica no congresso brasileiro. Para um caso histórico também inglês, que descreve caso da década de 1890, em que o embaixador britânico foi bem sucedido em interromper a construção de fábrica no Império Otomano para fornecimento no mercado interno do atual Egito.

[90] Amsden argumenta, por exemplo, que as crises financeiras na América Latina, 1982, e no Leste Asiático, 1997, foram causadas antes pela superexpansão dos Estados Desenvolvimentistas, não tendo evidenciado a corrupção como seria esperado se ela fosse mais fundamental em seu processo.

[91] REIS, Cristina Fróes de Borja. *Efeitos de encadeamento e diversificação industrial comercial e produtiva:* uma análise da Indonésia, Malásia e Tailândia entre 1980 e 2010. Econ. soc., Campinas , v. 25, n. 1, p. 51-85 Apr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182016000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27/04/2020.

órgão técnico planejador de desenvolvimento industrial. Na década de 1930 houvera um movimento político no país que conseguiu tornar a meritocracia um elemento presente na burocracia estatal, os funcionários públicos contavam, inclusive, com licenças remuneradas para estudos no exterior. O funcionalismo público conseguia atrair mais talentos do que a iniciativa privada (inclusive se compararmos com economias maiores, como Brasil, México e Índia)[92]. Neste contexto o CDI contava com bons quadros de engenheiros e economias com experiência no exterior.

O CDI tinha por procedimento encaminhar os pedidos a um Comitê de Análise, formado por engenheiros e economistas, que verificava a viabilidade técnica e compatibilidade com os planos qüinqüenais e as diretrizes do próprio conselho. Dali seguiam para o Comitê Decisório, onde, se aprovados, recebiam um relatório justificativo detalhado e seguiam para o Comitê de Privilégios, que decidia os benefícios do pacote. Por fim, os projetos eram monitorados anualmente, com verificação do cumprimento dos quesitos, por exemplo, instalação de fábricas ou compra de tecnologias. Os pacotes eram fechados por contratos com CDI e envolviam intensa negociação sobre seus parâmetros, principalmente em grandes projetos[93].

Entre os benefícios, o CDI podia oferecer isenções fiscais e proteção tarifária[94], crédito subsidiado, em especial por meio da Corporação Financeira Industrial da Tailândia, criado em 1959 para financiar a indústria com capital estatal e de bancos privados estrangeiros[95], restrições à entrada de concorrentes, benefícios especiais para empresas estrangeiras (como acesso a posse de terras e vistos de trabalho). Em troca, exigia mecanismos de desempenho como conteúdo local, metas de exportação, tetos para relação de dívida-capital, pisos para a propriedade nacional, mínimos da escala operacional, obrigações de cronograma de investimentos, localização regional de plantas de fábricas, parâmetros de desempenho de qualidade de produtos e atendimento a regras ambientais. O governo também se esforçava em promover transferência de conhecimentos e tecnologia através da obrigatoriedade de contratação de gerentes locais.

---

[92] Amsden mostra que a oposição ao Estado Desenvolvimentista Tailandês e o próprio mérito acadêmico era questionado por economistas treinados por americanos. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 60-7.

[93] Amsden aponta que impressionantes do crescimento da manufatura foram alcançados: média anual de 5,6% antes de 1960, 9,1% de 1960 a 1970, 10,1% de 1970 a 1980. FMI, Amsden. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit..

[94] Neste trabalho podemos observar que eram relativamente altas as alíquotas tributárias tailandesas, o que tornava especialmente atrativa o benefício tributário: James et al 1987.

[95] REIS, Cristina Fróes de Borja. *Efeitos de encadeamento e diversificação industrial comercial e produtiva.* Ob. cit..

O CDI também conseguiu se adequar a crises externas como, por exemplo, na crise de energia em 1979, que abalou a indústria tailandesa, quando sobretaxou a importação para vários grupos econômicos.

Elementos que aproximam ou distanciam os países do Resto – Histórico manufatureiro e Paradoxo da distribuição de renda

Segundo sugere a pesquisa de Amsden, a distinção que ficou clara entre os países analisados da Ásia (China, Índia, Coréia e Taiwan); e os da América Latina (Brasil, Chile, México) e Turquia, foi que os primeiros optariam por investimento em tecnologia nacional e constituição de grandes empresas líderes nacionais, enquanto no segundo grupo os países contaram com intensiva compra de tecnologia e *know-how* estrangeiro, e com alianças com multinacionais (na forma de *joint ventures*, parcerias e IED) ou países (na forma de acordos de comércio). A escolha diferenciada teria se dado por dois grandes fatores: o **histórico manufatureiro**, o conjunto de experiências e conhecimentos acumulados anteriores ao período; e a **distribuição de renda**, que influenciaria fortemente na capacidade de empresas se tornarem grandes (com escala para concorrer globalmente e porte para investir em P&D).

A detenção de tecnologias em comparação à compra no exterior tem implicações muito fortes para o desenvolvimento de um país. Mesmo que um país tenha alto nível de industrialização, a base tecnológica baseada no exterior implica em pagamento de *royalties* e licenciamento, o que prejudica diretamente a balança comercial, ou diminui o desempenho de setores exportadores. Além disso, o desenvolvimento de tecnologia em solo nacional significa geração de empregos nos setores de P&D e Ciência, onde o índice de profissionais mais qualificados é maior, sua produtividade e conseqüente possibilidade de salários melhores. Esses setores de P&D e Ciência, por outro lado, aquecem o mercado de trabalho com profissionais mais qualificados e geram derramamento tecnológicos para outros setores. Por fim, a dependência de tecnologia estrangeira importa ao tema soberania nacional, com risco à autonomia decisória[96], à soberania alimentar[97], e à segurança nacional[98].

[96] FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Ob. Cit. Para o estudo no âmbito do direito, vide especialmente: BERCOVICI, Gilberto. *Defesa da concorrência e proteção à propriedade intelectual*: compatibilização entre a política concorrencial e as demais políticas públicas. In: BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico Aplicado: estudos e pareceres. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016. E também: BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. *Direito e Subdesenvolvimento*. Ob. Cit.

No caso brasileiro, a própria Constituição Federal de 1988 determinou, em seu texto original, que a nacionalidade brasileira, definida através do poder de controle societário, fosse um quesito primordial para políticas investimentos públicos em tecnologia, numa clara intenção de proteção à soberania e independência tecnológica (lidos de maneira literal ou sistemática, o artigo 219, soberania tecnológica, e artigo 171, nacionalidade brasileira). As forças políticas, porém, atuaram em sentido de boicote ao texto (e posterior revogação)[99]. Havia já um interesse dos Estados Unidos em desconstruir a política brasileira de informática (Lei nº 7.232/1984), com direito à transmissão do presidente em cadeia nacional de rádio[100], que culminou com revogação de parte da política. Em 1995, sob o pretexto de retirada de reserva de mercado, bem como, um suposto aumento de investimentos em tecnologia e empregos, foi aprovada a PEC n° 5.

Demonstrada a importância da geração e detenção de tecnologias, bem como de investimentos em P&D, vejamos os elementos que Amsden identifica como centrais para a semelhança ou diferença histórica da industrialização entre os países asiáticos e latino americanos.

---

[97] O setor do agronegócio brasileiro, por exemplo, é fortemente baseado em biotecnologia estrangeiras. Apesar de campeão nacional, portanto, depende da importação de insumos (desde sementes e adubos, à colheitadeiras) estrangeiros. Para esse assunto, vide: OCTACIANI: "A política de defesa da concorrência brasileira e a Food Value Chain: centralidade e inadequação"

[98] Casos dos setores de armamento, telecomunicações e energia, por exemplo.

[99] Vide especialmente: BERCOVICI, Gilberto. *Ciência e Inovação sob a Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, nº 916, fevereiro de 2012. GRAU, Eros Roberto. *Breve Nota sobre o Artigo 171 da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, n. 179, ano 45, Brasília, jul./set. 2008. GRAU, Eros. Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1988. op. cit..

Texto original do Art. 171, revogado em 1995 pela EC n° 6 (grifos nossos):

"Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - **empresa brasileira de capital nacional** aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º - **A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:**

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional."

[100] Este caso é narrado por: EVANS, Peter. 1989. Declining *Hegemony and Assertive Industrialization:* U.S. Brazilian Conflict in the Computer Industry. International Organization 43, 2 (Spring), p. 207-238.

O **histórico manufatureiro** anterior à 2ª Guerra Mundial teria causado uma diferenciação fundamental entre os países subdesenvolvidos. A herança colonial deixou bens de capital que puderam ser nacionalizados ou expropriados, além de mão-de-obra "treinada" (aqui destaque à influência britânica na Índia, japonesa na Manchúria, Coréia e Taiwan); e a experiência oriunda da emigração (emigrantes chineses na Indonésia, Taiwan, Tailândia e Malásia; emigrantes europeus na América Latina) tinha permitido que seus mercados internos fossem maiores e mais atrativos de investimentos. Uma outra forma de experiência era a artesanal pré-moderna, com origens relacionadas à história dos povos locais (caso da China, Índia; em menor medida, na Turquia e México). Todas, além de formar um bolsão de relativo desenvolvimento e organização de um mercado de trabalho, possibilitaram a formação de administradores profissionais e de uma elite local que foi responsável por tocar os instrumentos desenvolvimentistas, inclusive as empresas líderes nacionais (privadas ou não)[101]. Todos os países analisados, portanto, tinham em comum alguma experiência manufatureira pré 2ª Guerra Mundial.

O outro grande fator, para Amsden, teria sido a **distribuição de renda**. Para competir no cenário internacional, empresas devem ter capacidade de atingir grandes escalas de produção e distribuição. Do contrário os custos não poderiam ser abatidos, uma vez que os preços ditados pelo mercado são reduzidos em virtude da grande concorrência com empresas consolidadas. Além disso, exige-se uma capacidade de levantamento de capital muito grande, exigido para atender essas escalas. Esta é a dinâmica do capitalismo industrial[102]. A conclusão disso é que é necessária a constituição de empresas de grande porte para possibilitar que as economias do Resto possam competir no comércio internacional.

Entre os países do Resto a desigualdade da distribuição de terras era nítida, ocupando as piores posições Brasil, Chile, Argentina, México e, do outro lado, Coréia, Taiwan, Índia e China tinham distribuições de terra relativamente igualitárias. Este segundo grupo apresentaria no final do Século XX maior número de empresas nacionais concorrendo

---

[101] Amsden, neste sentido, fala do "Resto" em contraposição ao "Resquício", países subdesenvolvidos que não tinham no pré-guerra experiência manufatureira. A escolha metodológica dos países por Amsden retira da análise Hong Kong e Cingapura, por seu tamanho e inexistência de transição rural/urbana, e países com experiência com uma única manufatura (Cuba com açúcar, Venezuela com petróleo, e com algodão, Egito e Paquistão). O intuito é levantar países com características semelhantes suficientes à demonstração numérica/econômica de sua teoria, como veremos a seguir. Muito disso, todavia, poderia ser aplicado a eles.

[102] Para mais informações sobre capitalismo industrial, vide: CHANDLER Jr., A. D.. *Scale and scope*: The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

entre as maiores empresas do mundo (tanto em alta quanto em média e baixa tecnologia), maior investimento público e privado em P&D, maior investimento no exterior.[103]

A desigualdade de renda e terra, especialmente concentrada em estruturas familiares pode levar a fenômeno denominado "quase-renda". Com a estabilidade da atividade familiar e demanda contínua, a expectativa de retorno para eventuais investimentos em outros setores se torna muito alta, reduzindo sua probabilidade. A probabilidade das gerações posteriores, com melhores níveis de educação, seguirem para outros setores seguirá pequena sempre que as atividades da agricultura (e serviços) permanecerem absorvendo todos os membros da família. Presumindo-se que em países com a alta desigualdade de renda e de terra tenham maior instabilidade política, Amsden apresenta a hipótese de que os resultados de curto prazo, menor necessidade de esforço contínuo, levam os governantes a optarem pela compra de tecnologia e políticas com menor tendência à concentração – temerários do agravamento da desigualdade ou da instabilidade – de maneira a desprivilegiar a opção por fomento ao capital privado nacional.

Independentemente de sua conclusão, a pesquisa gera dados suficientes para verificar que Brasil, Chile, Argentina e México tenderam a: i) adotar políticas de curto prazo (comprar tecnologia ao invés de investir na criação própria); ii) descentralizar subsídios entre empresas privadas (ao invés de formar grandes líderes e setores centralizados); iii) apostar em empresas multinacionais para projetos de cooperação em detrimento de nacionais; e iv) dar preferência por empresas Estatais a empresas privadas para escolha de líderes nacionais (o que seria, mais tarde, um prato cheio para investidores internacionais a partir da década de 1990, com as pressões de Washington por privatizações).

O paradoxo, portanto, é que os países com melhores índices de distribuição de terra e renda (Coréia, Taiwan, Índia e China) foram aqueles que utilizaram de políticas com maior capacidade de concentração (embora os instrumentos para difundir ou concentrar o capital sejam em geral os mesmos: licenciamento industrial, exigências de índices de dívida-capital para concessão de financiamentos, estrutura das empresas). O porte das empresas geradas seria, anos depois, fundamental para sua capacidade de concorrência no mercado internacional e para investimentos em P&D.

---

[103] Em 1960, o índice GINI de terras do Brasil era 0,83; Argentina, 0,86; México, 0,62; enquanto Coréia era 0,35; Taiwan, 0,45; Índia, 0,58; em 1986-95, o índice GINI de renda do Brasil era 0,6; México, 0,62; enquanto Índia era 0,3; e China, 0,42. Dados do Banco Mundial AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit..

O paradoxo fica mais destacado se lembrarmos das lições dos pensadores da CEPAL a partir da década de 1950 (que abordamos anteriormente), voltadas para melhoria da questão social, mas não são, todavia, contraditórias. Furtado está preocupado com a inclusão de maior parcela da população no processo democrático, da participação popular que necessita de uma maior homogeneização social, de condições sociais mínimas, da alteração da estrutura de apropriação do excedente para melhor condição de vida e democratização do desenvolvimento. Faz uma análise que sugere a necessidade da alteração da alocação dos recursos da sociedade, de maneira a reduzir a aplicação em atividades primárias para aumentar o investimento em manufatura[104]. Amsden está analisando o passado para tentar levantar relações que a melhor distribuição de terras e rendas em algumas economias do Resto com a aplicação de políticas industriais com caráter fortemente concentrador de recursos, as quais foram mais efetivas a habilitar empresas a concorrer no mercado internacional. Em outras palavras, enquanto Furtado está preocupado com realocar recursos para direcioná-los à industrialização, Amsden está observando conseqüências de índices maiores ou menores de igualdade na capacidade do estado de realizar políticas industriais concentradoras de renda.

Feitas essas observações gerais sobre sua teoria, vamos descrever em mais detalhes quatro pontos. O primeiro é que todos os países que se industrializaram tardiamente no século XX, já tinham alguma experiência industrial na primeira metade do século, veremos que isso foi condição *sine qua non* e que a experiência é elemento central para a industrialização. Em seguida veremos porque o aprendizado é tortuoso, difícil, e frequentemente gera tentativas fracassadas. Veremos também como o Estado foi mecanismo central para propulsão da industrialização de todos esses países (embora, como veremos em toda esta pesquisa, o Estado seja mecanismo central também para os países mais avançados). Por fim, como e porque as instituições que formam este Estado Desenvolvimentista foram perseguidas pelos países mais avançados.

1.3.1 A importância da experiência para a indústria

Amsden, ao revisar o processo de desenvolvimento industrial dos países do "Resto", apresenta quatro pontos que são muito importantes para nossa análise: i) a experiência importa no processo de industrialização; ii) a absorção de tecnologia é custosa e difícil, requer esforços coletivos, investimentos a fundo perdido e disposição; iii) os países que se

[104] FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Ob. cit..

desenvolveram no século XX, que conseguiram se industrializar, fizeram-no com ajuda do Estado, um Estado que planeja e organiza meios transformar o processo de acumulação – alcunhado em muitos países de Estado Desenvolvimenstista – e políticas como Bancos de Desenvolvimento e Conteúdo Local importam muito; e iv) todos os esforços desenvolvimentistas foram severamente perseguidos pela ascensão da hegemonia neoliberal.

Para falarmos do primeiro ponto, a importância da experiência na indústria, vejamos o contexto de desenvolvimento industrial.

A Revolução Industrial na Inglaterra, com a criação das máquinas a vapor e nova organização da divisão de trabalho, incluindo a exclusão das possibilidades de subsistência através da agricultura, é tida como marco temporal do início do capitalismo, quando no novo sistema mundial, a atividade comercial passa a ser central na sociedade. A produção inglesa foi escoada mundo a fora nas rotas comerciais asseguradas por seu poderio militar, consolidadas na fase imediatamente anterior (mercantilismo), e foi acompanhada de longe e com atraso pela Europa continental, com destaque à França e Alemanha, e posteriormente, impulsionada pela produção de máquinas, pelos EUA.

No hemisfério sul, apenas Japão conseguiria entrar na disputa, os demais países que se industrializaram o fizeram sem conseguir traçar uma trajetória independente dos primeiros.[105] Um dos motivos apontados pela pesquisa de Amsden para isso, motivo também pelo qual o Estado Desenvolvimentista teve meios de se estabelecer nesses países, é porque a pouca experiência manufatureira pré-guerra forneceu um pequeno repertório de administradores de empresa modernos, alguma força de trabalho disciplinada com o trabalho de fábrica e, como foi o caso do Brasil, engenheiros com treinamento para execução de projetos. Foi essa experiência que permitiu o desenvolvimento de empresas modernas e importação de tecnologias e técnicas de produção, e deu espaço para criação e execução dos instrumentos desenvolvimentistas que proliferaram durante o Século XX. Essa experiência, porém, era parca em contraste com o Norte, faltando-lhes habilidades que aumentariam os custos da modernização da produção, principalmente: habilidade de produção, de execução de projetos e de inovação[106].

---

[105] Sobre história do capitalismo, em livro que descreve muito bem diferentes correntes do debate: História Geral da Economia, Flávio e Alexandre Saes. Para uma pesquisa bem completa sobre o núcleo do capitalismo em diferentes épocas, a dependência da periferia do capitalismo para seu funcionamento ARRIGHI, Giovanni O Longo Século XX.

[106] Amsden descreve que empresas não tinham planejamento financeiro, com previsões de demanda imprecisas, e rudimentar processo de aquisição de tecnologia; para tanto, utiliza exemplos de custos para

Chang e Andreoni[107] sugerem que a conexão entre a experiência e o desenvolvimento de indústria já foi observada por autores anteriores e recentemente tem sido relembrado no debate. No debate pré-clássico da política econômica, autores como Antonio Serra, ao explicar um processo semelhante ao "'cumulação causativa' a la Myrdal"[108] para o desenvolvimento de Veneza ("pode haver multiplicações em manufaturas que levam a uma multiplicação de lucros, algo que não acontece na agricultura como não se pode multiplicá-la"[109]), ou Giovanni Botero, ao descrever motivos da grandeza das cidades estado italianas, em "Delle causa città della grandezza delle", ou do Estado, em "As Razões de Estado". E os autores clássicos da economia política que trataram do assuto foram Smith, Marx e Charles Babbage. Os autores que trataram da indústria nascente foram Alexander Hamilton, que escreveu sobre a manufatura americana entre os séculos XVIII e XIX, e em seguida Friedrich List, que influenciou gerações de autores sobre política industrial[110].

No final do século XX, "evolutionary economists have produced a wealth of research on capabilities building and innovation dynamics, starting from this recognition (Dosi et al., 1988; Freeman, 1974; Lall, 2001; Mazzucato, 2018)"[111]. Recentemente os autores do "Atlas da Complexidade", Hidalgo and Hausmann, têm operacionalizado o conceito de capacidades e diversificação, e análises Schumpeterianas têm explicado ciclos de aprendizado e inovação[112].

Mesmo assim, no campo teórico parece haver um distanciamento entre a produção e o aprendizado, como se a inovação e a produção ocorressem em lugares distintos, e como se a aplicação de novas tecnologias pudesse ser automática para qualquer empresa. O que pretendemos demonstrar com exemplos históricos de tecnologias muito mais arcaicas – no contexto da 1ª e 2ª revoluções industriais – é que o aprendizado não é automático, a

---

instalação de usinas em diferentes lugares, como Bombaim em 1877, ou a instalação da Usina de Tecidos de Algodão de Xangai.

[107] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit.

[108] GALA, Paulo. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/grandes-economistas-italianos-dos-1600-e-1700-precursores-da-ideia-da-importancia-das-manufaturas-para-o-desenvolvimento-economico-antonio-serra-giovani-botero-antonio-genovesi/>. Acesso em: 19/08/2020.

[109] Breve Tratado Das Causas Que Podem Fazer Os Reinos Desprovidos De Minas Ter Abundancia De Ouro E Prata (1613). GALA, Paulo. https://www.paulogala.com.br/grandes-economistas-italianos-dos-1600-e-1700-precursores-da-ideia-da-importancia-das-manufaturas-para-o-desenvolvimento-economico-antonio-serra-giovani-botero-antonio-genovesi/

[110] Esse autores inauguraram o que Chang e Andreoni consideraram de primeira fase do debate sobre política industrial, entre outras, com as seguintes obras: Hamilton 1789 e List 1885. CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit.

[111] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit.

[112] LEE, K. Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. LEE, K. The Art of Economic Catch-up. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

transferência de conhecimento e aplicação de tecnologias na produção se faz de maneira demorada e custosa.

Em resposta à revolução britânica têxtil, que aumentou significativamente sua capacidade produtiva e reduziu os custos de seus produtos pelo mundo todo, os países se organizaram (ou não) de maneiras diferentes para defender suas indústrias nacionais. A estratégia francesa era baseada em seu artesanato tradicional. "[T]ecido de seda, roupas, sapatos, artigos de couro, jóias, pratarias, móveis, tapeçaria, vídeos e instrumentos de precisão, as capacidades francesas não tinham rival."[113]. Por um lado pôde manter parte de sua produção artesanal, mas ao mesmo tempo tinha capacidade empresarial de modernizar a produção de produtos tradicionais – como por exemplo na Alsácia, em que a modernização das fiadeiras entre 1815 e 1830 se deveu à criatividade dos produtores locais para construção e adaptação de máquinas[114].

Em virtude de maior proximidade geográfica, a França conseguia manter seu maquinário acompanhando com atraso as inovações inglesas, importando tecnologia e treinamento, a custos muito menores que o hemisfério sul. Mesmo assim, após as guerras napoleônicas sua economia estava pouco estruturada em relação aos ingleses – sistema bancário parco, estrutura de classes arcaica, legislação comercial atrasada, baixa demanda, fábricas pequenas. Apesar do número reduzido de engenheiros e maquinário estrangeiro, sua base científica era avançada e as manufatura diversificada já representava cerca de 20% da renda nacional[115], o que significava que sua corrida industrial não começava do zero, mas da modernização. No final do século XIX sua indústria se aproximava da Alemanha dos EUA, no sentido de que atravessavam a 2ª Revolução Industrial, com empresas capazes de atuar num cenário de grande intensidade de capital e escala[116].

Nos EUA, a resposta à produção têxtil britânica foi a produção em massa de tecidos rústicos. A indústria têxtil americana era baseada até 1789 em lã e linho, com moção manual ou hidráulica. A chegada de Samuel Slater é citada como marco da importação de *know-how* de utilização de maquinário inglês para grande escala. Quando as manufaturas começaram a concentrar mais capital, as finanças foram dominadas por grandes comerciantes no começo do século XIX. Logo um sistema americano começou a se

---

[113] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 71.
[114] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 72.
[115] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 72.
[116] Além disso, a França se diferenciou por um grande número de inventores individuais com "fotos, automóveis, aviação, cinema, rádio", que nos permitem presumir que a experiência manufatureira dava aspectos de qualidade diferenciada. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 73.

desenvolver, o sistema Walthan, com organização de produção em massa e funcionários em uma única fábrica concentrando da matéria prima ao produto final[117]. Ao longo do mesmo século, marcaram as inovações de maquinário e capacidade elevada de solução de problemas mecânicos decorrentes de cópias (adaptação)[118], que dariam base para a exportação de maquinário no começo do século seguinte. A inovação foi o que permitiu ao EUA o aumento de produtividade sem redução dos salários[119], como veremos a seguir no caso da Índia. Mesmo assim, a indústria têxtil dos EUA, que liderou sua manufatura de 1800 até 1860, não foi competitiva e sobreviveu graças a barreiras comerciais (tarifas e restrições de exportações de matéria prima)[120].

O Japão desenvolve sua indústria rapidamente, mas apenas a partir dos anos 1890, depois de países como Brasil, Índia, México e quase depois da China. Seu rápido desenvolvimento é atribuído à aprendizagem: o Japão Meiji criou um sistema universitário, institutos de pesquisa e desenvolvimento, universalizou a educação primária – os números do ensino superior são significativos, de 12 mil matriculados em 1895, passou para 127 mil em 1925[121]. Em 1930, 2,6% do total de sua mão-de-obra trabalhava em fábricas (frente à 0,75% na Coréia, vizinho com maior índice de industrialização)[122].

Além da educação, o governo japonês atuou diretamente em diversos setores[123], atuou através do financiamento, como com a criação do Banco do Japão em 1882 e do Banco de Espécie de Yokohama, 1880 (hoje incorporado ao Banco de Tóquio), através da regulação, através das medidas em proteção da indústria da seda (item 1.3.2), a Lei da Nova Moeda de Meiji, 1871 (e monopólio da moeda, através do banco do Japão em 1884), e, no começo do século XX, através dos esforços de guerra. A importação de

---

[117] A Boston Manufacturing Company, criada em 1813 em Waltham, foi a primeira empresa dessa organização empresarial nova e apresentava notória produtividade entre 1820-59. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 85.

[118] Grande inovação foi o tear a vapor por Paul Moody para Francis Cabot Lowell (década de 1814 a 1824), além de outras como a "podadeira Waltham, o bastidor de enchimento de dupla velocidade, o tempereiro automático e apanhadeiras e esfarrapadeiras". AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 85.

[119] Ao longo do século XIX, tanto salário como juros foram mais autos nos EUA do que na Inglaterra, North, 1965. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 86.

[120] Se as tarifas foram elevadas ou não, isto foi assunto de debate desde 1816, mas o que parece ter prevalecido foi a pesquisa de Harley, 1992, AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 102. Importante ressaltar, porém, que a tarifa dos EUA durante o século XIX ficou entre 35 e 45%, contra os meros 3% dos países coloniais.

[121] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 191.

[122] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. 192.

[123] Como "indústria têxtil, a indústria química, as fábricas de cimento e de cerâmica, as usinas de açúcar, as fábricas de cerveja, de munição e armamentos, os estaleiros, as empresas de mineração". PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo japonês segundo Barbosa Lima Sobrinho.Rev. adm. empres., São Paulo, v. 15 , n. 3, p. 63-68, June 1975. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901975000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02.06.2020.

conhecimentos e tecnologia, o envio de estudantes, o estabelecimento de instituições de pesquisa e ensino, e a atuação direta do Estado e indireta do Estado na industrialização foram combinados conseguiram um nível de desenvolvimento que não se conseguiu repetir em nenhuma parte do mundo.

Enquanto isso, os países do Resto não foram capazes de se organizar para alavancar sua parca indústria nem de criar sistemas de desenvolvimento tecnológico, como no Japão.

O México, por exemplo, apesar de ter sido um dos primeiros países a terem banco de investimento (*El Banco de Avio*, criado em 1830) e ter produção mais antiga de tecido de lã em relação ao vizinho EUA, não foi capaz de acompanhar a modernização do maquinário, segundo Amsden, não por falta de recursos (dadas as evidências de especuladores na área de algodão bruto) mas por falta de capacidade adaptativa. Teria sido incapaz de tornar suas modernas companhias do início do século XIX (considerada uma precoce indústria têxtil, 1830 – 40, em geral de propriedade estrangeira) em competitivas segundo os parâmetros de produtividade do final do mesmo século. A má administração das fábricas, resistência a fazer investimentos e importar técnicas novas parecem ter dominado o setor: "A família de Martínez del Rio, uma proeminente proprietária panamenha do setor têxtil da Cidade do México, investiu mais ativos na década de 1850 em papéis do governo de vários tipos (ações, apólices, títulos da dívida) e cotas e ações em empresas *não* familiares do que nos negócios familiares, apenas um dos quais era têxtil."[124]

A indústria que predominava nos países do Resto no pré-guerra era, naturalmente, a têxtil (em 1930, tinham os seguintes percentuais de produtos têxteis e indumentária em suas manufaturas: Brasil, 26%; Chile, 23%; México, 30%; China, 40%; Argentina, 15%[125]). Mas também começava a surgir indústria pesada, petroquímica e siderurgia, que dependia de escala e padrão tecnológico que constantemente estavam se alterando[126]: no México, a estatal Pemex foi resultado da nacionalização do petróleo e expropriação das empresas estrangeiras em 1938 mas só começou a produzir no final dos anos 50; em 1943 tinha sido fundada a Guananmex, empresa de grande porte no ramo de fertilizantes; no Brasil, a estatal Petrobrás inaugura a exploração de recursos petrolíferos, fundada em 1953, e sua subsidiária Petroquisa é fundada em 1968 para produção de petroquímicos, só em

---

[124] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp.89-90.
[125] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 106.
[126] Para exemplificar a constante alteração da indústria petroquímica, Amsden apresenta o exemplo da fibra sintética na Coréia, em que quando a primeira empresa foi licenciada construir uma planta industrial a demanda interna era de 1,6 toneladas por dia, enquanto a planta era construída ela conseguiu expandir para 30 toneladas, mas no de sua produção a escala internacional tinha passado para 100. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p.355.

1968; na Argentina, a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) foi fundada em 1920 mas só construiu sua primeira petroquímica em 1943.

O surgimento da indústria nos países do Resto pode ser atribuído a diferentes influências. Segundo Amsden, a América Latina recebeu especialmente emigrantes do Atlântico Norte, através dos quais herdou mão-de-obra com experiência manufatureira. Outros países, tiveram no artesanato pré-moderno uma fonte de experiência manufatureira, como foi o caso da China, Turquia e Índia[127] e seus tecelões manuais. Enquanto nos outros países asiáticos, a herança colonial foi conjugada com a emigração chinesa na Malásia[128], Indonésia[129] e Taiwan. Tailândia[130] não tinha elos coloniais formais, e Coréia não recebeu emigração chinesa, mas tiveram características semelhantes. Os países do leste asiático como um todo também receberam a mobilização pré-guerra do Japão (Manchúria), que ajudou a acelerar a industrialização porque foi aplicada uma série de políticas industriais

[127] Segundo Amsden, o tecelão manual chinês, indiano e otomano sobreviveu (aos britânicos), embora o fez com base na redução de salários (empobrecimento mesmo); seus Estados não podiam se utilizar de proteções tarifárias em virtude do regime colonial. Além disso, havia incapacidade de inovar para concorrer com a abertura comercial. A China, em especial, ainda sofreu com a entrada do Japão, quando a produção industrial de fios surgiu e inundou o mercado Chinês (cerca de 40% do mercado). AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 103.

[128] **A Malásia** (inicialmente Malaia, que incluía Cingapura) não tinha vínculo colonial direto, teve muito menos investimento estrangeiro que Tailândia e Indonésia, sua manufatura era derivado da extração e da agricultura (estanho e borracha; óleo de copra e de palmeira, abacaxis), sob colonialismo britânico e emigrados chineses. Segundo Lindblad (1998), nessas atividades se concentravam o comércio da elite que se apropriaria da atividade manufatureira do pós-guerra, as casas de agenciamento (cinco delas, em 1965, controlavam 220 empresas manufatureiras). Um agente de industrialização na Malaia foi a United Engineers em 1881, empresa que, da produção de pequenas embarcações e reparos, evoluiu para produção de dragas e maquinário para borracha, produção de ferro e aço, manufatura de peças, maquinário e caldeiras, foi ponto de treinamento de mão de obra para futuras empresas independentes ou terceirizadas (Thoburn, 1977). Teve o mesmo *boom* da Indonésia de SI na década de 30 (a gigante automobilística Ford, por exemplo, foi pra lá em 1932).

[129] **A Indonésia,** colônia da Holanda desde o século XVII, até 1945 (quando começaram os 4 anos de guerra e reconhecimento da Holanda em 1949). A elite da população nativa era divida entre mascates, que dominavam o comércio, e príncipes a agricultura. Foi o país do Leste que mais recebeu investimento colonial, segundo estudo de Lindblad (1998). A manufatura se limitava a açúcar até 1914 era basicamente açúcar e a partir da 1GM, com a falta de produtos do ocidente, começaram a surgir indústrias como produtos da borracha, alimentos, bebidas e tabaco, e no pós-guerra até maquinário. O mercado interno era o destino mais importante, a exportação ultramarina era de petróleo e açúcar refinados, e exportação entre ilhas (a substituição de importações não foi mais importante que esses setores). Contra a expansão pré-guerra do Japão, a Holanda estimula investimentos na indústria local. **Além do aprendizado das empresas estrangeiras e imigração chinesa, a indústria da Indonésia se beneficia da expropriação** das empresas modernas holandesas.

[130] Pelo Tratado de Bowring, que vigorou entre 1855-1932, a **Tailândia** era praticamente colônia da Inglaterra. Segundo Ingram (1971), não tinha controle sobre finanças e tarifas (mantidas em torno de 3%); em 1930 cerca de 70% do comércio era com a Inglaterra e 95% da economia moderna era de propriedade estrangeira, especialmente britânicos. O golpe de Estado sem guerra em 1932 desparou o período de desenvolvimento nacionalista, incialmente com a cooperação do Japão. Conseguiu criar até a metade do Século XX um sistema bancário, um sistema de produção e comercialização de produtos agrários mas era, segundo Amsden, a menor das indústrias do Resto, possivelmente por falta de experiência pré-guerra, pequeno mercado interno, pouco capital e pouca tecnologia – mesmo assim, no pós-guerra ela tinha experiência com empresas modernas. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 203.

de promoção da manufatura na Coréia e Taiwan. Os governos coloniais da Indonésia e Malásia (Holanda), Filipinas (EUA) e outros governos insulares reagiram com investimentos defensivos e protecionismo contra o Japão[131].

Na Coréia, a industrialização começa na 1ª Guerra Mundial com a capacidade de fornecimento do ocidente e do Japão no limite. O Japão, que não conseguia atender as colônias, afrouxa a Lei das Corporações de 1911 que limitava investimentos em indústrias concorrentes nas colônias (a mobilização pré-guerra ainda deixa nas colônias burocratas e empresários experimentados em instituições públicas de planejamento e execução da industrialização). O desenvolvimento foi grande na época: i) *zaibatsus* japoneses investiram em diferentes companhias e grandes grupos surgiram cedo graças à indústria pesada; ii) em menor número, grandes empresas coreanas começaram a surgir e a maior parte das pequenas era de propriedade de coreanos; iii) investimentos pequenos focavam em indústria de alimento mas surgiam grande investimentos em indústrias que demandavam escala (como ferro e aço, mineração, construção naval, etc.). O esforço de guerra também aumentou os índices gerais de escolarização e operários coreanos tinham oportunidade de se especializar e assumir cargos de direção em empresas japonesas. A partir de 1932 o governo coreano passa a dirigir pesados esforços para industrialização, fazendo políticas de subsídios e assumindo setores, como energia elétrica.

No final da 2 Guerra Mundial, a Coréia tinha grande experiência manufatureira com trabalhadores remunerados, especialmente disciplinados e em alguma medida especializados; elite administrativa para indústria e para burocracia governamental, um pequeno número de empresários com capacidade de execução de projetos (know-how de produção; força de trabalho; administração profissionalizada; habilidade de execução de projetos nos setores público e privado). Essas bases foram fundamentais para o processo de industrialização centralizada no estado que aconteceria logo em seguida, sob o domínio do General Park.

Assim como a Coréia, em Taiwan a mobilização japonesa pré-guerra deixou burocratas e empresários treinados para planejamento e execução, e para industrialização centralizada pelo Estado. A influência japonesa foi até 1940, e o país começa a receber influxo de imigrantes da China em 1950. Empresas de pequena escala foram mais importantes que na Coréia, e Taiwan não desenvolveu a indústria básica no período, mas tinha desenvolvida a produção de alimentos, especialmente açúcar (processamento de

[131] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 203.

alimentos em 1920 era 70% em valor das manufaturas, que iria proporcionar base para grandes empresas nos anos 1950[132]). Sua produção têxtil, originalmente importada da China, se desenolve rapidamente no pós-guerra especialmente em virtude da migração chinesa de empresários e trabalhadores com experiência na manufatura (epecialmente das regiões modernizadas do pré-guerra, Xangai e Shandon) – em 1960 os têxteis são o maior produto de exportação[133]. No mesmo sentido, se beneficiaram da emigração chinesa as ferramentas mecânicas – na década de 1960, Taiwan tinha uma manufatura possivelmente tão avançada quanto Coréia. A força de trabalho com experiência, elites administrativas, capacidade de produção e habilidades para execução de projetos (privado e especialmente no público) estavam presentes e fizeram de Taiwan pós guerra um "local ideal para fabricantes de equipamento original estrangeiros comprarem suas peças e componentes"[134].

Amsden aponta, porém, que a experiência manufatureira pré-guerra, especialmente nos países em que houve um *boom* da substituição de importações, deixou elementos importantes para capacitar o desenvolvimento na fase seguinte mas não tinham indústrias modernas o suficiente capazes de competir a preços (nem mesmo o setor têxtil do Leste Asiático) ou diversificar-se.

Passando por alguns exemplos, vimos que o conjunto de países que Amsden apelidou de "Resto" – aqueles países que conseguiram alcançar alguma industrialização e competir no cenário internacional no século XX – têm em comum a experiência de ter desenvolvido alguma indústria na primeira metade do século. Com diferentes influências, todas elas foram capazes de treinar parcela da mão-de-obra para o trabalho fabril, gerar empresas (especialmente pequenas) com capacidade para elaborar e executar projetos modernos, criar alguma capacidade de engenharia de projetos e gerar profissionais de alto escalão que ocupariam futuramente cargos da burocracia estatal (desenvolvimentista) ou a gerência de grandes empresas. A idéia aqui foi apresentar como o desenvolvimentismo da segunda metade do Século XX só foi possível em países que tinham desenvolvido essas premissas, que tinham absorvido por experiência o conhecimento industrial da "empresa moderna".

1.3.2 As mazelas da caminhada do aprendizado

[132] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 199 a 202.
[133] Idem.
[134] Idem.

Segundo Chandler Jr.[135], a empresa moderna exige três elementos fundamentais: tecnologia de produção e escala adequada; hierarquia administrativa e capacidade de execução, *know-how*; e capacidade de distribuição. Segundo Amsden, os países do Resto não conseguiram desenvolver empresas que dominassem esses elementos, pelo menos não até a 2ª Guerra Mundial.

É importante ressaltar, para entendermos esses elementos, que os países do Norte que dominaram a industrialização na 1ª revolução industrial o fizeram com menores desafios. As tecnologias eram mais básicas, mais fáceis de serem copiadas, ou absorvidas pelos operários, e os investimentos para implantação de novas fábricas eram significativamente menores. Ocorre que, justamente em decorrência das 1ª e 2ª Revoluções Industriais, os países que ingressassem na corrida tinham que lidar com escalas significantemente maiores para que os custos de produção pudessem ser abatidos nas vendas de produtos muito baratos, em decorrência da concorrência internacional por preços. Soma-se a isso, uma estratégia comercial e imperialista agressiva dos países líderes da corrida.

Este cenário de concorrência internacional mais acirrada nos preços, obrigava que as empresas tivessem o maquinário atualizado. Maquinário atualizado significa a tecnologia de produção de ponta, que possibilite a produção mais eficiente, e a vanguarda tecnológica era dominada, naturalmente, pelos países mais desenvolvidos. A escala, por outro lado, era garantida pela capacidade do país de manter suas rotas comerciais, garantindo a demanda, como foi a política imperialista inglesa, ou a política colonial holandesa e japonesa. A produção em escala também demanda um sistema financeiro minimamente organizado ou elites com recursos suficientes para arcar com grandes investimentos que, eventualmente, podem não dar retorno.

Além de recursos e maquinário, a implantação e execução de uma grande planta industrial não é, de maneira alguma, tarefa óbvia. Demanda treinamento e disciplina – os trabalhadores devem ser organizados por uma hierarquia administrativa, além de serem capacitados a manusear o maquinário. Desta maneira se destacam as atividades de engenharia de produção, a importação ou desenvolvimento de tecnologia e o treinamento.

Neste sentido, é citado pela literatura a chegada das ferrovias[136] como a primeira experiência de empresa moderna de muitos países. Sua necessidade de se associar com as

---

[135] CHANDLER Jr., A. D.. *Scale and scope.* Ob. cit..

[136] **O caso das ferrovias é bastante interessante. F**oi modelo de administração, deixando profissionais de administração bem remunerados e treinados, além de profissionais com habilidade de execução de projetos; havia alguma transferência tecnológica "relativamente transparente e competitiva", e em alguns casos deu

elites locais e contratar trabalhadores exigia que fossem treinados operários e funcionários de gerenciamento, seus elos retroativos eram significativos: "locomotivas, ferro fundido por coque, trilhos (ferro pudlado e laminado) e posteriormente aço, todos em unidades de grande escala"[137]. A Inglaterra começa a exportação das ferrovias, mas logo é acompanhada por EUA e alguns países europeus.

Por fim, o terceiro dos elementos de Chandler Jr é a distribuição. No caso dos países centrais isso foi feito especialmente através da força, desde antes do sistema capitalista (colonialismo europeu das Américas, especialmente extrativista), nos primórdios de capitalismo (imperialismo britânico, para garantia de escoamento de sua produção têxtil), nas primeiras etapas do mundo se industrializando (colonialismo holandês e japonês entre 1850 e 1950) etc.. Isso também pode ser realizado através de investimento privado, como na atividade de mercadores, na criação de rotas comerciais, no investimento em *marketing*, ou investimentos públicos, como infraestrutura de transporte e escoamento, acordos comerciais. O Japão, retardatário no desenvolvimento da indústria têxtil, criou um sistema de cartel e integração vertical, a Associação Japonesa de Usinas de Algodão (Boseki Rengokai) que dominava exportação, a importação de algodão bruto (através de 3 importadores grandes, que tinham representantes em todos os países produtores), tinha acordo com a Companhia de Vapores do Japão para reduzir os custos de transportes, eliminava então intermediários.

