

3 Conteúdo local

Define-se conteúdo local como a proporção dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na produção desse bem ou serviço. Identificaram-se as políticas de conteúdo local adotadas por diversos países em suas indústrias extrativas e de petróleo e gás natural, como pano de fundo para a discussão sobre os objetivos legítimos, forças e fatores que delimitam a política de conteúdo local praticada no Brasil para os projetos de investimentos em atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

A revisão bibliográfica sobre políticas de conteúdo local adotadas por outros países compreendeu o livro de Warner (2011), que fornece uma visão abrangente sobre políticas de conteúdo local e seus impactos na competitividade das cadeias de suprimento de indústrias em nível nacional; os estudos de Heum, P. et al. (2003), Adewuyi e Oyejide (2012); Awuzie e McDermott (2012) e Ovardia (2013), focalizando a adoção de políticas de conteúdo local na indústria de óleo e gás natural da Nigéria; de Teka (2012), abordando o caso de Angola, e de Klueh, Pastor e Segura (2009) sobre lições aprendidas na África Central. A revisão incluiu ainda os trabalhos de Heum (2008), com foco na política de conteúdo local para a indústria de óleo e gás natural da Noruega; de Jensen e Tarr (2008) apresentando o caso do Cazaquistão e da empresa Wade Locke and Strategic Concepts (2004) sobre o caso do Canadá.

A discussão sobre a política de conteúdo local para os projetos de investimentos em atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil baseou-se fundamentalmente nos trabalhos anteriores de Freire (2013); Foster (2013); Guimarães (2012); Quintans (2012); Xavier Jr. (2010; 2012); Confederação Nacional da Indústria (2012); Magalhães, Guedes e Vasconcellos (2011); Ferreira et al. (2009); e Promimp (2007).

3.1

Contexto histórico do conceito de conteúdo local

De acordo com Freire (2013), “a primeira menção sobre conteúdo local ou *Local Content* encontrada na pesquisa bibliográfica, refere-se à Noruega” com incitativas que remontam o início da década de 70.

Guimarães (2012, p.23), apud Freire (2013) destaca:

“O modelo norueguês é frequentemente invocado como paradigma a ser seguido: a Noruega não impôs metas nem requerimentos de CL mínimo para promover a cadeia do petróleo e gás, mas oferecia incentivos às operadoras com elevado percentual de CL, que eram favorecidas nas rodadas de licitações subsequentes. Assim, a ênfase da política industrial da Noruega para a cadeia de fornecedores do setor de P & G esteve voltada para a diversificação industrial e inovação, contemplando não apenas o aumento do CL, mas também a internacionalização dessa cadeia produtiva”.

Em 1971, o Parlamento Norueguês aprovou “os 10 mandamentos para desenvolvimento da indústria do petróleo” a seguir:

- “ 1 – Devem ser assegurados o controle e a supervisão nacional para todas as operações na “*Norwegian Continental Shelf*” – NCS;
- 2 – Descobertas de petróleo devem ser exploradas de forma que torne a Noruega tão independente dos outros, quanto possível, para o seu abastecimento de petróleo bruto;
- 3 – O novo setor industrial será desenvolvido com base no petróleo;
- 4 – O desenvolvimento da indústria de óleo deve tomar o cuidado necessário às atividades industriais existentes, à proteção da natureza e ao ambiente;
- 5 – A queima de gases exploráveis em NCS não deve ser admissível, exceto durante breves períodos de testes;
- 6 – O petróleo do NCS deve como regra geral, ser desembarcado na Noruega, exceto nos casos onde considerações sociopolíticas ditem uma solução diferente;
- 7 – O Estado deve envolver-se em todos os níveis adequados e contribuir para uma coordenação de interesses noruegueses na indústria de petróleo da Noruega, bem como na criação de uma comunidade de petróleo integrada, que ajuste suas visões tanto nacionalmente como internacionalmente;

8 – Será estabelecida uma companhia de petróleo do Estado, para cuidar dos interesses comerciais do governo e buscar colaboração adequada compatível com os interesses de petróleo nacionais e estrangeiros;

9 – Um padrão de atividades deve ser selecionado ao norte do paralelo 62 que reflita as condições sociopolíticas especiais existentes nessa parte do país;

10 – Grandes descobertas norueguesas de petróleo poderiam apresentar novas funções para a política de relações exteriores da Noruega”.