Essa "empresa moderna" de Chandler Jr. não se desenvolveu espontaneamente no Resto[138]. As empresas do Resto tinham severas dificuldades de comprar tecnologia por escassez de recursos. Quando havia recursos, eles se concentravam nos setores primários (especialmente sob o controle de elites locais conservadoras e/ou rentistas). E quando tinham recursos para comprar tecnologia, tinham maiores custos em virtude da distância geográfica (o transporte era menos eficiente) e maiores dificuldades de treinamento (era mais custoso também enviar funcionários para treinamento ou contratar técnicos, além da

---

também experiência a governos de regular e monitorar (no **Brasil** os inspetores começaram a passar a ser brasileiros, especialmente com criação da Escola Politécnica de São Paulo). Mesmo com algumas heranças positivas, deixou um traço moral no ambiente de negócios: superfaturamentos, fraudes, corrupção em todos os grandes projetos, em grande medida pq os projetos eram *garantidos* de remuneração e os insumos vinham de fora e eram difíceis de controlar (vários autores). Só depois da 2GM o Resto teve recursos administrativos e de governo para absorver o potencial de encadeamento de grandes projetos na indústria pesada (que tinham também tecnologia e capital estrangeiros). AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p.156.

[137] Amsden, p. 156.

[138] Uma vasta literatura questiona se a "empresa moderna" se desenvolveu em parte alguma, para tanto vide: ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo. Trad. RIBEIRO, Vera. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto, 1996.

dificuldade de diferenças culturais e de idiomas). Tinham que lidar também com escassez de mão-de-obra qualificada para cargos de gerenciamento (faltavam escolas técnicas e educação superior) e mesmo a mão-de-obra operária com disciplina de fábrica não era farta.

A conclusão da pesquisa de Amsdem é de que sem inovação e sem habilidades a jornada industrial do Resto foi tortuosa até a primeira metade do Século XX. Sem parecerem atrativas, as empresas tinham dificuldade de financiamento e não conseguiam investir nas três frentes. O capital excedente de outros setores escoava para atividades financeiras de especulação, além de fraude e imprudências. Nesse contexto de pouca industrialização que vai nascer o Estado Desenvolvimentista.

A experiência que pode vir do desenvolvimento orgânico de tecnologias de produção (como foi na Inglaterra têxtil, ou no maquinário dos EUA), que pode vir também do contato com empresas estrangeiras (como foi o caso do Resto), também pode ser feito através de políticas industriais de maior ou menor nível de intervenção do Estado (como é o contraste entre a história inglesa e japonesa). Dentre as políticas industriais que mais possibilitam a absorção local da experiência estrangeira está o Conteúdo Local, por isso a importância dessa revisão histórica.

1.3.3 Estado Desenvolvimentista

> *"o grau em que esses atributos [instrumentos institucionais de desenvolvimento industrial] ocorrem em cada caso parece variar na proporção direta do grau de atraso"*[139]

Quatro funções são fundamentais para o Estado Desenvolvimentistas e se fizeram presentes no países que aqui analisamos, segundo Chander Jr.[140]: i) a criação de bancos de capital público ou misto voltados ao financiamento do desenvolvimento da indústria e, de maneira geral, da economia nacional, os Bancos de Desenvolvimento; ii) a exigência, aplicação e fiscalização de Conteúdo Local, normas vinculadas ao investimentos

---

[139] GERSCHENKRON nesta obra demonstra que quanto mais tardiamente um país entra na corrida da industrialização, maiores intervenções seu governo terá que fazer na economia. GERSCHENKRON, Alexander. O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica: e outros ensaios. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015, p.65.

[140] CHANDLER Jr., A. D.. *Scale and scope.* Ob. cit.. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 227-286.

estrangeiro direto, obrigado a compra de materiais ou serviços de nacionais, na tentativa de promoção industrial por arrasto e nacionalização de tecnologias; iii) o controle seletivo sobre a entrada de empresas ou investimentos (através de restrições), bem como do mercado exterior (através de tarifas); iv) a constituição de gigantes nacionais, empresas nacionais capacitadas de concorrer nos mercados internacionais que exigem escala muito grande. Com esses elementos, e só com eles, os países do Resto conseguiram alcançar as três fases da empresa moderna que falamos no item 1.3.2. O empurrãozinho do Estado, que comentamos sobre as ferrovias no item 1.3.1, se torna uma forma institucional de política econômica.

Neste item vamos analisar o primeiro desses elementos, os Bancos de Desenvolvimento, instituições fundamentais para permitir investimentos de porte mais significativos para o nascimento de indústria nos países retardatários.

Os Bancos de Desenvolvimento foram instrumentos capazes de materializar o controle sobre as decisões empresariais, no sentido de direcionar e acelerar o desenvolvimento econômico acima dos patamares do Atlântico Norte, para alcançá-lo. Isso foi feito através de metas de desempenho vinculados aos seus contratos de financiamento, e através de uma política centralizada alinhada à política monetária e comercial de cada país. Foram bem sucedidos, portanto, em acelerar a indústria como um todo, de aumentar as exportações (o percentual de manufatura nas exportações entre 1970 e 1995 foi de 1,2 para 50,6% na Indonésia, 4,7 para 73,1% na Tailândia, 8,9 para 74,4% na Turquia, de 6,5 para 74,4% na Malásia, 13,2 para 53,5% no Brasil) e de consolidar a indústria básica (em especial aquelas que receberam maiores fatias dos recursos: metais básicos, químicos, especialmente petroquímicos, maquinário, equipamentos de transporte e têxteis[141]).

Em economias em desenvolvimento, os bancos de desenvolvimento exercem as funções de: i) instrumentalização técnica do Estado para financiamento do desenvolvimento; ii) viabilização da captação de recursos para aplicação em setores deficitários, onde a poupança e o setor financeiro privado costumam não chegar. Isto porque os lucros nas atividades primárias e em terras são mais garantidos, a elite do país acaba não investindo em "apostas arricadas", que representam setores de manufatura

[141] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 249 e 283. Amsden sugere que todos os países do Resto gastaram muito: o sistema de contabilidade diferenciado entre países dificulta uma análise da extensão dos gastos, mas "as contas do FMI tenderam a subdeclarar a extensão dos gastos dos países nessas políticas"; "todos os países da Ásia cujos sistemas de contabilidade fiscal foram influenciados pelo Japão (inclusive china) tendiam a gastar mais do que o sugerido pelo cálculo do FMI." AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 242-3.

infante, que dirá formação de capital voltada para o desenvolvimento social. O sistema financeiro acaba por se concentrar em atividades especulativas, como vimos acima. As funções do financiamento, como já apontava a CEPAL, são: crédito, transferência de fundos de empréstimo, permitir diversificação e acumulação de ativos; todos eles são apenas executados em sistemas financeiros já desenvolvidos. Mesmo assim, os ativos não fluem naturalmente para os setores – servindo então o ordenamento jurídico a mudar os comportamentos.[142]

A pesquisa de Amsden sobre bancos de desenvolvimento conclui que o Resto não gastou "errado", e para isso analisa os resultados de diferentes setores de manufatura, em especial os que mais atrairiam investimentos privados na década de 90; analisa também que os países controlavam a propriedade de instituições financeiras, utilização de poupança e empréstimos no exterior, de maneira que seus instrumentos de controle tinham alguma noção sobre os empréstimos no exterior. Ela sugere que o problema, que geraria a crise da dívida nos países da AL teria sido gastar demais.[143]

Para investir, os bancos de investimento tenderam a diversificar a muitos setores, diferindo a cada país, mas tendo as indústrias básicas e a substituição de importações como elementos comuns[144]. A origem dos recursos podia ser pública, em geral de fontes não

---

[142] "A experiência parece ensinar que [...] dificilmente um país pode resolver os problemas de transferência intersetorial (ou espacial) de recursos para os setores mais atrasados ou para novos setores ou regiões, através do desenvolvimento espontâneo de seus intermediários financeiros". CEPAL. América Latina: ensaios de interpretação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 108-149; 109. E para uma visão de BNDES-Brasil, de onde tirei essa reconstrução: MEDEIROS, Lea Vidigal. Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento. 2016. 331 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

[143] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 244.

[144] Brasil, BNDES foi criado em 1952, transformou a siderurgia Brasileira em auto-suficiente e grande exportadora, depois da crise de 73 reforça o processo de SI com base no PND, e volta suas atenções a bens de capital e matéria prima-básica (petroquímicos entram nessa leva). AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit., 246.

Índia, Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (ICICI), criado em 1955, tinha 4 linhas de políticas claras, mas amplas: expansão rápida da indústria básica, proteção e promoção de pequenos, desenvolvimento regional, prevenção de concentração de poder econômico. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 247.

México, Nacional Financiera (Nafisa), criada em 1934, a partir da década de 1950 o foco eram indústrias que pudessem balança comercial, realizar integração intersetorial, estimular poupança ou aumentar o emprego; e depois da crise da dívida no final da 1980, reestruturação das empresas para exportação e SI. Nacional Financiera, S.A. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 248.

Indonésia, Banco de Desenvolvimento da Indonésia (BAPINDO), 1951, e Bank Indonesia, criado em 1953.

Coréia, Korea Development Bank, criado em 1954, a partir de 1969 priorizava indústrias de exportação, que incluíam SI; os setores mais investidos na década de 60 têxteis, na década de 70 manufaturas básicas (com base em medidas entre 74 e 79). Banco de Desenvolvimento da Coréia, AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 249.

Taiwan, indústrias pesadas e depois da crise, a partir de 1982, indústrias estratégicas. Ministério de Questões econômicas, Wade, 1990, p. 87, Amsden, 246.

tributárias, como depósitos do governo ou fundos de pensão (caso brasileiro), ou de origem privada, como era o caso de empréstimos no exterior (caso mexicano), poupança obrigatória (caso brasileiro), títulos emitidos como debêntures (coreano, os títulos eram comprados em grande parte por bancos estatais), empréstimos efetuados pelo Estado (como o caso malaio). As exigências de contrapartida variavam entre critérios técnicos (especialmente práticas administrativas internas, como administração profissional) e políticos (exportação; localização, especialmente automobilística e eletrônica; preços, usados para controlar inflação, como no caso brasileiro das estatais; a formação de grandes empresas nacionais, critério utilizado especialmente na Coréia; e geração de tecnologia). [145]

Uma grande contribuição dos bancos de desenvolvimento foi possibilitar a formação de um corpo técnico capacitado para monitorar as contrapartidas exigidas, além de planejar os investimentos futuros "Os bancos de desenvolvimento no Resto empreendiam avaliações cuidadosas de clientes prospectivos, examinando seu status financeiro e administrativo, seu desempenho passado e os méritos de seu projeto proposto". O que ocorreu também no nível das empresas: "tiveram sucesso em criar um acultura administrativa em seus clientes porque estes eram também administradores, muitas vezes representando a mais elitista burocracia dos primeiros anos do pós-guerra."[146]

A análise de Amsden vai demonstrar ainda como os outros elementos do Estado Desenvolvimentista de Chandler Jr. estiveram presentes nos países retardatários. Mostra como a assistência na construção de grandes empresas, campeãs nacionais, foi fundamental para que grupos econômicos tivessem porte para investimento em pesquisa e desenvolvimento, e para implantação de fábricas em escala para concorrer internacionalmente. Também nos mostra como a proteção tarifária e seleção de investimentos estrangeiros foi um elemento comum aos países, e fundamental para proteger a indústria infante sem impedir a entrada de recursos e tecnologias.

Tailândia, critérios claros: poupar moeda estrangeira, fortalecer vínculos com indústrias estrangeiras, exploração de matéria-prima interna; absorção de tecnologia. Ministério da Indústria. Patcharee, 1985. Amsden, 247.

Turquia, Banco de Desenvolvimento Industrial da Turquia (TSKB), criado em 1950, indústrias específicas (químicos, fertilizantes, ferro, aço, metalurgia, papel, petróleo, cimento e pneus) com objetivo de desenvolvimento por arrasto, mas também meta em exportação e têxtil foi intensa. Segundo Plano Quinquenal da Turquia, 1968-72. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 247.

Segundo Amsden, na Malásia, Tailandia, Taiwan e Turquia os Bancos de Desenvolvimento tiveram menor papel, mas os Estados intervinham através de bancos privados no financiamento da indústria. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. p. 234.

[145] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 241 a 285.

[146] AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 261-4.

O passo final de sua análise é nos mostrar como os países desenvolvidos se voltaram no final do século XX para destruir ou pelo menos bloquear as tentativas de desenvolvimento industrial. Nessa época foram criados os organismos internacionais que restringiriam a capacidade dos estados de controlar suas políticas cambiais e fiscais (como FMI, Banco Mundial), suas políticas de comércio exterior (como GATT, OMC e tratados bilaterais) e suas políticas industriais (perseguição a políticas ditas "protecionistas", como subsídios e tarifas).

Ao citar exemplos desses tratados internacionais, Chang explica que com o gradativo fim dos tratados imperialistas e processo de colonização, o novo mecanismo de Imperialismo é o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), onde as restrições comerciais são menores e é dada a opção de assinar apenas o que interessar ("prurilateralism"). Relativamente permissivo, nesse novo regime a imprescindibilidade da política industrial parece ser reconhecida – "although the free trade ideology re-asserted itself soon enough". Na década de 80 houve a crise da dívida dos países do terceiro mundo, seguida por medidas de ajuste do FMI e BM, que "enfatizavam política fiscal austera, liberalização comercial, desregulamentação e privatizações". Juntamente com o colapso da URSS, era a era da ideologia da supremacia do livre mercado. Essa ideologia se consolidaria com mecanismos diferentes na década de 1990.[147]

A ideologia do livre mercado seria um novo imperialismo, para Chang, que começa na década de 1980 é consolidada na década de 90. Em 1994 é assinado o NAFTA, 1º acordo entre países sub e desenvolvidos, que também inova ao autorizar que empresas processem diretamente Estados, através da cláusula 11 "Investor State Dispute Settlement (ISDS) mechanism". Em 1995, na rodada de negociações do Uruguai o GATT se converte em OMC. Mais restritivo, adota o sistema de que todos os países tem que assinar todos os acordos e trata de mais assuntos: propriedade intelectual (TRIPs) e investimento estrangeiro (TRIMs). O número de acordos de investimentos e acordos bilaterais de comércio explode (de 50 em 95 pra mais de 250 pra hoje). O resultado dessas políticas é que, hoje, os países em desenvolvimento "são muito mais limitados no uso de medidas de política industrial do que os parâmetros dos primeiros anos pós-coloniais, entre a segunda metade da década de 1940 e a década de 1970"[148]

[147] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 344.
[148] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 344.

Nessa onda também entram a tentativa de "vender" serviços financeiros[149] (o Norte sempre querendo entrar a força nos mercados de países pobres) e a tentativa de sucatear o Estado Desenvolvimentista, com a venda das Estatais e os abusos sobre a soberania mineral dos países pobres.

Os pontos levantados neste item servem para demonstrar a importância do aprendizado e da experiência no desenvolvimento da indústria, como foram alguns dos mecanismos de alavancagem nos países com industrialização atrasada e, por fim, como esses mecanismos foram perseguidos ainda no século XX. A teoria de Amsden reúne as semelhanças e diferenças entre os países da América Latina e Leste Asiático, e nos deixa caminhos para um novo olhar na pesquisa, especialmente para pensar modelos de novas políticas industriais.

Com essa provocação, passamos agora à política do Conteúdo Local, objeto central de nosso estudo.

[149] Chang denomina esse fenômeno de financeirização, e diz que ele em geral foi incapaz de direcionar os fluxos de capital para onde é necessário (do centro para preferia; para os setores produtivos), como também foi capaz de enfraquecer países, que se tornaram mais suscetíveis a crises e menos capazes de controlar seus preços macroeconômicos para o desenvolvimento. A financeirização enfraquece a capacidade de investimentos públicos e de política industrial, que tem reflexos na própria capacidade reprodutiva da sociedade, afetando "a capacidade dos governos de estabelecer e manter condições macroeconômicas favoráveis ao crescimento, financiar investimentos em infra-estrutura e administrar políticas industriais eficazes" CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 344.

2. CONTEÚDO LOCAL

"Conteúdo local é um direito do país e de seu povo"[150]

Conteúdo Local é uma política industrial baseada no efeito de propulsão, ou arrasto, que visa favorecer a indústria nacional com base na obrigação definida por lei, regulamento ou cláusula contratual, o qual setores estratégicos, escolhidos com base na capacidade de causar impacto na cadeia à montante, são induzidos a contratar serviços e bens de origem nacional, com vistas a gerar empregos, renda e, especialmente, capacidade tecnológica e produtiva de setores em rede.

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, essa obrigação pode ser estabelecida, em geral através de legislação:

> [To] commit foreign investors and companies to a minimum threshold of goods and services that must be purchased or procured locally. From a trade perspective, local content requirements essentially act as import quotas on specific goods and services, where governments seek to create market demand via legislative action. They ensure that within strategic sectors – particularly those such as oil and gas with large economic rents, or vehicles where the industry structure involves numerous suppliers – domestic goods and services are drawn into the industry, providing an opportunity for local content to substitute domestic value-addition for imported inputs.[151]

Enquanto o Banco Mundial, em estudo realizado em 2013, ao tratar do tema especificamente no setor de Petróleo e Gás Natural, define como política "the extent to which the output of the extractive industry sector generates further benefits to the economy beyond the direct contribution of its value-added, as through links to other sectors"[152].

No Brasil, a Cartilha do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP, criada em 2004, que veio posteriormente a ser incorporado à regulamentação da ANP por meio da Resolução 36/2007, define Conteúdo Local de bens como "o percentual que corresponde ao quociente entre a diferença entre o valor total de

---

[150] Lennox Sirjuesingh, presidente de Trinidad Tobago, durante discurso proferido no evento "Advocacy for Local Content Development", Julho de 2012, Port Harcourt, Nigeria. Disponível em: <http://tandice-bsolutions.com/rokdownloads/nigerian_local_content_summit/Advocacy_for_local_content_development.pdf>. Acesso em: 09/dez/2018.

[151] UNCTAD. *Local Content Requirements and The Green Economy.* Geneva: UNCTAD, 2014. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d7_en.pdf>. Acesso em: 08/jan/2019.

[152] TORDO, Silvana; WARNER, Michael; MANZANO, Osmel; ANOUTI, Yahya. *Local content policies in the Oil and Gas sector*. Washington: World Bank, 2013. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/pt/549241468326687019/pdf/789940REVISED000Box377371B00PUBLIC0.pdf. Acesso em 08/jan/2019.

comercialização de um bem (excluídos IPI e ICMS) e o valor da sua respectiva parcela importada e o seu valor total de comercialização (excluídos IPI e ICMS)" e de serviços como percentual "que corresponde ao quociente entre o custo total da mão-de-obra local própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço em relação ao custo total da mão-de-obra própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço completo".

O próprio Tribunal de Contas da União, ao realizar o acompanhamento da 7ª Rodada de Licitações, definiu a política adicionando a observação de que a preferência é dada, "mesmo que com preços superiores aos correspondentes estrangeiros, encontra guarida no art. 1º, inc. I, II e X, c/c o art. 8º, caput e inc. IV, da Lei n.º 9.478/97 e, ainda, no poder de polícia exercido com vistas à consecução do interesse público, fomentando o crescimento da indústria e do setor de serviços nacionais."

A Petrobrás e o BNDES, todavia, já utilizavam esta política muito antes em seus contratos, como veremos adiante.

Seu fundamento constitucional está na obrigação do Estado de desenvolver o mercado interno, através do desenvolvimento tecnológico, conforme art. 219, como forma de consecução, em última instância, dos objetivos fundamentais de desenvolvimento social e econômico definidos pelo art. 3º.

Os custos econômico e fiscal dessa política não podem ser auferido facilmente. Além disso, esse custo é repassado aos consumidores de forma muito diluída, uma vez que em geral a política é aplicada sobre prestadoras de serviços públicos. No caso de produção de *commodities* ou mercados em que haja uma concorrência muito acirrada, o custo acaba sendo abatido da margem de lucro da empresa, uma vez que a empresa não pode manejar o preço de seu produto, que é definido pelo mercado internacional.

Desta forma, a análise de eficácia da política e a própria transparência da legislação ou regulamentação sempre é mais complexa que outras políticas industriais ou econômicas, dependendo de estudos e pareceres que só podem ser efetuados após certo período de tempo.

Passaremos agora à análise jurídica da política de Conteúdo Local, começando pela contextualização conjuntural do Petróleo e Gás Natural e pelos ditames constitucionais que envolvem a matéria. Em seguida, traremos o que a literatura elege como principais referências internacionais da política e suas características e dilemas elencados. Os itens posteriores vão detalhar a aplicação do Conteúdo Local no setor de P&G brasileiro,

começando pelas aplicações que historicamente abriram caminho da política (BNDES, Conteúdo Local nas Compras Públicas e Petrobrás).

2.1 Conjuntura, Constituição e Conteúdo Local

Como vimos, o Direito Econômico é o ramo e método do direito capaz de alcançar fins postulados e perseguir valores, constituindo-se em instrumentos e técnicas, e baseando sua análise e atuação na realidade:

> a principal linha de evolução da ciência jurídica, neste século, consistiu na superação de análises meramente lógico-sistemáticas, pelas quais se frisava a dicotomia entre o ser e o dever ser, entre o direito e a realidade social, para se chegar à compreensão global do sistema normativo como instrumento de controle social, fundado em interesses concretos e visando à realização de fins eticamente valiosos.[153]

Neste sentido, temos que observar, para uma análise do Conteúdo Local em P&G aspectos históricos antes de uma análise normativa.

Segundo Marinho[154], a história do petróleo pode ser dividida em dois grandes padrões até 1970. O primeiro padrão é datado da formação do grupo Rockfeller (posteriormente Standard Oil). O grupo se formou no século XVIII produzindo petróleo para iluminação pública nos EUA, insumo que havia acabado de se popularizar mas cuja produção não era ainda padronizada (por isso "standard"). Yergin aponta que sua atuação se destacou pela concentração da produção através de políticas agressivas de compras e manipulação de preços, e da verticalização através da cartelização com transporte ferroviário (custo principal na época) e refino[155].

A hegemonia da Standard Oil foi questionada através da decisão da Suprema Corte, com base no Sherman Act, que dividiu a empresa em 1911 (de onde formaram a ESSO, Socony/Mobil, Chevron, entre outras, que mantiveram, todavia, ligações de grupo econômico). Operava também naquele momento a formação da Royal Dutch Shell, formada entre a união da holandesa Royal Dutch, de 1880, que operava em território russo, e da Shell Transport, inglesa fundada em 1897, que tinha atividades no Mar Cáspio. Bem

---

[153] COMPARATO, Fábio Konder. *Funções e disfunções do resgate acionário*. *In*: Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 120.
[154] MARINHO, Ilmar Penna. *Petróleo*: Soberania e Desenvolvimento. São Paulo: Edições Bloch, 1970.
[155] YERGIN, Daniel. *O Petróleo*: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro, trad. Leila Natele e outros, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

como a formação da empresa estatal inglesa Anglo Persian (atualmente British Petroleum), como decisão estratégica da Inglaterra de garantir a manutenção de sua frota marítima.

A consolidação do primeiro padrão sistema mundial de petróleo (na classificação de Marinho) se dá através da formação de um oligopólio em 1928, quando as empresas se reúnem na Escócia para dividir suas atividades em um cartel – reuniões posteriores ainda incluiriam outras 4 empresas dando origem ao famigerado "Cartel das Sete Irmãs". Além da vinculação de capital (no caso britânico e holandês), todas as empresas contavam com apoio diplomático, militar e intelectual de seus Estados. [156]

O segundo padrão foi marcado pela tomada militar e supremacia da soberania nacional sobre os mecanismos de mercado. Os governos passam a se apropriar de seus recursos naturais através de estruturas estatais organizadas. Note-se que nessa etapa também há o apoio do Estado, mas a vinculação se torna ainda mais institucionalizada (especialmente por criação de estatais) e o caráter estratégico-militar é especialmente destacado em decorrência das necessidades de suprimentos da Segunda Guerra Mundial. Essa nova etapa é diferenciada pelas nacionalizações, guerras do petróleo e organizações internacionais do petróleo.

A Argentina cria, em 1922, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales para controlar sua produção de petróleo cancela os contratos com empresas estrangeiras em 1963. Em 1932 o Irã, após longa campanha, expropria a produção inglesa em seu território. Em 1938 é criada a Petróleos Mexicanos – PEMEX – após intensos movimentos nacionalistas com forte suporte dos sindicatos trabalhistas, e nacionalização das reservas pelo Lázaro Cardenas. No Egito, esse movimento ocorreu em 1956, com a nacionalização do Canal de Suez, por onde escoava o petróleo do Oriente Médio. No Chile, em 1960 foi estabelecido o monopólio estatal sobre o cobre, e no Peru, em 1968, foram desapropriadas as jazidas da International Petroleum Company. Foi inaugurada uma nova era na política internacional dos minérios:

> A partir de então, a discussão sobre a soberania permanente sobre os recursos naturais foi travada em várias instâncias da ONU, sempre contrapondo os países centrais e os países periféricos, estes com o apoio do então bloco socialista. A pressão contínua dos países periféricos sobre o tema foi vitoriosa com a aprovação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n° 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, a Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos

[156] MARINHO, Ilmar Penna. *Petróleo*: Soberania e Desenvolvimento. Ob. Cit..

> Naturais, aprovada por 87 votos contra 2 (da França e da África do Sul) e 12 abstenções.[157]

Assegurada a soberania dos países sobre os recursos naturais, a normativa internacional seguiu na mesma linha, com destaque à Resolução n° 2.158 (XXI) UNCTAD, de 1966, que destacou a importância dos recursos no desenvolvimento, "como garantia da soberania permanente sobre os recursos naturais, [postula] a exploração e comercialização direta pelos países subdesenvolvidos dos seus recursos naturais, para que possam ser aproveitados em benefício de seu desenvolvimento nacional". A Resolução n° 3201 (S-VI) e Resolução n° 3202 (S-VI) da UNCTAD (respectivamente, Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e seu Programa), que afirma que a nova ordem deve ser fundada "no respeito à plena soberania de cada Estado sobre os seus recursos naturais e todas as atividades econômicas". A Resolução da ONU n° 3281 (XXIX), de 1974, prevê o direito dos Estados de regularem capital estrangeiro, realizarem expropriações e nacionalizações, participarem de associações em organizações de produtores, desenvolverem-se tecnologicamente.[158]

Embora a perseguição da soberania sobre os recursos os venha ocorrendo, desde a década de 1970, no formato do pensamento hegemônico neoliberal (de privatizações, abertura comercial e ajustes fiscais), contando inclusive com a tentativa de substituir a Nova Ordem Econômica Internacional pela *lex mercatoria*, Bercovici ressalta que "não há como ignorar que a soberania sobre os recursos naturais é um direito inerente à soberania do Estado" e "que todas as resoluções adotadas pela Assembleia Geral da ONU determinam de modo explícito que este é obrigado a exercê-la sempre em prol do desenvolvimento e do bem-estar do seu povo".[159]

A criação da OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo – em 1960, pelos países líderes mundiais da produção (Irã, Iraque, Kuwaite e Venezuela), tem o intuito de controlar a oferta e o preço mundiais, e consegue diminuir significativamente o poder das "Sete Irmãs", conforme Torres Filho. Seu poder foi confirmado em 1973, quando, em resposta ao apoio americano a Israel na Guerra do Yom Kipur, os países árabes fizeram um

---

[157] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 43. Para mais um caso interessante de atuação de *lobby* de empresas de petróleo, veja-se a história do "Repórter Esso", noticiário de Rádio da época que fazia a propaganda da empresa de Rochefeller (Standard Oil Of New Jersey), em proposital atuação ideológica em favor dos intresses latino-americanos. Mais tarde seria demonstrado ainda sua atuação na distribuição de pagamentos em prol de apoio parlamentar contra a nacionalização do petróleo. Mais detalhes sobre o caso, vide: KLÖCKNER, Luciano. *O Repórter Esso*: A Síntese Radiofônica Mundial que Fez História, 2ª ed., passim. Porto Alegre: AGE/Edipucrs, 2011.
[158] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. pp. 42-48.
[159] Idem., p. 48.

embargo ao ocidente e, em 1979, quando houve interrupção do fornecimento iraniano graças à deposição do Xá Mohammad Reza Pahlevi pelo Aiatolá Khomeini. A pressão internacional, especialmente americana, e a adesão da União Soviética, gerou a estabilização dos preços pela OPEP.[160]

A segunda metade do século XX também foi marcada pelas guerras do petróleo. Os EUA apoiaram abertamente regimes autoritários levando às Guerras no Irã e Iraque, entre 1980 e 88, Iraque e Kuwait, 1990, do Golfo, em 1990, e a intervenção militar dos EUA no Oriente Médio iniciada em resposta ao atentado de 11 de setembro de 2001 (Afeganistão, depois Iraque). O Iraque, por exemplo, abriu licitações de suas reservas em 2007, em pleno governo de intervenção dos EUA.[161]

Os subsídios públicos para o petróleo, seja através de financiamento de empresas, garantias estatais, investimento direto ou políticas de P&D, é incomparável a outros setores[162]. Outro dado que demonstra claramente a significativa atuação estatal é que 90% das reservas mundiais estão sob seu controle e, 73% da produção desses campos sob empresas estatais[163], das 21 maiores empresas de P&G do mundo, 14 são de controle estatal[164].

O mercado do petróleo, portanto, passa por elementos não usuais de quaisquer outros mercados, como jazidas em disputa e territórios em guerra, condutas coordenadas que, em outros contextos, seriam tipificadas como crimes de cartel, reservas de estoque de segurança nacional (como EUA) ou para manipulação de preços (como países da OPEP), boicotes internacionais e etc.. Do ponto micro e macroeconômico, é elemento central na formação de preços de todos seus derivados (de polímeros a combustíveis, passando por fertilizantes e toda a indústria química moderna), afeta diretamente os preços de transporte e energia, podendo causar desequilíbrios de balança comercial (como, por exemplo, o

---

[160] TORRES FILHO, Ernani Teixeira. *O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana*. *In*: José Luís FIORI (org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 309.

[161] Sobre o assunto, em relação aos custos da guerra e a forma estaduniense de reavê-los, vide: STIGLITZ, Joseph; BILMES, Linda. *The Three Trillion Dollar War*: The True Cost of the Iraq Conflict. New York: W. W. Norton & Company, 2008.

[162] Segundo estimativa da McKinsey & Company's de 2012, os valores poderiam estar entre 455 e 485 milhões de dólares de subsídios para indústria de combustíveis fósseis. Disponível em: < https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/05/09/real-costs-fossil-fuel-subsidies>. Acesso em 16.06.2020.

[163] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 314.

[164] Lista elaborada pela revista Forbes em 2015. Disponível em: < https://www.forbes.com/pictures/mef45egjmi/the-worlds-biggest-oil-a/#57ee2921343c>. Acesso em 16.06.2020.

Brasil e o mundo nas crises de 1973 e 79), inflação, desindustrialização ou desenvolvimento, como veremos a seguir.

O trabalho mais completo sobre o caso brasileiro é de Gilberto Bercovici[165], que nos conta passo a passo como a legislação sobre o petróleo e recursos minerais evoluiu. Dele vamos fazer esta breve retrospectiva.

Segundo Bercovici, o domínio sobre os recursos naturais remonta a embates desde a colonização portuguesa. A propriedade do subsolo pertencia à Coroa, que exercia uma administração rigorosa, e com ela prosseguiu com a independência brasileira até a Constituição da República, em 1891, quando passamos para um regime de acessão, em que a propriedade do subsolo pertencia ao proprietário da superfície.

O regime de acessão não era regra, pelo contrário, havia raras exceções adotavam esse regime. Era o caso dos EUA, mas neste caso havia conjuntamente uma intensa regulação de casos excepcionais[166].

Em 1907 é criado no governo de Afonso Pena o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, vinculado ao Ministério da Indústria, cujo primeiro relatório chamou atenção pra a riqueza mineral brasileira. Foi no Governo de Nilo Peçanha que se iniciou de fato a discussão sobre o assunto da siderurgia, inclusive com tentativa de fomento (Lei 2.210 de 1990 e Decreto 8019/1910). Não há muito desenvolvimento durante o primeiro período do Serviço Geológico, primeiro por falta de recursos, mas também em decorrência das preocupações brasileiras com a guerra (segurança nacional e redução da oferta do mercado internacional).[167]

O trabalho de João Pandiá Calógeras merece muito destaque na luta pela apropriação dos recursos minerais pelo Estado. Em sua obra "As Minas do Brasil e Sua Legislação", criticava a indiferença do país aos seus recursos. Neste estudo, longo e completo, um marco para o tema e para a na historiografia brasileira, Pandiá já demonstrava a

---

[165] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Ob. cit., pp. 55-285.

[166] Na França, a propriedade do solo e subsolo eram separadas desde o Código Civil Napoleão. Os EUA têm regime de acessão até hoje, a exploração em domínios federais é com preferência ao descobridor, denominado *free acess*, embora com diferenças entre estados. Na trilha do desenvolvimento da exploração do petróleo, problemas como super exploração e exploração ilegal levaram EUA a criar várias políticas minerais; alguns minerais, como por exemplo o Urânio, estão fora da preferência ao descobridor. A Argentina fez com o Código de Minas em 1886 que o subsolo nacionalizado. Os países da coroa espanhola, o subsolo é do Estado. No México, desde que conquistou sua independência, o subsolo passou ao Estado mexicano por um breve período, até o *Código de Minería*, 1884, que estabeleceu o regime de Acessão, voltando ao patrimônio do Estado com a constituição de 1917, em resposta a movimentos intensos de lutas populares pelo petróleo.

[167] Para mais informações sobre a evolução do tratamento jurídico no Brasil aos recursos minerais, vide: BERCOVICI, Gilberto. Direito do Petróleo e dos Recursos Minerais. Ob. Cit.

importância do ferro – quem tivesse minério de ferro e pudesse produzi-lo poderia realizar qualquer empreendimento. Defendia que o Estado deveria atuar diretamente na siderurgia e retirar os investidores estrangeiros, e também deveria garantir o mercado, por meio de política de compras, tarifária, tributária, cambial, de transporte, de formação de pessoal e até mesmo em atração de capital estrangeiro. Fortalecendo o núcleo industrial brasileiro e evitando exportação de minério, para exportar bens mais elaborados e que demandassem desenvolvimento de parque industrial.

Defendia também, a importância econômica e estratégica do abastecimento de combustíveis (já na década de 1910!). Entendia que a Constituição teria adotado a errada opção sobre a propriedade do subsolo, insuficiente para o desenvolvimento da exploração mineral. A tarefa urgente era então: o aproveitamento de jazidas com recursos próprios.

Sua proposta foi tão forte que deu nome à Lei Calógeras, Decreto nº 2.933/1915, que foi a primeira definição legal de "minas". O Decreto tentava minimizar os direitos do proprietário do solo, considerando distinta a propriedade do solo e da mina. Embora militasse contra a Constituição de 1891, nunca foi efetivada e foi questionada como inconstitucional.

Conforme nos ensina Bercovici, em 1921, o Decreto 4.265/1921, projeto de Ildefonso Simões Lopes, buscava sistematizar e instrumentalizar a Lei Calógeras: seguia suas linhas básicas, inclusive na tentativa de distinção entre propriedade do solo e propriedade da mina; instituía a obrigação de concessão da lavra para todo aquele que desejasse explorar minas da União (art. 60). Em seguida, o Decreto 4.801, já no governo de Arthur Bernardes (complementado pelo Decreto 17.095/1925) assumia a siderurgia como problema nacional; além de autorizar a construção de 3 usinas siderúrgicas (Santa Catarina, Vale do Paraopeba e Vale do Rio Doce); definia preferência ao uso do carvão nacional; definia preferência de compras governamentais dessas usinas; isenção de impostos, redução de tarifas e construções públicas (comprometimento com construção de trechos de ferrovias e aparelhamento dos portos). Apesar do esforço, permaneceu inócua a tentativa.[168]

Arthur Bernardes conseguiu, todavia, uma alteração constitucional deixando mais restritivo o acesso à minas pelo capital estrangeiro, embora ainda não extinguiu o regime de acessão. Trata-se do artigo 72, § 17 da Constituição de 1891, que previu que: "b) As

[168] Idem.

minas e jazidas mineraes necessarias à segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros".

Em 1927, mais uma vez Ildefonso Simões Lopes propôs um projeto de lei para revisão da legislação sobre minas e para garantir que "as jazidas de petróleo não podem pertencer a estrangeiros, nem ser por eles exploradas" (art. 2°). Isso incendiou o debate na Câmara, inclusive tendo sido aprovado a retirada desse artigo, mas nunca foi concluído[169].

Com Revolução de 1930, cai o regime de acessão. Um conjunto de medidas foram tomadas pelo governo provisório (instituído pelo Decreto n° 19.398 de 1930), incluindo suspensão de atos de alienação de jazidas (Decretos n° 20.223 e 20.799, de 1931 e o Decreto n° 23.266, de 1933, que "suspendeu todos os atos que implicassem alienação ou oneração de jazidas minerais"[170]) e culminando com a aprovação do Código de Minas e do Código de Águas (Decretos 24.642 e 24.643, respectivamente, de 1934) e a promulgação da Constituição de 1934, que consolidaram a mobilização da propriedade do subsolo em função do interesse público e a nacionalização do subsolo, dos recursos minerais e do potencial hidráulico.

Várias medidas foram tomadas pelo governo provisório no sentido de aproveitamento dos recursos minerais, como a criação da Diretoria Geral de Pesquisas Científicas e dentro dela o Serviço Geológico (Decretos nº 22.338 e 23.016 , de 1933).

Antes de prosseguir, destacamos aqui que a obra de Calógeras foi intenso elemento de inspiração para o novo governo. Sua genialidade e pensamento de vanguarda estão presentes em toda sua obra, por exemplo, ao tratar dos recursos minerais como estratégicos à segurança e desenvolvimento nacional, ou então ao falar da importância do desenvolvimento científico, desenvolvimento de energia de desintegração nuclear e aproveitamento do álcool como combustível![171]

---

[169] Idem.

[170] Ibidem, p. 92.

[171] Vide, por exemplo, sobre a obra "Problemas de Governo": "'O presente livro é integralmente brasileiro' [apresentador desconhecido do livro "Problemas de Governo"]. A lista de temas e o seu conteúdo evidenciam um autor preocupado em analisar a situação contemporânea e pensar diretrizes de planejamento para o desenvolvimento brasileiro: 'Aspectos da economia nacional', sobre o café, transportes, indústria química, carvão e ferro; 'Fontes de energia'; 'A mineralogia em São Paulo', sobre possibilidades já detectadas e a pesquisar de minérios e metalurgia no estado; 'Os valores produzidos', sobre as estatísticas de produção nacional agrícola e pastoril; 'Os meios de comunicação' um apanhado da história dos transportes terrestres, aquáticos e aéreos no Brasil, com visão mais larga, propondo a articulação com os países vizinhos da América do Sul; 'O ministério incompreendido', sobre como entendia que deveriam ser as funções do Ministério do Interior, dadas as carências sociais do país ; 'As classes armadas', sobre a evolução histórica da função do exército nacional; 'As diretrizes internacionais', análise de cunho também histórico sobre as relações internacionais e a diplomacia brasileira." MAGALHÃES, Gildo. "Pandiá Calógeras e as Fontes de

Na linha das movimentações mundiais pelo domínio do petróleo, o Brasil começa a organizar-se para sua produção. Em 1937, o Estado Novo reafirma o domínio estatal do petróleo: na Constituição de 1937, em seu Artigo 143; em 1938, o Decreto-Lei 366 (altera o Código de Minas) que permitiu a exploração direta ou por concessão do Estado, estabelecendo que a "lei não reconhece o domínio privado de particulares, como já instituído, sôbre jazidas de petróleo e gáses naturais"; em 1938, o Decreto Lei 395 determina que o petróleo é utilidade pública, indispensável à defesa militar e econômica do país, nacionalizando a indústria do refino e criando o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), define também o controle de preços pelo Governo Federal; com os Decretos-Lei 538/1938 e 3.236/1941, em que o CNP é incumbido de realizar a política nacional do petróleo, inclusive a política industrial e o controle de preços, consolida-se a regulação setorial do petróleo.

A Constituição de 1946 não interrompe o processo de sistematização do setor, apesar do *lobby* estadunidense, que, aliás, acontecia em todo o mundo. A intensa movimentação popular foi capaz de assegurar os interesses nacionais: a campanha do "O petróleo é nosso!"[172]

A campanha, construção e consolidação do Sistema Petrobras será analisada a seguir, em item específico. Passemos então à Constituição de 1988.

Como vimos no item 1.1, nossa Constituição Federal de 1988 é uma constituição econômica, dirigente, que assumiu para si o objetivo de transformação da sociedade e reconheceu seus conflitos. Ela define, portanto, uma ordem econômica.

Sobre o petróleo e políticas de Conteúdo Local, seus artigos primordiais são: o 1º, que define a soberania como princípio fundamental, elemento imprescindível à constituição de um Estado Nação mas cuja inclusão no texto tem função de reafirmar a soberania popular (caput, "Estado Democrático de Direito"), e soberania econômica (artigos 3º, 219, 170, 6º).

O Artigo 3º, por sua vez, define como objetivos fundamentais da República:

> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de

---

Energia na República Velha". Intelligere, Revista de História Intelectual, nº6, p. 53-61. 2018. P. 58. Disponível em <http://revistas.usp.br/revistaintelligere>. Acesso em: 16.06.2020.

[172] Para a atuação do governo e empresas estadunidenses contra a política nacional, vide: Luiz Alberto de MONIZ BANDEIRA, Vianna. *Cartéis e Desnacionalização*: A experiência brasileira (1964-1974), 3ª ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

> todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade justa são citadas literalmente.

O Artigo 170, que trata da Ordem Econômica Constitucional, define o "fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social", com base nos princípios de "I - soberania nacional"; "III - função social da propriedade"; "VII - redução das desigualdades regionais e sociais"; e "VIII - busca do pleno emprego". Na linha da soberania energética, o Artigo 22, IV, XII e XXVI, define a competência exclusiva da União para legislar sobre exploração de recursos minerais, nucleares e energia.

O Artigo 173 define a iniciativa econômica do Estado em casos de "segurança nacional ou a relevante interesse coletivo", que ao mesmo tempo autoriza a atuação direta e a condiciona aos ditames constitucionais: é a produção de bens e serviços que pode suprir deficiências dos agentes privados. Não se trata de forma alternativa à tributação para arrecadação, sua esfera de atuação está restrita ao que define a política econômica de maneira que sua racionalidade e funcionamento vão muito além da racionalidade individual (como é o caso de uma empresa ou de seus acionistas). A atuação do Estado através de empresas Estatais (art. 37, XIX e Decreto-Lei 200/1967) não se limita ao lucro ou interesses dos acionistas, mas tem objetivos macroeconômicos como a própria efetivação da atuação econômica do Estado[173]

O Artigo 20, IX, define e o Artigo 176 reafirma que são propriedade da União os recursos minerais, que "somente poderão ser" explorados por entes privados conforme "interesse nacional". Enquanto o Artigo 177 constitui o monopólio da União sobre toda a atividade de petróleo e gás natural. Reconhece a importância estratégica diferenciada do P&G em relação aos demais recursos, na linha do que viemos discutindo, e atribuía à Petrobras sua exploração. O artigo foi relativizado em 1995 com a Emenda Constitucional n.º 9, para a criação posterior de agência reguladora e para abertura para exploração privada, como veremos mais a frente. Mas o núcleo do Artigo 177 – "Constituem monopólio da União [...] a pesquisa e a lavra; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes" – permanece inalterado, agregada a possibilidade discricionária do Estado sua concessão a entes privados (inciso V, § 1º dado pela EC 9/1995 define que a União "poderá").

---

[173] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. pp. 260-285.

O artigo 219, por fim, define que "O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal." Trata-se da compreensão do mercado interno como parte da complexa e imbricada rede de elementos que forma a economia de um país, e a incorporação do pensamento de Celso Furtado de "desenvolvimento endógeno", da busca da individualização e autonomia decisória imprescindível ao desenvolvimento.[174] Nas lições de Gilberto Bercovici, "é como expressão da soberania econômica nacional e da pretensão de autonomia tecnológica, traduzindo em termos jurídicos a política de internalização dos centros de decisão econômica do país, que deve ser compreendido o art. 219"[175]. O mercado interno não é economia de mercado, é sim patrimônio e deve ser subordinado ao poder de controle de seu titular, o Estado[176].

É desse artigo que se extrai o comando constitucional sobre a Produção Industrial (desenvolvimento cultural e autonomia tecnológica)[177]: "A autodeterminação tecnológica significa ter a capacidade de tomar decisões autônomas em questões de tecnologia, ou seja, ter a capacidade de gerar, de modo independente, os elementos críticos do conhecimento técnico necessários à obtenção de um produto ou processo.", enquanto a "autonomia tecnológica de um país diz respeito à sua capacidade potencial autônoma de produzir internamente os bens e serviços essenciais para sua estratégia de desenvolvimento nacional."[178]

A utilização de todos os recursos disponíveis é necessária para que o Estado cumpra seus deveres constitucionais, que não são poucos. Os recursos minerais (artigo 176), em especial os de P&G (artigo 177), num país com tantas reservas como o Brasil, ocupa papel especial e a própria Constituição assegura que devam ser utilizados para tanto (artigos 176, 177 e 219).

E quanto à política de Conteúdo Local, como política industrial e parte da política econômica, tem fundamento nos deveres Estatais de desenvolvimento do mercado interno (artigo 219), promoção da indústria nacional (artigos 174 e 219) e de pequenas e novas empresas (artigos 170 e 179), busca do pleno emprego e redução das desigualdades (artigo

---

[174] Sobre o pensamento de Celso Furtado, vide: FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Ob. cit.
[175] BERCOVICI, Gilberto. Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. Ob. cit. p. 267-296.
[176] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. Ob. cit., p. 231-4; e OCTAVIANI, Alessandro. Recursos Genéticos. Ob. Cit..
[177] BERCOVICI e OCTAVIANI. Direito e Subdesenvolvimento.
[178] BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. "Direito e subdesenvolvimento". Ob. cit. pp. 214.

170), política monetária e distribuição de renda (artigos 21, 164, 172, 192, e artigos 3º, 21, 170, entre outros)[179].

2.2 Referências Internacionais

Vários exemplos são registrados pela literatura. O estudo realizado em 2003 pelo *Institute for Research in Economics and Business Administration*, encomendado pela Agência Norueguesa de Desenvolvimento (NORAD), em cooperação com o governo Nigeriano, selecionava, no setor de P&G, os casos do Brasil, Indonésia, Malásia, México, Nigéria e Noruega[180]. Vamos ver em mais detalhes esses casos, todavia, em que pese o sucesso registrado de algumas das experiências, o Banco Mundial aponta que a maioria dos países acaba por auferir renda dos recursos naturais apenas por *royalties*, impostos e taxas, porque na maioria dos casos os países não possuem indústria preparada para atender a demanda ou não aplicam os incentivos corretamente[181].

Em outros setores, exemplos icônicos são os do Canadá, que por 25 anos aplicou o Conteúdo Local na indústria automotiva, Taiwan, na fabricação de televisores e refrigeradores, e EUA, para revitalizar a indústria naval[182].

No Brasil, a primeira aplicação da política foi na indústria automotiva, envolvendo incentivos fiscais e financiamento, criado no âmbito do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e com resultados muito positivos. Chegou a ser implementado um parque industrial que se manteve forte após o final da ingerência governamental, na década de 80, com índice de nacionalização de até 85% e forte geração de empregos. O setor, todavia, voltou a ser deficitário na década de 90, com a abertura econômica, quando muitas das empresas de primeira linha foram adquiridas por estrangeiras e as empresas menores

---

[179] Sobre o assunto, vide também obras e autores citados no item 1.1, como Bercovici, Eros Grau, Comparato e Octaviani.

[180] SNF, RF & K&A. Enhancement of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigéria – A Comprehensive and Viable Policy Approach, Bergen/Stavanger/Lagos, 2003, SNF Report nº 25/03.

[181] TORDO, Silvana; et. al. *Local content policies in the Oil and Gas sector*. Ob. cit.. Neste mesmo estudo, o Brasil seria a grande exceção, com até 55% dos ganhos através de gastos com fornecedores internos e externos, onde as compras nacionais eram de 80% desse total (SCHUTTE, observa, porém, que o Brasil tem uma tributação muito baixa, em relação a outros países). SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Texto para Discussão. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia e Sustentabilidade. São Paulo: UFABC, 2018. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/index.php/publicacoes/119-textos-para-discussao-n-01-2018-a-politica-neodesenvolvimentista-e-seu-desmonte-no-caso-de-petroleo-gas-2003-2017>. Acesso em: 01/02/2019.

[182] KRISHNA, Kala; ITOH, Motoshini. *Content Protection and Oligapolistic Interactions*. *The Review of Economic Studies,* Vol. 55, No. 1 (Jan., 1998).

entraram em crise. O México, nas décadas de 70 e 80, por não aplicar medidas semelhantes, teve o setor deficitário com forte presença das empresas *maquiladoras*, agregando pouco valor e renda nacional[183].

Ainda tivemos a experiência histórica do Conteúdo Local na Informática, Lei 7.232/84, que fora, inclusive, inspiração para a Constituição Federal de 1988 para a definição de empresa nacional como aquela cujo capital é propriedade de brasileiros, e não como ficou, após 1995, de empresa sediada em solo nacional.

Os setores de telecomunicações, energia elétrica e transportes, cujas empresas estatais foram privatizadas na década de 1990, são estudados pela pesquisa de Tavares da Silva. Em comum, estes setores tiveram seu desenvolvimento guiado pela ação direta estatal e, no contexto de privatização e abertura do setor, tiveram seus índices de nacionalização afetados. A fim de remediar a desindustrialização, foram elaboradas políticas de conteúdo local.

O desenvolvimento do setor de telecomunicações é marcado pela lei nº 5.972/72, que federalizou o sistema de telefonia e criou a Telebrás, e a lei nº 4.117/62, Código Brasileiro de Telecomunicações. Sua abertura, por outrolado, pela EC nº 08/95 que "acabou com a proibição de delegação dos serviços de telecomunicações a empresas privadas", Lei n.º 9.295/96, "Lei Mínima do Serviço Móvel Celular, que segregou as atividades de telefonia fixa e celular)", a Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), que cria a ANATEL, viabiliza o regime de concorrência e reorganizou o sistema Telebrás em empresas privadas, e a Lei nº 12.485/11 (TV por assinatura[184]).

Neste setor, segundo Silva, a LGT é a responsável por veicular dispositivos para criação e fundamentação da política industrial no setor de telecomunicação, mas conta com "dispositivos enunciam objetivos bastante genéricos de política industrial, como se anunciassem um compromisso de privilegiar a indústria nacional mas sem assegurar, de maneira incisiva, políticas de capacitação", sem criar mecanismos efetivos de Conteúdo Local, mesmo com a pressão do setor. Graças à edição da Resolução nº 155/99 da

---

[183] POSTHUMA, Anne C. *Autopeças na encruzilhada*. *In*: ARBIX, Glauco; Zilbovicius, Mauro. *De JK a FHC* – A reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta, 1997. SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017*. Ob. cit.

[184] SILVA, Danilo Tavares da. As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados. 2014, p. 134-135. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANATEL a ausência de incentivo à produção nacional foi "replicada na renovação dos contratos"[185] e nos termos de autorização dos demais serviços de telefonia.

O autor apontou medidas isoladas, como por exemplo: i) em 2008 (na "aquisição da Brasil Telecom pela Telemar"); ii) e em 2012 (no "leilão de frequência da tecnologia 4G"[186], em razão do estímulo previsto na Lei nº 8.248/91 - Lei de Informática).

Essa situação se reflete em resultados negativos na balança comercial de telequipamentos mesmo com investimentos estrangeiros no setor e numa indústria doméstica defasada.[187]

Na energia elétrica, os principais diplomas são o Decreto nº 24.643/34, que, "propriedade federal do potencial hidráulico e das quedas d'água e conferiu maior capacidade de intervenção pública no setor", a Lei 3.890-A/61, criação da Centrais Elétricas Brasileira S.A (Eletrobrás) que "operou como holding organizadora do sistema, (...) cuidava da operação centralizada e coordenada dos sistemas de transmissão e geração, planejamento (...), execução de projetos setoriais de P&D e financiamento do sistema nacional"[188], e a Lei nº 8.631/93 (minirreforma e tentativa de recuperar a defasagem que a Eletrobrás através da melhoria de arrecadação).

A privatização desse setor foi feita sem um marco legal, e posteriormente a Lei nº 9.074/95 cria a ANEEL. Diante do insucesso da privatização do setor e da crise de energia de 2001, foram promulgadas no sentido de reforço à Eletrobrás a Lei n.º 12.783/13 (que tratava da revisão tarifária no setor) e a Lei nº 11.651/08, que deu "à Eletrobrás a autorização para expandir suas atividades no exterior". "De acordo com o novo modelo regulatório (...) os papéis da Eletrobrás foram alterados"[189]. Ademais, o setor ganhou órgãos responsáveis por: planejamento (EPE); financiamento (BNDES); integração e monitoramento (ANEEL); execução de projetos setoriais e de uso de fontes alternativas, controle e distribuição de energia (Eletrobrás).

O setor não tem política de CL:

> Talvez isso tenha se dado pelo fato de o Brasil contar com unidades produtivas de grandes empresas de bens de capital e contar com empreiteiras de atuação internacional, de modo que o ciclo de

[185] Ibidem, p. 128.
[186] Idem.
[187] Idem.
[188] Ibidem, p. 134-5.
[189] Ibidem, p. 140.

> investimento decorrente da privatização não representou (...) ameaça severa à indústria nacional190.

Silva aponta que a única exceção é a aplicação do conteúdo local no PROINFA, regulamentado pela Lei n.º 10.438/02 (que efetivamente criou esta política de "fomento à geração de energia por fontes eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas") e pela Lei n.º 10.762/03 (que modificou os requisitos de participação do PROINFA, que passaram a ser 60% de índice de nacionalização na 1ª etapa do projeto, e 90% do índice na 2ª etapa). Embora a política tenha gerado resultados positivos, o único resultado significativo "foi no setor de geração eólica", embora haja "carência da oferta de aerogeradores de grande porte no mercado nacional", visto que a baixa "demanda por esse tipo de equipamento" não "justifica a instalação e permanência de plantas fabris"[191].

No setor de transportes, as operações de muitos destes serviços (transporte aéreo, aquaviário e interestadual rodoviário) sempre foi predominantemente privada. Desta forma a desestatização neste setor não foi tão significativa, e teve "como elemento marcante certa dispersão institucional"[192].

O autor destaca que a "política de incentivo ao conteúdo local não tem aplicação significativa no Brasil". Os mecanismos de fomento à nacionalização, neste setor, acabam por ser realizados apenas pelos "condicionantes dos financiamentos do BNDES direcionados às empresas operadoras, além das linhas de crédito para os segmentos de fornecedores das operadoras"[193].

Feita uma breve descrição sobre alguns setores que, assim como o P&G, foram desenvolvidos através da atuação direta estatal através de empresas públicas, passemos aos casos internacionais em que a aplicação de Conteúdo Local é reconhecidamente importante.

Reino Unido e Noruega começaram a implantar Conteúdo Local no setor de P&G já na década de 60. As empresas do setor no Reino Unido estavam deixando de atender às

---

[190] Ibidem, p. 148-9.
[191] Ibidem, p. 150.
[192] Ibidem, p. 176.
[193] SILVA, Danilo Tavares da. As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados. 2014, p. 185-186. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. As compras do Ministério da Defesa, bem como outras compras governamentais, muitas vezes são incluídas em Conteúdo Local, muito embora para muitos autores não sejam, propriamente, políticas industriais. Vide: SAVIOLI, Anna Beatriz. *Licitações como instrumento do fomento estatal*. Dissertação de Mestrado. P. 257. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018

demandas da estatal British Oil em prol de empresas estrangeiras, especialmente americanas, o que levou o Estado a tomar medidas protetivas.

A Noruega é uma produtora de petróleo e gás desde 1971. Em 1972, foi criada a empresa estatal norueguesa, Staitoil, participando da exploração de campos em parceria com empresas estrangeiras, por determinação legal, e gradualmente passando a operar mais da metade das reservas. No mesmo ano foi estabelecido por Decreto Real que as empresas operadoras ou participantes de licitações deveriam apresentar programação de compras ao Ministério do Petróleo e Energia, desta forma, o Ministério garantia a participação de empresas nacionais. Os investimentos em P&D também eram valorizados. Embora não apresentasse índices, grosso modo, a participação norueguesa no setor, em custo, era de 65% para aquisições de bens e serviços, e para engenharia e fabricação, 90% e 50%, respectivamente, calculados em homem hora[194]. Em 1986, com a crise do preço do petróleo, a política começou a ser revista tendo sido, em 1995, eliminada por incompatibilidade com as normas da European Economic Area (posteriormente com a União Europeia). Observa-se, todavia, que o intenso fomento na área, especialmente com absorção e desenvolvimento de tecnologia, gerou um setor estruturado e consolidado no mercado internacional até os dias de hoje[195].

No México, cuja nacionalização do petróleo ocorreu em 1917, e a nacionalização da indústria em 1938, a exploração do petróleo era feito pela "Petróleos Mexicanos – PEMEX", que cumpria a política por força da *Ley de Petróleos Mexicanos* (até Nov/2008

---

[194] Per Hagen, Workshop 18-19/04/2001 em Abuja, Nigéria. *Nantional Workshop: Improvement of local content and indigenous participation in the upstream sector of the petroleum industry: Norway's experience*. Hotel Hilton, Abuja (Nigéria), 18-19 April, 2001, pages 08-10. *apud*. QUINTANS, Luiz Cezar P.. *Direito do Petróleo – Conteúdo Local*. Rio de janeiro: IBP, 2010.

[195] SNF, RF & K&A. *Enhancement of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigéria.* Ob. Cit. p. 18. PROCHNIK, Victor. *A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás:* o caso dos fornecedores de equipamentos de instrumentação e automação. *In*: XV Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia, 2013, Porto-Portugal. Anais do XV Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia, 2013. Danilo Tavares SILVA chega a afirmar que o investimento maciço em P&D foram a causa, tanto na Noruega quanto Reino Unido, para a capacidade da indústria de se manter mesmo após o fim do CL, SILVA, Danilo Tavares. *Público e Privado Na Desestatização.* Ob. Cit. "[…] the Norwegian case is considered one of the most successful example. Since the beginning of offshore oil and gas exploration in the country, in the mid 1960s, the government started implementing policies to protect the interests of the community and the economy. The strategy adopted by the country was to promote the establishment of local industry through cooperation with international oil companies. The foreign operators entering in the Norwegian industry in the late 1970s were strongly encouraged to form R&D partnerships and joint development programs with Norwegian companies and institutions, thus engaging in Local Content growth. Nowadays, despite the high level of Local Content, 'Norway does not have any Local Content legislation or regulations, apart from the government's preference for local companies when they are competitive in price, quality and delivery' (ACHEAMPONG T. et al, 2016). This fact supports the idea that after achieving the exports parity level, industrial policies are no longer necessary and the sector is capable of sustaining itself". JESUS, F. D.; JESUS, F. D.; ROITMAN, T. **Industrial Policy and Local Content: Brazil's Pre-Salt Area Case**. In: Offshore Technology Conference. Rio de Janeiro: Offshore Technology Conference, 2017. p. 10.

o setor era regulado pela Ley de Obras Públicas y Servicios). A Lei define o Comitê de Desenvolvimento e Investigação Tecnológica com competência para propor à PEMEX ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, com a participação da comunidade científica. Além disso, a PEMEX estabelecia percentuais mínimos para bens e serviços nacionais, com preferência a pequenas e médias empresas, além de estabelecer planos de aquisição. O setor petrolífero mexicano conseguiu excluir as multinacionais até o começo da década de 90, quando reformas na PEMEX permitiram participação privada em subsidiárias. Recentemente, no ano de 2014, foi quebrado o monopólio estatal sobre hidrocarbonetos[196].

A Indonésia chegou a ser o maior produtor de gás natural líquido do mundo. Começou a explorar hidrocarbonetos em 1890 e, na década de 1950, criou sua estatal Pertamina, que passou a gerenciar a produção através de contratos de partilha. O Conteúdo Local tem percentual global de 25%, com objetivo de chegar aos 35%, e sua aplicação considera a sede das empresas fornecedoras, não a propriedade de seu capital. As importações são permitidas caso o produto/serviço não exista no mercado interno ou a qualidade de produtores e fornecedores locais seja insuficiente.[197]

A Malásia também tem regras de Conteúdo Local associadas ao local dos fornecedores e produtores, não à propriedade de suas ações, embora empresas com propriedade ou gerenciamento de Bumiputra (descendentes dos povos nativos) tenham preferência. Assim como o Brasil, a Malásia define Conteúdo Local através de cláusula contratual. A indústria de exploração e desenvolvimento chega a ter 70% de conteúdo local. Sua exploração de hidrocarbonetos começou em 1910 e a constituição de sua estatal, Petronas, foi em 1973. Petronas hoje tem a responsabilidade de gerenciar os contratos de partilha de produção, e se consolidou como uma gigantesca empresa, com atuação em 24 países, e investimentos em setores não relacionados ao P&G, atuando como importante instrumento de política econômica. Domina o mercado de exploração e desenvolvimento através de sua subsidiária Carigali, que atua em parceria com multinacionais, onde são incluídas cláusulas de transferência de tecnologia. A Malásia domina cerca de 15% da produção de GNL mundial[198].

---

[196] SNF, RF & K&A. *Enhancement of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigéria*. Ob. Cit. p. 16. O México faz parte do NAFTA (North American Free Trade Agreement), que define como máximo de Conteúdo Local 40% para projetos intensos em mão de obra, e 25%, intensos em capital.

[197] Idem, p. 14. Este estudo chega a afirmar ainda que Pertamina inaugurou os contratos de partilha de produção.

[198] Idem, p. 15.

A Nigéria criou sua estatal em 1977, a Nigerian National Petroleum Corporation – NNCP, que hoje figura entre as dez maiores empresas estatais de P&G do mundo[199], e a exploração havia começado em 1958. A NNCP administra os contratos de partilha e os contratos de operação conjunta, que continham cláusulas de Conteúdo Local. Com relativa estabilidade regulatória, a lei do petróleo nigeriana não sofreu alterações significativas desde sua criação em 1969[200]. O conteúdo local era executado por um setor da NNCP, que recebia e avaliava anualmente o plano de aquisições de bens e serviços das operadoras. Em 2010 foi transformado em lei e definido como "the quantum of composite value added to or created in the Nigerian economy by a systematic development of capacity and capabilities through the deliberate utilization of Nigerian human, material resources and services in the Nigerian oil and gas industry." A lei define percentuais mínimos e prazos, detalhadamente, e se propõe a encerrar o descumprimento do Conteúdo Local com cláusulas duras de penalidades, somadas a incentivos para o cumprimento.

Principais dilemas

Como vimos no capítulo anterior, assim como outras políticas industriais a política de Conteúdo Local tem por base o desenvolvimento industrial do país e, por conseqüência, geração de renda, empregos e valor. Todos a serem captados também pela tributação. A pesquisa do Banco Mundial realizada em 2013 mostra a diferença do Brasil em relação à proporção de ganhos com as rendas do petróleo (55% dos ganhos advém de gastos com fornecedores, dos quais, 80% são compras nacionais), demonstrando a capacidade de gerar renda da indústria situada no país. Esses números não são refletidos, por exemplo, no nosso setor de mineração. Isso decorreria da ausência de beneficiamento dos produtos da lavra, que são destinados à exportação como *commodities*, enquanto no setor de P&G foram desenvolvidas tecnologias nacionais e parque industrial na tentativa de acompanhar a demanda. O que fora, sem dúvida, resultado também do esforço na aplicação de políticas de Conteúdo Local.

A exportação de *commodities* por países com abundância de riquezas naturais, como apontamos anteriormente, pode gerar conseqüências negativas na economia como a

[199] The National Oil Company Database Abril de 2019, Natural Resource Governance Institute. Disponível em: < https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/national_oil_company_database.pdf >. Acesso em 16.06.2020.
[200] Idem, p. 17

desindustrialização ou sobrevalorização do câmbio[201]. Tais efeitos foram descritos por Celso Furtado, denominado "subdesenvolvimento com abundância de divisas", ao descrever o caso da Venezuela[202], além de autores que escreveram sobre a "maldição dos recursos", ou a "Doença Holandesa".

A teoria conhecida como "Maldição dos Recursos", conceitua estímulos e características que podem acontecer em países assim. A riqueza gerada pelos recursos em renda para o Estado e para os grupos controladores pode gerar retração de outros setores. "Como não é resultante de um processo produtivo, a geração desta riqueza pode ocorrer independentemente dos demais processos econômicos e políticos que ocorrem no país, constituindo, muitas vezes, um enclave". Entre os motivos apontados está a volatividade dos recursos minerais, cujos preços no mercado internacional podem variar, e a renda gerada em momentos de alta pode ser dragada para contingenciar momentos de crise[203].

O domínio das *commodities* na pauta de exportações pode também causar a manutenção do câmbio sobrevalorizado, o que desfavorece os demais setores exportadores e facilita a importação. A própria inflação causada pela abundância de recursos monetários em torno das atividades mineradoras é outra conseqüência.

O caso mais paradigmático de maldição dos recursos é o que veio a ser alcunhado de Doença Holandesa,

> cujo nome é proveniente dos efeitos adversos na indústria holandesa causados pelas descobertas de grandes depósitos de gás natural no Mar do Norte na década de 1960. A exploração destas descobertas levou à subsequente valorização da taxa de câmbio da moeda holandesa e prejudicou sua produção industrial em detrimento das importações, reduzindo a renda nacional e ampliando o desemprego.[204]

---

[201] BERCOVICI aponta que alguns autores argumentam uma relação entre estados rentistas e autocracias, no entanto, exemplos como Botswana e Noruega demonstram que essa relação não é necessariamente correta, a abundância de riquezas naturais pode gerar autoritarismo ou democracia. BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Ob. Cit..

[202] FURTADO, Celso. Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

[203] BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. Ob. cit. p. 33.

[204] Idem, p. 36. Para alguns autores, o "apesar do fato de que tanto a Doença quanto a Maldição se originarem do surgimento repentino de riquezas advindas de recursos naturais e compartilharem traços gerais, elas envolvem diferentes mecanismos de ação". Enquanto a Doença Holandesa seria relacionada à desindustrialização e abundância de divisas, a Maldição estaria associada à observação de que países com riquezas minerais tendem a crescer num índice menor. XAVIER, Carlos. *Políticas de conteúdo local para o setor petrolífero brasileiro:* Aumentando o impacto econômico dos recursos minerais. *In*: Poder de Compra da Petrobras: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores - volume 02 Ipea e Petrobras / Brasília, 2011. p. 619.

Neste caso, também o problema foi atribuído à desarticulação cambial, abundância de divisas e desindustrialização.

A incapacidade da absorção dos ganhos com a exploração de recursos pode ser contornada com a destinação de parte dos recursos para formação de ativos duráveis, entre eles, destaca-se, a própria indústria. Para tanto, são necessárias políticas industriais como conteúdo local, descritas no capítulo anterior. Essa política se faz mais importante no setor de P&G pela sua capacidade de integração com outros setores, bem superior à exploração de outros recursos minerais. Marconi et. al. em pesquisa realizada em relação à primeira década dos anos 2000, apontam o alto índice de integração e encadeamento:

> Located in the upper-right quadrant, the key sectors of the Brazilian economy in the 2000s were petroleum and chemical products. These sectors exhibited a high potential to boost other sectors of the economy in addition to being major input suppliers. The petroleum sector had the greatest capacity to supply inputs to the remaining sectors. Although it is classified as a commodity, petroleum is also characterised by a high production rate for each monetary unit spent on final consumption. The petroleum sector is a supplier of inputs for manufacturing, mainly for the chemical, synthetic materials and the apparel sectors. [205]

Dessa forma, a política de conteúdo local, embora seja apenas uma "espécie" do "gênero" política industrial, comporta vários temas do debate sobre desenvolvimento industrial, tecnológico e econômico.

Embora a importância do Conteúdo Local seja pouco questionável, inúmeras questões causam polêmica na literatura, com diferentes experiências embasando cada posição. A forma de encaminhamento dessas questões interfere na própria transparência da política.

O estudo do WTI Advisors[206], citado anteriormente, enumera as adversidades que citaremos a seguir.

Uma das adversidades é a maior dificuldade de empresas nacionais de acessarem bens e serviços de maior qualidade ou preços mais competitivos no mercado internacional,

---

[205] MARCONI, N.; ROCHA, I. L.; MAGACHO, G. R. Sectoral capabilities and productive structure: An input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. Revista de Economia Política, v. 36, p. 470-492, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572016000300470>. Acesso em 08/01/2019.

[206] Domestic Requirements and support measure in green sectors: economic and environmental effectiveness and implications for trade. WTI Advisors: Local Content Requirements & the Green Economy. Geneva, 2013. Disponível em: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/DITC_TED_13062013_Study_WTI_Summary.pdf. Acesso em: 08/01/2019.

onde estariam disponíveis as fornecedoras mais consolidadas. Isso dificultaria a atuação de empresas nacionais não consolidadas, mas também desestimularia o investimento de multinacionais para criação de plantas industriais no país.

Muitos pedaços da cadeia produtiva[207] do P&G têm centros de especialização mundiais, ou fornecedores com *know-how* muito consolidado, capazes de cumprir entregas e alcançar preços melhores. Da mesma maneira, determinadas tecnologias e produtos só existem em determinados centros mundiais, e o desenvolvimento de uma planta industrial em outro local se torna inviável pela cifra de investimentos necessários em detrimento de uma demanda de pequena escala.

Em todos os casos, assim como outras políticas industriais, o custo de sua execução acaba, em última análise, agregado ao valor do produto ou serviço final, arcado pelos consumidores ou usuários. Exceção aqui aos preços regulados, como o caso de serviços públicos, de concorrência acirrada ou *commodities*, cujo preço é definido pelo mercado internacional, como falamos anteriormente.

Os índices definidos pelas políticas de Conteúdo Local não podem ser muito baixos, de maneira a apenas reproduzir a participação nacional que já havia no setor, ou tornando a política simplesmente inócua. Nem muito altos, pois a indústria nacional tem que ser capaz de atender a demanda, mesmo que gradualmente e com maiores custos, sob pena de inviabilizar a atividade ou causar o encarecimento demasiado em virtude das penalidades cabíveis. Sobre esse ponto, a literatura aponta a importância da realização de estudos de acompanhamento e de flexibilidade do índice, a ponto de serem possíveis ajustes ao longo do tempo.

Talvez seja este o ponto nevrálgico da política, que demonstre a necessidade de aplicação conjunta de outras políticas, como P&D ou financiamento, de forma a tornar possível a formação e aperfeiçoamento de empresas.

Sobre tempo de duração, a política não pode ser demasiadamente longa, pois gerará rentistas, protecionismo simples ou uma acomodação das empresas – ou, inclusive, ineficiência e defasagem. Por outro lado, resultados de curto prazo não podem ser esperados, pois dependem da implantação de fábricas em terreno nacional (alteração da estratégia mundial no caso de grandes empresas especializadas) ou da evolução gradual de empresas já instaladas.

---

[207] Para mais detalhes sobre as novas cadeias produtivas de valor, que são bem diferentes daquelas no início da industrialização do século XX, vide: CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. Industrial Policy in the 21st Century. Ob. cit.

Segundo relatório elaborado pela OXFORD ANALYTICA sob encomenda da Petrobrás:

> The key success factors discussed […] will not all be achieved in the short term; it will take at least one to two decades before the Brazilian supplier and services industry begins to compete regularly on quality and price with international peers in a wide range of offshore technologies and skills. [208]

O relatório ainda aponta outros pontos importantes para o sucesso das medidas:

> Beyond these factors specific to successful promotion of local content is the need to synchronise expansion of the hydrocarbons sector with wider national policies, especially in the areas of training; access to capital for small and medium sized enterprises; and wider business climate improvements. The more successful national policies are in these areas, the more competitive and attractive to investors local industry and content will become, ultimately benefiting the companies involved in exploration and production of the pre-salt reservoirs, including Petrobras.[209]

Por fim, a crítica mais contundente à política é a escolha dos setores a serem privilegiados. Tem-se por parâmetro, como vimos no capítulo sobre políticas industriais, a escolha de setores que tenham maior potencial de encadeamento.

Os benefícios são os mesmos de outras políticas industriais: geração de emprego e renda; maior valor agregado e, portanto, maior arrecadação tributária; contribuição para uma balança comercial favorável; e geração de tecnologia e treinamento de mão de obra. Todos esses benefícios são gerados na atividade principal, mas também em outros setores em rede.[210]

Além desses temas, a própria determinação do que são produtos e serviços nacionais é complexa. Inicialmente os fornecedores ou produtores beneficiados da política eram aqueles cuja propriedade do capital pertencia a cidadãos do país onde a política é executada, como foi o caso das primeiras cláusulas do BNDES e Petrobrás. A transição que se seguiu, e ela se tornou uma tendência mundial, foi a de considerar apenas o local onde as plantas industriais das empresas beneficiadas estão instaladas, não mais o poder de controle. Enquanto a tendência européia para a ocorrência desse fenômeno foi, em certa medida, o princípio da não discriminação definido por acordos econômicos e pela criação

---

[208] OXFORD ANALYTICA. *The impact of pre-salt: a long term perspective*. Estudo encomendado à Consultoria Oxford Analytica pela Petrobrás. Maio, 2010, pp. 31-32. Disponível em <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-12-OxfordAnalyticaPetrobrasPresalt.pdf>. Acesso em 08/07/2020.
[209] Idem.
[210] Idem.

da União Europeia, nos demais países foi o argumento de que o local da planta industrial define onde se geram empregos, aufere-se mais renda e tributos.

Conforme vimos, porém, a Constituição de 1988 buscou dar preferências a empresas nacionais nas atividades fundamentais ao desenvolvimento tecnológico, e a própria soberania econômica nacional depende da propriedade nacional de tecnologia, uma vez que, conforme observa Octaviani, a tecnologia detida por uma empresa fica subordinada a quem a controla[211].

A própria segurança nacional deve ser citada para o debate sobre a importância do domínio sobre a tecnologia que envolve esses recursos.

Também as remessas de lucros e pagamentos de *royalties* por uso de tecnologias de propriedade de empresas sediadas no exterior devem ser levadas em conta no cálculo de apropriação das rendas do petróleo.

Não existem respostas simples para esses dilemas: modelos econômicos que privilegiem eficiência do mercado e preços vão se posicionar contra a política, enquanto aqueles que se concentrarem nas externalidades positivas, possibilidade de cooperação entre empresas e transferência de *know-how* e tecnologia, a favor[212]. Em todas as formas, todavia, o debate é envolto por apropriações ideológicas e pesquisas voltadas a fundamentar interesses de determinados setores[213]. Buscaremos, a partir dessas questões levantadas, avaliar a experiência brasileira no setor de P&G. Por fim, conforme sugere Silva:

> (...) recomenda-se que o sobrepreço que a sociedade paga tenha como objetivo criar uma indústria eficiente, e não transferir renda para empresários protegidos da concorrência externa. Nisso está a diferença entre o simples protecionismo, no sentido forte do termo, destinado à manutenção de poder de mercado interno e aos objetivos legítimos de política econômica (balança comercial, empregos, tributos) e a política industrial ativa que reconhece a necessidade de capacitação e melhoramento dos seus beneficiados.[214]

Dessa forma, encerramos o presente item e passamos a analisar o Conteúdo Local no contexto da indústria do petróleo e gás natural.

---

[211] OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento.* Ob. cit..
[212] Conclusão a que chega SILVA, Danilo Tavares. *Público e Privado Na Desestatização.* Ob. cit..
[213] Como veremos a seguir nos debates sobre o Conteúdo Local no Brasil após o governo Dilma e a atuação, entre outros atores, do Instituto Brasileiro do Petróleo.
[214] SILVA, Danilo Tavares. *Público e Privado Na Desestatização.* Ob. Cit..

2.3 Conteúdo Local na Indústria do Petróleo e Gás Natural

A definição do que é política de Conteúdo Local utilizada pela maior parte da literatura, como vimos, é uma política industrial baseada no efeito de propulsão, ou arrasto, que visa favorecer a indústria nacional com base na obrigação definida por lei, regulamento ou cláusula contratual, na qual setores estratégicos, escolhidos com base na capacidade de causar impacto na cadeia à montante, são induzidos a contratar serviços e bens de origem nacional. Neste item vamos analisar o formato jurídico ao longo do tempo, no setor de P&G brasileiro, bem como suas características e contexto histórico.

As primeiras aplicações de conteúdo local no setor de P&G no Brasil foram da Petrobras e do BNDES, através de plano de compras e cláusulas contratuais de contratos de financiamento, respectivamente.

BNDES

Comentamos acima as funções instrumentais de um banco de desenvolvimento em países pobres. Seu papel foi notório em diversos países, ao longo do século XX, ao atingir setores deficitários em que o sistema financeiro privado não alcançava; criar corpo técnico capaz de planejar e monitorar o desempenho dos setores financiados; e dar vazão a recursos públicos voltados para a indústria.

No caso brasileiro, as tentativas de institucionalizar o planejamento vinham desde o início do Estado Novo com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (Decreto 24.429 de 1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (Decreto Lei 14 de 1937), a Coordenação de Mobilização Econômica (Decreto Lei 4.750 de 1942) e o Departamento Administrativo do Serviço Público, que produziram vários instrumentos de atuação estatal, entre eles empresas públicas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (o "S", de "Social", só viria na década de 1980) veio na leva de medidas do segundo governo Vargas, através da Lei 1.628 de 1952, sob a forma de autarquia, vinculada ao Ministério da Fazenda. A mensagem presidencial do projeto de lei assim dizia:

> Cumpre-me, nesta oportunidade, reafirmar o que anunciei no começo da atual administração: a inconveniência e mesmo impossibilidade de levar a efeito o programa de empreendimentos básicos que a Nação requer, em matéria de transporte, energia, armazenagem, indústrias básicas, etc. sem o prévio estabelecimento das bases financeiras e administrativas, que permitam a efetiva realização dos projetos em condições satisfatórias; ou

> seja, sem que as limitadas realizações possíveis através de processos inflacionários e carentes de controle técnico-econômico, se anulem por prejuízos causados, às vezes sem a percepção pública, nos demais setores e empreendimentos da economia nacional.[...] Sendo indispensável ampliar os recursos nacionais, sejam públicos, sejam particulares, aplicados em casas populares, colonização, ou seja, o acesso à pequena propriedade em serviços públicos urbanos e interurbanos, como os de água e saneamento, transportes e comunicação e energia, é tanto necessário uma política que assegure, sem inflacionar, a orientação dos recursos para esses fins econômico-sociais, como é conveniente sua articulação com os programas de investimentos públicos de caráter básico.[215]

Com a função de instrumentalizar o plano federal de desenvolvimento da economia, a nova autarquia (que posteriormente se tornaria Empresa Pública pela Lei 5.662 de 1971) criaria um corpo técnico capacitado para realizar planejamento, monitorar e acompanhar o cumprimento de exigências estabelecidas para setores financiados e coordenar políticas públicas relacionadas a assuntos como serviços públicos, moradia, saneamento, energia, comunicação. Conforme nos mostra a pesquisa de Medeiros, o financiamento do banco se deu inicialmente através do adicional ao imposto de renda (Lei 1.474 de 1951, criava o Fundo de Reaparelhamento Econômico, que também recolhia percentual compulsório de depósitos na Caixa Econômica Federal, parte de reserva técnica de seguradoras e parte de receita de previdência social). Depois de alguns anos foram criadas receitas vinculadas através da taxação setorial[216], e posteriormente através de poupança popular forçada.[217]

A Constituição de 1988 dá novo respaldo ao seu instrumento de atuação BNDES. Como vimos no início do trabalho, as funções de superação do subdesenvolvimento, definidas por Celso Furtado como homogeneização da sociedade e internalização dos centros decisórios, foram abarcada pela Constituição através dos artigos 1º, 3º, 4º, 6º, 170, 193 e 219[218]. Além disso, em seu artigo 174 define o dever do Estado de atuar sobre a economia através de incentivo, fiscalização e planejamento[219].

---

[215] VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional no 39, de 7 de fevereiro de 1952. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-getulio-vargas-1952/view>. Acesso em 11.08.2020. Para mais detalhes sobre a Mensagem Presidencial, vide: MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico e Superação do Subdesenvolvimento*: BNDES e Planejamento. 331 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

[216] Em 1954 e 1955: Fundo Federal de Eletrificação, Fundo de Pavimentação, Fundo de Renovação de Melhoramentos das Ferrovias. Depois em 1958, Fundo de Marinha Mercante e Fundo Portuário Nacional.

[217] Fundo Nacional de Investimentos, Pis, Pasep, FGTS e FAT. MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico E Superação Do Subdesenvolvimento.* Ob. Cit. pp. 54-74.

[218] "Trata-se de verdadeiro programa de transformação econômica e social estabelecido como meta fundamental da sociedade brasileira. O artigo 3o projeta o funcionamento das instituições políticas, econômicas e sociais para a busca do desenvolvimento que, como previsto no caput, está contido na essência

Assim como a Petrobras, o BNDES foi uma empresa pública brasileira que teve papel muito importante na aplicação de políticas de Conteúdo Local, além de agente de fomento para toda a indústria. Ambas as instituições foram instrumentos fundamentais para a política brasileira de promoção da indústria de bens de capital, cujo desenvolvimento foi "constante a partir dos anos 1950, gerando o estabelecimento de vários ramos industriais no país e favorecendo a geração de empregos e desenvolvimento tecnológico".[220]

Em pesquisa realizada sobre o período de 1952 a 1989, Monteiro Filha afirma que o BNDES "foi um grande instrumento de consolidação da empresa privada"[221], e na análise setorial ela cita como exemplos as "empresas siderúrgicas privadas e as do Pólo [Petroquímico] de Camaçari [que] diversificaram (investiram em outras empresas) nos anos 80, reduzindo o risco empresarial (ou risco do negócio)." Em geral, "pode-se afirmar que a instituição desempenhou com sucesso, no período analisado, um papel relevante na industrialização brasileira."[222]

O Conteúdo Local no BNDES foi inicialmente realizado sob termos de "recomendação", de maneira que em seus contratos constavam que "a propriedade da empresa não mudasse durante o período de empréstimo; de que as empresas desenvolvessem sua própria tecnologia; e de que as empresas procurassem seus engenheiros e maquinário localmente sempre que possível"[223]. Além disso, o banco atuava de forma estratégica, elegendo as empresas candidatas e elaborando exigências específicas. Para citar alguns exemplos da forma de atuação, destacamos as informações a seguir de pesquisa realizada por Dulce Corrêa Monteiro Filha e Joana Behr Andrade, onde foram analisados, entre 1969 e 1991, 116 contratos de maquinário, 30 contratos de Petroquímicos, 56 contratos de papel e celulose, e 117 contratos de aço[224].

---

da República. Nesse sentido, Comparato assinala que o espírito republicano traz em si a evolução constante da sociedade em busca do interesse comum de todos os membros da coletividade, ou seja, a busca do desenvolvimento[...]" MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico e Superação do Subdesenvolvimento* Ob. Cit. P. 196.

[219] Na função de planejar, podemos citar ainda "Diversos outros artigos do texto constitucional tratam da função estatal de planejar: art. 21, IX e XVIII589; 30, VIII590; 43, § 1o, II591; 48, IV592; 49, IX593; 58, § 2o, VI594; 74, I595; 84, XI596; 165, § 4o597;166, § 1o, II.598". MEDEIROS, Lea Vidigal. *Direito Econômico e Superação do Subdesenvolvimento*. Ob. Cit. pp.. 203.

[220] BECOVICI, 167.

[221] MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. *O BNDES e seus critérios de financiamento industrial*: 1952 a 1989. In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio. (Org.) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. p. [413]-430. P. 425.

[222] Idem.

[223] Grifo nosso. AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto.* Ob. cit. pp. 255-260.

[224] Essas pesquisa foi publicada através do livro AMSDEN. Para maiores detalhes, recomendamos também: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da

Com relação à tecnologia:

- Uma empresa no seguimento de papel e celulose com 18 contratos na década de 70: uma vez aprovado o projeto de expansão pelo BNDES, a empresa tinha que ter seus contratos de PI registrados no INPI (que verificava se não havia sobre preço), e consultores externos, aprovados pelo BNDES, deveriam ser contratados para aprovar o PI.
- Outra empresa de papel e celulose, com contrato de 1987: tinha que apresentar plano de investimento em P&D de 7 anos, o projeto passaria por análise anual do BNDES.
- Pequena fabricante de aço, com 4 contratos entre as décadas de 1970 a 80: teve que apresentar planos de treinamento de pessoal para absorção e dispersão de know-how e tecnologia estrangeira.
- Uma fabricante de aço com 8 contratos na década de 70: teve que apresentar plano de desenvolvimento tecnológico que fosse capaz de absorver tecnologia/know-how que deixasse a empresa livre da assistência técnica da fornecedora estrangeira (note que isso também apresentava condicionante de melhoria de administração profissional, nessa mesma pesquisa aponta-se que várias outras cláusulas e mecanismos se voltavam à imposição e fiscalização de melhorias nesse sentido).
- Empresa siderúrgica estatal, com 10 contratos na década de 1970: teve que apresentar plano detalhado de desenvolvimento tecnológico, que indicaria como seriam desenvolvidas as tecnologias básicas.

E com relação à localização da produção:

- Uma empresa no seguimento de papel e celulose, com 18 contratos na década de 70 deveria: contratar de companhia de engenharia brasileira projeto de expansão; fazer o possível para contratar equipamento nacional (nesse caso não tinha requisito específico); construir um porto; fornecer serviços essenciais que não havia na região (saúde, educação, refeitório).
- Em um contrato de 1979, papel e celulose: a empresa tinha que comprar 63% do equipamento localmente.
- Um fabricante de Bens de Capital, contrato de 1975: teria que comprovar uso de 60% ou mais de nacionalização.

Em 2019, o Departamento de Avaliação e Promoção da Efetividade do BNDES divulgou relatório sobre o Conteúdo Local no BNDES que descreveremos ao final deste

---

estrutura setorial da indústria brasileira: 1952 a 1989. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1994 (Tese de Doutorado).

item. Vale ressaltar que ele nos foi útil porque consolida e divulga diversas informações (não publicadas pelo BNDES) que citaremos a seguir. [225]

Segundo este relatório, o Conteúdo Local para o BNDES é uma política que tem diversos efeitos positivos, como por exemplo, em aspectos microeconômicos, a análise cita o fomento ao desenvolvimento, crescimento e consolidação de empresas, geração de empregos, formação de capacidades e importação de tecnologias.

Os benefícios da política estariam ligados à idéia de necessidade de suporte de indústria nascente[226] e à presença de falhas de mercado que impedem que o padrão de curto prazo seja benéfico para o crescimento de longo prazo. Essas falhas podem ser de "aprendizagem dinâmica externa à firma (MILL, 1848), falhas de coordenação (ROSENSTEINRODAN, 1961) e externalidades de descoberta produtiva (HAUSMANN; RODRIK, 2003)"[227].

Ainda segundo o relatório, a garantia de demanda concedida pela política deve aumentar o índice de nacionalização na cadeia e ser cancelado após breve período. O aumento na nacionalização vai, a longo prazo, compensar o custo da política (empresas, fabricantes e fornecedores tiveram que comprar mais caro ou investir para ter mais produtos nacionalizados)[228].

Em interpretação diversa sobre a política, o setor responsável pelo Conteúdo Local (Departamento de Credenciamento e Conteúdo Local – AP/DECREN) sugere que seja realizada uma análise mais ampla, que "traria uma nova percepção sobre a questão e leva a questionar a obrigatoriedade do *phase out*, à medida que a política pode atender a objetivos outros que não exclusivamente o endereçamento de alguma falha pontual."[229] Neste sentido, o setor demonstra que a política tem efeitos gerais e macroeconômicos

---

[225] PINTO, Arthur de Rezende; GRIMALDI, Daniel da Silva. *Relatório de avaliação de efetividade*, n. 02, set. 2019: O impacto da Política de Conteúdo Local do BNDES sobre o setor de bens de capital brasileiro. Rio de Janeiro BNDES, 2019. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/19160>. Acesso em 05/06/2020.

[226] Vide, por exemplo: GROSSMAN, G. The theory of domestic content protection and content preference. Quarterly Journal of Economics, [s.l.], v. 96, p. 583-603, 1981. BALDWIN, R. The case against infant-industry tariff protection. Journal of Political Economy, [s.l.] v. 77, n. 3, p. 295-305, 1969.

[227] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit. Sobre a bibliografia citada, vide: MILL, J. The collected works of John Stuart Mill, volume II: the principles of political economy with some of their applications to social philosophy. Online Library of Liberty, 1848. ROSENSTEIN-RODAN, P. Notes on the theory of the "big push". In: ELLIS, H. (org.) Economic Development for Latin America. London: Palgrave Macmillan, 1961. HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. Journal of Development Economics, [s.l.], v. 72, n. 2, p. 603-633, 2003.

[228] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 14.

[229] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit. P. 36. Sobre "termos de troca", vide: PREBISCH, R. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del processo de desarrollo. In: ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). Estudio Económico de América Latina 1949, p. 3-89. Santiago, Chile, 1950.

importantes, como a melhora dos "termos de troca" do país e redução risco de crise de balança de pagamentos (conforme nos ensina Prebisch, analisado anterimente), redução da volatilidade do país e exposição a crises internacionais à medida que reduz a dependência de importações essenciais ao avanço do investimento produtivo, aumento do emprego qualificado, renda superior de trabalhadores do setor de bens de capital, valor agregado na cadeia, aumento da arrecadação tributária, transbordamento tecnológico, aumento da complexidade econômica da economia como um todo que tem efeito positivo no crescimento de longo prazo, e criação de complexos regionais de produção (efeito de encadeamento e criação de pólos regionais).

O setor de CL/BNDES observa também que, mesmo para empresas estrangeiras a decisão de se credenciar à política (cujo funcionamento veremos a seguir) ocorre antes da decisão de compra de insumos brasileiros, ocorre no momento de instalar uma planta no Brasil. Isso significa dizer que os benefícios da política não podem ser verificadas apenas no aumento do credenciamento, mas também na nacionalização de um conjunto de tecnologias, soluções de engenharia, trabalho, *know-how*, em outras palavras, incorporação de parte do processo produtivo: "Ter a unidade industrial no país, independentemente do nível de conteúdo local exigido, muda todo o encadeamento de decisões das empresas"[230].

Desta maneira, uma análise muito importante a ser feita é "o impacto da internacionalização do processo industrial no país e não apenas a mudança na estrutura de compras da empresa"[231]. As empresas beneficiadas pela política no caso de bens de produção, por exemplo, são transnacionais e "suas subsidiárias espalhadas pelo mundo [adotam] estratégias de especialização de fabricação de determinadas etapas de produção."[232]

Para analisarmos mais concretamente, devemos observar que o setor que mais relata o esforço do BNDES com Conteúdo Local é o de bens de produção[233], para o qual foi

[230] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 37.
[231] Idem.
[232] Idem.
[233] Apesar de ser um setor de fundamental importância, conforme o próprio BNDES afirma, o Conteúdo Local não se limita ao FINAME, por exemplo, não está refletido o "BNDES Finem, um dos principais instrumentos do BNDES para apoio a projetos de infraestrutura e energia, financiou, no período abrangido pelo estudo, a construção de plantas para fabricação de celulose, grandes usinas hidrelétricas e uma destacada expansão do setor eólico no Brasil, cujos resultados notadamente não aparecem nos gráficos. Cabe ressaltar que, em oposição ao que ocorre no BNDES Finame, a base de dados das operações diretas não permitia a estratificação de forma mais acurada das informações sobre o financiamento de máquinas e equipamentos apoiados no âmbito do BNDES Finem." Não reflete também a participação de bens de projetos eólicos, cuja participação é em torno de "70% e foi responsável por grandes volumes de desembolsos nos últimos anos". PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 37.

criado o FINAME – Fundo de Financiamento Para Aquisição de Máquinas e Equipamentos, em 1964, pelo Decreto 55.275 (22/12/1964). Posteriormente o FINAME foi elevado à categoria de Agência com personalidade jurídica (Decreto 59.170 de 02/09/1976 e Decreto-Lei 45 de 18/11/1966), e empresa pública, subsidiária do BNDES (Lei 5.662, 21/06/1971). Conforme manifestação do Diretor da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos – ABMAQ:

> "A criação da FINAME, para financiar máquinas e equipamentos nacionais, praticamente a única opção de financiamentos de longo prazo e a custos mais baixos que os de mercado, tornou o BNDE um ator privilegiado na execução do processo de industrialização, sendo o PCL um complemento natural, seja para estimular o surgimento de fabricantes nacionais de BKs e componentes, seja para atrair fabricantes estrangeiros a se instalar no Brasil, condição praticamente indispensável para vender no mercado interno."[234]

O programa ainda existe até hoje, além da aquisição de máquinas e equipamentos de produção nacional também serve a outros produtos do BNDES, como "BNDES Finem" e "BNDES Exim". Inicialmente servia como "linha básica de financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos", com uma lista fechada de veículos pesados e bens de capital cuja restrição era apenas ser "de fabricação nacional", só depois, com a evolução da política de Substituição de Importações (SI) que a definição de bem nacional melhorou.[235]

De 1971 a 1973 durou o Programa Longo Prazo, voltado à atuação de empresas brasileiras no cenário internacional, com condições melhoradas de financiamento. Exigia plano de nacionalização progressiva dos componentes importados, mas ainda sem índice de nacionalização.[236] Com seu encerramento, suas operações são consolidadas no "Especial", que havia sido criado anteriormente pela Instrução 18 de 1972.

Na consolidação no Programa "Especial" é onde ocorre a primeira menção ao índice de nacionalização (Instrução 22 de 1973): "bens produzidos sob encomenda, que

---

[234] Relatório de Revisor Externo no âmbito do processo de avaliação, promovido pelo Departamento de Promoção de Efetividade do BNDES, Manifestação do Diretor da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos – ABMAQ, disponível em: PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit. P. 42.

[235] A reconstrução histórica do FINAME foi organizada pelo BNDES no texto: PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 06 a 20. Vide também SILVEIRA, I. BNDES 50 anos – histórias setoriais: o setor de bens de capital. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

[236] FINAME – AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL. Instrução nº 13. [Resolve aprovar um Programa de Operações de Longo Prazo]. Rio de Janeiro: Finame, 2 jul. 1971. FINAME – AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL. Instrução nº 22. [Consolida as instruções nºs 16, 17 e 18, fixa critérios de enquadramento e estabelece ordem de prioridade para atendimento]. Rio de Janeiro: Finame, 9 ago. 1973.

apresentem um relevante acréscimo do índice de nacionalização em valor, comparado ao que já estava sendo normalmente fabricado no país" (grifo nosso). É também daí que surge a primeira distinção entre financiamento para bens nacionalizados e bens não nacionalizados: aqueles cujo índice de nacionalização fosse inferior ou superior a 67%, diferenciando as condições do financiamento e se o parcelamento seria apenas à proporção nacional do bem.

Essa categorização dura pouco tempo, e em 1974 o FINAME passa a ser estruturado em 3 linhas de financiamento (Programa Médio Prazo, Longo Prazo e Especial[237]). Todos com condição mínima para enquadramento 67% de nacionalização. O Programa Especial manteve a possibilidade de utilização para bens com percentual inferior, 50 a 67% de nacionalização, porém, apenas nesse percentual de financiamento (ou seja, apenas a parcela brasileira do bem seria financiada). Esse percentual foi aumentado para 75% e depois 80% ao longo de 1976. Em 1977, para 85%, onde se manteve nos próximos anos.

Em 1983 o Programa de Pequenas e Médias Empresas, que substitui o Programa Médio Prazo, passa a ter índice de Conteúdo Local de 90% (o Programa Especial passou a aceitar apenas índices de 60 a 80% de nacionalização para financiamentos proporcionais em 1976 e 65 a 85% de 1977 em diante); a partir de 1990 vêm as reformas liberalizantes. Em 1976 também é inaugurado o sistema de peso, que passa a ser utilizado conjuntamente com o de valor.

Parece ter havido resultado na estratégia das empresas, a exemplo do setor siderúrgico "que passaram de um índice de 22% no Estágio II do Plano Siderúrgico Nacional para um que oscilou entre 65% e 70% no Estágio III"; em 1977 o índice para equipamentos tradicionais e tecnologicamente mais sofisticados seria de 96 e 93%, respectivamente, segundo Silveira. [238]

O setor, que teve uma forte propulsão inicial, sofreu alguma dificuldade durante a década de 1980. A década foi marcada por forte turbulência econômica e sucessivos planos fracassados de estabilização monetária de maneira que "os desembolsos da FINAME alternaram momentos de forte contração real (1979-1983; 1988-1990) com anos de forte expansão (1984-1987)"[239]. Segundo o Diretor da ABMAQ, as dificuldades da década de 80 do setor e da economia como um todo (especialmente inflação e juros altos, e câmbio apreciado), elevaram o custo de produção no Brasil de uma maneira geral, e transformaram

[237] Circulares 8 e 73 de 1974 do FINAME.
[238] SILVEIRA, I. BNDES 50 anos – histórias setoriais. Ob. cit. P. 5.
[239] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit. p. 7.

o CL-BNDES em mera cobertura de diferença de custos com os produtores estrangeiros. Essa dificuldade teria progredido para um processo de desindustrialização com a abertura da década de 90[240].

Com um aparente esgotamento da política de SI no final da década de 1980, o BNDES rapidamente reduz o índice (para 70% através da Circular 73, de 19/06/1990, e para 60% em 28/02/1991), sob a justificativa da "necessidade de aprofundamento do processo de integração competitiva da economia brasileira", mas numa clara e precipitada perseguição à política de **Conteúdo Local** (para uma análise geral sobre a perseguição às políticas desenvolvimentistas do fim do século XX, vide 1.3.3).[241]

Após a liberalização, ainda houve experiências pontuais – como, por exemplo, no Processo Produtivo Básico[242], aerogeradores, painéis solares e aeronaves. Salvo esses casos, os padrões se mantêm os mesmos até 2018, quando entra em vigor o Novo Regulamento ("Regulamento Para O Credenciamento De Máquinas, Equipamentos, Sistemas Industriais E Componentes No Credenciamento FINAME" CFI, Resolução DIR n.º 3.208/2017-BNDES, 09/10/2017).

A principal alteração é utilização do novo índice de credenciamento (IC, "Representa o índice utilizado para o resultado final do processo de credenciamento"), calculado através da soma do "índice de estrutura de produto" (IEP, "Corresponde a composição do produto no que diz respeito a utilização de componentes, mão de obra e serviços nacionais") com ganhos oriundos dos qualificadores (nas palavras do BNDES, tratam-se de "avaliação qualificativa", indicando o "quanto a empresa investe e/ou emprega os direcionadores estratégicos e proporciona ao fabricante alternativas para o credenciamento"; são eles Conteúdo Tecnológico, Exportação, Valor Adicionado, Mão de Obra Técnica e Inovação). O IEP então é a razão entre o valor dos custos diretos de produção local e os custos diretos de produção.[243]

Para financiamento, então, máquinas e equipamentos devem ao mesmo tempo ter 50% de índice de credenciamento e 30% de índice de estrutura de produto.

---

[240] Ibidem. P. 42.

[241] Ibidem. P. 8. FINAME – AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL. Circular nº 73. [Altera Circular nº 72. Reduz índice de nacionalização.]. Rio de Janeiro: Finame, 28 jun. 1990.

[242] O PPB foi instituído pela Lei da Informática, n.º 8.387, 30/12/1991, e é definida como "conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto". A partir desse conceito, são elaboradas diversas políticas diferentes, desde isenção tributária a, como é o caso, benefícios no financiamento com bancos públicos.

[243] BNDES. Regulamento Geral e Metodologias Específicas.. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/servicos-online/credenciamento-de-equipamentos/normas-aplicaveis>. Acesso em 10.06.2020.

Segundo o BNDES, a substituição do critério de nacionalização por valor e peso foi concebida para mudar a perspectiva e propor alterações de longo prazo, "leva em consideração a importância para o desenvolvimento de fatores como: a complexidade econômica, a diversificação do parque industrial, a forma de inserção nas cadeias globais de valor e a qualificação da mão de obra."[244] Voltando incentivos para realização de investimentos na capacidade de pesquisa, inovação e melhorias de produtividade, aumentando a inserção da indústria nacional nas cadeias globais de produção.

O setor de CL/BNDES afirma que "essa nova abordagem trará um tratamento diferente para a questão do conteúdo local, uma vez que aspectos ligados ao fabricante do bem serão incorporados no processo de credenciamento, implicando rotas alternativas para as empresas acessarem o CFI. Diferentemente do modelo atual da PCL, os indicadores de efetividade foram definidos *ex ante*, de forma que o processo de avaliação posterior será mais bem quantificado, eliminando uma deficiência nela presente."[245] Além disso, as alterações no sistema de credenciamento (CFI) permitiriam uma melhor avaliação futura de resultados.

O Superintendente de Planejamento Estratégico do BNDES, Maurício Neves, em entrevista para Estadão afirmou que: "Um ponto positivo é a flexibilidade que a nova metodologia traz para que as empresas possam optar por caminhos de credenciamento vinculados à sua estratégia." Em outras palavras, as empresas terão que cumprir um menor índice de nacionalização e compensar com outros itens qualificadores, e, supostamente, poderiam abaixar o preço para consumidores. [246]

Muito embora pareça ter havido diálogo com associações representativas do setor[247], podemos ver que a nova metodologia não é pacífica, especialmente por ter sido

---

[244] BNDES. Novo Regulamento para o credenciamento de máquinas, equipamentos, sistemas industriais e componentes. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/servicos-online/credenciamento-de-equipamentos/normas-aplicaveis-credenciamento/novo-regulamento-para-o-credenciamento-de-maquinas-equipamentos-sistemas-industriais-e-componentes>. Acesso em 10.06.2020. E ainda BNDES. "A nova metodologia padrão de credenciamento do FINAME". BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/53fd78b4-7212-4c54-8500-cefb52216c7c/nota-divulgacao.pdf?MOD=AJPERES&CVID=l-xjnGq> Acesso em 10.06.2020.

[245] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit. P. 41.

[246] BNDES reduz exigência de conteúdo nacional. Vinicius Neder, O Estado de S.Paulo 05 de outubro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-reduz-exigencia-de-conteudo-nacional,70002533202> Acesso em 10.06.2020.

[247] Por exemplo, Hiroyuki Sato, diretor de assuntos tributários, relações trabalhistas e financiamentos da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), afirmou em entrevista ao Valor Econômico que as discussões para a alteração levaram 4 anos e que acertos seriam realizados em diálogo pacífico. "BNDES muda fórmula e conteúdo local terá variáveis 'intangíveis'". Francisco Góes, Rio de Janeiro. Valor Econômico. 17/11/2017. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/coluna/bndes-muda-formula-e-conteudo-local-tera-variaveis-intangiveis.ghtml. Acesso em 10.06.2020.

instrumento para redução do índice de nacionalização de 60 para 30%, percentual que o setor já cumpre em geral:

> [...] a recente flexibilização do CLM, com um piso de 30% mais qualificadores, permite às empresas com um bom conteúdo tecnológico e um certo volume de exportações, condições cumpridas pela maioria dos fabricantes de BK médios e grandes, satisfazer o CLM via qualificadores e valor agregado, quase sem o uso de insumos e componentes nacionais, o que põe em risco a cadeia de fornecedores, aumentando a importação de componentes, com o risco de transformar boa parte dos fabricantes locais, particularmente as multinacionais, em simples montadoras ou importadoras de bens finais, caso as tarifas de importação sejam reduzidas drasticamente.[248]

Mesmo assim, o Conteúdo Local ainda é um importante instrumento de atuação do BNDES. Com base no banco de dados do próprio Banco, o relatório realizado em 2019[249] aponta que, entre 2005 e 2018, o desembolso anual de recursos para compra de máquinas e equipamentos com vinculação de índices de Conteúdo Local variou entre 21 e 43%, numa média de 33%. Deste mesmo relatório podemos destacar mais dois dados muito interessantes:

- 11.930 fabricantes já credenciaram produtos no cadastramento do BNDES (CFI), 60% dos quais já venderam através do FINAME até dezembro de 2016; e
- de 2016 a 2018, época em que a metodologia do credenciamento teria tornado mais confiável a identificação dos insumos, indicou que de cada R$ 100,00 do FINAME, foram convertidos em demanda por insumo R$ 48,00 (com destaque a metalurgia, autopeças e siderurgia). Temos que ressaltar, apenas que esses dados entre 2016 e 2018, apesar de que estivesse em vigência a nova metodologia, o índice era o anterior – certamente o número não seria tão animador após 2018.

De acordo com dados divulgados à imprensa, em 2018 haviam cerca de 38 mil produtos credenciados e 4,8 mil empresas[250].

Em síntese, podemos ver a evolução do Conteúdo Local no FINAME:

---

[248] Diretor da ABMAQ em parecer concedido ao BNDES. Disponível em: PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 41

[249] O relatório: PINTO, Et al., 2019. Sobre os dados levantados no relatório, é importante citar que foram levantados desconsiderando o Cartão BNDES, que também pode ser usado para aquisição de bens de capital mas os valores de Conteúdo Local não são destacados.

[250] BNDES reduz exigência de conteúdo nacional. Vinicius Neder, O Estado de S.Paulo 05 de outubro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-reduz-exigencia-de-conteudo-nacional,70002533202> Acesso em 10.06.2020.

Tabela 1 - Conteúdo Local no FINAME - Fundo para Financiamento de Máquinas e Equipamentos Nacionais

Período de aprendizado operacional	1965	Decreto 55.275 Institui o FINAME.	Não havia metodologia definida
	1972	Instrução 18 Cria o Programa Especial	
Influência da política de Substituição de Importações	1973	Instrução 22 Estabelece a necessidade de "relevante acréscimo do índice de nacionalização"	Primeira referência ao Índice de Nacionalização
	1974	Instruções 08 e 24 Consolida as operações de refinanciamento e Aprova o Regulamento da Agência	Definido percentual 67% para todos os Programas do FINAME
	1976	DECRETO-LEI 1.452/76 Reforço da política de SI; Aumento do Índice	É inserido índice de peso; definido em 80% para todos os Programas do FINAME
	1977	Índice é definido em 85%	Aumento gradativo e rápido
	1983	Índice para Programa Pequenas e Médias Empresas é definido em 90% (antigo Programa de Médio Prazo)	
Período de acomodação	1990	Circular 73 Conteúdo Local passa para 70%	Junto com medidas liberalizantes, vem a brusca redução do índice
	1991 Até 2018	Conteúdo Local passa a 60%	
Nova Fase	2018	Novo Regulamento (Resolução DIR n.º 3.208/2017-BNDES, 09/10/2017, em vigor a partir de 03/12/2018)	Conteúdo Local é reduzido abruptamente para 30%; o índice passa a incluir 5 fatores denominados "qualificadores", em até 50% (Conteúdo Tecnológico,

			Exportação, Valor Adicionado, Mão de Obra Técnica e Inovação)

Elaboração própria com base na legislação e inspiração na organização dos dados em PINTO, Et Al., 2019.

Este relatório, conforme vimos anteriormente, foi realizado em 2019 pelo Departamento de Avaliação e Promoção da Efetividade, no âmbito do Macroprocesso de Promoção de Efetividade do BNDES. Não foi feito com experimentos ou pesquisa de campo, apenas no nível de captura causal, utilizou dados apenas entre 2005 e 2014. Logo de início ele ressalva que "possivelmente" obteria outros resultados sobre a década de 70 e 80, no entanto, o Departamento considera que "essa avaliação é o melhor conjunto de evidências causais atualmente disponível sobre a PCL do BNDES"[251]. Além do relatório elaborado, a publicação acompanha comentários do Departamento de Credenciamento e Conteúdo Local da Área de Planejamento (AP/DECRED) e comentários de revisor externo, indicado pelo AP/DECRED, que neste caso foi o Diretor da ABIMAQ.

Para compreensão do escopo da análise, o relatório definiu a política como voltada para "proteção da indústria nascente", com base em dois principais elementos: alteração do padrão de especialização produtiva e correção de falhas de mercado. Com base nisso, entende que a efetividade da política depende de que "o custo cumulativo da exigência seja inferior ao fluxo de benefícios gerado pelo aprendizado" (teoria de Mill-Bastable[252], de onde baseará sua análise econométrica). Esclarece-se ainda que não foi realizado estudo de "impactos sobre os fabricantes e a cadeia de fornecedores" por "metodologias de inferência causal".

Para apresentarmos os resultados da análise, primeiro temos que abordar algumas questões técnicas. O credenciamento para participação na política funciona por um cadastro denominado Cadastro de Fabricantes Informatizado – CFI, que é operacionalizado pelo setor de CL/BNDES (AP/DECRED). Os produtores inserem informações em um sistema e obtêm autorização para venda com financiamento de cada bem cadastrado, as informações são utilizadas, principalmente, à identificação dos índices de nacionalização por valor e por peso – até 2018; entre 2015 e 2017 foi aumentada a quantidade de informações requeridas pelo sistema e em 2018 o novo método de cálculo começa a ser

[251] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 33.
[252] MELITZ, M. When and how should infant industries be protected? Journal of International Economics, [s.l.], v. 66, p. 177-196, 2005.

aplicado. Esse credenciamento serve a outras políticas como, por exemplo, o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

O relatório faz análise com base apenas em informações desse sistema. Como esse sistema é aplicado apenas a partir de 2004, a análise é limitada temporalmente. Com um período de tempo tão reduzido, a análise desconsidera os impactos relacionados à formação de rede de fornecimento local (espécie de desenvolvimento por arrasto e formação de pólo); alguns segmentos, por exemplo, "a nacionalização se dá numa lógica de rampa ao longo de três a cinco anos tipicamente, e dependendo da relevância desse segmento nos desembolsos"[253] conforme crítica do Setor CL/BNDES. Além da limitação temporal, o sistema não inclui a nacionalização alcançada em alguns outros programas, como BNDES Finem, Cartão e Automático.

O relatório então divide a política nos seguintes resultados esperados e apresenta as seguintes conclusões sobre eles:

- o financiamento de bens de capital, por essência, tende a aumentar a demanda das empresas por bens de capital; com alguma exigência de conteúdo local, a política tende a aumentar a demanda por fabricantes elegíveis (com maiores índices de nacionalização) – nesta etapa o estudo conclui que houve impacto positivo, e que segmentos automotivos e maquinas agrícolas se beneficiaram mais;
- é esperado que os fabricantes, com o aumento da demanda, busquem aumentar sua mão de obra e insumos nacionais – neste quesito, os resultados foram favoráveis para mão de obra mas inconclusivos para compra de insumos;
- por outro lado, fornecedores não credenciados buscam se tornar elegíveis e se credenciar, criando ou aumentando seu índice de nacionalização – neste quesito o estudo concluiu que não há resultado estatisticamente significativo;
- por fim, os fabricantes tendem a buscar maior nacionalização de seus fornecedores, ou seja, um efeito à montante por toda a cadeia – neste quesito o estudo também conclui que não há resultado estatisticamente significativo.

A expectativa do relatório é que a nova metodologia produza um cenário em que o impacto do Conteúdo Local será menor e exigirá "uma gestão cada vez mais customizada da PCL do BNDES"[254].

---

[253] Setor de CL/BNDES. PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 40.
[254] PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.. P. 33.

Apesar do resultado menor que o esperado ou inconclusivo do relatório, com base nos comentários do setor de CL/BNDES podemos ver que ele não parece retratar fielmente os efeitos da política.

Inicialmente, o setor CL/BNDES aponta que o relatório reduz a política à proteção da indústria nascente, que foca em aspectos microeconômicos, todos os outros benefícios citados anteriormente são ignorados. Também é ignorado que parte dos resultados da política somente podem ser alcançados com a interação de diferentes elementos de todo o sistema, o que a metodologia do estudo não considerou.

A falta de referências internacionais, por sua vez, ignora que a aplicação de Conteúdo Local é amplamente reconhecida e que os moldes do BNDES não estão distantes dos demais países. A análise, portanto, deveria ser mais ampla e explorar "elementos relacionados ao adensamento das cadeias e aos saldos comerciais setoriais dentro de uma estrutura produtiva em longo prazo"[255], não só emprego, credenciamento e faturamento de empresas credenciadas.

Observa também que a política não foi aplicada isoladamente, portanto, não deveria ser analisada de maneira decomposta. O Setor CL/BNDES afirma:

> Há ainda que se considerar que a PCL adotada pelo BNDES, que conjuga apoio via crédito a uma contrapartida de conteúdo local, não é a única existente, embora seja bem relevante no Brasil. Várias formas dessa política são adotadas, tais como: (i) compras públicas e compras de empresas estatais; (ii) exigência de parceiro local para investimento externo no país; (iii) isenção tributária para aquisição de bens e serviços fabricados localmente; (iv) barreiras tarifárias e não tarifárias promovendo acesso facilitado ao mercado local; (v) medidas de estímulo a exportação baseadas no uso de insumos locais, entre outras.[256]

O objetivo definido para avaliação realizada pelo relatório foi relacionado à decisão de fornecedores não credenciados a aumentar ou criar índice de nacionalização em seu processo produtivo. Para isso o setor de CL/BNDES afirma que "as empresas de maior impacto no recorte estudado são, majoritariamente, transnacionais [...], suas subsidiárias espalhadas pelo mundo [adotam] estratégias de especialização de fabricação de determinadas etapas de produção." O BNDES tem critérios diferentes para diferentes insumos, alguns, como é o caso da aviação e energia eólica, tem regras diferenciadas que poderiam alterar os resultados (existem no BNDES "modelos mais clássico de uma

[255] Ibidem. P. 36.
[256] Ibidem. P. 36.

indústria de transformação" ou "modelos mais horizontais voltados para as linhas de montagem")[257].

Há de se observar também que o estudo espera (como hipótese iii) que o número de empresas cadastradas aumentaria com o sucesso do programa, mas utiliza para isso uma base de dados reduzida: primeiro por que as empresas que entram costumam não sair, o aumento da aderência ao programa ocorre pelo número cumulativo de empresas e pelo número de bens cadastrados por empresa; segundo, porque a base de dados tem limitações muito significativas (o PIA/IBGE "não abrange o universo total de empresas, limitando-se a firmas com mais de trinta empregados", dessa maneira, a quantidade de empresas saindo ou entrando do credenciamento é de cerca de "1% da Rais e menos de 0,5% da PIA"; em outras palavras, os dados analisados ocasionam a "exclusão do estudo de mais de 80% das empresas do cadastro FINAME. Isso tudo pode explicar a baixa significância estatística para os efeitos da saída do credenciamento"[258]). Pode-se afirmar, ademais, que as 10 maiores fornecedoras, medidas através de valores de desembolso, representam 55% dos desembolsos e nenhuma delas apresentou transição em estado de credenciamento.

Por fim, o setor de CL/BNDES conclui que a limitação dos dados analisados, apesar da importância do tema, não considerou aspectos macroeconômicos e ainda assim tentou fazer parecer uma conclusão definitiva sobre a política. Sugere que nas futuras análises sejam consideradas outras correntes teóricas, o impacto na cadeia de fornecedores, a instalação de empresas como resultado direto da política, e que, por fim, inclua a análise do setor eólico, cuja política de Conteúdo Local "foi trabalhada de forma customizada e cujos resultados de anos recentes são amplamente reconhecidos pelo mercado industrial brasileiro"[259].

O Revisor Externo, Mário Bernardini, Diretor da ABMAQ, faz suas considerações ao final, de onde retiramos os seguintes pontos: o Conteúdo Local BNDES "acabou por criar uma espécie de reserva de mercado para fabricantes de BK instalados no Brasil [que conseguem atingir o mínimo de CL]", e "forçou a instalação, no Brasil, de fabricantes estrangeiros de BK como condição necessária para que estes vendessem seus produtos" – no caso das máquinas agrícolas, cujo financiamento é imprescindível, o BNDES "chegou a financiar via FINAME cerca de 90% de suas vendas totais"[260].

---

[257] Idem.
[258] Idem.
[259] Ibidem, p. 43.
[260] Idem, p. 43.

Sem dúvida, deve-se analisar a pertinência de subsidiar atividade de empresas estrangeiras multinacionais e de grande porte por políticas nacionais de industrialização, especialmente para benefício de setor já consolidado (agronegócio), mas não se pode desconsiderar que implantação de plantas em território nacionais tem benefícios diversos, alguns deles citados pelo setor de CL/BNDES. Vejamos:

> Além de incentivar a vinda de fabricantes estrangeiros, a exigência de contrapartida de CLM estimulou o nascimento e o fortalecimento de uma extensa cadeia de produtores de insumos e componentes, para permitir aos fabricantes nacionais e estrangeiros de bens finais cumprirem a exigência de CLM. Isso possibilitou que o Brasil participasse do seleto grupo de países que possuem uma indústria fabricante de bens de capital importante e diversificada. Somente a China e a Índia, além do Brasil, entre os países em desenvolvimento, fazem parte desse grupo que é praticamente exclusivo de países desenvolvidos.[261]

A política de Conteúdo Local do BNDES certamente merece mais atenção e a redução dos índices não deveria ocorrer sem mais tempo de debate e análises mais profundas. Os resultados apresentados ao longo desse item, embora não apresentem resultados consolidados da política, senão diversos avanços pontuais, são suficientes a demonstrar sua importância significativa, especialmente em setores cujo investimento exige larga escala.

Apresentamos então, nesta breve análise, o contexto em que o BNDES foi criado e em que se insere, como instrumento de política econômica nacional. Apresentamos alguns resultados disponíveis sobre o Conteúdo Local BNDES, em especial descrevemos o FINAME, dada sua característica estratégica (bens de produção), e trouxemos os dados mais recentes publicizados pelo BNDES através do Relatório de Avaliação de Efetividade, acompanhado por sua crítica, elaborada pelo próprio setor de CL/BNDES. Para os fins dessa dissertação, acreditamos que seja o suficiente para posicionar o BNDES em relação à política de Conteúdo Local.

Passemos agora às Compras Públicas.

---

[261] Ibidem. P. 42.

Compras Públicas

As políticas relacionadas às Compras Públicas, ou exercício do Poder de Compra do Estado (as quais denominaremos apenas Compras Públicas), são um importante reforço às políticas industriais. A literatura diverge sobre qual seria a intensidade adequada para utilização como instrumento de intervenção na economia, especialmente porque costumam gerar sobrepreço aos cofres públicos. Mesmo assim, é notório o potencial que têm para execução de diferentes tipos de políticas de desenvolvimento.[262]

Autores que focam sua análise em menor intervenção estatal, com aplicação de políticas horizontais, justificam a necessidade de intervenção para corrigir falhas de mercado, onde a utilização do Poder de Compra do Estado pode ser ferramenta muito eficaz. Exemplos disso são: transição tecnológica (quando é necessário o socorro de setores prejudicados ou redução de danos sociais, como perda de empregos), monopólios naturais, quando o Estado pode compensar essas falhas através do direcionamento da demanda ou através da criação de empregos; assimetria de informações, quando o Estado pode atuar como regulador informal dos preços; ou mesmo falta de investimento em determinados setores, como por exemplo municípios estimulando a produção de alimentos orgânicos através da compra para rede pública.

Por ser uma política pelo lado da demanda, seus objetivos são descritos geralmente como:

> Promoção da demanda agregada; Estímulo à atividade econômica e geração de empregos; Criação de empregos em segmentos marginais da força de trabalho; Estímulo à inovação tecnológica; Proteção a empresas domésticas; Desenvolvimento de setores estratégicos; Promoção do desenvolvimento regional; e Geração de demanda para a indústria nacional de bens de capital.[263]

A importância das Compras Públicas em diferentes países se dá por ser o Estado o maior comprador de qualquer economia. Uma vez centralizada uma política de compras, é

---

[262] Para uma abordagem específica sobre compras públicas como fomento, a melhor pesquisa recente encontra-se em: SAVIOLI, Anna Beatriz. *Licitações como instrumento do fomento estatal*. Dissertação de Mestrado. P. 257. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

[263] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica*: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. Tese de Doutorado. UNICAMP. CAMPINAS – SÃO PAULO. 2009. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287515/1/Silva_CassioGarciaRibeiroSoaresda_D.pdf> Acesso em 24.06.2020.

possível criar, desenvolver ou alterar setores da economia, dos mais simples aos que dependem de tecnologia de ponta. Enquanto compradores privados focam sua atuação em sua estratégia individual, "as entidades governamentais, ao contrário, podem se guiar por outros critérios, a depender da agenda de política industrial e de C&T adotada pelo governo do país." [264] Embora o fomento a determinado bem ou serviço possa gerar sobrepreço, este sobrepreço "é compensado pelo desenvolvimento das indústrias do país, que poderá proporcionar maior geração de empregos, renda, exportações etc."[265]

O desenvolvimento de setores industriais nacionais em seus primeiros estágios pode ser feito, por exemplo, através da utilização de política de Conteúdo Local na compras públicas. Uma vez que o Estado obrigue as empresas estrangeiras atuantes em seu mercado a contratarem empresas nacionais, garante-se uma demanda que incentiva a implantação de fábricas em solo nacional, seja por capital estrangeiro ou nacional (especialmente a depender do desenho institucional da política).

Enquanto isso, a alteração de padrões tecnológicos de produção para, por exemplo, a redução de danos ao meio ambiente, pode ser impulsionada pela alteração normativa das compras públicas.

As políticas de Compras Públicas são as principais antecedentes das políticas de Conteúdo Local, daí sua importância para nossa análise[266]. Antes da inauguração de políticas de Conteúdo Local em geral, eram as Compras Públicas que realizavam esse papel ao conferir preferência a produtores ou prestadores nacionais.

Conforme Silva, outra característica que mostra a centralidade do instrumento é por ser um dos poucos que pode ainda ser utilizado sem infração de acordos internacionais, principalmente porque são incluídas salvaguardas em muitos acordos, como por exemplo o *Agreement on Government Procurement* (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), ou acordos regionais como União Européia e NAFTA.

Uma das dificuldades para as pesquisas do tema gira em torno de conceituar o que é ou não Compra Pública. Definir o efetuador da despesa (governos centrais e subnacionais), escolher qual tipo de despesa (insumos ou investimentos[267]), definir quais regras serão ou

---

[264] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. P. 16.
[265] Idem.
[266] Vide, por exemplo, GROSSMAN, G. The theory of domestic content protection and content preference. Quarterly Journal of Economics, [s.l.], v. 96, p. 583-603, 1981.
[267] Para esta classificação, por exemplo, dos gastos do governo federal brasileiro, "76% envolveram [...] aquisições de bens e serviços (outros gastos 26 correntes) e os 24% restantes abarcaram gastos com

não consideradas abertas ou fechadas ao comércio internacional (excluindo-se, por exemplo, despesas com defesa e folha de pagamento), são alguns dos desafios que devem ser enfrentados para analisar os dados, segundo Silva. Algumas definições foram padronizadas, como a do GPA: "todos os bens; no caso dos serviços os países os indicam em listas positivas ou negativas, em anexos próprios; e os serviços de construção que também são indicados em listas positivas"; União Europeia: "todos os bens (exceto armas, munições e materiais de guerra adquiridos pelas entidades de defesa), podendo incluir eventuais despesas com instalação do produto; obras públicas identificadas em listas positivas; e serviços identificados em listas positivas"; e do NAFTA: "todos os bens; serviços (exceto aqueles incluídos nas listas negativas); e serviços de construção, relacionados em lista positiva."[268]

Silva ainda lista alguns dados para nos dar uma dimensão das compras públicas:

> Alguns estudos [...] apontam que as compras de entidades governamentais alcançam em média entre 10 e 15% do PIB nos países desenvolvidos. [Nos EUA, excluídas despesas de defesa] representavam cerca de 20% do produto bruto daquela nação entre 1998-1990. [...] as compras do governo federal estadunidense alcançaram o montante de US$ 250 bilhões em 2002, cerca de 2,4% do PIB daquele país. [..] governos estaduais e locais chegaram a US$ 1,3 trilhão, algo em torno de 12,5% do PIB do Estados Unidos. [No total, governos federal e subnacionais] 15% do PIB do país, ou US$ 1,55 trilhão. [269]

E no caso brasileiro:

> De acordo com o ranking das maiores empresas do Setor Produtivo Estatal (SPE), elaborado pelo Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (2007) [...] depreende-se que os Grupos Petrobras e Eletrobrás destinaram para a atividade de compras aproximadamente R$ 115 bilhões no ano de 2006, o que representa cerca de 4,8% do PIB do país naquele ano. Somando-se os R$ 176 bilhões gastos pela administração pública direta com as despesas das duas maiores empresas do SPE brasileiro, chega-se a um montante de R$ 291 bilhões despendidos em compras, o que equivale aproximadamente a 12,5% do PIB do país em 2006.[270]

---

investimentos (aquisição de capital fixo)". SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit..

[268] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. UNICAMP. CAMPINAS – SÃO PAULO.2009. P. 16.

[269] Idem.

[270] Ressalta-se que esses dados são de 2006, anteriores, portanto, à exploração do pré-sal. SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. Tese de Douroado. Orientador: André Tosi Furtado. UNICAMP. CAMPINAS – SÃO PAULO.2009. P. 26.

Acocella e Rangel, em outro viés, sugerem que o melhor tipo de intervenção econômica é através da indução, e neste sentido as compras públicas podem ser usados de mecanismos muito eficazes de desenvolvimento, alinhadas com "modernas noções voltadas à solidariedade, à cooperação e a uma relação mais horizontalizada entre Estado e sociedade"[271]. A razão da eficácia dessa ferramenta seria que: "(i) [o Estado] consiste em uma importante compradora, usuária e consumidora de recursos; (ii) é capaz de viabilizar novas formas de produção; (iii) cria demanda, viabilizando a produção em larga escala e um efeito cascata sobre os fornecedores, multiplicando investimentos privados na direção desejada; (iv) incentiva a inovação por parte dos produtores e prestadores de serviços e; (v) detém um significativo poder multiplicador, em razão da visibilidade de suas ações"[272].

Elas acreditam, porém, que a falta de proporcionalidade ou insuficiente análise do caso concreto por parte da Administração Pública pode causar um desvio de finalidade[273], portanto sugerem como parâmetros para a regulamentação de critérios extraeconômicos: "relevância normativa do bem jurídico a ser promovido via licitação"[274] (atribuindo "maior peso os objetivos protegidos por constituição, em especial os relacionados ao desenvolvimento social e econômico e à redução das desigualdades"[275]); ii) "a especificidade do objeto licitado e a efetiva capacidade do mercado fornecedor em atender satisfatoriamente às exigências estabelecidas"[276] (ou seja, a realização de "uma análise de custo-benefício da medida de incentivo"[277], levando em consideração o princípio da isonomia, "os benefícios econômico-sociais que se quer por ela alcançar e os prejuízos que pode acabar impondo aos cofres públicos"[278]); iii) regulamentação normativa clara e minuciosa"[279] (atribuindo limites precisos ao poder discricionário da Administração, evitando a instituição de critérios desmedidos).

---

[271] ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. O papel regulatório e de fomento das licitações públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, p. 271, dez. 2013.
[272] Idem.
[273] Para exemplificar, elas analisam o caso dos aeroportos de Galeão e Confins, que exigia "experiência prévia na operação de aeródromos (com movimentação mínima anual de 35 milhões de passageiros)". Verificou-se, durante as audiênias públicas que isso poderia, na verdade, prejudicar as empresas nacionais e o mercado interno, dado que "o volume de movimentação de passageiros exigido pelo governo somente poderia ser atingido por algumas empresas estrangeiras, na maioria, estatais". Posteriormente isso foi corrigido. ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. O papel regulatório e de fomento das licitações públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, p. 297, dez. 2013.
[274] ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. O papel regulatório e de fomento das licitações públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, p. 304-7, dez. 2013.
[275] Idem.
[276] Idem.
[277] Idem.
[278] Idem.
[279] Idem.

Vários países utilizam políticas de Compras Públicas, especialmente os países desenvolvidos. Talvez a referência mais utilizada é a dos EUA, visto que foi instrumento fundamental na história do país, utilizada para desenvolvimento regional (especialmente na ocupação do interior), para desenvolvimento tecnológico, para o esforço de guerra (destaque, por exemplo aos contratos de compras públicas para tecnologias da 2ª Guerra Mundial, Guerra Fria e intervenções no Oriente Médio). A Lei denominada *Buy American Act* foi criada em 1933, ainda em vigor, obrigando os diferentes entes da federação a preferencialmente comprarem de fornecedores locais:

> Em 1982 esse instrumento foi reforçado, passando a incluir as compras de todos os projetos financiados com recursos públicos. Ao lado desse instrumento de caráter bastante horizontal, que cobre todos os tipos de compras públicas (diretas e indiretas), as encomendas públicas direcionadas para investimentos de natureza tecnológica constituem um poderoso instrumento de promoção do desenvolvimento, abrindo novas oportunidades pela criação de produtos, processos, indústrias e mercados.[280]

No cenário brasileiro, a preferência à empresa brasileira, assim definida como empresa de capital nacional, foi dado pelo texto original do Artigo 171 da Constituição de 1988, revogado em 1995 pela EC n° 6.

A previsão da diferenciação foi retirada, mas o texto constitucional ainda a permite, especialmente se analisarmos o dever do Estado de promover o desenvolvimento nacional (conforme abordamos no item 1.1). Conforme Tatiana Cymbalista et. al., a década de 1990 assistiu a uma "tendência à flexibilização dessa proteção ao capital nacional" [281], com a alteração dos arts. 171, 176, 178 e 222 da CF.

Bercovici nos chama atenção:

> A defesa da formação de um setor empresarial autônomo financeira e tecnologicamente em relação às grandes empresas multinacionais foi retirada do texto constitucional. [...] A concessão de incentivos fiscais ou tributários às empresas brasileiras de capital nacional, assim como a preferência de aquisição de bens e serviços destas empresas por parte do

[280] FURTADO, João. *Políticas de Conteúdo Local*: A Experiência Brasileira. IEDI. São Paulo, 2018 do IEDI sobre CL 2018. P. 4. Disponível em: <https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180724_as_politicas_de_conteudo_local.pdf>. Acesso em 12.08/2020.

[281] CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão; RODRIGUES, Fernanda Esbizaro. *O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações*. In: RDPE. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. P . 152.

> Estado, continuam a ser admissíveis em normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública.[282]

Além disso, ressalta-se que o mercado interno é patrimônio nacional e, como tal, deve ser utilizado como instrumento de desenvolvimento:

> O mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no texto constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população. Este artigo reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3o, II e 170, I da Constituição.[283]

Além da autorização constitucional, a legislação brasileira infra-constitucional é permeada por instrumentos de política de compras públicas.

Em 1969, como mecanismo de proteger e fortalecer a engenharia nacional, o Decreto 64.345 passa a exigir que obras públicas fossem realizadas por empresas nacionais com capital nacional controlado por brasileiros (exceto se não houvesse), e que "tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados" (artigo 1º, § Único).

A Lei de Inovação (10.987/04), que deve ser analisada conjuntamente com Lei de Licitações (8.666.93) e a Lei do Bem (11.196/05), regulamentadas por meio do Decreto nº 5.798/2006, surgiu, segundo Sundfeld et. al., para regulamentar os arts. 218 e 219 da CF, visa o incentivo das atividades de pesquisa científica e tecnológica, e tem "o intuito de incrementar o desenvolvimento industrial nacional" [284]. Seus três eixos principais são: i) participação do setor público na pesquisa; ii) "fomento estatal a empresas privadas que investem em P&D"[285]; iii) "melhoria do marco legal aplicável às atividades de P&D e seu financiamento"[286]. [...] embora houvesse resultados, estes eram modestos e insuficientes. O instrumento permite, entre outras coisas: a contratação de pesquisas com o setor privado

---

[282] BERCOVICI, Gilberto. *Abertura do mercado de compras do governo a estrangeiros será a pá de cal na política industrial brasileira*. Artigo de opinião publicado pelo VIOMUNDO, em 22/01/2020. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/gilberto-bercovici-abrir-o-mercado-de-compras-do-governo-a-estrangeiros-sera-a-pa-de-cal-na-politica-industrial.html>. Acesso em 08/08/2020

[283] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico e Política Econômica*. Ob. cit.

[284] SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realista quanto à segurança jurídica. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 60, dez. 2006, p.1.

[285] Idem.

[286] Idem.

(art. 20) e "dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País" [287] (art. 27, IV).

Em relação à Lei de Licitações mais especificamente, Acocella e Rangel indicam que progressivamente tem sido afastada a "racionalidade individual (voltada, em regra, para a satisfação de meros interesses individuais egoísticos)"[288], e valorizados metas e objetivos mais amplos. A indução de práticas socialmente desejáveis (promoção da efetivação de direitos envolvendo meio ambiente, desenvolvimento regional, social e tecnológico, cultura, segurança, etc), poderia então ser observada em mecanismos como:

- A "política brasileira de alimentação escolar"[289], utilizada por muitos municípios nacionais para fomentar a economia regional, a aquisição de alimentos orgânicos, o respeito ao meio ambiente e a cultura local.
- A instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10), que priorizou "aquisições e contratações governamentais"[290] que contribuem para com "a criação de condições indutoras de uma interação social cooperativa e solidária"[291], bem como a preservação do meio ambiente.
- O Decreto 7.174/10, "que regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela Administração Pública Federal"[292] e garante segurança aos usuários, bem como o consumo de energia.

A Lei Complementar 123 de 2006, por sua vez, estabeleceu a preferência para pequenas e micro empresas diante de empate licitatório; a exclusividade para pequenas e micro empresas em licitações de valor máximo R$ 80.000,00; a exigência de subcontratação de pequenas e micro por grandes empresas vencedoras do processo licitatório; além de estabelecimento de cotas (até 25%) do objeto da licitação destinadas a micros e pequenas empresas.

A principal alteração da Lei de Licitações, todavia, foi a Lei 12.349/10. Segundo Tatiana Cymbalista et. al. a alteração amplia as finalidades da licitação, acrescentando às finalidades originais "o desenvolvimento regional, o estímulo às pequenas empresas ou a proteção ambiental" [293], e está inserida em um contexto de "tendência (nacional e

[287] Idem.
[288] Idem.
[289] Idem.
[290] Idem.
[291] Idem.
[292] Idem.
[293] CYMBALISTA, Tatiana Matiello; et. al. *O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações*. Ob. cit. pp. 144-152.

internacional) do uso do poder de compra do Estado para o fomento estatal de determinadas atividades ou a implementação de políticas públicas.” [294]

Suas principais inovações (artigo 3º) são:

- Promoção do desenvolvimento nacional como fim a ser buscado pelas licitações públicas (art. 3º caput), segundo as autoras, no caput do art. 3º vem uma alteração de natureza principiológica, uma nova finalidade à licitação que é “o desenvolvimento nacional sustentável”.
- A margem de preferência (art. 3º, §5º e seguintes), mecanismo para produtos manufaturados e serviços. a) quem: os produtos e serviços vislubrados, de acordo com o art. 3º, §5º, são de “empresas que fabriquem produtos manufaturados nacionais ou que prestem serviços nacionais” [295], e o art. 6º traz uma definição para tais termos sem, contudo, definir “nacionalidade da empresa ou de seu capital social”, mas sim ao local de sua prestação ou produção. b) o que: Antes vedada pela Lei de Licitações da alteração, a “margem de preferência” incluída pela Lei 12.349, autoriza “que a Administração contrate serviços e produtos nacionais, ainda que eles sejam mais caros do que os estrangeiros” [296] (art. 3º, §11). São exigidos estudos de impacto da margem de preferência no desenvolvimento nacional (art. 3º, §6º), mas “a lei não deixa claro quem será responsável por tais estudos”[297], nem “se a margem de preferência poderá ser utilizada antes da realização desses estudos técnicos”[298]. O desenvolvimento tecnológico ganha destaque, permitindo que seja incluída margem de preferência adicional (art. 3º, §7º). c) restrições: valor adicional máximo de 25% da soma das preferências na licitação, quando comparado ao valor equivalente de produtos ou serviços estrangeiros; e a necessidade de capacidade de produção nacional compatível com o volume a ser contratado (§ 8º e 9º). d) MERCOSUL: o § 10 possibilita também margem a produtos e serviços dos países integrantes do MERCOSUL.
- Medidas de compensação (151 – 151), § 11, possibilidade de exigir que empresas estrangeiras contratadas pela Administração Pública invistam no desenvolvimento nacional, especialmente: “acesso a novas tecnologias, e a ampliação do domínio do conhecimento tecnológico”[299].
- Participação exclusiva de tecnologia nacional (151 – 152), o §12 prevê o benefício da restrição e exclusividade a empresas nacionais em licitações que envolvam a “contratação de sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos”[300], desde que produzidos de acordo com a Lei 10.176/01.

---

[294] Idem.
[295] Idem.
[296] Idem.
[297] Idem.
[298] Idem.
[299] Idem.
[300] Idem.

Sobre as margens de preferência previstas pela Lei 12.349/10, podemos listar[301]:

- Decreto 7.709/12: referente a motoniveladores e retroescavadeiras;
- Decreto 7.713/12: referente a "fármacos e medicamentos manufaturados no país";
- Decreto 7.756/12: referente a "produtos de confecção, calçados e artefatos"[302];
- Decreto 7.767/12: referente a "produtos médicos que observem o Processo Produtivo Básico";
- Decreto 7.816/12: referente a "caminhões, furgões e implementos rodoviários"
- Decreto 7.903/13: referente à regulamentação das "margens de preferência normal (para produtos manufaturados nacionais) e adicional (para produtos manufaturados nacionais que tenham sido desenvolvidos no país) para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação"
- Decreto no 7.834, de 13 de novembro de 2012, Disco para moeda;
- Decreto no 7.840, de 13 de novembro de 2012, Perfuratriz e patrulha mecanizada;
- Decreto no 7.903, de 4 de fevereiro de 2013, Equipamentos de tecnologia e comunicação;
- Decreto no 8.002, de 14 de maio de 2013, Pás carregadoras, tratores de lagarta e produtos afins.

Podemos citar ainda o Decreto 7.746/12, regulamentando a Lei 12.349/2010, que estabeleceu "critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade nas aquisições públicas, que podem ser expressos como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada." [303] Cria uma Comissão Interministerial de Compras Públicas para acompanhar as determinações de margem de preferência e medidas de compensação. Juntamente com outras medidas, faz parte do Plano Brasil Maior.

> As compras públicas são explicitamente mencionadas no plano entre as oportunidades para o fomento à competitividade, com foco nos setores que são dominados pela demanda governamental. Ainda mais recentemente, também o Plano Inova Empresa indica o uso do poder de compra, especialmente por meio de aquisições estratégicas, como um dos

[301] ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. O papel regulatório e de fomento das licitações públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, p. 287, dez. 2013. SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico:* Análise do Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf>. Acesso em 08/08/2020. P. 25.

[302] ACOCELLA, Jéssica; et. al. *O papel regulatório e de fomento das licitações públicas*. Ob. cit. pp. 287-288.

[303] SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico:* Análise do Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf>. Acesso em 08/08/2020.

> instrumentos do programa, voltado para o fomento à inovação e competitividade empresarial.[304]

Outra medida, citada por Flávia de Holanda em estudo do IPEA, é o Regime Diferenciado de Contratações ("RDC", Lei 12.462/11, regulamentado pelo Decreto 7.581/11 e pela Lei 12.722/12, que prorrogou seu uso para reformas no âmbito do ensino público), o regime criado para os grandes eventos esportivos, sob a justificativa de "ampliar a eficiência nas contratações públicas e competitividade, promover a troca de experiências e tecnologia e incentivar a inovação tecnológica"[305]. Os avanços do RDC são resumidos pelo estudo como "a inversão das fases, a contratação integrada, o cadastramento de fornecedores e a remuneração variável"[306].

Acocella e Rangel, observando as alterações do sistema e licitações brasileiros, afirmam que se criou uma política nacional de Compras Públicas (ainda não integralmente explorada) que utiliza compras públicas como um instrumento para desenvolvimento da indústria brasileira, inovação e avanço tecnológico, e "fomento de categorias empresariais que ocupam posição mais 'vulnerável' no mercado, mas são fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico do país, sobretudo no que diz respeito à geração de emprego e renda"[307].

Sobre a conceituação da nacionalidade para essas políticas, como o dispositivo constitucional (artigo 171) foi revogado, Tatiana Cymbalista et. al. destacam como referências/analogias na legislação o Conteúdo Local do setor de Petróleo e Gás, o "processo produtivo básico" da Zona Franca de Manaus, e o "processo produtivo básico" para bens e serviços de informática e automação.

O "processo produtivo básico" da Zona Franca de Manaus foi definido no contexto da instalação de benefícios fiscais na Zona Franca de Manaus e consiste no fomento ao desenvolvimento local, amparado pela Lei nº 3.173/57 e Decreto-Lei nº 288/67, visando o progresso econômico na região. Desde 1991 foi adotado o conceito de "Processo Produtivo Básico", Decreto-Lei 288/67:

> aplica-se alíquota diferenciada no imposto de importação relativo a matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, componentes e outros insumos de origem estrangeira neles

---

[304] Idem.
[305] Idem.
[306] Idem.
[307] ACOCELLA, Jéssica; et. al. *O papel regulatório e de fomento das licitações públicas*. Ob. cit. pp. 290-291.

> empregados, 'quando a empresa atender em nível de industrialização local compatível com o processo produtivo básico' para produtos compreendidos na mesma posição e subposição da Tarifa Aduaneira do Brasil[308].

Cabe à Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA "descrever o processo produtivo básico e o percentual mínimo de conteúdo local, para cada produto industrializado nessa região [309].

Finalmente, o "processo produtivo básico" para bens e serviços de informática e automação (Lei 8.248/91, o Decreto 7.174/10, a Lei 10. 176/01) inicialmente era definido como "bens e serviços com tecnologia desenvolvida no Brasil, bem como daqueles produzidos de acordo com processo produtivo básico (PPB) regulamentado pelo Poder Executivo"[310].

Abordamos, portanto, vários mecanismos infra-constitucionais sobre o tema, num panorama geral. Antes de encerrar o item, vale a pena voltarmos nossa atenção ao fomento da inovação. Isto porque a inovação tecnológica é, por sua natureza, demandante de altos investimentos e oferece muito risco de não haver retorno. A atividade inovativa, em suas diferentes formas, busca apresentar soluções para a sociedade que não necessariamente serão atrativas para o investimento privado.

A visão hegemônica da literatura tenta nos fazer crer que o comportamento dos agentes do mercado naturalmente levaria a todos os nichos investimentos privados, o que nem sempre acontece. Os agentes privados sempre vão priorizar sua estratégia individual e calcular a dimensão do investimento de acordo com a probabilidade de ganho, a pesquisa e desenvolvimento nem sempre apresenta probabilidade de retorno suficiente.

Chang e Andreoni demonstram que para minimizar essa incerteza, muitas empresas se utilizam de estratégias nocivas, como aumento de seu controle no mercado (mediante preços predatórios, fusões e aquisições); formação de cartéis; controle de seus fornecedores (seja por vínculos de longo prazo, Toyota solution, ou por crescer demais e aumentar o poder de barganha, Wallmart solution), e controle do gosto de seus consumidores (por

---

[308] CYMBALISTA, Tatiana Matiello; et. al. *O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações*. Ob. cit. P . 156. No conceito da lei: Art. 7º, § 8° "Para os efeitos deste artigo, consideram-se: a) produtos industrializados os resultantes das operações de transformação, beneficiamento, montagem e recondicionamento, como definidas na legislação de regência do Imposto sobre Produtos Industrializados; b) processo produtivo básico é o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto.

[309] CYMBALISTA, Tatiana Matiello; et. al. *O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações*. Ob. cit. P . 156.

[310] Idem. P . 157.

meio da publicidade e da construção de marcas)[311]. Eles sugerem então que, além das práticas de controle concorrencial, os formuladores de política também podem oferecer tratamento especial às empresas domésticas nas compras governamentais, para dar a elas estabilidade na demanda[312].

A demanda é, talvez, o principal atrativo para os atores privados, ela vai definir geralmente a decisão do investidor através de seus principais elementos: "importância estratégica; amplitude da escala; altos riscos e custos"[313]. Dada a capacidade singular de gerar demanda, devido a ser sempre o maior comprador da economia, o Estado tem a capacidade de suprir esses elementos e tornar qualquer atividade atrativa para investimentos.

A partir daí, a defesa da utilização da política de compras como instrumento para inovação geralmente será através dos mesmos argumentos para defender o próprio desenvolvimento tecnológico:

> Tais argumentos podem ser resumidos em: Subinvestimento em pesquisa básica; Subinvestimento em P&D de alto risco/ ou de longo prazo, que envolva, por exemplo, inovações radicais; Subinvestimento em tecnologias socialmente desejáveis, ou superinvestimento (overinvestment) em tecnologias socialmente indesejáveis; Conhecimento imperfeito entre os compradores; Altos riscos aos compradores precoces, que adotam uma tecnologia; Capacidade insuficiente de P&D em algumas indústrias, em virtude da fragmentação e do pequeno porte das firmas que as compõem; Projetos de grande-escala; Requisitos militares e/ou necessidades em termos de segurança econômica para a capacitação doméstica em tecnologias estratégias.[314]

---

[311] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. p. 326. Os autores também apontam que políticas industriais também podem reduzir a incerteza sobre a demanda do mercado, a oferta de insumos, e as estratégias dos rivais através: i) da liderança no desenvolvimento das tecnologias básicas (como fez o EUA); ii) do incentivo da união de empresas para desenvolver tecnologias básicas, que serão compartilhadas e usadas posteriormente para odesenvolvimento de tecnologias mais aplicadas, com as quais competirão entre si (ex: EUA); iii) do desenvolvimento de um padrão tecnológico para minimizar a competição entre os diferentes vieses tecnológicos em estágio inicial de uma indústria emergente (ex: EUA e Coréia do Sul); iv) subsidiar ou fornecer diretamente "bens públicos" (como bancos de dados, unidades de/para testes) relacionados à tecnologia para reduzir o risco envolvido na expansão de tecnologias emergentes (ex: EUA).

[312] Neste artigo, eles exemplificam com práticas realizadas nos EUA, Japão e Finlândia; fundamentais para o desenvolvimento de tecnologias de energia verde. CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit.

[313] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 32.

[314] Ibidem. pp. 32-3.

Os exemplos são inúmeros. Na pesquisa de Silva, que analisa o poder de compras da Petrobrás, especialmente no caso da plataforma Petrobras-51, é citado o caso japonês de política industrial vertical:

> Algumas décadas após o término da II Guerra Mundial a indústria eletrônica do país era altamente competitiva, fato que não podia ser explicado com base no referencial teórico das vantagens comparativas, ou na adoção de políticas horizontais. De acordo com Dosi et alli (1990), ao contrário, o país logrou alcançar uma posição de destaque internacional nessa indústria em virtude da adoção de uma estratégia agressiva e consistente de política industrial, isto é, o Estado japonês "selecionou" a indústria eletrônica como alvo preferencial de suas políticas industriais.[315]

O sucesso, porém, não é garantido. Aliás, como toda qualquer atividade ou política pública. Entre os casos de fracasso, casos famosos são:

> O setor nuclear estadunidense talvez seja aquele que reúne o maior número de insucessos. Para ilustrar como a política de compras de cunho inovativo nem sempre alcança o resultado desejado, Edquist e Hommen (1998) citam como exemplo a tentativa de se adaptar para o campo civil, uma tecnologia militar para geração de energia nuclear, na prateleira. Dado o comprometimento prematuro em relação a uma aplicação comercial específica, o Reator Rápido Refrigerado a Metal Líquido (Liquid Metal Fast Breeder Reactor) projetado em Clinch Tiver, no estado do Tennessee, foi arquivado em 1983, em virtude da completa falta de resultados comerciais após a destinação de mais de US$ 5 bilhões (Nelson, 1984). [...] O programa anglo-francês Concorde é outro caso freqüentemente apontado pela literatura sobre política de compras de cunho inovativo como um fracasso comercial, apesar de ter alcançado relativo sucesso em termos tecnológicos.[316]

Mesmo diante dos argumentos favoráveis, as políticas de Compras Públicas como instrumento de desenvolvimento não parecem causar muito efeito nos debates e na opinião pública, e assim não tem resistido às pressões internacionais de países desenvolvidos, segundo Chang e Andreoni. Eles apontam, também, que essa pressão ocorre por meio de acordos internacionais, instituições internacionais como Banco Mundial e Fundo

---

[315] Ibidem. p. 14.

[316] Também sem sucesso foram os gastos bilhonários dos EUA para "desenvolver, demonstrar e finalmente comercializar o reator de água leve", alicerce de energia nuclear, e montagm de plantas para geração de energia. Os custos foram repassado à sociedade através das tarifas de energia elétrica, "ou seja, inflacionaram os preços das tarifas a taxas substancialmente superiores a da inflação corrente". SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. pp. 32-3.

Monetário Internacional, mas também através dos caminhos da produção científica, reforçando a ideologia neoliberal desde a década de 1970[317].

O enfraquecimento ou desmonte das políticas de compras públicas também pode ser visto como conseqüência da financeirização, fenômeno descrito Chang e Andreoni como a quebra do nexo "lucro-investimento", através do curto-prazismo no controle corporativo e na estratégia de investimento, e aumento da distribuição de lucros por meio de dividendos e recompra de ações. Esse fenômeno aumenta o lucro do setor financeiro e aumenta a dependência de governos do investimento estrangeiro. Foi incapaz de direcionar os fluxos de capital para onde é necessário (do centro para preferia; para os setores produtivos), como também foi capaz de enfraquecer países, que se tornaram mais suscetíveis a crises e menos capazes de controlar seus preços macroeconômicos para o desenvolvimento.

> The financialization of the global economy and the lack of global regulations in the areas of capital flows, as well as tax avoidance and evasion, have weakened governments in both developed and developing countries. In particular, the capacity of governments to set and maintain favourable macroeconomic conditions for growth, to finance infrastructural investments, and to run effective industrial policy has been declining dramatically as a result of financialization. Given that public investments tend to play a catalytic role for private investments (crowding-in effect), the reduced capacity of government to make investments (or support private investments through industrial policy), when combined with the financialization of corporations, has pushed economies towards aspiral of dis-investment and de-accumulation. This lack of investment in the future is a fundamental threat to the very reproduction of the society as well as the economy." [318]

Independente das motivações, são claras as tentativas políticas de sempre reduzir o poder do Estado na proteção de sua economia. O governo brasileiro atual anunciou em janeiro a intenção de aderir ao GPA e, conforme nos alerta Bercovici[319], esta medida se alinha com outras do mesmo governo como a pretensão de entrar para a OCDE, assinatura de um acordo assimétrico e em momento de fragilidade do grupo MERCOSUL com a União Europeia e a intenção de recusar o status de país em desenvolvimento na OMC, que confere ao Brasil algumas poucas prerrogativas de utilização de políticas industriais.

---

[317] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit. ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*. Ob. Cit. pp. 136-7.

[318] CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit.

[319] BERCOVICI, Gilberto. Abertura do mercado de compras do governo a estrangeiros será a pá de cal na política industrial brasileira. Artigo de opinião publicado pelo VIOMUNDO, em 22/01/2020. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/gilberto-bercovici-abrir-o-mercado-de-compras-do-governo-a-estrangeiros-sera-a-pa-de-cal-na-politica-industrial.html>. Acesso em 08/08/2020.

A adesão ao GPA retira a possibilidade de diferenciação entre nacionais e estrangeiros nas políticas de compras públicas, revogando, sem passar pelo Congresso, toda a legislação brasileira neste sentido. Cerceia, pois, o governo de um dos mais importantes mecanismos de política industrial e promoção do desenvolvimento.

A proposição fica ainda mais inusitada se observarmos que, com a exceção de alguns pequenos membros da União Européia, o Brasil será o único país pobre a aderir ao acordo[320].

> A política dos governos brasileiros instaurados a partir de 2016 é a de inviabilização total do país como entidade capaz de exercer sua soberania, é uma política de desarticulação do Estado nacional A abertura generalizada ao capital e controle estrangeiros dos recursos minerais e do setor de petróleo, com o consequente desmonte e desestruturação da Petrobrás, vem acompanhada da possibilidade de perda de controle nacional sobre as águas (nova lei do saneamento básico *[vi]*) e sobre as terras (o famoso "land grabbing", ou seja, o controle estrangeiro sobre a terra, apoiado com entusiasmo paradoxal pela bancada ruralista *[vii]*)[321]

Levantadas algumas questões teóricas e alguns dos mecanismos jurídicos das Compras Públicas no Brasil, com detalhes à questão do fomento à inovação, passaremos agora a analisar a Petrobrás, que também executa políticas de compras públicas, e sua atuação destaca-se, precisando ser analisada separadamente.

Petrobrás

Não é possível falar de industrialização brasileira sem passar pelas grandes estatais, que criaram sistemas setoriais integrados e foram motores de propulsão. A atuação dessas empresas foi feita na disponibilização de produtos ao mercado brasileiro, substituindo

---

[320] "There is an 'Agreement on Government Procurement', but it is 'a plurilateral agreement within the framework of the WTO, meaning that not all WTO members are parties to the Agreement', as the WTO website itself describes (www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/ gp_gpa_e.htm). At the moment, only 20 parties comprising 48 WTO members (that is, counting the 28 members of the EU as 'a party') have signed up to it. They are all developed countries, except for a few peripheral European countries (e.g., Moldova, Ukraine, Montenegro)." CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. Ob. cit..

[321] "[vi] Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal. [vii] Tramitam hoje vários projetos de lei liberando a aquisição de terras por estrangeiros. Dentre esses projetos, o mais avançando no Congresso Nacional é o Projeto de Lei nº 2.963, de 2019." BERCOVICI, Gilberto. Abertura do mercado de compras do governo a estrangeiros será a pá de cal na política industrial brasileira. Artigo de opinião publicado pelo VIOMUNDO, em 22/01/2020. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/voce-escreve/gilberto-bercovici-abrir-o-mercado-de-compras-do-governo-a-estrangeiros-sera-a-pa-de-cal-na-politica-industrial.html>. Acesso em 08/08/2020.

importações, mas também na geração de tecnologia e empregos, criação de pólos industriais, execução de políticas públicas e, no caso do Conteúdo Local, financiamento e propulsão de redes de fornecedores através de suas políticas de compras. No caso do P&G, mesmo sob uma perspectiva da história mundial, uma das empresas mais importantes é a Petrobrás[322].

Como vimos em item anterior, o Governo de Getúlio Vargas implanta uma racionalidade técnica voltada para industrialização. Nesta linha, o Estado brasileiro experimenta verdadeira mudança estrutural sobre sua relação com a economia. No setor do petróleo, teve destaque a criação do Conselho Nacional do Petróleo, que obteve grande sucesso em criar mecanismos de fomento e alimentar o debate sobre a importância estratégica da extração e refino, especialmente sob a presidência de Horta Barbosa. Para a economia como um todo, destacou-se a criação de mecanismos de planejamentos, como o Conselho Federal de Comércio Exterior (D 24.429 de 1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (DL 14 de 1937), a Coordenação de Mobilização Econômica (DL 4.750 de 1942) e o Departamento Administrativo do Serviço Público, e o próprio BNDES (Lei 1.628 de 1952).

Além da atuação do Governo, teve destaque a participação popular na nacionalização do petróleo através da campanha "O Petróleo é Nosso", que angariou rara capilaridade e mobilização. Conforme Bercovici, tocada por diversos setores da sociedade, como estudantes, intelectuais, sindicalistas ou militares, a campanha sofreu forte boicote da mídia e repressão policial – justificada por uma suposta vinculação ao Partido Comunista, que operava ilegalmente desde 1947.[323]

Desde a saída de Horta Barbosa do CNP, em 1943, inclusive durante os debates da constituinte, a supremacia do Estado no setor vinha sendo questionada, com, inclusive, a abertura para exploração por particulares (Res. 1 de 1945 e Res. 2 de 1946 do CNP). O Governo Dutra envia então o projeto do Estatuto do Petróleo (Mensagem 61 e 62 da Presidência da República) cujo sentido era atrair investimentos estrangeiros e internacionalização da atividade, mas sofre muita resistência do Congresso:

---

[322] O nome original da empresa é dado pela Lei 2.004/1953: Petróleo Brasileiro SA – Petrobrás, com acento agudo (de acordo com a regra gramatical da língua portuguesa). A versão da marca "Petrobras", sem acentuação, foi criada em 1994, durante as movimentações para internacionalização da companhia, acreditava-se que o acento não seria bem visto para língua inglesa. Vide: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/petrobras>. Acesso em 17.06.2020.

[323] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. p.146.

> O crescimento da oposição à aprovação do "Estatuto do Petróleo", apesar do boicote da grande imprensa, vai ser perceptível nos meios políticos e empresariais. A organização de vários setores da sociedade em defesa da nacionalização dos recursos minerais, particularmente do petróleo, vai conseguir pressionar o Executivo e o Legislativo a não aprovarem o "Estatuto do Petróleo", cuja discussão foi sendo abandonada até a aprovação da legislação que instituiria o monopólio estatal do petróleo em 1953.[324]

Em resposta, o Governo Dutra lança seu plano "Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – SALTE (Lei 1.102/1950), que futuramente teria muito impacto no setor mineral, incluindo a construção da refinaria de Cubatão e compra de navios petroleiros.

Além da resistência parlamentar, nas ruas crescia a movimentação em torno do "O Petróleo é Nosso", que a partir de 1948 é articulada também em torno do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), conseguindo uma grande capilaridade apesar do boicote da mídia.[325]

Foi o segundo governo de Vargas que oportunamente tomou a política do petróleo como mote[326], vinculando ao seu novo projeto de política nacional do petróleo "Imposto Único Sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes" que estava em discussão no Congresso. Com o novo projeto, o Imposto Único foi aprovado com 25% de sua receita ao vinculada ao petróleo (Lei 1.749 de 1952).

Em 1951 foi elaborado por Euzébio Rocha (PTB-SP), com apoio de Vargas, o projeto 1.595/51 (substitutivo ao projeto 1.516/1951), com alusão implícita ao monopólio. Segundo Bercovici, o projeto inicial fora criticado pela campanha do petróleo por apresentar brechas à participação privada de capital estrangeiro (não havia restrição à fixação de empresa privada em território nacional ou limite de compra de ações preferenciais ou títulos conversíveis em ações que a empresa pudesse emitir). A UDN, através de Bilac Pinto apresentou forte oposição e sugestão de criação de companhia estatal, e não sociedade de economia mista. Ao fim, o projeto e a Lei (2004/53) apresentaram limitações à compra por particulares e outras medidas em favor do controle estatal, inclusive a indicação direta pelo Presidente da República dos 5 Diretores Executivos. O debate no Senado foi mais intenso com inúmeras alterações, algumas delas, as que desfiguravam o projeto, foram excluídas na Câmara.

---

[324] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. p. 146. Neste livro também, vide completa reconstrução da tramitação do Estatuto do Petróleo.
[325] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. pp. 134-48.
[326] Idem.

Após o suicídio de Getúlio houve duas tentativas legislativas de desconstituir o monopólio da Petrobrás, ambas vencidas. Em 1958 há uma crise entre Presidência da Petrobrás e do Conselho Nacional do Petróleo que é resolvida pelo presidente da República Juscelino Kubitschek com a demissão de ambos.

Para Bercovici, a política do petróleo, assim como a dos recursos minerais, desde a nacionalização do subsolo, foi direcionada para ser instrumento de industrialização, com destaque à nacionalização do subsolo em 1934, que estava vinculada à instalação de siderurgia de grande porte, em 1941, e ao controle do petróleo por vias autoritárias em 1938 e democráticas em 1950.[327]

Começa então a primeira fase do sistema Petrobrás, com a criação da empresa pública pela Lei 2.004/53, que criou a empresa pública com a função de pesquisa, exploração, refino e comercialização de hidrocarbonetos, com referência explícita ao monopólio estatal e restrições ao investimento estrangeiro. Passaram mais duas décadas de intensas discussões sobre exploração mineral, desde a estatização do subsolo, através do Código de Minas de 1934, passando pelo controle do petróleo em 1938, no Estado Novo, e em 1950 por vias democráticas.

A Petrobrás foi, desde sua criação até os dias de hoje, o principal instrumento de aplicação da política de conteúdo local brasileira em P&G, além de políticas em diversas outras frentes.

Suas atividades começaram em 1954, sob a presidência de Juracy Magalhães, da UDN e ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce, com o foco inicial nos núcleos de sua finalidade, a pesquisa, exploração, produção e refino (distribuição seria atribuída à empresa apenas em 1963, Resolução 8 do CNP e criação da Petrobrás do Escritório de Distribuição de Produtos de Petróleo). Segundo Bercovici, ainda em seus primeiros anos, o setor conta com o esvaziamento do CNP e da acelerada produção da Petrobrás ("em 1957, produzia cerca de 40 mil barris de petróleo por dia, volume projetado para ser atingido só em 1960"[328], em 1961, o refino no Brasil superou o consumo). Ele ainda indica que a política nacional objetivava a substituição de importações num curto período de tempo, sendo que as refinarias privadas foram sendo adquiridas e a acelerada atividade da

[327] Ibidem. P. 150.
[328] Ibidem. P. 165.

Petrobrás permitiu o desenvolvimento de novos campos (no Recôncavo Baiano) e a descoberta em Sergipe, em 1963, do campo de Carmópolis.[329]

Além do Plano SALTE, também foi de grande contribuição ao setor de P&G o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Este, inclusive, é para alguns autores, um marco da industrialização brasileira porque consolida a virada para uma industrialização acelerada e centrada em um tripé de recursos públicos, privados nacionais e internacionais (estatais e financiamento público, via BNDES ou subsídios, no capital nacional, especialmente a engenharia, e multinacionais), não mais pautada na substituição de importações por escassez do mercado.[330] Ele incluía a ampliação das refinarias da Petrobrás de Mataripe e Cubatão, e a construção da Refinaria Duque de Caxias, e o aumento dos recursos da Petrobrás através da Lei 2. 975/1956.

O Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Indústria e Comércio são criados em 1960 (Lei 3.782), e, segundo Celso Lafer, em decorrência do sucesso do Plano de Metas. Ao MME ficaram vinculadas as estatais de mineração, como a Petrobrás. Já nessa primeira fase da empresa, é adotada uma forte política de Substituição de Importações (segundo Silva, primeira aplicação do Conteúdo Local no P&G, embora não sob essa designação[331]) para ampliação da capacidade de refino, visando à produção doméstica de bens de produção (segundo Bercovici, essa política fortalece a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base - ABDIB), criada em 1955. Junto ao BNDES (como vimos acima), foi a quase totalidade da política industrial sobre bens de produção no Brasil.[332]

A dependência da importação era tão grande que em 1954 apenas 10% das compras eram nacionais, apenas "parafusos, chumbadores e peças similares foram produzidos no

---

[329] Ibidem. pp. 164 e 167. Bercovici ainda descreve conflitos jurídicos causados pela transição de sistemas com o advento da Lei 2.004/53. Para mais detalhes sobre atritos com a Petrobrás e intervenção de JK no CNP, que teria acabado provocando a avocação pelo Presidente da República do poder a supervisão sobre a estatal, vide também: Getúlio CARVALHO, Petrobrás: Do Monopólio aos Contratos de Risco.

[330] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit.. p. 166.

[331] Esta afirmação é de VILLELA, Annibal Villanova. Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas siderbrás, eletrobrás, Petrobrás e telebrás. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa, nº 747, 1984.

[332] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit.. MACEDO E SILVA, A. C. *Petrobras*: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964). 1985. Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas: Instituto de Geociências, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. pp. 167 e 175.

país para a construção das refinarias da Bahia (RLAM) e de Cubatão (RPBC)", segundo pesquisa da ANP.[333]

A Petrobrás foi, então, pioneira ao promover ativamente a produção nacional, com uma forma de aplicação sem precedentes, convocando a indústria de bens de capital existente, empresas de engenharia e outros setores para aprender e realizar juntos a construção das refinarias, a infra-estrutura de escoamento e absorver ou desenvolver a capacidade de produção e refino. Para os fornecedores de materiais, serviços e equipamentos importados, criou programas de treinamento promovido dentro da empresa[334]. O aprendizado, que discutimos no item 1.3, ocorre dentro das empresas com ou sem fomento estatal, no caso de todo o setor de P&G e o setor de bens de produção brasileiros ocorreu dentro de uma única empresa, a Petrobrás, que investia diretamente em seus fornecedores, capacitando-os para elaboração e execução de projetos e desenvolvimento tecnológico[335]. A política foi tão bem sucedida que a Petrobrás chegou a ter 90% de Conteúdo Local entre o final da década de 1980 e começo de 1990[336]. Sua atuação em inovação é também intensa, chegando a gerar uma discrepância entre Petrobrás e demais empresas da indústria para-petroleira (segundo Araújo, isso chega a inviabilizar a

---

[333] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 103. ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Publicação baseada em estudo realizado pela PUC-RJ, intitulado Mecanismos de Estímulo às Empresas Concessionárias de petróleo a adquirirem Equipamentos e serviços do Mercado Nacional. Rio de Janeiro: ANP, 1999.

[334] ALONSO, P. S. R. *Estratégias Corporativas Aplicadas ao Desenvolvimento do Mercado de Bens e Serviços*: Uma Nova Abordagem para o Caso da Indústria de Gás Natural no Brasil. Tese (Doutorado em Engenharia) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004. SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 103.

[335]SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 103. Vide também, ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro*: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega. Dissertação de Mestrado. 134 p.. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2015. P. 27. **Sobre treinamento e envio de servidores ao exterior**, RAPPEL, E. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. PIQUET, Rosélia (orgs.) Petróleo, Royalties e Região. Ed. Garamond Universitária: Rio de Janeiro, 2003. **Sobre criação de parques industriais**, SANTOR, J; AVELLAR, A. Da Criação do Conselho Nacional do Petróleo ao Prominp: a trajetória histórica das políticas para a indústria do petróleo no Brasil. In: IV CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA E VI ECONTRO DE PÓS-GRADUÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA. Anais. 2012. São Paulo. Marzani et alli, 2003.

[336] Este dado foi produzido pela Petrobrás e, pela primeira vez, publicado pela pesquisa da ANP citada acima, em 1999 (ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Ob. cit.). Neste sentido, vide também SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 103. Sobre o assunto, vide também: FURTADO, A. T. *Mudança Institucional e Inovação na Indústria Brasileira de Petróleo*. *In*: Kon, A. e Oliveira, G. (Orgs.). *Pesquisa Industrial Trabalho e Tecnologia*. São Paulo: Editora Fapesp. 2004.

atuação da Petrobrás com fornecedores em projetos de desenvolvimento de tecnologias[337]), como veremos a seguir.[338]

O governo João Goulart buscando reafirmar o monopólio da Petrobrás confere-lhe o monopólio sobre "as importações de petróleo e derivados, buscando um maior equilíbrio na balança de pagamentos" (Decreto n 53.337 de 1963) e, em 1964, "expropria as refinarias privadas existentes no país, entendendo que esta era uma medida necessária para o exercício do monopólio estatal do petróleo em toda sua plenitude" (Decreto 53.703 de 1964, mas que seria revogado pelo regime militar em seguida, Decreto 56.570 de 1965).[339]

Paralelamente, os outros setores de indústria também se desenvolviam de forma semelhante. Conforme pesquisa de Bercovici[340], na mineração de ferro, a Companhia Vale do Rio Doce foi criada em 1942 com a missão de explorar as minas de Itabira e dar fluxo ao transporte ferroviário e portuário, se consolidando na década de 1950. Na mesma década foram criadas, com forte incentivo do BNDE, a USIMINAS, criada em 1956 por empresários mineiros com financiamento japonês e contou também com recursos do BNDES, CSN e Companhia Vale do Rio Doce, e a COSIPA, criada em 1953 para investidores privados paulistas, mas teve logo o ingresso do Estado de São Paulo e do BNDES. Em 1941 havia sido criada a Companhia Siderúrgica Nacional, que foi ampliada durante a década de 1950.

Em relação à energia nuclear, também após intensos debates, foi criado o Instituto Nacional de Energia Atômica, que veio a ser substituído pela Comissão Nacional de Energia Nuclear, em 1956. O monopólio estatal viria a ser formalizado apenas em 1962 (Lei 4.118), com a criação também do Fundo Nacional de Energia Nuclear para financiamento das atividades. A empresa para a constituição das Usinas Nucleares em Angra dos Reis foi criada em 1974, a Nucleobrás, com apoio e financiamento alemão.[341]

Embora nesta época o "desenvolvimento" e as questões sociais estivessem sendo gradualmente incluídas nas constituições, note-se que a organização da economia brasileira

---

[337] ARAÚJO, F. R. Panorama internacional dos investimentos em P&D no setor de petróleo e gás natural. In: Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas, Rio de Janeiro, 2002. E SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 104.

[338] SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica.* Ob. cit. p. 103. ALONSO, P. S. R. Estratégias corporativas aplicadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços: uma nova abordagem para o caso da indústria de gás natural no Brasil. 2004. 474 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

[339] Sobre o período, vide mais detalhes em BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 177-8.

[340] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 171-176.

[341] Idem.

estava sendo feita na base de leis ordinárias, assim como o período de 30 a 40 grandes mudanças haviam sido feitas "à margem e apesar das constituições"[342], que só acompanharam em seguida a legislação (como a nacionalização do subsolo, águas, jazidas e fontes energéticas, pelos Código de Minas e Código de Águas). Dessa forma, vários outros setores se estruturam ao redor de empresas estatais criadas como instrumentos de política econômica e atuação direta do Estado na economia, e o debate sobre o controle dos recursos se dirigia ao seu aproveitamento para industrialização. Neste sentido os sistemas da Eletrobrás, Centrais Elétricas Brasileiras S.A (3.890-A de 1961), Embratel (4.117 de 1962) e posteriormente Telebrás (Lei nº 5.972/72), e a Rede Ferroviária Federal (Lei 3.115 de 1957).[343]

> O Estado brasileiro, segundo Carlos Lessa, consolidou seu papel de grande produtor direto nos setores estratégicos da economia e de importante controlador indireto de vários setores preponderantemente privados. O grande articulador deste processo seria o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), responsável pela maior parte do financiamento do setor público. [344]

Já no início do regime militar entrou em vigor a Regulação 63 de 1967, do Banco Central, que permitia que empresas públicas e privadas buscassem financiamento diretamente com instituições financeiras no exterior, o que permitiu o alto índice de endividamento. Para Bercovici, isso foi agravado com a flexibilização para investimentos estrangeiros e com a Reforma Administrativa de 1967 que descentralizou a administração econômica e permitiu atuação das estatais sem controle da União, inclusive com associação com capital estrangeiro.[345]

Além disso, o governo militar alterou o fluxo de capitais do BNDES de estatais para o setor privado e, através do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, retirou subsídios, gerando algumas distorções (no setor siderúrgico se manteve os preços administrados, portanto as estatais começaram a ficar deficitárias).[346]

---

[342] BERCOVICI, Gilberto. *Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil*. *In*: SOUZA NETO; Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo coordenadores. *Vinte anos da Constituição de 1988*. Pp. 725-738. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 726.

[343] Para análise mais completa da evolução da atuação econômica e direitos sociais nas constituições, vide BERCOVICI, Gilberto. *Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil*. Ob. Cit. Para a evolução do desenvolvimento nas constituições: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

[344] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 166.

[345] Ibidem. p.184-6.

[346] Ibidem. p.184.

No caso da Petrobrás, cuja atividade era monopólio do Estado, começou um processo de conglomeração e diversificação através da criação de subsidiárias. As atividades se voltaram à petroquímica, refino e internacionalização (Lei n° 5.665, de 1971 autoriza a Petrobrás a atuar no exterior)[347].

Nessa época se deu a criação da Petrobrás Distribuidora SA (a criação se deu em 8/11/1971, mas desde 1962 a Petrobrás já fornecia a órgãos governamentais e Estatais), a Petrobrás Química SA – Petroquisa (Decreto 61.981 de 1967), a Petrobrás Internacional SA – Braspetro (criada em 5/04/1972, em 1976 já atuava no Egito, Argélia, Iraque, Colômbia, Líbia, Irã, Filipinas, Madagascar) e Petrobrás Comércio Internacional SA – Interbrás (criada em 1975 para se dedicar ao comércio, antes executado pela Braspetro, já em 1976 tinha 10 escritórios espalhadas por seus principais mercados, África Subsaariana, Países Árabes, Leste Europeu, Estados Unidos, Europa Central, Japão e América do Sul; se tornou logo o agente do Estado para política de exportações), e Petrobrás Fertilizantes SA (criada em 23/03/1976, sendo que a Petrobrás já produzia fertilizante desde de 1960, nas fábricas FAFER, em Cubatão, e Petrofértil, em Camaçari, e Ultrafértil, no Paraná)[348].

Com a primeira crise do petróleo, em 1973, a dívida de boa parte dessas empresas estatais estava astronômica, e o governo federal impedido de realizar investimentos. O Estado Brasileiro opta por estatizar boa parte da dívida, como política de estabilização, e se priva de recursos que poderiam ser aplicados em infra-estrutura[349].

> Foi essa porta, aberta em 1964, que se expandiu o endividamento dos anos 70, feito a taxas de juros flutuantes, como forma de financiar o II PND. Dívidas que puderam ser estabilizadas a partir d Resolução n.º 432, de 1977, e acabaram minando o coração financeiro do Estado desenvolvimentista, como conseqüência do choque de juros ocorrido em 1979. [350]

O governo por falta de recursos não investe, mas continua realizando políticas de preços às custas das estatais. A situação ficou tão caótica que o país decretou a moratória da dívida externa em 1987. Em 1974 o Governo Federal transferira recursos do Fundo Nacional de Mineração para o Fundo Nacional de Desenvolvimento, sendo que ambos

---

[347] Ibidem. Ob. Cit. p.186.
[348] PETROBRÁS. *O Petróleo e a Petrobrás.* Serviço de Relações Públicas – SEPURB. Rio de Janeiro: Abril. 1976. pp. 81-94
[349] FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras*: Leitura Política de uma Industrialização Tardia". *In*: FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Curitiba: Insight, 1995, p. 78.
[350] FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras*. Ob. Cit. p. 78.

foram extintos em 1981 e o Plano Decenal de Mineração, previsto para 1981/1990, foi extinto por falta de recursos.[351]

Ao longo da década de oitenta a defasagem tecnológica só piorou. No início dos anos noventa isso foi largamente propagandeado na campanha que levou à construção e execução do Programa Nacional de Desestatização (Leis nº 8.031/90 e nº 9.491/97) e, em 95, à flexibilização do monopólio do P&G, que veremos adiante. As desestatizações ocorreram no mesmo processo de ascensão do neoliberalismo e desmonte do estado desenvolvimentista que comentamos no item 1.3.3.

Neste processo de endividamento e defasagem das estatais, a Petrobrás foi a exceção. Em 1967 volta suas atividades para pesquisa e exploração no mar e em 1973 é descoberta a Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. A Petrobrás desenvolve tecnologia própria para exploração e, a partir da década de 70, com os choques do petróleo, passa a ser prioridade estratégica para o governo para que o Brasil alcançasse autonomia energética, mas também para contribuir com a balança comercial e deixar o país menos suscetível à oscilação internacional.[352]

Sobre a criação e desenvolvimento de tecnologias, em 1966 foi criada dentro da Petrobrás uma unidade de pesquisa, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento, posteriormente denominado Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – CENPES, incumbido do planejamento, coordenação e execução de pesquisas tecnológicas. Fica localizado na Cidade Universitária da Ilha do Fundão – da Universidade Federal do Rio de Janeiro – e conta desde sua criação com o intercâmbio entre os técnicos da empresa, professores e alunos da UFRJ. Em 1976 já contava com 52 laboratórios e mais de 700 pesquisadores.[353]

Seu funcionamento era baseado no atendimento das demandas da empresa, que eram executadas conforme sua prioridade, em formato de projetos que envolviam de diferentes maneiras a empresa e subsidiárias, a Universidade e outras instituições de pesquisa, os fornecedores o governo federal. Além disso, também gera e alimenta "o sistema de informação técnico-científica da Empresa"[354] e mantém "modernos instrumentos

[351] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. Ob. cit. p. 187.
[352] Neste sentido, vide Cássio, Furtado.
[353] PETROBRÁS. *O Petróleo e a Petrobrás.* Ob. Cit. pp. 61-63
[354] Idem.

bibliográficos, postos à disposição em várias bibliotecas especializadas"[355] visando garantir o acesso a pesquisas aplicáveis à produção industrial.

Conforme observa Tavares Silva, outros sistemas estatais também contavam com seus centros de pesquisa, por exemplo, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD) da Telebrás, o Centro de Pesquisa em Energia Elétrica (CEPEL) da Eletrobrás, além de "iniciativas menos audaciosas nos setores de transporte, como o Instituto Nacional de Pesquisa Hidroviária, (INPH) da Portobrás, e os departamentos de P&D da Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) e do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER)"[356].

A primeira fase de desenvolvimento da Petrobrás se concentrou em tecnologias ligadas à jusante (refino e petroquímica em geral), e a partir da década de 1970 (choques do petróleo) 90% de seus esforços "passam a se concentrar na etapa à montante da cadeia, o centro se reestrutura, suas atividades passam a se concentrar na descoberta e delimitação de novas reservas petrolíferas, principalmente em bacias marítimas"[357], em 1976 já adaptava e aperfeiçoava "equipamentos, materiais e sistemas para aplicação às condições geológicas locais"[358]. Algumas descobertas muito importantes são usualmente creditadas aos trabalhos do CENPES, como as descobertas dos campos marítimos de Guaracema, em 1968 (primeira descoberta de campo *offshore*), Garoupa, na bacia de Campos, em 1974, a 120m de profundidade, e outros, como Badejo, Namorado, Cherne e Enchova (na década de 1980 descobre campos a mais de 400 m de profundidade)[359]; outros grandes feitos são "o mapeamento geológico da costa nacional, em 1978; estabelecimento do novo recorde mundial de produção de petróleo em águas profundas, em 1999; concepção do conceito de construção de plataformas flutuantes em única coluna, em 2005; descobertas do pré-sal em 2007"[360].

Referência interessante do desenvolvimento de capacidades da Petrobrás é que:

---

[355] Idem.
[356] SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. Ob. cit. p. 17.
[357] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. In: Revista Gestão Industrial, v. 02, n. 03: p. 103-122. Ponta Grossa: UTFPR, 2006, p. 107.
[358] SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. Ob. cit. p. 156.
[359] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit., p. 31, e TORDO E ANOUTI, 2013, Cássio Furtado P. 108.
[360] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit. p. 31. Neste sentido, vide também. TORDO E ANOUTI, 2013. Almeida, 2003.

> Em 1982, a Petrobras já produzia mais de 100 mil barris por dia em seus campos offshore. Esta produção elevou-se para 1.300 mil barris dia em 2002, sendo 900 mil barris/dia em águas profundas (lâmina d'água acima de 400 metros). Desta forma, o esforço tecnológico empreendido pela Petrobras resultou na redução da dependência do Brasil em relação à importação do petróleo. Em 1997, a Petrobras já atendia cerca de 70% da demanda nacional de petróleo com produção própria. Atualmente, a dependência externa situa-se em torno de 15%.[361]

Por um lado, as descobertas marítimas colocam o novo grande desafio da estatal, a solução de problemas relacionados à produção em águas profundas com a "'geologia rebelde' das formações sedimentares brasileiras"[362]. Por outro lado, a demanda da União por aumento da produção de petróleo e substituição de importação (o sistema de certificação chega a ser barreira protecionista, para alguns autores[363]), em decorrência das crises mundiais, deu grande destaque ao centro, tornando-se um verdadeiro pólo de eficiência, ajudando a Petrobrás a criar um rigoroso sistema de certificação de fornecedores, e beneficiando os fornecedores (em geral) e a indústria de bens de produção (especialmente[364]).

Os números do período são significativos. Os índices de nacionalização foram de 20% em 1950, crescendo continuamente até 80% na década de 70, com uma redução no início da década de 80 e um ápice de 90% (segundo Danilo, teriam impacto nesses índices as exigências do Plano de Metas de JK e o apoio do BNDES à cadeia)[365]. A queda do

---

[361] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. cit. P. 108.

[362] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. cit. P. 108

[363] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit. p. 31. ALTEC, 2013

[364] SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. Ob. cit. 156-7, Neste sentido, vide também: FURTADO, André Tosi. *Política de compras da indústria de petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil*: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos. CTPETRO – Tendências Tecnológicas. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Tecnologia, 2003. Para as três primeiras décadas de Petrobrás como SI e CL, e consolidação da indústria de bens de produção: MACEDO E SILVA, A. C. *Petrobras*: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964). 1985. Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas: Instituto de Geociências, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 105.

[365] ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Ob. cit.. SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. Ob. cit. 157. FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 107. Sobre o assunto, vide também: ALONSO, P. S. R. *Estratégias Corporativas Aplicadas ao Desenvolvimento do Mercado de Bens e Serviços*. Ob. cit.

início da década de 1980 (chegou a 52%[366]) deu-se em decorrência da necessidade de incorporar novas tecnologias para construção de plataformas marítimas, mas em 1983 já voltava a 83%[367]. Essa rápida retomada nos permite ver o sistema de inovação tecnológica do CENPES, primeiro em processo de desempacotamento (a partir de tecnologias importadas) e depois por inovação. Devemos destacar também que nesta época muitas empresas estrangeiras buscaram instalar filiais ou estabelecer parcerias com empresas brasileiras.

Especificamente no setor naval, os dados do Sindicato Nacional das Indústrias de Construção Naval – SINAVAL – indicam que em seu auge, em 1979, chegou a contratar mais de 39 mil empregos.[368].

A década de 70 havia consolidado a rede de fornecedores de bens e serviços (materiais e equipamentos, construção civil, montagem industrial, estaleiros, firmas de projetos e engenharia, empresas de suporte logístico e de infra-estrutura) e o setor representou importante resistência diante do impacto dos choques do petróleo garantindo o abastecimento energético do milagre econômico[369]. A Petrobrás vai então, gradualmente, transformando o setor em autônomo em relação ao exterior, tanto para insumos como para tecnologias.

O sistema de compras da Petrobrás até a década de 1990 costuma ser dividido em três períodos[370]: a primeira fase conta com uma associação entre Petrobrás, empresas brasileiras e estrangeiras para transferência de tecnologia e *know-how.* A segunda fase destaca-se pela associação da Petrobrás com a Associação Brasileira da Infra-estrutura e

---

[366] Segundo FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 108.

[367] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 108.

[368] PASIN, Jorge Antonio Bozoti. *Indústria Naval do Brasil: Panorama, Desafios e Perspectivas*. *In:* Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 9, N. 18, P. 121-148, dez. de 2002, pp. 121-48.

[369] Sobre o assunto, vide: FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. pp. 106-8. ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit., p.32. Martins, 2003. ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Ob. cit. PINTO, Arthur de Rezende; et. al.. *Relatório de avaliação de efetividade*. Ob. cit.

[370] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit. pp. 32-4. FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit., pp. 105-6. SILVA, Cassio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica.* Ob. cit. p. 102. Vide também: ALONSO, Paulo Sergio Rodrigues. *Estratégias Corporativas Aplicadas ao Desenvolvimento do Mercado de Bens e Serviços*: Uma Nova Abordagem para o Caso da Indústria de Gás Natural no Brasil. Tese (Doutorado em Engenharia) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

Indústrias de Base – ABDIB –, juntas conseguiram realizar a difusão de "normas e procedimentos de controle de qualidade"[371], o que permitia maior integração da cadeia de fornecedores e maior qualidade da prestação de serviços à Petrobrás. Na última fase, que não poderia ocorrer sem as anteriores, a Petrobrás elabora um sistema de credenciamento de fornecedores.

A crítica ao período costuma focar na ausência de "variáveis competitivas, tais como compromisso com a eficiência de longo prazo, a inovação tecnológica e modernização gerencial"[372], que teria deixado fornecedores defasados e sem capacidade de concorrer internacionalmente.

Segundo Furtado e Silva, o sistema de credenciamento, "além de verificar a capacidade financeira e gerencial, fornecia a orientação e a assistência técnica necessária ao desenvolvimento da capacitação tecnológica dos fornecedores, cuja mola mestra era o controle de qualidade"[373], e consolidou um processo de nacionalização das compras que não servia apenas ao propósito desenvolvimentista, também voltava-se a proteção da empresa contra crises cambiais, garantindo o fornecimento através do mercado interno.

Um dos programas que mais se destaca para análise de políticas de Conteúdo Local foi o "Produtos Pioneiros". Ele nos interessa porque reunia importantes aspectos de uma política bem sucedida, envolvendo formas de financiamento (os produtos eram encomendados pela Petrobrás), investimento em P&D (a Petrobrás pagava valores superiores aos de mercado) e apoio técnico para geração de tecnologias e solução de problemas de produção:

> [Caracterizava-se] pela encomenda à fornecedores locais, a preços acima dos praticados pelos fornecedores estrangeiros, com o objetivo de subsidiar a atividade tecnológica da empresa fornecedora nacional. Mediante a introdução deste Programa a Petrobras buscava alcançar três objetivos básicos: 1) substituir importações; 2) incentivar o desenvolvimento dos fornecedores nacionais e; 3) estimular o desenvolvimento de tecnologias endogenamente.[374]

Depois de décadas de políticas bem estruturadas da Petrobrás, a década de 90 é marcada por uma mudança abrupta.

---

[371] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. P. 106.
[372] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit. p. 34. Neste sentido, vide também OXFORD ANALYTICA, 2010.
[373] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. P. 106.
[374] Ibidem. P. 107.

Desde o começo da década começa a ser realizada a abertura econômica do país, com a proposta de "modernização" da economia através da entrada de concorrência externa. É notável que foi uma medida realizada sem grandes fundamentos/estudos e acarretou grandes prejuízos à indústria nacional. Na mesma toada, é feita uma grande campanha contra as estatais e o monopólio do P&G.

Além da mudança regulatória, com a flexibilização do monopólio estatal sobre P&G (Emendas Constitucionais, criação da ANP e CNPE para regulação e elaboração de políticas do setor, com inclusão de agentes privados), a abertura econômica foi de grande impacto no setor na medida em que favoreceu a importação de tecnologias e serviços. O REPETRO, regime tributário criado em 1999, retirava imposto sobre a importação de equipamentos (embora tenha sido prevista a possibilidade, para não prejudicar empresas nacionais, da exportação ficta, as empresas nacionais ainda arcam com custos de ICMS[375]). A política macroeconômica, por sua vez, foi no sentido de sobrevalorização do câmbio, que deixa mais atrativo importar.

Conforme Silva, se as primeiras fases da política de compras da Petrobrás foram marcadas pela substituições de importações, a década de 90 foi marcado pelo neoliberalismo, no sentido de a política "não deve diferenciar setores e agentes econômicos, posto que políticas calcadas em tais distinções constituem focos de distorções do mercado"[376]. A Petrobrás passa a priorizar a terceirização e redução de custos, especialmente sob a justificativa de realizar os projetos nas novas descobertas na Bacia de Campos. Seguindo uma tendência mundial do setor na época, passou parte significativa de seus recursos para empresas estrangeiras no momento em que adota como padrão um novo modelo de contratação, denominado *Engineering, Procurement and Construction – EPC* ou *Turnkey*. Neste modelo a empresa contratada entrega a encomenda pronta para ser utilizada pela Petrobrás (por isso o apelido "Turnkey", no sentido de que basta "virar a chave para começar o funcionamento"), enquanto a Petrobrás se restringia "à elaboração do conceito do projeto e ao próprio projeto básico, funções levadas a cabo pelo Cenpes."[377]. O modelo depende de maior capacidade operacional e financeira, que não era realidade das empreiteiras nacionais, tendo gerado significativa desnacionalização (especialmente na construção naval, foco da pesquisa de Silva, e a pesquisa demonstra

[375] SILVA, Cassio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica.* Ob. cit. p. 105.
[376] Silva, p. 106.
[377] Este modelo é descrito em detalhes por SILVA, Cassio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica.* Ob. cit. p. 107.

ainda que este modelo de contratação chegou a representar 30% dos contratos internacionais em valores[378]).

> Face às reformas neoliberais e ao novo modelo contratual adotado pela Petrobras em seus projetos de investimento e a conseqüente transferência do mercado interno para o externo de parte significativa das compras realizadas pela estatal brasileira, observa-se uma profunda crise na indústria para-petroleira local, caracterizada pela falência de muitas empresas e a incorporação de muitas outras por empresas estrangeiras.[379]

Em relação à abertura econômica, com câmbio sobrevalorizado, abertura do comércio exterior, Furtado et. al. nos explica que "houve um estímulo para que se importasse tecnologia incorporada e desincorporada e, em conseqüência disso, percebeu-se um recuo nas encomendas feitas pela Petrobras aos fornecedores locais"[380].

Silva destaca o Decreto 2.745/98, que regulamenta procedimento licitatório específico para Petrobrás, foi fundamental para que a Petrobrás pudesse desenvolver cadeia de fornecedores estrangeiros, uma vez que a Lei 8.666 reduzia a possibilidade de negociação de preços. O Decreto "flexibilizou o processo de compras da estatal brasileira, tornando possível a realização de licitações internacionais em vários segmentos de mercados, excetuando-se o segmento de embarcações"[381]. As negociações de preço tem duas características centrais: "1ª) estimula os fornecedores a entrarem e se qualificarem em determinados nichos de mercado; e 2ª) obriga-os a aceitar a barganha sistemática de preços, estratégia adotada pela Petrobras para se apropriar de parcela significativa dos ganhos de produtividade dos fornecedores"[382]. Embora nociva à capacidade de inovação, Silva aponta que a estratégia de redução de preços pode ser vista como "forma a tornar possível a E&P de P&GN em condições cada vez mais adversas, ou seja, em águas mais profundas, sem incorrer em custos proibitivos"[383].

A partir dos anos 2000, a Petrobrás começa a abandonar o *turnkey* para cumprir suas obrigações de Conteúdo Local (veremos adiante), mas conforme Furtado et. al. a nova

---

[378] Ibidem. pp. 106-7.
[379] Idem.
[380] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 110.
[381] SILVA, Cassio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica.* Ob. cit. p. 108
[382] Idem.
[383] Silva aponta como prova da tendência à contratação de estrangeiras, o dado de que em 1999 de "12 unidades de produção encomendadas pela operadora nacional, somente uma estava sendo construída no país". SILVA, Cassio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica.* Ob. cit. p. 109.

mudança decorre de "atrasos e dificuldades observadas na entrega dos projetos 'Turn-Key' por parte dos contratantes principais, a Petrobras tem procurado readquirir um maior controle sobre a parte de engenharia."[384] A nova estratégia é sintetizada por Silva nos seguintes termos:

> a Petrobras passou por um processo de auto-questionamento em relação à eficácia de sua estratégia de externalização de atividades a seus fornecedores. [...] A nova estratégia que emerge, de forma cada vez mais clara, consiste no desempacotamento dos projetos de sua carteira de investimentos. No modelo [adotado na primeira década] na Petrobras, em suas licitações os projetos são segmentados (ou seja, são desempacotados) em módulos (geração, compressão, casco/topside) que são contratados junto a empresas distintas. [...] As licitações das plataformas semi-submersíveis P-51 e P-52 e do FPSO P-54, podem ser consideradas um divisor de águas na política de compras recente da estatal brasileira. Os projetos dessas plataformas foram segmentados e para a construção dos módulos foram incorporadas exigências em termos de conteúdo local. Além disso, estabeleceu-se nos processos licitatórios em questão, que os serviços de engenharia, construção e montagem, teriam que ser feitos integralmente no Brasil. As exigências de conteúdo local mínimo para o caso das plataformas P-51, P-52 e P-54 [de 60 a 65%] reforçam a idéia de que há uma intenção por parte da operadora nacional de voltar a nacionalizar suas compras.[385]

A mudança do governo federal também influencia a Petrobrás a reativar sua política de compras públicas, que chegou a ser promessa de campanha de Lula. Esta promessa foi materializada através da criação do PROMIMP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, Decreto Nº 4.925/2003).

Os primeiros passos para a criação do PROMINP, conforme Furtado et. al.[386], foram feitos pelo Departamento de Engenharia da Petrobrás, no esforço de recriar um programa de capacitação de fornecedores com metas de nacionalização plausíveis e uma estratégia de investimentos sustentável. O projeto desenvolvido foi apresentado à diretoria que enviou ao MME como sugestão de política pública. A publicização do projeto, como forma de promover a participação da indústria, colher proposições, a fim de elaboração das medidas a serem tomadas, "foi realizado um workshop em Angra dos Reis, com cerca de 200 pessoas da indústria e do governo"[387], onde nasceu o programa. Seu desenho é feito a partir

---

[384] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. pp. 111-2.
[385] Silva 113.
[386] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 112.
[387] Idem.

do poder de compras da Petrobrás[388]. Segundo os autores, o PROMINP substituiria um suposto "paternalismo" das políticas de compra da Petrobrás pré década de 90, dando mais destaque à geração de tecnologia e competitividade nas empresas favorecidas: "o objetivo é fazer do PROMINP um modelo de política industrial, tecnológica e de geração de empregos, distinto do modelo da primeira fase da política de compras da Petrobras."[389]

Esta fase da política de compras da Petrobrás tem resultados significativos: o primeiro deles, sem dúvida, é a viabilização das descobertas e da extração de petróleo no Pré-Sal, mas também, conforme nos aponta Filgueiras, "entre 1998 e 2008 a Petrobras aumentou seus gastos com P&D em mais de quatro vezes, colocando-a na terceira posição entre as principais empresas petrolíferas estatais (NOCs) e internacionais."[390]. Este processo duraria até ascensão da Operação Lava a Jato[391], que faz com que a Petrobrás suspendesse ou cancelasse contratos com as maiores empresas nacionais de engenharia, e com a virada política a partir do segundo Governo Dilma, como veremos a frente.

P&G no Brasil a partir da década de 90

Como vimos, a Constituição de 1988 manteve a propriedade da União do subsolo e riquezas naturais, e o monopólio do petróleo, através do art. 176. Como decorre do texto do art. 177, o Petróleo tem características que o diferem dos demais recursos minerais, por sua posição estratégica no setor de energia, combustíveis, petroquímico e diversos outros derivados; por sua capacidade de interligação de diferentes setores e propulsão de desenvolvimento; e finalmente, pela quantidade desse minério localizada no Brasil.

Mesmo assim, em 1995, com as Emendas Constitucionais 06 e 09, é realizada a flexibilização do monopólio e da participação de empresas estrangeiras na exploração de

---

[388] "A carteira de investimentos da Petrobras para o período 2004-2010 é de US$ 53,6 bilhões, divididos da seguinte maneira: US$ 32,1 bilhões para E&P, US$ 11,2 bilhões para downstream, US$ 1,4 bilhão para áreas corporativas, US$ 1,7 bilhão para distribuição, US$ 6,1 bilhões para gás e energia e US$ 1,1 para petroquímico. Desta carteira de investimentos, US$ 46,1 bilhões serão investidos no Brasil e o restante (US$ 7,5 bilhões) no exterior, o que representará um investimento anual médio de US$ 6,6 bilhões no país e US$ 1,1 bilhão no exterior." FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 113.

[389] FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. Ob. Cit. p. 118.

[390] ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro.* Ob. cit. p. 31.

[391] Pesquisa da FIESP 2017 aponta que Lava a Jato teve impacto na redução de investimentos da Petrobras, e sua redução de encomendas de fornecedores locais, os quais reduziram ou encerraram operações no Brasil, gerou a queda do número de trabalhadores entre apenas 2014 e 2015 de 14% e do valor da produção foi de 14,5%.

recursos minerais. Com a alteração do art. 176, a Petrobrás deixa de ser operadora exclusiva do monopólio estatal, e a definição das empresas autorizadas a operar no setor passa a vigorar como "empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País".

Na linha de flexibilização do monopólio estatal, em 1997 é editada a Lei 9.478, que regula o setor de Petróleo e Gás Natural, definindo que sua exploração será feita através de contratos de concessão. A Lei deixa de tratar sobre a necessidade de reserva, além de incentivar a exploração predatória e tratar o Petróleo como se fosse *commodity*[392]. Seriam concedidos à Petrobras os campos em que já tivesse operando ou investido, por isso foi realizada a "Rodada de Licitações" que ficou conhecida como "Rodada 0".

A Lei cria a Agência Nacional do Petróleo – ANP, como "órgão regulador do petróleo" (art. 7º) subordinado ao Ministério de Minas e Energia, e o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, subordinado à presidência da república e presidido pelo MME (art. 2º). A Lei define que CNPE e ANP ficam encarregados da política nacional de P&G, não mais só a Petrobrás, e que os preços passam a ser livres, embora a Petrobrás mantenha execução de política de preços com o preço de derivados, como no caso dos combustíveis durante o governo de Dilma Roussef[393]. A Petrobrás passa a operar como se fosse apenas mais uma empresa privada, e todas concessionárias arcam com participações do governo, como royalties, bônus de assinatura e participações especiais.

Sobre fomento, a Lei 9.478/97 cria a CT-PETRO, fundo setorial com objetivo de financiar "programas de amparo à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicado à indústria do petróleo", sob a administração do MCT, num comitê com participação do governo e da indústria. Posteriormente, à indústria de gás natural e biocombustíveis foi adicionada a indústria petroquímica de 1ª e 2ª geração e a recuperação de danos ambientais, pelas Leis 11.097/05 e 11.921/09. Este fundo, todavia, é subaproveitado, tendo boa parte de seus recursos contingenciados, ou desviados (segundo Tavares Silva, do total, cerca de 40% é destinado para políticas relacionadas ao Norte e Nordeste, como SUDENE e a SUDAM)[394]. Parte de seus recursos serão usados na INOVA-PETRO, como veremos a seguir.

---

[392] Gilberto Bercovici afirma que premissas utilizadas na elaboração da PEC, que veio a se tornar a EC nº 6/95, "eram absolutamente equivocadas", vide BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 251.
[393] Para mais detalhes sobre política de preços, vide Schutte.
[394] SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. Ob. cit. p. 162.

As concessionárias, de acordo com cláusula contratual elaborada pela ANP, têm ainda a obrigação de investir 1% do faturamento bruto de cada poço desde o edital da Rodada Zero em pesquisa e desenvolvimento. Posteriormente isso foi regulamentado pela Resolução 33/05 e Regulamento Técnico 5/05 da ANP. A regulação define que metade seria destinado às instituições credenciadas pela ANP e a outra metade poderia ser aplicado pelas próprias empresas, filiadas ou empresas brasileiras contratadas. A partir da 11ª Rodada foi estabelecido o mínimo de 10% a empresas brasileiras, como forma de fomentar a geração de tecnologia por empresas fornecedoras. A "Cláusula do 1%", como foi apelidada, seria flexibilizada com a nova legislação, como veremos adiante. Essa obrigação foi inserida nos editais com base no Art. 8º, inciso X, da Lei 9.478/97, que confere a função de estimular a pesquisa e desenvolvimento à ANP[395].

No ano de 1999, o governo FHC lança o REPETRO, política de isenção fiscal a bens de produção importados com finalidade de uso temporário na exploração de petróleo. O intuito era facilitar e incentivar a chegada das multinacionais estrangeiras com a abertura do petróleo, com base na crença de que elas viriam com sua rede de fornecedores já estabelecida, que a indústria nacional não teria capacidade de atender à nova demanda e que isso daria mais segurança ao investimento[396]. Sobre ele, ainda é importante ressaltar que gera algumas distorções[397], por exemplo, no momento de sua criação para não haver prejuízo das empresas brasileiras (em relação às estrangeiras) a exportação ficta foi autorizada, desta maneira o aluguel de plataformas brasileiras é feito pela Petrobrás através de subsidiárias de empresas brasileiras no exterior. Mesmo assim, as empresas brasileiras tem que recolher ICMS nessas operações.

De volta à Lei 9.478/97, damos destaque ao art. 26, que define que o produto da lavra é de propriedade das concessionárias quando extraído.

A contradição desse conteúdo com art. 177 da Constituição levou o caso ao Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3273-9/DF. Apesar do Ministro Relator, Ayres Britto, e do Ministro Marco Aurélio, que pediu vista, opinarem pela inconstitucionalidade do dispositivo, o voto que prevaleceu foi o do Ministro Eros

---

[395] O art. 41 permite também à ANP a criação de critérios para o edital não previstos na lei.

[396] Para mais detalhes sobre o REPETRO e a guerra com o ICMS travada entre a União e os estados: MARZANI, Bianca Santos; FURTADO, André Tosi; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. *Novo Contexto De Abertura Do Mercado Brasileiro De Petróleo E Os Fornecedores Locais: A Criação Do REPETRO.* 2o CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS. ANP. Rio de Janeiro, 2003.

[397] Sobre esse tema, vide: NEGRI, João Alberto De; *et. al.* (coordenação). *Poder de compra da Petrobras*: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília: IPEA/Petrobras, 2010. Disponível em **http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_poderdecompra.pdf**. Acesso em 14/01/2019.

Grau, que afirmava que o Petróleo e Gás Natural são bens dominicais e que a transferência às concessionárias não afetaria o monopólio estatal. Um dos motivos apontados em sua exposição de motivos foi o prejuízo que seria causado aos ativos da Petrobrás, em que constavam os produtos da lavra.

Segundo Gilberto Bercovici, petróleo e gás natural diferem dos demais recursos minerais, sendo bens públicos de uso especial, o que decorre diretamente da Constituição Federal. A autorização da propriedade da lavra no caso dos recursos minerais ser concedida às concessionárias é exceção à regra, por isso expressa no art. 176:

> A ideia de monopólio diz respeito realmente à atividade, e não à propriedade. No entanto, o artigo 26, caput da Lei n° 9.478/1997 elimina o monopólio estatal previsto constitucionalmente no artigo 177. Se, de fato, como entendeu a maioria do Supremo Tribunal Federal, a Emenda n° 9/1995 e a Lei n° 9.478/1997 tornaram aplicável à exploração do petróleo e do gás natural as mesmas regras gerais previstas no artigo 176, especialmente a atribuição da propriedade do produto da lavra ao concessionário, não resta mais nenhuma distinção entre uma concessão de exploração de minérios e uma concessão de exploração de petróleo ou gás natural. Se em ambas as concessões o produto da lavra é atribuído ao concessionário, qual é a diferença entre uma atividade econômica monopolizada pela União (a exploração de petróleo e gás natural) e uma atividade econômica não monopolizada pela União (a exploração de recursos minerais em geral)? A propriedade da União sobre o produto da lavra do petróleo e gás natural é mantida pela Constituição justamente pelo fato de esta atividade ser monopolizada, ao contrário da lavra dos minérios em geral. Com a atribuição da propriedade do produto da lavra do petróleo e gás natural ao concessionário, o controle da atividade petrolífera deixa, concretamente, de ser monopólio da União, o que viola os artigos 20, IX e 177 da Constituição de 1988.[398]

Em que pese esses argumentos, o art. 26 permanece em vigor.

Em 1998 é realizada então a Rodada 0, uma rodada de licitações simbólica, dedicada exclusivamente a outorgar os contratos de concessão de exploração de petróleo e gás natural à Petrobrás dos campos que ela já havia disposto recursos, assim como tinha definido na Lei 9.478/97.

Mesmo nessa rodada foi incluída na cláusula 18 do Edital a "preferência a produtos nacionais, desde que disponíveis em condições de preço, prazo e qualidade comparáveis aos produtos estrangeiros". Sem regulamentação, a ANP, conforme fará nas Rodadas 01 a 04, baseou-se somente no art. 40 da Lei 9.478/97, que lhe permitiu inserir critérios na

[398] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 295-296.

licitação não presentes na Lei. Note que não tem, neste momento, cogência e que as condições dos fornecedores brasileiros devem ser "comparáveis". Como vimos, por conta da sua política própria, isso não impediu a Petrobrás de atuar fortemente.

As rodadas 1 a 4 foram realizadas nos anos consecutivos. Apresentaram o Conteúdo Local como forma de bônus na pontuação da licitação de 15%, sendo 3 na fase de exploração e 12% na fase de desenvolvimento, e o máximo do índice apresentado de 70%. Havia uma crença de que a indústria não fosse comportar a demanda a partir da abertura a empresas estrangeiras, especialmente porque boa parte dela estava comprometida com a Petrobrás. Além disso, acreditava-se que elas viriam investir no Brasil já com sua rede de fornecedores bem estabelecida.

Em 1999, foi realizado um estudo pela PUC-Rio, sob encomenda da ANP[399], que concluiu que a indústria nacional teria capacidade de atender a 60% da demanda. O estudo sugeria que a inclusão de índices obrigatórios caracterizar-se-iam como protecionismo.

As cláusulas restaram, portanto, bem frouxas. Não havia definição rígida do que era nacional, bastando declaração do fornecedor de que 60% do conteúdo era produzido no Brasil. Não havia parâmetros ou recursos para uma fiscalização bem feita, limitando-se, a ANP, à prerrogativa de análise dos documentos fiscais e contratos com base em seu poder de polícia.

Com isso, produtores brasileiros com maior teor de tecnologia em seus produtos eram prejudicados, além de facilitar o falseamento dos resultados. Na tabela ao final deste item podemos observar que a média do índice de Conteúdo Local foi baixa no período.

O edital também definia, em seu item 18.2.3 (20, nas rodadas 2 a 4), multa de até duas vezes o valor das compras faltantes. A partir da Rodada 3 as concessionárias passaram a apresentar relatórios trimestrais e alguns itens passaram a ter pesos.

A Rodada 3 apresentou novamente a alusão da Rodada 0 a "condições equivalentes", e multa de 50% a 200% do valor faltante, conforme o descumprimento de 30 a 70%. E na Cláusula 20.1.9 (1.2.5 e 1.2.40) aceitavam que produtos e serviços nacionais tivessem em seu valor, por tempo determinado pela ANP, produtos e serviços estrangeiros, sendo mesmo assim considerados "Bens de Produção Nacional" e "Serviços Prestados no Brasil" (limitados respectivamente a 40% e 20%)[400].

---

[399] ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Ob. cit..

[400] Como veremos na tabela ao final deste item, a rodada 3 teve uma baixa no índice. Isso, contudo, não foi atribuído às alterações de formato, mas sim porque continha mais blocos no mar e mesmo a Petrobrás ficou

A Rodada 4 apresentou pequenas alterações na escala de multa e cálculo, além da atribuição de pesos diferentes em determinados itens.

As Rodadas 5 e 6 passaram a considerar percentuais mínimos globais, dando pontos a itens específicos e deixando de atribuir pesos diferentes para diferentes atividades. Foi introduzida a diferenciação entre bens e serviços de blocos terrestres, águas rasas e profundas. E o índice de Conteúdo Local passa a fazer parte do Critério de Julgamento em 20% da nota, sendo os demais divididos entre Bônus de Assinatura e Programa Exploratório Mínimo, 40% cada.

Essa mudança coincide com a mudança de perspectiva sobre o papel estratégico da política, a partir do Governo Federal, que assumiu abertamente a iniciativa de valorizá-la, e do CNPE[401]. Em 2003 foi promulgado o Decreto 4.925 que instituiu o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), que tinha o objetivo de "fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior"[402], em parceria entre Ministério das Minas e Energia e a Petrobrás. Era uma tentativa de elaborar medidas efetivas no sentido de capacitação da tecnologia, além de dar transparência e efetividade, permitindo um espaço de diálogo com a indústria, ANP e governo, onde seriam realizadas palestras, cursos, pesquisas e etc.. Além disso, foi criada uma metodologia melhor desenhada de conteúdo local, baseada na experiência da Petrobrás, que foi publicada no formato de uma Cartilha em 2004.[403]

Como vimos anteriormente, a Cartilha definia Conteúdo Local em bens e serviços[404], dando muito mais transparência e previsibilidade à cláusula do edital. Mesmo assim ela só viria a ser incorporada ao edital em 2005, na 7ª rodada, através da Resolução 36 da ANP.

Na 7ª Rodada o Conteúdo Local chegou a ser retirado do critério de pontuação, mas após diversas críticas da indústria, a ANP voltou atrás. Mesmo assim, a ANP manteve o

---

aquém das expectativas, o que indicaria uma dificuldade efetiva de oferta da indústria nacional. GUIMARÃES, Eduardo A. *Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: CNI, 2012.

[401] Resolução CNPE 08/2003, Art. 2º, I.

[402] Art. 1º do Decreto 4.925 de 2003.

[403] Para mais detalhes sobre a atuação do PROMINP, vide ALMEIDA, Mansueto. LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. SCHNEIDER, Ben Ross. *Política Industrial E Empresas Estatais No Brasil: Bndes E Petrobras*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

[404] Definição de bens: "o percentual que corresponde ao quociente entre a diferença entre o valor total de comercialização de um bem (excluídos IPI e ICMS) e o valor da sua respectiva parcela importada e o seu valor total de comercialização (excluídos IPI e ICMS)". Definição de serviços: "Percentual que corresponde ao quociente entre o custo total da mão-de-obra local própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço em relação ao custo total da mão-de-obra própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço completo"

índice mínimo baixo, 20%. Os índices seriam atribuídos em itens e subitens, atendendo valores globais.

As principais alterações foram o sistema de certificação e a inserção do mecanismo de *waiver*. O *waiver* dá às concessionárias a possibilidade de requerer junto à ANP a isenção do cumprimento do índice de Conteúdo Local em determinado item, sem afetar o índice global. Tal pedido deveria ser feito anteriormente à execução do item, com base no preço inexeqüível, incapacidade de fornecedores cumprirem prazos razoáveis ou tecnologia não disponível no Brasil. O número excessivo de pedidos, a incapacidade operacional da ANP para analisar os pedidos em tempo hábil e o que foi considerado critérios arbitrários para concessão dos *waivers* geraria, no futuro, inúmeras críticas, inclusive uma abertura de processo de fiscalização do Tribunal de Contas da União, como veremos mais a frente.

O sistema de certificação funciona através do credenciamento pela ANP de empresas para emissão de certificados sobre o índice de nacionalização de produtos. As empresas credenciadas, então, realizariam diligências e análise do sistema de produção de diferentes fornecedores para, em cada produto, indicar o índice de nacionalização e emitir documento que seria anexado à cada nota fiscal emitida para as concessionárias. Esse sistema, embora tenha possibilitado a fiscalização adequada e o melhor funcionamento, foi muito criticado por envolver altos custos e aumentar o nível de complexidade da execução dos contratos. A sugestão da indústria era que a fiscalização fosse aprimorada através da realização de auditorias externas, o que não foi acatado pela ANP.

O sistema de certificação foi regulamentado pela ANP em 2007, pelo Regulamento 7/07, que dá critérios e procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades certificadoras. No mesmo ano foram emitidos os Regulamentos 9/07, que define a periodicidade, formatação e conteúdo dos relatórios, 6/07, com critérios e procedimentos para a execução das atividades, 08/07, que define a auditoria de empresas de certificação, tendo sido aprovados pelas Resoluções ANP 37, 39, 36 e 38, respectivamente.

A penalidade foi definida como descumprimento em dois tipos, menor ou maior que 65%. O primeiro seria apenado em 60% do valor faltante e o segundo, 100%.

Essa metodologia foi mantida nas rodadas seguintes, até a Rodada 12.

Ressalva necessária é que a 8ª Rodada não chegou a ser concluída[405], e a 9ª Rodada, no ano de 2007, quando 41 blocos são retirados às vésperas da licitação por conta da descoberta do Pré-Sal, que seria divulgada no ano seguinte, como veremos em mais detalhes adiante. A rodada ocorreu mesmo assim e teve destaque a entrada das empresas do grupo de OGX, Eike Batista, e da Companhia Vale do Rio Doce.

Em 2009 foram reguladas as atividades relacionadas ao Gás Natural, determinando a concessão para construção de gasodutos de transporte considerados de interesse geral através de licitação pela menor receita. Os contratos terão prazo de no máximo 30 anos, que se aplicariam às autorizações que já estivessem em vigor. Ao MME e à ANP cabe determinar o período de exclusividade e a autorização para as atividades de importação e exportação. À ANP, a regulação da atividade de acondicionamento e transporte para comercialização direta, e ao MME fica a prerrogativa de utilizar Parcerias Público Privadas para construção de gasoduto que considere de interesse público. Dessa forma foi possível dar mais segurança a investidores, quando a maioria dos gasodutos existentes eram da Petrobrás e dependiam exclusivamente de sua política de investimentos.

A lei teve inspiração no sistema elétrico onde, através de chamadas públicas, são comercializadas cotas de uso, com tarifas determinadas pela ANEEL. Em 2014, por provocação da Petrobrás, e com assinatura de compromisso de compra de capacidade, foi anunciado o primeiro certame. O certame, entretanto, foi suspenso pelo TCU que exigiu alterações que alteraram o escopo do projeto. A ANP, em agosto de 2016 decidiu pela extinção do certame.

Segundo Governo Dilma Rousseff

Outra ressalva necessária, antes de prosseguirmos as rodadas, é o cenário internacional a partir de 2011. A injeção de liquidez realizada pelo Banco Central Americano[406] (*Federal Reserve* – FED), destinada a dar um fôlego à economia americana ainda no âmbito da recuperação pós crise de 2008, impactou economias emergentes, como o Brasil, com a deterioração de sua balança comercial por causa da valorização da moeda.

---

[405] A ação 2006.51.01.022361-7 no Rio de Janeiro, suspendeu a licitação, em sede de liminar, por suposta ilegalidade dos itens 4.5 e 4.8, que estabelecia restrições de apresentação de até 2 ofertas por empresa em determinadas bacias. Embora a liminar tenha sido derrubada pela ANP, a 9ª Vara Federal de Brasília interrompeu o certame sem tempo hábil para ANP recorrer antes da data marcada. Em 2012, o CNPE determinou que a ANP cancelasse o certame, o que foi feito em 2013.

[406] A política foi denominada *Quantative Easeing – QE*. SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 32.

Além disso, houve aumento da concorrência internacional causada pela política comercial agressiva chinesa.

Segundo Schutte, Graça Foster assume a presidência da Petrobrás dando destaque ao Conteúdo Local e respondendo às críticas sobre atrasos de equipamentos ou excessividade das metas com resultados do setor e índices internacionais: "O Conteúdo Local faz parte de nossas vidas agora"[407].

Segundo Schutte, mesmo assim as críticas ao Conteúdo Local ganham repercussão, especialmente com o setor em déficit, com inclusive manifestações dos EUA, no Fórum Econômico Mundial para América Latina, no Rio de Janeiro, criticando as barreiras ao Pré-Sal e a falta de acesso a tecnologias de ponta que o Conteúdo Local representaria. O Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) toma frente como porta voz das concessionárias nos ataques contra o Conteúdo Local, alegando a impossibilidade dos índices impostos em algumas rubricas, especialmente pela imprevisibilidade da capacidade da indústria brasileira. A apresentação do índice de Conteúdo Local pela licitante é realizada muito antes da execução dos contratos, com base em estimativas da cadeia de fornecedores nacionais, e ao antes da fase de desenvolvimento muitas alterações podem ocorrer, inclusive de ordem técnica relacionadas ao campo[408]. A falta de consolidação da indústria brasileira era, dessa maneira, utilizada pelo IBP como argumento para a impossibilidade de determinação adequada de índice de Conteúdo Local.

Algumas críticas sobre a expansão abrupta da Petrobrás, e a dificuldade dos setores industriais nacionais de acompanharem a demanda, ganharam força[409]. Houve ainda uma

---

[407] *Conteúdo local na exploração e produção está em 65%, diz Petrobras*. Matéria publicada pelo veículo Minas Petro em 04/08/2012. Disponível em: <minaspetro.com.br/noticia/conteudo-local-na-exploracao-e-producao-esta-em-65-diz-petrobras/>. Acesso em 14/08/2019

[408] Além disso, "dado que a indústria do petróleo enfrenta altos riscos geológicos e pode levar muitos anos entre uma (possível) descoberta até o desenvolvimento de um campo, há uma incompatibilidade entre o potencial de conteúdo local prometido no momento da oferta quando da rodada de licitação e o que os fornecedores efetivamente têm capacidade de entregar caso uma descoberta seja feita." ALMEIDA, Mansueto. LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. SCHNEIDER, Ben Ross. *Política Industrial E Empresas Estatais No Brasil: Bndes E Petrobras*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2014. p. 33.

[409] Em relatório realizado pelo Senado anos depois, 2017, as causas sugeridas para o descumprimento que se seguiu nesse período são: "i) superavaliação da capacidade da indústria brasileira; ii) ofertas excessivas de conteúdo local por parte das petroleiras; iii) incapacidade das petroleiras preverem com acurácia os equipamentos de que necessitarão nas etapas de exploração e desenvolvimento); iv) mudança dos critérios de medição do conteúdo local; e v) queda da cotação do petróleo." Pg. 29. SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado: 2017 - Conteúdo Local Nos Setores De Petróleo E Gás Natural, Telecomunicações, Defesa E Transportes. Relator: Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d8ae46a5-255a-431a-b4ca-1e218962e4cf>. Acesso em 06/06/2019.

forte queda dos preços do Petróleo a partir de 2014 que levaram a uma paralisação dos investimentos do setor.

A isso se soma o acirramento ao conflito político de determinados setores empresariais com o Governo Federal, representado pela imagem da Presidenta Dilma Rousseff, que teria dificultado o diálogo e qualquer defesa da política. Destaque neste sentido é não-atuação da FIESP durante as alterações legislativas que viriam a prejudicar o CL[410]. E paralelamente, a Petrobrás entra em crise política com denúncias graves e vários episódios teratológicos da Operação Lava-Jato, que acarretaram a suspensão de vários contratos com construtoras envolvidas em escândalos e, por conseqüência, paralisação de vários projetos. Com base nos cálculos do Sindicado da Indústria Naval – SINAVAL, o impacto direto da Operação Lava-Jato na Petrobrás teria causado a perda de 200 mil empregos[411].

Em tentativa de retomar o diálogo, Dilma anuncia a criação do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR.

O PEDEFOR, as rodadas a partir da 13ª, em 2015, assim como os eventos legislativos que ocorreram a seguir serão comentados no item sobre a nova legislação, logo a abaixo, após uma breve interrupção para tratarmos sobre o Pré-Sal.

Pré-Sal

O Pré-Sal é considerado a maior descoberta de petróleo das últimas três décadas. Trata-se de reserva encontrada abaixo da camada de rocha salina. Numa simplificação esquemática, seria a camada inferior à camada de rochas salinas, que por sua vez é coberta pela camada denominada pós-sal, onde a exploração mais comum de petróleo é realizada, e sobre ela o oceano. Ele é localizado a uma distância da costa brasileira que chega a 200 km, e uma profundidade de até 2000m, nos litorais de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, e uma quantidade estimada entre 70 e 100 bilhões de barris de petróleo de qualidade razoável. Para uma referência de sua dimensão: o Brasil possuía, até então, uma reserva de

---

[410] "Observa-se que, nesse momento, a indústria nacional, em particular a Fiesp, por motivos políticos envolvida com o processo de desestabilização do governo Dilma, pouco ou nada se manifestou em defesa do CL." SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit., p. 37.

[411] Segundo Schutte, esses dados foram apresentados pelo diretor da SINAVAL, Sergio Bacci em apresentação no Fórum de Debates Brasilianas, realizada em 13 de março de 2015, em São Paulo. SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 37.

16 bilhões de barris, e com essa descoberta será comparado à Kwait e Iraque, entre os maiores detentores de reservas do mundo [412].

Em 2010 foram promulgadas três Leis com o intuito de regular essas reservas e que criaram um sistema a parte de regulação, bem diferente do modelo de concessão.

A Lei 12.304/2010 estabelece a criação de empresa pública, a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA, ligada ao Ministério de Minas e Energia, com a função de fiscalizar, representar a União e gerenciar os contratos de partilha de produção que serão utilizados para exploração do Pré-Sal.

A Lei 12.351/2010 define o modelo de contrato de partilha de produção para o Pré-Sal e áreas estratégicas que podem ser definidas pelo MME, o produto da lavra continua sob domínio da União, o Contratante assume todos os riscos. A União pode contratar diretamente a Petrobrás em áreas de interesse nacional, conforme o art. 8, inciso I e XII, mas em qualquer hipótese ela seria a operadora (art. 4º) com participação mínima no consórcio de 30%. No caso de cessão à Petrobrás, o percentual do excedente correspondente à União será definido pelo CNPE (art. 9, inciso IV, CNPE encaminha à deliberação do presidente da República), e no caso dos contratos de partilha, será critério de julgamento do certame.

O Conteúdo Local deixa de ser um critério de julgamento, mas passa a ser expresso na lei (Art. 2º, inciso VIII), cabendo ao CNPE propor ao MME o índice a ser inserido no edital.

A Lei 12.276/2010 determina a cessão onerosa à Petrobrás da pesquisa e lavra nas áreas não concedidas. A cessão é até de 5 bilhões de barris, conforme art. 1, §2º, e a União pode aumentar sua participação no capital, art. 9, com esse valor. A cessão foi realizada com o preço sugerido pela ANP, 8,51 dólares por barril, com o qual foi feita a capitalização em 2010 que arrecadou o valor astronômico de 120 bilhões de reais, dos quais 74,8 foram da União[413]. Esse valor injetado seria capaz de bancar o plano de investimentos para o Pré-Sal até 2014. Essa injeção gigantesca, num prazo curto, seria posteriormente apontada por muitos autores como motivo para a incapacidade da indústria nacional de continuar acompanhando a demanda de Conteúdo Local .

---

[412] Para mais detalhes: LIMA Paulo César Ribeiro. *Pré-Sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras.* Rio de Janeiro: Synergia, 2011; e BRAGA, Luciana Palmeira. *Pré-Sal – Individualização da produção e contratos internacinais de petróleo.* São Paulo: Saraiva, 2014.

[413] Foi necessária a autorização legislativa para entidades da administração pública pudessem permutar ou ceder entre si ações, para que o BNDES e o Fundo Soberano do Brasil adquirissem ações da Petrobrás. Lei 12.380/2011.

O Contrato de Concessão (*concessionary system* ou *royalty/taxsystem – r/t system*), como vimos anteriormente, implica em contradição às diretivas da Constituição de 1988 sobre o monopólio do petróleo, especialmente no que diz respeito à propriedade da lavra pelas concessionárias (artigos 20, inciso IX, e artigo 177). A renda gerada ao Estado vem, em geral, do bônus de assinatura, *royalties* e impostos, e não permite uma apropriação considerável dos recursos, motivo pelo qual é muito questionado em outros países. No Reino unido e Noruega, por exemplo, esse modelo foi extirpado, "o chamado *North Sea Model* concedia áreas menores do que o modelo de concessão tradicional"[414], instituía sobretaxas e restrições, e centralizava toda a produção ao redor das respectivas estatais.

No contrato de partilha (*production-sharing contracts*), por outro lado, a propriedade da lavra continua sob detenção do Estado, os riscos são das empresas contratadas, que depois da produção podem abater seus custos (*cost oil*), e o lucro é dividido entre a empresa e o Estado. O Estado mantém o gerenciamento e o domínio sobre os equipamentos e instalações.

Desta forma, com a alteração legislativa, retornava o destaque à Petrobrás como empresa responsável pela operação do Estado na exploração de petróleo e gás, permitindo, inclusive, cessões diretas, sem certames, e o pedaço da renda ao Estado seria maior[415]. A isso, soma-se ainda que as dimensões das jazidas eram gigantescas, capazes de impulsionar a economia, e de fazer valer a instalação no Brasil de setores da produção de alta tecnologia e valor. Vejamos:

> A própria Petrobras, por exemplo, nunca acreditou na possibilidade de gerar capacidade produtiva de capital nacional para satisfazer a demanda na fase de exploração, quando é preciso utilizar equipamentos *subsea* e serviços de alta especialização e complexidade. Esta era um mercado dominado por um oligopólio que tinha sido criado em torno do crescimento escala e convergência tecnológica. Embora houvesse discussões no âmbito da Finep, em nenhum momento houve uma política para tentar montar uma empresa de capital nacional que pudesse disputar esse nicho do mercado. Mas o que a perspectiva da demanda do pré-sal e a política de CL fizeram foi atrair alguns dessas empresas internacionais

[414] BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 310.

[415] "Nas principais regiões produtoras de petróleo, a indústria petrolífera é estatal ou foi nacionalizada. Cerca de 90% das reservas petrolíferas do mundo pertencem ao Estado, sendo exploradas por empresas estatais, que controlam aproximadamente 73% da produção, atuando em regime de monopólio ou quase-monopólio sobre os recursos de seus países. O papel do Estado é central para a política energética em geral e, em particular, no setor de petróleo, servindo para coibir o poder econômico dos grandes oligopólios, garantir a exploração não-predatória das jazidas e defender o interesse da coletividade, além de atuar de forma estratégica, militar e economicamente, controlando o suprimento de petróleo e derivados". BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 314.

> (em particular a FMC Technologies; Schlumberger; Baker-Huges e Halliburton) a se instalarem no Brasil, mais especificamente na Ilha do Fundão, no Rio de Janeiro, de lado dos laboratórios da própria Petrobras e da UFRJ.[416]

O Conteúdo Local deixa de ser critério de julgamento, passando a ter índices obrigatórios.

Aqui tem 10 elementos chaves para sucesso do Conteúdo Local no pré-sal, além de argumentos pró e contra. [417]

Em 2013 foi realizado o primeiro leilão do Pré-Sal, que contou apenas com um consórcio cuja participação da Petrobrás era de 40%, e foi arrematado pelo percentual de 41,65%. Os demais, consolidados a seguir:

Tabela 3. Resumo das rodadas do Pré-Sal[418].

Rodadas	Ano	Blocos Arrematados	PEM	Bônus de Assinatura	Média do índice ofertado à União*	CL médio Etapas de Exp. e Desen.
1ª	2013	1/1	R$ 610 milhões	R$ 15 bilhões	41,65%	37% e 55%
2ª	2017	3/4	R$ 304 milhões	R$ 3,3 bilhões	52,88%	40,75% e 43,25%
3ª	2018	3/4	R$ 456 milhões	R$ 2,85 bilhões	58,54%	18% e 30%
4ª	2018	3/4	R$ 738 milhões	R$ 3,15 bilhões	47,29%	18% e 30%
5ª	2018	4/4	R$ 1 bilhão	R$ 6,82 bilhões	41,87%	18% e 30%
6ª	2019	1/5	R$ 278 milhões	R$ 5,05 bilhões	29,96%	18% e 30%
7ª	2020	Previsto para 2020, com 3 blocos a serem ofertados				
8ª	2021	Previsto para 2021, com 4 blocos a serem ofertados				

*Médias dos índices estabelecidos em contrato. Após a Resolução ANP 726, assim como todos os demais contratos, foi possível a redução desses índices, como veremos adiante.

[416] SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 27.
[417] OXFORD ANALYTICA. *The impact of pre-salt: a long term perspective*. Ob. Cit. pp. 18-29.
[418] Informações disponibilizadas pela ANP, http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao?view=default. Acesso em 13/01/2019.

Nova Legislação

Feita essa explanação sobre Pré-Sal, prossigamos na análise para as alterações da política a partir do segundo governo Dilma.

Como vimos, na tentativa de recuperar o diálogo com o setor, a Presidente Dilma Rousseff anuncia a criação do "Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural – PEDEFOR", Decreto 8.637 de Janeiro de 2016, cujo objetivo era "elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no País; estimular a engenharia nacional; promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos; ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País; ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e estimular a criação de empresas de base tecnológica".

Note-se que o Decreto coloca o Conteúdo Local como central na política de estímulo, o Programa ocorreria por meio da valoração dos índices:

> A implementação do Programa ocorrerá por meio de: I - incentivo aos fornecedores no País, a partir da valoração, no âmbito da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, de um percentual de conteúdo local superior ao efetivamente existente para os bens, serviços e sistemas de caráter estratégico, incluindo: a) engenharia desenvolvida localmente; b) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País; c) elevado potencial de geração de empregos qualificados; e d) promoção de exportações.[419]

Como ficou estruturado, o Decreto era coerente com a política de Conteúdo Local até então. Flexibilizou o Conteúdo Local com algumas propostas da indústria, como por exemplo, a possibilidade de considerar os investimentos na expansão da capacidade produtiva própria nos gastos de Conteúdo Local, e permitiu considerar itens comprados para exportação.

> Na prática seria uma forma de compensar a falta para cumprir os índices de nacionalização contratados e evitar multas e pedidos de *waiver*. De certa forma, esse Decreto veio para sofisticar o CL e as medidas tinham potencial para incentivar empresas a exportar a tecnologia desenvolvida no país e induzir petroleiras a formar sociedades com fornecedores locais.[420]

---

[419] Artigo 2º do Decreto 8.637 de Janeiro de 2016, grifo nosso.

[420] SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 38.

Desse contexto de tentativa de diálogo, o Governo aceitou a negociação com na discussão do PLS 131/2015, de proposição do Senador José Serra. A Lei 13.365/2016, que viria a ser promulgada no governo Temer, flexibilizou a participação da Petrobrás como operadora no Pré-Sal[421]. Agora caberia ao CNPE oferecer à Petrobrás, considerando interesse nacional, e ela, por sua vez, poderia recusar.

Mesmo com essas medidas, não houve tempo hábil para resultados. Ainda no ano de 2016, a movimentação contra o governo consegue sua deposição através do processo de *impeachment*.

O Governo Temer já anunciou desde logo mudanças no setor de P&G. Em torno das discussões do Conteúdo Local, formam-se dois grupos. O primeiro, encabeçado pelo IBP, representando *lobbies* dos governos de origem das multinacionais do setor[422]. Este grupo contou ainda com economistas brasileiros e, dentro do governo, a própria Casa Civil e o MME. Defendiam a redução do Conteúdo Local ao mínimo, inclusive retroagindo aos contratos já firmados. Pediam também a desburocratização, que, segundo SCHUTTE, tratava-se de desmonte da fiscalização[423].

No outro grupo, defensores do PEDEFOR, representantes do MDIC, do BNDES e da FINEP, que posteriormente comoveria a própria direção da ANP[424].

Mesmo assim, o governo reduz consideravelmente o índice, que passa a ser de 18% na fase de exploração (face aos 31 – 55% do governo Dilma) e 25% na fase de desenvolvimento (face aos 55 – 65%)[425].

O REPETRO foi prorrogado e ainda estendido a bens permanente. Como apontamos anteriormente, trata-se de programa de isenção de impostos para importação de equipamentos para o setor, criado em 1999, com o objetivo de incentivar e facilitar a vinda

---

[421] "Na proposta original de Serra (PLS 131/2015), a cláusula da operadora única iria simplesmente cair. No compromisso feito por Dilma, a Petrobras manteria o direito de ser operadora única e poderia abdicar em função das suas prioridades". SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 39.

[422] Em episódio que seria cômico, se não fosse trágico, o governo britânico envia correspondência ao Greenpeace, por equívoco, quando seu destinatário era a embaixada britânica no Brasil, com o seguinte conteúdo: "Britain successfully lobbied Brazil on behalf of BP and Shell to address the oil giants´ concerns over Brazilian taxation, environmental regulation and rules on using local firms". Nessa mesma correspondência, o enfraquecimento do conteúdo local é citado como principal objetivo dos interesses britânicos. The Guardian, 19 de novembro de 2017, <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/19/uk-trade-minister-lobbied-brazil-on-behalf-of-oil-giants>. Acesso em: 15/01/2019. SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 40. A atuação do IBP no âmbito do processo TC 030.511/2015-1, que relataremos adiante, é um exemplo sobre sua atuação coordenada.

[423] SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit..

[424] https://www.valor.com.br/brasil/4857328/conteudo-local-gera-racha-no-governo, acesso em 3.jan.2019.

[425] Resolução 7/2017 do CNPE.

de multinacionais[426]. Um estudo realizado pelo Congresso Nacional estima "nos vários campos do Pré-Sal, a redução de receita tributária de IRPJ e CSLL poderia ser superior a R$ 1 trilhão"[427] (em outras palavras, renúncia de arrecadação).

A terceira medida foi o fim da exclusividade Petrobrás como operadora do Pré-Sal, através da alteração da Lei 13.751/2010.

A reação da indústria nacional tardou, mas aconteceu. Em dezembro de 2016, as federações das indústrias de RJ, SC, RS, MG, ES e BA, e as associações de classe ABIMAQ, ABINEE, ABEMI, ABCE, ABITAM, Aço Brasil e SINAVAL lançam o "Movimento Produz Brasil", que pleiteava o retorno do índice de 25 para 40 %. Segundo suas manifestações, um índice tão baixo poderia ser alcançado pela indústria nacional mesmo sem a obrigatoriedade editalícia. Foi realizado também, em 22/09/2017, seminário no Clube de Engenharia que contou com representação de diversos setores da cadeia, todos se manifestando pelos profundos danos que a redução do índice poderia acarretar[428].

Segundo o Movimento Produz Brasil, já haviam sido gastos cerca de 20 bilhões de dólares somente entre o período de 2011 a 2014 para expansão voltada a atender a demanda futura, calculada com base na continuidade da política de Conteúdo Local. Foram realizados quase 20 anos de investimentos por conta da política de Conteúdo Local e milhares de empregos gerados[429]. O movimento conseguiu comover o governo e a ANP à manutenção de 40% para construção de plataformas[430].

---

[426] SCHUTTE, Giorgio Romano. *Petrobras em marcha forçada*. Textos para Discussão/Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia e Sustentabilidade. 001/2016. São Paulo: UFABC 2016. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/images/pdf/Textos_para_Discussao-NEEDDS_001_de_2016.pdf.pdf>. Acesso em 19/08/2020.

[427] Esse estudo realizado em 2017 pela assessoria legislativa do Congresso, "Análise da Medida Provisória nº 795, de 2017", não está mais no ar. Por enquanto, faremos a citação indireta de seu conteúdo: https://reporterbrasil.org.br/2018/05/extensao-do-repetro-opos-camara-e-fazenda/, acesso em 13/01/2019. Antes do fechamento dessa dissertação foi possível encontrar um documento mantido pela Revista Piauí, em: <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2018/03/avaliacao_estudo_souza_mattos.pdf>. Acesso em 19/08/2020. Em nota, a Receita Federal explica que a medida vem em conjunto com alterações do marco regulatório, visando fomentar a maior participação de *players* nos leilões do Pré-Sal. RECEITA FEDERAL. *Nota técnica sobre os efeitos da Medida Provisória nº 795 que trata da tributação da exploração de petróleo e gás*. 24/11/2017. Disponível em: < https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas-e-pareceres/2017/2017-11-24_notatenica_mf-rfb_mp-795.pdf>. Acesso em 19/08/2020.

[428] Formalmente este seminário fez parte das reuniões promovidas pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, Requerimentos 17 e 23 de 2017.

[429] Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/agenda/movimento-produz-brasil/16/12/2016>. Acesso em 13/01/2019. Em acesso posterior, antes do encerramento dessa dissertação, parte o conteúdo aparenta ter sido retirado do ar, a outra parte pode ser encontrada em: <https://www.fiesp.com.br/agenda/movimento-produz-brasil/>. Acesso em: 19/08/2020.

[430] No caso concreto, estava envolvida a construção de 22 novas plataformas! SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Ob. cit. p. 43.

Os defensores da política ainda demonstraram que o suposto sucesso da 14ª rodada, realizada em 2017, contou com preço do petróleo em alta (US$ 55 p/d, em face de US$ 46 em 2015). Segundo Schutte:

> Prevalece a hipótese de que os atores contrários ao CL aproveitaram a crise que se instalou no Brasil e no setor de P&G em específico para avançar com sua agenda de liberalização e flexibilização. Em grande parte foram exitosos, embora uma articulação, tardia, porém ampla, da indústria nacional, tenha conseguido diminuir a radicalidade das mudanças e manter a discussão em aberto.[431]

Entre as tentativas atrasadas está um estudo elaborado pelo Departamento de Competitividade da FIESP, em 2017. Esse estudo defende que a política de Conteúdo Local não pode ser abandonada, sob pena de grandes prejuízos à indústria. Entre os principais resultados estão:

- A crise econômica no Brasil representa de 2014 a 2017 queda de "7,1% no PIB da economia, cerca de 20% no PIB da Indústria de Transformação e mais de 12 milhões de desempregados". O que representaria um péssimo momento para gerar recessão e desemprego em setor significativo da economia.
- P&G representa "3,7% do PIB total da economia, e emprega cerca de 700 mil pessoas, que representam 0,7% do emprego total da economia. Em 2014, apenas os 3 principais setores (CNAEs 28.29; 28.51; 30.11) da indústria de transformação fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil tinham 2.630 empresas, que responderam por R$ 9,6 bilhões em PIB, 115 mil empregos, R$ 5 bilhões em salários. Esses setores investiam 9% do faturamento (42% acima da média da indústria de transformação) e pagavam salários 51% acima da média da indústria de transformação."
- Somente com relação aos CNAEs 28.29; 28.51; 30.11, "O número de trabalhadores passou de 42,3 mil para 108,6 mil, um crescimento de 156,6%", enquanto a indústria de transformação como um todo foi de 65,4%." "O valor bruto da produção industrial passou de R$ 22,6 bilhões em 1999 (a preços de 2015) para R$ 63,3 bilhões, crescimento real de 180,8%", enquanto o valor bruto produção industrial da indústria de transformação como um todo foi de 85,4%."

[431] SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017*. Ob. cit. p. 46. Vide também: SCHUTTE, Giorgio Romano. *Petrobras em marcha forçada*. Textos para Discussão/Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia e Sustentabilidade. 001/2016. São Paulo: UFABC 2016. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/images/pdf/Textos_para_Discussao-NEEDDS_001_de_2016.pdf.pdf>. Acesso em 19/08/2020.

- "As duas principais plataformas de petróleo do Brasil têm, em média, 65% de Conteúdo Nacional e, juntas, respondem por 15% de toda produção de petróleo no país."
- Todas s operadoras estão operando para não cumprir Conteúdo Local, tendo apenas um índice global. A idéia de que isso atrairia novos investimentos, segundo o estudo, é falsa, a retirada de Conteúdo Local reduz investimentos na ordem de "queda de 17 vezes na produção de bens e serviços e na arrecadação de tributos; 13 vezes na geração de PIB e 11 vezes na geração de empregos e salários."
- Competitividade no comércio exterior dos fornecedores de máquinas e equipamentos para a indústria de petróleo e gás **também aumentou**: competitividade no comércio exterior também aumentou: aumento do grau de sofisticação tecnológica equivalente entre 2004 e 2013 (o índice foi de 0,5 a 2,0, medido através da "relação entre o valor unitário médio das exportações e das importações de máquinas e equipamentos para indústria de petróleo e gás").
- O Conteúdo Local, ao contrário do que se alega, não gera comprometimento de prazos e preços, tampouco afeta a participação nos leilões.

O Estudo chega a essas conclusões através de análise econômica dos dados da política e, ao fim, sugere que a política não abandonada e que as alterações somente beneficiam as operadoras, especialmente as estrangeiras.

Paralelamente ocorria a Rodada 13, de 2015, em que o Conteúdo Local se manteve com as regras anteriores, mas com a adição de bonificação e incentivo. Foram inseridas condições mais objetivas para solicitação de isenção, como forma de neutralizar as alterações do mercado, e o índice médio foi 73,14% e 79,51% de Conteúdo Local nas fases de exploração e desenvolvimento, segundo a ANP[432].

A Rodada 14 inseriu as mudanças a partir do PEDEFOR e do governo Temer, descritas acima. O Conteúdo Local deixa de ser critério de julgamento do leilão, os índices são divididos em macrogrupos (Construção de Poço, Sistema de Coleta e Escoamento da Produção, e Unidade Estacionária de Produção, na fase de desenvolvimento) e globais (fase de produção, fase de desenvolvimento). É encerrado o mecanismo de isenção (*waiver*) e são feitas alterações das regras de multa (significativa redução). Além disso, são encerrados os mecanismos de ajuste e os momentos de aferição deixam de ser semestrais para serem ao encerramento da fase de exploração, encerramento de cada módulo da etapa

[432] Informação da própria ANP, disponível em: www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_blocos.asp. Acesso em 08/01/2019.

de desenvolvimento e encerramento de etapa de desenvolvimento em campo que não contemple desenvolvimento modular. O índice médio de Conteúdo Local foi de 39% e 43% de Conteúdo Local nas fases de exploração e desenvolvimento, segundo a ANP. Ainda mais alarmante, na Rodada 15 foi de 18% e 30 % os índices médios de Conteúdo Local.

Da Rodada 14 em diante permanece o novo padrão: Bloco em Terra, Conteúdo Local mínimo para fases de Exploração e Desenvolvimento de 50%; Bloco em Mar, Conteúdo Local mínimo de 18% na fase de exploração, e na fase de produção 25% para construção do poço, 40% escoamento e coleta, e 25% para unidade estacionária de produção).

As Rodadas 15, 16 foram realizadas em 2018 e 2019, e para este ano está em andamento a Rodada 17.

Em abril de 2018 o CNPE autoriza[433], enfim, o aditamento de qualquer dos contratos já celebrados, para os índices determinados para a 14ª Rodada. Isso permite a revisão de todos os índices apresentados pelas próprias concessionárias no momento do certame.

No mesmo mês, a ANP finalmente regula o mecanismo de *waiver*, através da Resolução 726/2018, tentando dar mais transparência à análise dos pedidos, em especial por determinação do TCU, e regula também o aditamento contratual para aquelas concessionárias que optarem por fazê-lo. A regulamentação dá possibilidade ao ajuste dos índices de item/subitem, ou isenção, que seria aplicada a casos específicos, sendo ambos independentes do compromisso global.

Sobre a Resolução ANP 726, temos que fazer algumas observações mais pormenorizadas. Ela finalmente regula a possibilidade de isenção ou ajuste de Conteúdo Local (previsto nos contratos das Rodadas 7ª até 13ª, 1ª e 2ª de Partilha de Produção e a cessão onerosa), com base nas Resoluções CNPE nº 07 de 2017 e 01 de 2018, que autorizam a regulação da isenção ou ajuste pela ANP, bem como o completo aditamento dos contratos em vigor para critérios escolhidos para a 15 rodada (o aditamento é autorizado para qualquer contrato vigente).

Conforme relatório da própria ANP:

> A elegibilidade de celebração de Termo Aditivo aplica-se a todos os contratos vigentes na data de edição da Resolução ANP n° 726/2018 – 12 de abril de 2018 (DOU), correspondentes à modalidade de concessão até

[433] Resoluções CNPE nº 07, de 11 de abril de 2017, nº 22, de 9 de novembro de 2017, e nº 01 de 21 de março de 2018", que autorizam a regulação da isenção ou transferência dos índices de Conteúdo Local pela ANP apenas para os contratos das Rodadas 7ª até 13ª, 1ª e 2ª de Partilha de Produção e a cessão onerosa, e autoriza o aditamento de todos os contratos em vigor (qualquer rodada) para os critérios escolhidos para a 15 rodada.

> a 13ª Rodada, e às modalidades de Partilha e de Cessão Onerosa em que a ANP conste como Reguladora e Fiscalizadora. A adesão é voluntária, devendo ter sido apresentada à ANP em até 120 dias após a publicação da Resolução em referência, condicionada à concordância de todos os signatários de cada contrato.[434]

Para isenção ficam definidos os critérios: em caso de inexistência de fornecedor brasileiro, preços (25% mais caro que os estrangeiros até 2018, 20% até 2022, e 10% até 2027) ou prazos excessivos (comprovar que prejudicaria o cronograma), "uso de nova tecnologia não existente no país". Ressalvando que a isenção não afeta o Conteúdo Local global, apenas determinado bem ou serviço (art. 3º), e não exime a operadora de cumprir o Conteúdo Local Global (Art. 24).

Para o ajuste e transferência de excedente, exigem os motivos do não cumprimento e permitem a transferência de excedente da fase de exploração para a etapa de desenvolvimento da produção, ou de um módulo da etapa de desenvolvimento para o módulo subsequente, com base no resultado da fiscalização da fase ou módulo. A ANP ainda pode autorizar a transferência de excedente entre compromissos específicos da mesma fase ou etapa de desenvolvimento. Cabe ressaltar que são inadmissíveis os pedidos de ajuste e transferência de excedente para itens ou subitens vedados pelos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção.[435]

Esclarecidas a isenção, transferência e ajuste, o que realmente importa é a possibilidade de aditamento de qualquer contrato vigente a partir da 7ª Rodada, inclusive reduzindo a multa.

O Processo ANP SEI 48610.217236/2019-40 faz uma análise dos pedidos realizados de aditamento de CL:

> A ANP, com base na Resolução CNPE nº 1/2018, estabeleceu em resolução a possibilidade de adesão a exigências de conteúdo local distintas daquelas vigentes nos contratos passados, desde que os percentuais não fossem inferiores àqueles previstos na Resolução CNPE nº 7/2017. Assim, com a edição da Resolução ANP nº 726/2018 [...] ficou também estabelecida à possibilidade de Aditamento da Cláusula de Conteúdo Local.[436]

---

[434] Processo ANP SEI 48610.217236/2019-40, que tratou das conclusões sobre os pedidos de isenção de Conteúdo Local.

[435] RANP 726, 2018.

[436] Processo ANP SEI 48610.217236/2019-40, que tratou das conclusões sobre os pedidos de isenção de Conteúdo Local. A RANP 726 trata em seu anexo da minuta de alteração, "seu conteúdo abrange nove cláusulas, que tratam, respectivamente: do objeto, do compromisso de Conteúdo Local, da aferição, de eventual excedente, da multa decorrente do descumprimento, disposições gerais, dos efeitos, da ratificação e da publicidade". O parecer destacou as cláusulas "Segunda, que trata do Compromisso de Conteúdo Local,

O Processo então analisa as solicitações a partir dos processos do Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção – SIGEP – além de informações das superintendências de Exploração, Desenvolvimento da Produção e de Promoção de Licitações. Os pedidos são analisados apenas em requisitos formais (como tempestividade, respeito à minuta, representação do signatário) e existência de fases não concluídas. Em outras palavras, todo contrato vigente com fases inacabadas podem reduzir seus índices de Conteúdo Local (como o pedido de aditamento exige a renúncia de pedidos de isenção, os contratos aplicáveis só não realizariam o pedido de aditamento se tivessem realizado pedido de isenção que, na análise da empresa, tivesse chance de êxito).

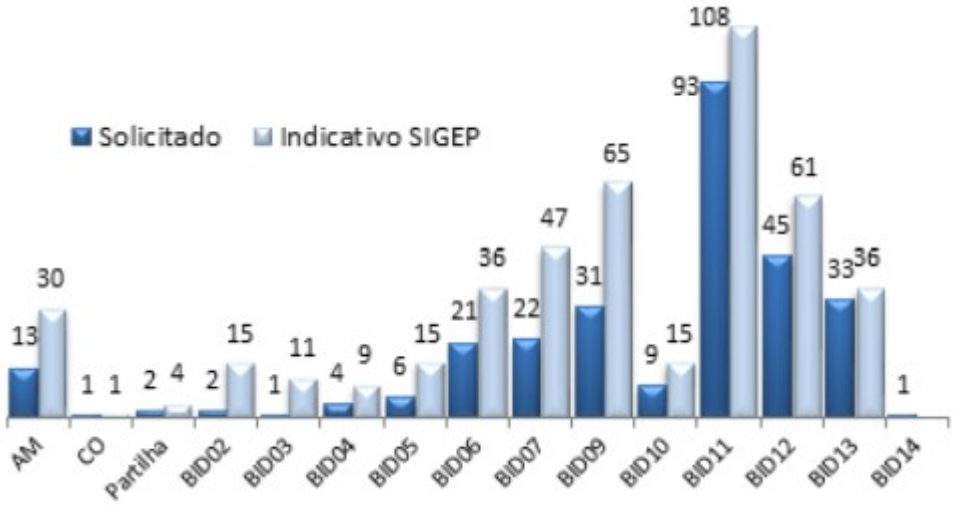
Segundo a análise, existiam 453 contratos que poderiam ser aditados. Deles, só 285 contratos requereram o aditamento, associados a 45 operadoras (63%). Dos 285 pedidos de aditamento, apenas 33 já tinham algum pedido de isenção (que deveria, portanto, ser extinto).

A análise sugere que pedido de isenção seria o motivo provável para o número relativamente baixo de pedidos de aditamento (apenas 63%). Sugere também que, até a 4ª a maioria dos contratos "apresentam condições de obrigação de Conteúdo Local ofertadas em valor inferior ao previsto para o termo aditivo, bem como, a inexistência de obrigatoriedade de certificação".

A maioria dos pedidos de isenção eram das rodadas 9 e 10 (27 e 8 contratos, respectivamente, tinham pedido). Com exceção dessa rodada, salta aos olhos que relativamente poucos contratos tinham pedido de isenção em análise – note-se que o suposto grande número de pedidos de isenção foi fundamento de grande parte dos críticos da política, inclusive do TCU – 453 processo passíveis de aditamento, só 54 processos de isenção foram arquivados. Segundo o relatório, de todos os 254 itens que estavam sob análise para isenção, 95 eram só do contrato de cessão onerosa.

Figura 1 "Comparativo entre o quantitativo de contratos com indicativo de habilitação segundo banco de dados SIGEP e as solicitações protocolizadas."

composta de texto padrão para todos os Termos Aditivos a serem celebrados, a Cláusula Sexta, que trata das Disposições Gerais, a Cláusula Sétima, que trata Dos Efeitos, e a Cláusula Oitava, que trata da Ratificação"



A Petrobrás, naturalmente, é a maior solicitante (34% dos pedidos), e seus pedidos se dividem da seguinte maneira: pedido realizado do contrato da cessão onerosa; 1 contrato de partilha; rodadas 0 e 1 sem pedidos; rodadas 2 a 5 com 13 pedidos; rodada 6 com 18 pedidos; rodadas 7 a 11 com 28 pedidos; e rodada 12 com 35 pedidos.

Para concluir as observações sobre a RANP 726, é necessário ressaltar que os índices de Conteúdo Local foram na maioria das licitações critérios de julgamento, ou seja, as licitantes ofereceram esses índices, submeteram-se ao regime contratual com previsão de penalidade para descumprimento, beneficiaram-se dos índices oferecidos para ganhar a licitação e agora tem a oportunidade de reduzi-los. Esta alteração, portanto, poderia dar espaço para ações judiciais promovidas por operadoras licitantes que não venceram os certames em virtude de apresentarem índices de Conteúdo Local mais baixos.

No Congresso Nacional tramita projeto de lei, 7404/2017, ao qual estão apensados os PL 8629/17 e 9302/17, que visa regular a aplicação da política de Conteúdo Local, estabelecendo índices de 50% para fase de desenvolvimento, 30% para fase de exploração, com multas de 50% para descumprimento inferiores a 60%, e de 60% até 100%, conforme o descumprimento for igual ou maior que 60%, até 100%, proporcionalmente. Esse projeto já recebeu parecer favorável da Comissão de Minas e Energia em 28/08/2019, e aguarda parecer da Comissão de Cidadania, Justiça e Constituição e Comissão de Finanças e Tributação. Em 04/12/2019 foi aprovada a realização de audiência pública pela CCJC. Além disso, havia outro projeto, PLS 218/17, que foi arquivado no ano de 2018, ao final do mandato.

Em 2017, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal realizou relatório sobre política pública do Conteúdo Local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes. De autora do Senador Lindbergh Farias (autor do

requerimento para a avaliação da política perante a CAE-Senado, e também relator do PLS 218/17), a conclusão do relatório foi no sentido de reconhecer sua importância, mas de apontar que:

> o panorama do setor do petróleo mudou nos três últimos anos, e as melhores estimativas para a próxima década não apontam para cotações tão elevadas quanto aquelas verificadas em meados da década passada. Portanto, cabem, sim, ajustes na política de conteúdo local, mas não o simplório corte radical dos percentuais mínimos, que praticamente elimina a efetividade dessa política.[437]

Feito este panorama é possível observar que a política foi abandonada de maneira precipitada, através especialmente de decisões da agência reguladora, cerceando o espaço de debate e crivo democrático. O item a seguir se dedicará, por fim, a analisar algumas informações específicas sobre a aplicação de penalidade para descumprimento do Conteúdo Local.

2.4 Aplicação de penalidades pela Agência Nacional do Petróleo

O último ponto a ser analisado se refere à aplicação de penalidades por descumprimento dos índices de Conteúdo Local. Embora a ANP acumule as funções de planejamento de políticas públicas, análise de resultados, elaboração de medidas para execução e melhorias de políticas, no que se refere ao Conteúdo Local talvez sua maior atuação foi a aplicação de penalidades.

Como vimos, o maior argumento utilizado para criticar a existência da política e sua métrica foi a suposta existência de multas bilionárias. Além de declarações na mídia, o maior suporte para tal argumento foi estudo elaborado pelo IBP, em parceria com a UFRJ, em 2016[438]. Segundo o estudo: "Desde 2011, a ANP tem aplicado um processo de fiscalização dos blocos nas fases de exploração e desenvolvimento. Dessa fiscalização, a

---

[437] SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado: 2017 - Conteúdo Local Nos Setores De Petróleo E Gás Natural, Telecomunicações, Defesa E Transportes. Relator: Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d8ae46a5-255a-431a-b4ca-1e218962e4cf>. Acesso em 06/06/2019.

[438] ALMEIDA, Edmar; LOSEKANN, Luciano; VITTO, William Adrian; (Grupo de Economia da Energia); BOTELHO TAVARES, Felipe; NUNES, Luciana; COSTA, Felipe;WAEGER, Luiza; (Gerência de Análise Econômica - IBP). *Custos E Benefícios Da Atual Política De Conteúdo Local*. Texto Para Discussão/Cooperação e Pesquisa IBP – UFRJ. Rio de Janeiro: IBP/GEE-UFRJ/IE-UFRJ, 2016. Disponível em: < https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/01/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf >. Acesso em: 19/08/2020.

instância reguladora já tem aplicadas 110 multas a empresas concessionárias por descumprimento dos compromissos de CL."[439].

O IBP elabora então gráfico com o número de multas aplicadas por ano, sendo 47 em 2011, 24 em 2012, 2 em 2013, 2 em 2014, 31 em2015 e 4 em 2016. Afirma ainda que a ANP teria incrementado a fiscalização, e menciona que:

> A maior foi imposta à BG Group, no valor de R$ 275,5 milhões. Esta companhia ofereceu 55% de CL para o bloco S-M-508 na bacia de Santos, localizado em mar, e só cumpriu com 15% de seu compromisso. A ANP coletou R$ 192 milhões de multa, aplicando desconto a companhia. A Tabela 3 apresenta as multas por descumprimento de CL pelas companhias petrolíferas no Brasil. [440]

Detalhe para duas informações: o índice oferecido pela BG Group foi alto, certamente influenciou para ganhar a licitação; e o valor de multa foi significantemente menor do que aquele definido por contrato, graças ao desconto (caso não ajuíze ação questionando a aplicação de penalidade, a concessionária tem direito a 30% de desconto).

Em outro trecho o IBP afirma:

> A multiplicação das multas de CL pela ANP levanta a questão de sua isenção, previsto em contrato. Entretanto, a ANP não regulamentou este instrumento e vem se recusando a conceder isenções. Desta forma, os compromissos de CL podem se traduzir em grande volume de multas, com impacto significativo para a atratividade do investimento em E&P, no Brasil.[441]

Segundo essa informação, pode parecer que a quantidade e valor de multas são altos, e que o descumprimento de Conteúdo Local na maioria dos casos seria passível de isenção. Ambas as suposições estão incorretas. O número de pedidos de isenção é relativamente baixo – pelo menos é o que demonstra o relatório da ANP que analisamos acima[442], até o final de 2018 apenas 65 contratos tinham pedido de isenção.

Por outro lado, o valor das multas é baixo perto do valor total dos contratos ou dos número de contratos não multado[443]. O estudo do IBP chega a incluir tabela com valores de penalidades que podem induzir a uma falsa impressão de altos valores. Os valores citados

---

[439] ALMEIDA, Edmar; *et. al. Custos E Benefícios Da Atual Política De Conteúdo Local*. Ob. cit. p. 32.
[440] Idem.
[441] Ibidem. p. 33.
[442] Processo ANP SEI 48610.217236/2019-40, que tratou das conclusões sobre os pedidos de isenção de Conteúdo Local.
[443] Segundo pesquisa da FIESP, o valor seria de **R$ 365,4 milhões entre 2011 e 2017, já considerado o desconto recebido por muitas operadoras, num universo em que só o bônus de assinatura arrecado entre as rodadas 01 a 15 supera 20 bilhões.**

pelo IBP, em primeiro lugar, não foram efetivamente recolhidos (conforme demonstra a pesquisa da FIESP[444], o valor efetivamente recolhido, incluídas as multas de 2017, é de **R$ 365,4 milhões**). Segundo, porque a grande maioria das multas (62 das 110, 61,69% do valor de multas aplicadas) é de uma única operadora, a Petrobrás.

Naturalmente a Petrobrás teria maior número de multas, por ser a maior operadora no Brasil, mas é de se destacar sua postura agressiva nos leilões se caracterizou, especialmente, pela oferta de altos índices de Conteúdo Local.

Conforme pesquisa de Xavier[445], a média de Conteúdo Local oferecido pela Petrobrás é sempre maior que as outras empresas: "Uma simples observação do gráfico 2 permite verificar que a presença da Petrobras em um arremate, seja na posição de operadora, seja de consorciada, está diretamente associada à realização de arremates com lances máximos em termos de Conteúdo Local, o que aconteceu em todos os casos."[446]

Além disso, Xavier também mostra que no período analisado a Petrobrás fez os lances máximos de Conteúdo Local, enquanto as outras não. Segundo Xavier, a "Petrobras parece também ser indutora de um processo de aprendizagem quanto à aquisição de bens e serviços locais: em conjunto com a Petrobras, algumas empresas tendem a ofertar um maior compromisso de aquisição de CL."[447]

O período analisado por Xavier foi da 7ª à 10ª Rodada, onde foram arrematados 460 blocos, dos quais a Petrobrás levou 171 (37%, sendo 64% dos blocos em águas profundas).

Conforme destaca o estudo da FIESP:

> Essas multas são referentes ao descumprimento das metas de Conteúdo Local da **5ª até a 9ª Rodada**, **que foram acordadas pelas operadoras**, e serviram à época dos leilões como um dos **critérios para vencer o certame**. Ou seja, muitas petroleiras venceram a licitação se valendo de

[444] COELHO, José Ricardo Roriz (coordenação). A Política De Conteúdo Local Na Indústria De Petróleo E Gás Natural. Pesquisa realizada pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP. São Paulo: FIESP, 2017. P. 15. Próximo à data de fechamento dessa dissertação, a pesquisa parece ter sido retirada do site da FIESP. Todavia, seus dados ainda permanecem nos eventos gravados em que seu coordenador compareceu, e seu inteiro teor estava disponível no site de notícias Poder 360: <https://static.poder360.com.br/2017/02/EstudoFiesp-conteudoLocal-15fev2017.pdf>. Acesso em: 19/08/2020.

[445] XAVIER, C. *Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras*: evidências recentes. Radar, Brasília, n. 8, 2010. pp.. 9 a 25. Disponível em: <http://goo.gl/htTxC4>. Acesso em18/06/2019.

[446] XAVIER, C. *Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras*. Ob. cit. p. 11.

[447] XAVIER, C. *Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras*. Ob. cit. P. 15.

> metas elevadas de Conteúdo local que elas mesmas propuseram e, desse modo, assumiram o risco das multas.[448]

Os dados sobre as fiscalizações da ANP, bem como a aplicação ou não de multa, estão disponíveis no site da Agência. Analisando cada um deles, além do que já fora levantado pelas pesquisa do IBP e da FIESP, pudemos chegar às seguintes conclusões:

- Entre 2008 e 2019 (todos os extratos de fiscalização), foram aplicadas 164 multas (sendo 129 até 2017; 3 em 2018, ano de transição dos regimes; e 32 em 2019), num universo de 639 fiscalizações.
- O número de fiscalizações parece adequado, perto dos mais de 1000 blocos concedidos (a maior parte deles ainda está em andamento). Mas o número de aplicações de penalidade representa apenas 25,67% dos casos, incluídos os anos de crise do setor.

Feito essa breve exposição sobre a aplicação de penalidade, importante para dimensionarmos o principal argumento utilizado na derrocada da política, passaremos à análise da política realizada pelo Tribunal de Contas da União antes de concluirmos.

2.5 Órgão de Controle – Tribunal de Contas da União

Em 2011 foi realizada auditoria pelo Tribunal de Contas da União com o intuito de avaliar a fiscalização da ANP sobre a execução das cláusulas de Conteúdo Local, que resultou no acórdão 2.815/2012, no âmbito do Processo TC 016.701/2011-9.

Este processo resultou na recomendação para que a ANP regulamentasse de forma detalhada a forma de decisão e os parâmetros para concessão ou recusa dos pedidos de *waiver*; que melhorasse a fiscalização por meio de auditorias mais freqüentes nas empresas fornecedoras de bens e serviços (aquelas credenciadas), sugerindo, neste ponto, inclusive aumento de pessoal e estrutura dedicada para tanto; e implementação de estruturas de tecnologia da informação (TI) para melhorar a coleta e análise de dados.

Neste momento o TCU já constatou o que considerou excesso de pedidos de *waiver* e a incapacidade da agência de analisá-los em tempo hábil.

---

[448] COELHO, José Ricardo Roriz (coordenação). A Política De Conteúdo Local Na Indústria De Petróleo E Gás Natural. Pesquisa realizada pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP. São Paulo: FIESP, 2017, p. 15.

Em 2015 foi realizada outra auditoria, cujo escopo inicial era o instrumento de *waiver* mas que, ao longo de sua realização, foi ampliado para a avaliação da própria política de Conteúdo Local em virtude da constatação dos auditores que "o problema não estava concentrado apenas na falta de regulamentação do mecanismo de isenção, mas na sistemática da própria política de Conteúdo Local"[449].

Esta auditoria gerou o acórdão 3072/2016, no âmbito do processo TC 030.511/2015-1, que "determinou" as seguintes providências: i) que a ANP regulamentasse, de forma fundamentada, no prazo de 180 dias, a concessão de *waiver*; ii) que o MME se atentasse aos princípios da Motivação e da Eficiência para estabelecer os índices de Conteúdo Local para a próxima Rodada de Licitação, com base em dados concretos, estudos e levantamentos, por exemplo, nas informações disponíveis pelas próprias empresas certificadoras, de forma, inclusive, a gerar dados oficiais sobre a política; iii) que em 180 dias elaborasse e enviasse ao TCU plano de ação para atendimento de todas as medidas; iv) que fosse realizado estudo para avaliar o custo real da política e os benefícios concretos que eventualmente tenha trazido; que estabelecesse objetivos da política, baseados em estudos oficiais, e sujeito ao escrutínio público (audiências e consultas públicas), apontando indicadores, métricas e marco temporal capazes de balizar uma mensuração apurada da política, inclusive ao longo do tempo.

O TCU ainda "recomendou" que o MME se aproximasse mais do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (anteriormente denominado MDIC) para inclusão do Conteúdo Local numa política industrial mais ampla e potencialmente munida de mais instrumentos, que possibilitassem maior eficácia nos objetivos definidos. E por fim, com base no poder discricionário do MME, sem deixar de motivar seus atos, que avaliasse a possibilidade de determinação de prazo de duração da política e a possibilidade de revisão da sistemática de elaboração dos índices.

Em síntese, o argumento central do texto é o sobrepreço causado pela política na cadeia produtiva, que geraria ineficiência às operadoras, com atraso de pagamentos de *royalties* e taxas ao setor público, bem como diminuição do ritmo das atividades desenvolvidas, e geraria, em última análise, a redução da atratividade dos leilões brasileiros. Chega a citar diversas vezes que são requisitos da política que sejam "preços, prazo e qualidade equivalentes" aos praticados no mercado internacional.

---

[449] Página 1 do voto do ministro relator José Mucio Monteiro, também integrante do relatório de fiscalização do SeinfraPetróleo.

Este argumento, contudo, fere a própria definição de qualquer política industrial. Se a indústria favorecida fosse capaz de concorrer com preços, prazos e qualidade equivalentes, não seria necessária política alguma!

Segundo o relatório, pequenas diferenças já seriam sobrepreço. Alguns dos gráficos de preços comparativos apresentados chegam a ter uma diferença inferior a 12%. Um deles, ao tratar de equipamentos submarinos (*subseas*) demonstra, na realidade, que o setor é competitivo a nível internacional com pequenas variações. São exemplos que, conforme os parâmetros de políticas industriais citadas ao longo deste trabalho depõem em favor do Conteúdo Local.

Sem dúvidas, deve-se apontar que foi realizado neste caso um intenso processo de aprendizagem e uma grande junção de documentos e informações apresentados pelos atores envolvidos.

O primeiro comentário, entretanto, é sobre a metodologia adotada pelo TCU. Muito embora a auditoria tenha se comunicado com vários atores envolvidos, houve, claramente, um uso intenso de dados e estudos apresentados pelas organizações ligadas às operadoras multinacionais, IBP e ONIP[450]. O IBP, inclusive, é descrito como representante de empresas do setor nacional, "visando fomentar a competitividade e desenvolvimento destes setores a nível nacional"[451]. A experiência e conteúdo teórico acumulado pela Petrobrás foram subutilizados, sendo que suas políticas internas de criação e aperfeiçoamento de canais de fornecedores sequer foram incluídas na análise. Como vimos nos capítulos anteriores, afinal, a Petrobras, como empresa estatal, também é instrumento de aplicação de política industrial.

Foram omitidos diversos estudos, como o da ANP em parceria com a PUC-RJ, em 1999, ou da Petrobras em conjunto com a UFRJ, em 2006, além dos estudos relacionados à cadeia de fornecedores da própria Petrobras, que já representa a maior parte do setor.

A auditoria escolheu, com base em sua relevância, um item para análise amostral: as sondas de perfuração. As sondas de perfuração *off shore* representam praticamente 50% do custo da fase de exploração, e seu índice de Conteúdo Local é de cerca de 10%, mas não

[450] É necessário fazer uma ressalva de que parte desta falha pode ser atribuída também à falta de interesse de determinados atores em enriquecer o processo. O MME chega afirmar em ofício de resposta aos quesitos da auditoria que "não existem até o momento estudos acerca dos benefícios e custos gerados pela Política de Conteúdo Local no mercado de petróleo e gás natural", p.9.

[451] Idem, p.8. A maioria dos estudos apresentados pela IBP foi realizado sob encomenda pela *Information Handling Services* (IHS), agência internacional especializada em consultorias no setor de P&G.

são produzidas no Brasil[452]. O alcance do índice, então, é realizado através de contratação do fretamento das sondas no exterior com serviços correlatos, inclusive o combustível. Esse percentual (10%) representa, segundo informações da Petrobras, justamente a porção que cabe aos serviços correlatos, que são prestados por empresas estrangeiras com subsidiárias no Brasil. O relatório aponta essa informação como caso em que o índice é descabido, porque não há produção de sondas no Brasil, quando nos parece que se trata de um exemplo de acerto. O índice é baixo (10%) e representa justamente parte que pode ser realizada no Brasil. Além disso, o relatório ao se referir especificamente à 1ª Rodada do Pré-Sal, desconsidera que a Empresa Sete era uma grande aposta do setor para nacionalização da produção de sondas.

Como vimos nos capítulos anteriores, políticas industriais, especialmente o Conteúdo Local, requerem aplicação conjunta, numa teia de medidas que vise transformar os objetivos almejados em resultados e consolidá-los. Neste ponto, acertada a crítica à falta de aplicação conjunta do Conteúdo Local com fomento à P&D e acesso a crédito, muito embora, à época, não era possível a avaliação dos resultados que seriam trazidos pelo PEDEFOR.

Outra crítica acertada é sobre a necessidade de previsão de prazo de duração da medida e elaboração de curva de aprendizagem do setor industrial beneficiado. Como vimos no capítulo sobre política industrial, medidas protetivas sem objetivos claros no tempo podem se tornar simples protecionismo, com criação de uma classe privilegiada sem uma justificativa para o sobrepreço arcado pela sociedade.

Os índices, contudo, não podem simplesmente deixar de ser estáticos sem a alteração completa do modelo. Isto porque eles foram utilizados como critério de julgamento da licitação, de forma que sua alteração *a posteriori* prejudica os demais licitantes, cujas propostas poderiam contar com índices maiores:

> [É] opção do licitante calibrar sua oferta na licitação entre o bônus, o PEM e o conteúdo local, haja vista que todos esses quesitos são precificáveis. Assim, quando um licitante oferta valores acima dos mínimos exigidos para o conteúdo local, ele pode oferecer valores monetários menores para o bônus e/ou em relação às unidades de trabalho do PEM, à sua estrita escolha e responsabilidade.[453]

[452] Com exceção de uma sonda, a sonda Olinda Star, cujo índice de Conteúdo Local é de 38, 67%.
[453] Idem, peça 113, ofício elaborado pelo MME.

Cai por terra o argumento do IBP, de que "não basta a indústria declarar ter a capacidade para atender os percentuais de CL a serem exigidos", e que seria necessário que a indústria nacional atendesse à demanda "com prazos e preços competitivos". Os índices foram determinados pelas próprias concessionárias.

Sobre objetivos mais claros, também tem razão o relatório se observarmos que um planejamento estratégico mais bem elaborado poderia aumentar a eficiência da política na obtenção de tecnologia. Por exemplo, a ANP relata que apenas 10% dos bens certificados são bens de capital e aponta que na planilha de Conteúdo Local determinados itens muito simples, de baixo conteúdo ou valor agregado, são colocados em conjunto com itens mais complexos, o que favorece o uso intenso daqueles para compensar a estes e atingir o índice global[454]. Um objetivo específico de criar indústria capaz de produzir sondas, por exemplo, simplificaria a planilha e teria mais probabilidade de agregar um produto sofisticado ao portfólio nacional.

Um dos gráficos apresentados pela IBP mostra que da 1ª a 7ª rodada, 33% das fiscalizações da ANP teriam resultado em aplicação de penalidade. Esta informação, ao que parece, também aponta um aspecto positivo, especialmente considerando a informação da ANP de que esse percentual incluiria autuações que se referem apenas a uma linha das 69 do Conteúdo Local, portanto o percentual correto seria bem inferior.

Os custos estimados de multa desconsideram o crescimento da indústria, que seria um erro metodológico do IHS. Em alguns quesitos, no entanto, a estimativa de crescimento da indústria deveria ser revista a partir da crise financeira de 2014. Entre eventos importantes que poderiam ter movimentado o MME neste sentido estão a redução dos investimentos da Petrobrás e o insucesso do Projeto Sete (empresa Sete Brasil), que previa a construção de 29 sondas, que poderia reduzir consideravelmente as aplicações de penalidade neste item (que, por sinal, representa 50% dos custos da fase de exploração).

Uma das principais críticas do TCU à política, é que o MME teria se baseado somente nas fornecedoras para estipular os índices. O TCU, entretanto, se baseia exclusivamente na ONIP e IBP para sustentar sua análise.

[454] ANP, peça 83, 02/2012/CCL.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho fizemos uma revisão bibliográfica sobre o tema política industrial (como gênero) e Política de Conteúdo Local (como espécie), demonstrando seus principais elementos e dilemas tratados pela literatura. Para a análise de caso, tratamos da aplicação do Conteúdo Local no Brasil no setor de Petróleo e Gás Natural.

Ao longo do percurso, tentamos demonstrar que a aplicação da política de Conteúdo Local é internacionalmente utilizada, inclusive em outros setores. Tratamos também de sua aplicação em Compras Públicas, talvez seu formato mais comum, e descrevemos a atuação histórica do BNDES e da Petrobrás, instituições chave na história da industrialização brasileira.

Sobre a análise setorial, pudemos concluir que a política foi desmontada de maneira precipitada, com poucos fundamentos técnicos, e suprimindo instâncias de diálogo democrático – embora formalmente ainda exista, pode ser considerada inócua, uma vez que os índices de nacionalização em vigor já são contemplados pela indústria nacional. A descoberta do Pré-Sal (e conseqüente expansão das reservas nacionais) reforça a possibilidade de constituição de um pólo internacional de eficiência em serviços e produção de bens da indústria para-petroleira, oportunidade que poderia ser aproveitada com políticas como o Conteúdo Local.

Muitos estudos indicaram resultados positivos e importantes para o setor, mesmo que não tenham sido conclusivos. Ainda há muito espaço para pesquisas sobre o tema, que parece muito longe de estar esgotado.

Sobre a atuação da ANP, parece ser possível afirmar que se limitou à aplicação de penalidades por descumprimento dos índices definidos em contrato, muito embora sua competência também seja de promover o aprimoramento da política como um todo. Na análise de sua atuação, pudemos observar também que as penalidades não foram desproporcionais, não foram abusivas, nem poderiam ter impedido a atividade empresarial das concessionárias, ao contrário do que foi noticiado, e de acordo com as regras assumidas pelas concessionárias ao participar das licitações.

Ao analisarmos a atuação do TCU, entendemos importante ressaltar que políticas industriais, por definição, têm custos. Não haveria a necessidade de incentivar a indústria nacional se ela naturalmente já produzisse a preços inferiores da indústria estrangeira. E

mesmo feita essa ressalva, vimos, por exemplo, na pesquisa da FIESP, que a indústria para-petroleira nacional era competitiva.

Num sentido geral, pudemos conceituar a política de Conteúdo Local e enquadrá-la nos debates sobre política industrial. Demonstramos inúmeros benefícios que a política pode gerar, como a geração de empregos, aumento da média salarial dos trabalhadores, aumento da complexidade das atividades exercidas pela sociedade com conseqüente aumento da possibilidade de ascensão social, a diversificação da economia, a absorção de conhecimentos por derramamentos tecnológicos, o aprimoramento da capacidade tecnológica das empresas, formação de pólos regionais, e etc. Todos esses resultados têm repercussão sobre o desenvolvimento econômico do país, superando os custos envolvidos, e, no caso dos recursos minerais, aumentam a porção retida pelo país da atividade extrativa e possibilitam desenvolvimento econômico sustentável, para depois do exaurimento das reservas.

Por fim, da análise do ordenamento jurídico verifica-se que a implantação de políticas de desenvolvimento industrial não só é permitido como também é dever do Estado Brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ACOCELLA, Jéssica; RANGEL, Juliana Cabral Coelho. *O papel regulatório e de fomento das licitações públicas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, p. 287, dez. 2013.

ADAMS, F.G.; BOLLINO, A. *Meaning od Industrial Policy*. In: ADAMS, F.G.; KLEIN, L.R. *Industrial policies for growth and competitiveness*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.

ALMEIDA, Edmar; LOSEKANN, Luciano; VITTO, William Adrian; (Grupo de Economia da Energia); BOTELHO TAVARES, Felipe; NUNES, Luciana; COSTA, Felipe;WAEGER, Luiza; (Gerência de Análise Econômica - IBP). *Custos E Benefícios Da Atual Política De Conteúdo Local*. Texto Para Discussão/Cooperação e Pesquisa IBP – UFRJ. Rio de Janeiro: IBP/GEE-UFRJ/IE-UFRJ, 2016. Disponível em: < https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/01/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf >. Acesso em: 19/08/2020.

ALMEIDA, Mansueto. LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. SCHNEIDER, Ben Ross. *Política Industrial E Empresas Estatais No Brasil: Bndes E Petrobras*. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

ALMEIDA, Raquel Filgueiras de. *Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro*: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega. Dissertação de Mestrado. 134 p.. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2015. P. 27.

ALONSO, P. S. R. *Estratégias Corporativas Aplicadas ao Desenvolvimento do Mercado de Bens e Serviços*: Uma Nova Abordagem para o Caso da Indústria de Gás Natural no Brasil. Tese (Doutorado em Engenharia) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

AMSDEN, Alice C. *A Ascensão do Resto:* Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. Trad. Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

ANDREONI, A.; CHANG, H.-J. *The political economy of industrial policy*: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. In: Structural Change and Economic Dynamics, n. 48, 2018. Disponível em: < https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18303369> Acesso em 18/08/2020.

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Publicação baseada em estudo realizado pela PUC-RJ, intitulado Mecanismos de Estímulo às Empresas Concessionárias de petróleo a adquirirem Equipamentos e serviços do Mercado Nacional. Rio de Janeiro: ANP, 1999.

ARAÚJO, F. R. Panorama internacional dos investimentos em P&D no setor de petróleo e gás natural. In: Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas, Rio de Janeiro, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo. Trad. RIBEIRO, Vera. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto, 1996.

ASWICAHYONO, Haryo & NARJOK, Dionisius, 2011. *Indonesian Industrialization.* WIDER Working Paper Series 053, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unu/wpaper/wp2011-53.html >.

BALDWIN, R. *The case against infant-industry tariff protection*. Journal of Political Economy, [s.l.] v. 77, n. 3, p. 295-305, 1969.

BECOVICI, Gilberto. *O ainda indispensável direito econômico*. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e República*: Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Ciência e Inovação sob a Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais, nº 916, fevereiro de 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Defesa da concorrência e proteção à propriedade intelectual*: compatibilização entre a política concorrencial e as demais políticas públicas. In: BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico Aplicado*: estudos e pareceres. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico e Política Econômica*. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011.

BERCOVICI, Gilberto. *Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil*. *In*: SOUZA NETO; Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo coordenadores. *Vinte anos da Constituição de 1988*. Pp. 725-738. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 726.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição:* Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. "Direito e subdesenvolvimento". *In*: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, pareceres e votos de direito econômico. São Paulo: Singular, 2014

BNDES. *A nova metodologia padrão de credenciamento do FINAME*. BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/53fd78b4-7212-4c54-8500-cefb52216c7c/nota-divulgacao.pdf?MOD=AJPERES&CVID=l-xjnGq> Acesso em 10.06.2020.

BNDES. Novo Regulamento para o credenciamento de máquinas, equipamentos, sistemas industriais e componentes. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/servicos-online/credenciamento-de-equipamentos/normas-aplicaveis-credenciamento/novo-regulamento-para-o-credenciamento-de-maquinas-equipamentos-sistemas-industriais-e-componentes>. Acesso em 10.06.2020.

BNDES. Regulamento Geral e Metodologias Específicas.. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/servicos-online/credenciamento-de-equipamentos/normas-aplicaveis>. Acesso em 10.06.2020.

BRESSER-PEREIRA, L.C; MARCONI, N. (2008). "Existe doença holandesa no Brasil?". Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo.

BRESSER-PEREIRA, L.C; MARCONI, N. (2009). "Doença Holandesa e Desindustrialização". Valor Econômico, 25 de novembro. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2009/09.11.25. Doenca_holandesa_e_desindustrializacao.pdf>. Acesso em 24.03.2020.

CHANDLER Jr., A. D.. *Scale and scope*: The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

CHANG, Ha Joon. *The political economy of industrial policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.

CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. *Industrial Policy in the 21st Century*. *In*: Development And Change, 51. International Institute of Social Studies. Haia: Institute of Social Studies,2020, p. 336. Disponível em: < https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dech.12570>. Acesso em: 01/02/2020.

COELHO, José Ricardo Roriz (coordenação). A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. Pesquisa realizada pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP. São Paulo: FIESP, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. *Funções e disfunções do resgate acionário*. *In*: Direito empresarial: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1995

COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 353, mar. 1965, p. 22.

CORDEN, W. *Relationships between macroeconomic and industrial policie.* The World Economy, v. 3, n. 2, p. 167-84, sept. 1980.

CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão; RODRIGUES, Fernanda Esbizaro. *O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações*. In: RDPE. Revista de Direito Público da Economia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

DEGIT Conference Papers c014_049, DEGIT, Dynamics, Economic Growth, and International Trade. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/deg/conpap/c014_049.html>. Vide também Hoffmann, Tan Siew 1980, e Rasiah 1995.

Domestic Requirements and support measure in green sectors: economic and environmental effectiveness and implications for trade. WTI Advisors: Local Content Requirements & the Green Economy. Geneva, 2013. Disponível em: http://unctad.org/meetings/en/Contribution/DITC_TED_13062013_Study_WTI_Summary.pdf. Acesso em: 08/01/2019.

DOSI, G. *Institutions and markets in a dynamic world*. The Manchester School, v. 56, n. 2, p. 119-46, jun. 1988.

DOSI, Giovanni. *The nature of innovative process. In* DOSI, Giovanni; FREEMAN, Chris; NELSON, Richard; SILVERBERG, G.; e SOET, Luc (Ed.). Technical change and economic theory. London: Pinter Publishers, 1998.

EVANS, Peter. 1989. Declining *Hegemony and Assertive Industrialization:* U.S. Brazilian Conflict in the Computer Industry. International Organization 43, 2 (Spring), p. 207-238.

FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras*: Leitura Política de uma Industrialização Tardia". *In*: FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Curitiba: Insight, 1995.

FURTADO, A. T. *Mudança Institucional e Inovação na Indústria Brasileira de Petróleo*. *In*: Kon, A. e Oliveira, G. (Orgs.). *Pesquisa Industrial Trabalho e Tecnologia*. São Paulo: Editora Fapesp. 2004.

FURTADO, André Tosi. *Política de compras da indústria de petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil*: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos. CTPETRO – Tendências Tecnológicas. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Tecnologia, 2003.

FURTADO, André Tosi; SILVA, Cássio G. Ribeiro Soares da. *Uma Análise da Nova Política de Compras da Petrobras para seus Empreendimentos Offshore*. In: Revista Gestão Industrial, v. 02, n. 03: p. 103-122. Ponta Grossa: UTFPR, 2006.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* 5ª Ed. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34ª Ed, 9ª reimpressão. São Paulo: Nacional, 2013.

FURTADO, Celso. *Introdução ao Desenvolvimento*: Enfoque Histórico-Estrutural. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, João. *Políticas de Conteúdo Local*: A Experiência Brasileira. IEDI. São Paulo, 2018 do IEDI sobre CL 2018. P. 4. Disponível em: <https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180724_as_politicas_de_conteudo_local.pdf>. Acesso em 12.08/2020.

GALA, Paulo. *Complexidade econômica*: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2017.

GERSCHENKRON, Alexander. O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica: e outros ensaios. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *Breve Nota sobre o Artigo 171 da Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa, n. 179, ano 45, Brasília, jul./set. 2008.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e Crítica). 9ª ed., São Paulo:Malheiros, 2004.

GROSSMAN, G. The theory of domestic content protection and content preference. Quarterly Journal of Economics, [s.l.], v. 96, p. 583-603, 1981.

GUIMARÃES, Eduardo A. *Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: CNI, 2012.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A.; et al.. *The Atlas of Economic Complexity.* Puritan Press: New Hampshire, 2011. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/>. Acesso em: 01/02/2020.

ITOH, M.; KYONO, K.; OKUNO-FUGIWARA, M.; SUZUMURA, K. *Economic analysis of industrial policy.* San Diego, CA. Academic Press, 1991.

JESUS, F. D.; JESUS, F. D.; ROITMAN, T. **Industrial Policy and Local Content: Brazil's Pre-Salt Area Case**. In: Offshore Technology Conference. Rio de Janeiro: Offshore Technology Conference, 2017.

JOHNSON, Chalmers, ed. *Introduction*: the idea of industrial policy. *In* The industrial policy debate. San Francisco, CA.: ICS Press 1984, p. 8.

JOHNSON, Chalmers. *Introduction*: the idea of industrial policy. *In* JOHNSON, Chalmers ed. *The industrial policy debate*. San Francisco, CA.: ICS Press 1984.

KAGAMI, M. *The role of industrial policy: Japan's experience*. Revista de Economia Política, v.15, n.1, p. 119-33. jan./mar. 1995.

KRISHNA, Kala; ITOH, Motoshini. *Content Protection and Oligapolistic Interactions*. *The Review of Economic Studies,* Vol. 55, No. 1 (Jan., 1998).

KRUGMAN, P. *The current case for industrial policy*. *In*: SALVATORE, D. *Protectionism and world welfare*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.

LEE, K. Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. LEE, K. The Art of Economic Catch-up. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Lennox Sirjuesingh, presidente de Trinidad Tobago, durante discurso proferido no evento "Advocacy for Local Content Development", Julho de 2012, Port Harcourt, Nigeria. Disponível em: <http://tandice-bsolutions.com/rokdownloads/nigerian_local_content_summit/Advocacy_for_local_content_development.pdf>. Acesso em: 09/dez/2018.

LIMA Paulo César Ribeiro. *Pré-Sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras.* Rio de Janeiro: Synergia, 2011; e BRAGA, Luciana Palmeira. *Pré-Sal – Individualização da produção e contratos internacinais de petróleo.* São Paulo: Saraiva, 2014.

MACEDO E SILVA, A. C. *Petrobras*: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964). 1985. Dissertação (Mestrado em Economia). Campinas: Instituto de Geociências, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

MAGALHÃES, Gildo. “Pandiá Calógeras e as Fontes de Energia na República Velha”. Intelligere, Revista de História Intelectual, nº6, p. 53-61. 2018. P. 58. Disponível em <http://revistas.usp.br/revistaintelligere>. Acesso em: 16.06.2020.

MARINHO, Ilmar Penna. *Petróleo*: Soberania e Desenvolvimento. São Paulo: Edições Bloch, 1970.

MARZANI, Bianca Santos; FURTADO, André Tosi; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. *Novo Contexto De Abertura Do Mercado Brasileiro De Petróleo E Os Fornecedores Locais: A Criação Do REPETRO.* 2o CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS. ANP. Rio de Janeiro, 2003.

MEDEIROS, Lea Vidigal. Direito econômico e superação do subdesenvolvimento: BNDES e planejamento. 2016. 331 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MILL, J. The collected works of John Stuart Mill, volume II: the principles of political economy with some of their applications to social philosophy. Online Library of Liberty, 1848. ROSENSTEIN-RODAN, P. Notes on the theory of the “big push”. In: ELLIS, H. (org.) Economic Development for Latin America. London: Palgrave Macmillan, 1961. HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. Journal of Development Economics, [s.l.], v. 72, n. 2, p. 603-633, 2003.

MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria brasileira: 1952 a 1989. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1994 (Tese de Doutorado).

MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. *O BNDES e seus critérios de financiamento industrial*: 1952 a 1989. In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio. (Org.) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. p. [413]-430.

NEDER, Vinicius BNDES reduz exigência de conteúdo nacional., O Estado de S. Paulo 05 de outubro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-reduz-exigencia-de-conteudo-nacional,70002533202> Acesso em 10.06.2020.

NEGRI, João Alberto De; *et. al.* (coordenação). *Poder de compra da Petrobras*: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília: IPEA/Petrobras, 2010. Disponível em **http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_poderdecompra.pdf**. Acesso em 14/01/2019.

NUSDEO, Fabio. Da política econômica ao direito econômico. 1977. 150 f. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1977.

OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos Genéticos e Desenvolvimento:* Os desafios furtadiano e gramsciano. São Paulo: Saraiva, 2013.

OECD (2016), "New industrial policies", in OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-27-en>. Acesso em 23.03.2020.

OXFORD ANALYTICA. *The impact of pre-salt: a long term perspective*. Estudo encomendado à Consultoria Oxford Analytica pela Petrobrás. Maio, 2010, pp. 31-32. Disponível em <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-12-OxfordAnalyticaPetrobrasPresalt.pdf>. Acesso em 08/07/2020

PASIN, Jorge Antonio Bozoti. *Indústria Naval do Brasil: Panorama, Desafios e Perspectivas*. *In:* Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 9, N. 18, P. 121-148, dez. de 2002, pp. 121-48.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo japonês segundo Barbosa Lima Sobrinho.Rev. adm. empres., São Paulo, v. 15 , n. 3, p. 63-68, June 1975. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901975000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02.06.2020.

PETROBRÁS. *O Petróleo e a Petrobrás.* Serviço de Relações Públicas – SEPURB. Rio de Janeiro: Abril. 1976.

PINTO, Arthur de Rezende; GRIMALDI, Daniel da Silva. *Relatório de avaliação de efetividade*, n. 02, set. 2019: O impacto da Política de Conteúdo Local do BNDES sobre o setor de bens de capital brasileiro. Rio de Janeiro BNDES, 2019. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/19160>. Acesso em 05/06/2020.

POSTHUMA, Anne C. *Autopeças na encruzilhada*. *In*: ARBIX, Glauco; Zilbovicius, Mauro. *De JK a FHC* – A reinvenção dos carros. São Paulo: Scritta, 1997.

PREBISCH, Raúl. *El Desarrollo Econômico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas*. *In* Adolfo CURRIERI (org.). La Obra de Prebisch en la CEPAL, vol. 1, p. 16. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/4/prebisch_desarrollo_problemas.pdf>. Acesso em 03/07/2020.

QUINTANS, Luiz Cezar P.. *Direito do Petróleo – Conteúdo Local*. Rio de janeiro: IBP, 2010.

RAMOS, André Tavares. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

REIS, Cristina Fróes de Borja. *Efeitos de encadeamento e diversificação industrial comercial e produtiva:* uma análise da Indonésia, Malásia e Tailândia entre 1980 e 2010. Econ. soc., Campinas , v. 25, n. 1, p. 51-85, Apr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182016000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27/04/2020.

SAVIOLI, Anna Beatriz. *Licitações como instrumento do fomento estatal*. Dissertação de Mestrado. P. 257. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

SCHUTTE, Giorgio Romano. *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo & Gás 2003-2017.* Texto para Discussão. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia e Sustentabilidade. São Paulo: UFABC, 2018. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/index.php/publicacoes/119-textos-para-discussao-n-01-2018-a-politica-neodesenvolvimentista-e-seu-desmonte-no-caso-de-petroleo-gas-2003-2017>. Acesso em: 01/02/2019.

SCHUTTE, Giorgio Romano. *Petrobras em marcha forçada*. Textos para Discussão/Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia e Sustentabilidade. 001/2016. São Paulo: UFABC 2016. Disponível em: <http://needds.ufabc.edu.br/images/pdf/Textos_para_Discussao-NEEDDS_001_de_2016.pdf.pdf>. Acesso em 19/08/2020.

SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado: 2017 - Conteúdo Local Nos Setores De Petróleo E Gás Natural, Telecomunicações, Defesa E Transportes. Relator: Senador Lindbergh Farias. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d8ae46a5-255a-431a-b4ca-1e218962e4cf>. Acesso em 06/06/2019.

SHAPIRO, Mário Gomes, *Política Industrial, Direito e Desenvolvimento: Razões Econômicas, Experiências Institucionais e Racionalidades Regulatórias*, in Direito Econômico: Direito Econômico e Regulatório. GVLaw. Coordenador Mário Gomes Schapiro – São Paulo: Saraiva, 2010 (Série GV-law).

SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da. *Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica*: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. Tese de Doutorado. UNICAMP. CAMPINAS – SÃO PAULO. 2009. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287515/1/Silva_CassioGarciaRibeiroSoaresda_D.pdf> Acesso em 24.06.2020.

SILVA, Danilo Tavares da. *As políticas de inovação tecnológica, conteúdo local e financiamento público nos setores desestatizados*. 2014, p. 134-135. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVEIRA, I. BNDES 50 anos – histórias setoriais: o setor de bens de capital. Rio de Janeiro: BNDES, 2002

SNF, RF & K&A. Enhancement of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigéria – A Comprehensive and Viable Policy Approach, Bergen/Stavanger/Lagos, 2003, SNF Report nº 25/03.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras linhas de direito econômico. 3ª ed., São Paulo: LTr, 1994.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. *O Poder de Compras Governamental como Instrumento de Desenvolvimento Tecnológico:* Análise do Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2421/1/TD_1922.pdf>. Acesso em 08/08/2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realista quanto à segurança jurídica. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 60, dez. 2006, p.1.

SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Instituto de Economia da Universidade de Campinas - UNICAMP. Campinas: UNICAMP-IE, 1997.

TORDO, Silvana; WARNER, Michael; MANZANO, Osmel; ANOUTI, Yahya. *Local content policies in the Oil and Gas sector*. Washington: World Bank, 2013. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/pt/549241468326687019/pdf/789940REVISED000Box377371B00PUBLIC0.pdf. Acesso em 08/jan/2019.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. *O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana*. *In*: José Luís FIORI (org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

TORRES-GARCÍA, J. La escuela del Sur. Lección 20. In: Universalismo constructivo y la escuela del Sur. Washington: Museo de Arte de las Américas, 1996.

TRUBEK, David; SANTOS, Álvaro (Orgs). *The new Law and economic development – a critical appraisal.* EUA: Cambridge University Press, 2006.

UNCTAD. *Local Content Requirements and The Green Economy.* Geneva: UNCTAD, 2014. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d7_en.pdf>. Acesso em: 08/jan/2019.

Vanni Pettinà. *Adapting to the new world: Mexico's International Strategy of Economic Development at the outset of the Cold War, 1946-1952.* Disponível em: <http://cultureandhistory.revistas.csic.es/index.php/c ultureandhistory/rt/printerFriendly/67/246#S2>

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional no 39, de 7 de fevereiro de 1952. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-getulio-vargas-1952/view>. Acesso em 11.08.2020.

VILLELA, Annibal Villanova. Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas siderbrás, eletrobrás, Petrobrás e telebrás. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa, nº 747, 1984.

XAVIER, C. *Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras*: evidências recentes. Radar, Brasília, n. 8, 2010. pp.. 9 a 25. Disponível em: <http://goo.gl/htTxC4>. Acesso em18/06/2019.

XAVIER, C. *Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras*. Ob. cit.

XAVIER, Carlos. *Políticas de conteúdo local para o setor petrolífero brasileiro:* Aumentando o impacto econômico dos recursos minerais. *In*: Poder de Compra da Petrobras: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores - volume 02 Ipea e Petrobras / Brasília, 2011.

YERGIN, Daniel. *O Petróleo*: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro, trad. Leila Natele e outros, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.