Heum (2008, p.7) define assim o conceito de conteúdo local na Noruega:

"...desenvolver competência industrial doméstica que irá contribuir para o bem-estar nacional, mesmo quando a extração de petróleo e gás já não irá induzir o crescimento da economia”.

Oliveira (2009, p. 20 e 21) apud Freire (2013) sintetiza a relação entre governo e operadoras de petróleo na Noruega:

“Entre 73 e 94, os operadores de desenvolvimento do campo tiveram que apresentar planos para todas as propostas acima de 1 milhão de coroas norueguesas ao Ministério do Petróleo e Energia norueguês. Antes dessas propostas serem tornadas públicas, a operadora deveria anunciar o plano de proposta e as empresas que seriam convidadas. O papel do ministério era o de garantir que empresas norueguesas qualificadas fossem incluídas na lista de candidatos. O ministério não especificava o CL a ser alcançado ou fornecedor que devesse ser utilizado.

Os acordos de cooperação tecnológica ocorridos no período eram de três tipos (Oliveira, 2009, p. 20 e 21):

- Acordos de 50%: os operadores deveriam conduzir pelo menos metade de sua pesquisa necessária para exploração dos poços locais do contrato assinado em solo norueguês, incluindo estudos de viabilidade, estudos de desenvolvimento, etc. Esse esforço de cooperação era sempre supervisionado pelo Ministério de Petróleo e Energia, que mediou os gastos dos projetos realizados. Foram identificados 24 milhões de dólares gastos pelas operadoras com esse tipo de acordo;
- Acordos de esforço: os operadores deveriam fazer algum esforço de pesquisa em solo norueguês antes mesmo das rodadas de licitação, em cooperação com institutos de pesquisa noruegueses e com o Conselho de Pesquisa. Mais uma vez os gastos desses acordos foram

medidos pelo governo. Em 1985 haviam sido gastos 60 milhões de dólares nesses tipos de acordos;

- Acordos de boa-vontade: os operadores teriam que conduzir o máximo possível de pesquisa e desenvolvimento na Noruega, sem requerimento específico de volume ou tipo de esforço. Mais da metade dos gastos desses acordos foi para as empresas de engenharia norueguesas, e o restante para as operadoras de petróleo locais, serviços marítimos, indústria mecânica e alguns institutos de pesquisa.

Freire (2013) reconhece a Noruega como um caso de sucesso em política de conteúdo local e destaca a flexibilidade da legislação norueguesa e a aplicação maciça dos lucros em acordos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Segundo o autor, o alto nível de escolaridade dos noruegueses, o nível de qualificação adequado da mão de obra e o desenvolvimento tecnológico em petróleo e gás natural também contribuíram decisivamente para esse caso de sucesso.

Ferreira et al. (2009) apud Freire (2013) constatou que a mão de obra norueguesa possui nível de qualificação muito acima da mão-de-obra brasileira. Segundo o autor, operários noruegueses ligados diretamente à produção possuem formação equivalente ao nível técnico brasileiro, muito acima da formação média brasileira.

3.2

A política de conteúdo local do Governo Federal

Para Foster (2013), a primeira iniciativa de conteúdo local no Brasil ocorreu em 4 de dezembro de 1974 quando o presidente do Brasil General Ernesto Geisel lançou o 2º Plano de Desenvolvimento da Indústria Nacional (II PND). Diferente da iniciativa norueguesa que privilegiava a competitividade da sua indústria, a brasileira investia no protecionismo do mercado com o aumento de barreiras alfandegárias.

Segundo os autores, a suspensão das práticas protecionistas, em 1990, “revelaram as fragilidades da indústria nacional” que não era competitiva em preços, prazos de entrega e na qualidade das entregas com os concorrentes

estrangeiros. Como consequência, houve reversão de superávit de US\$ 16 bilhões, no final da década de 1980, para déficit comercial de 1,2 bilhão, no final dos anos 90, na balança comercial brasileira, motivado pelo aumento das importações que passaram de US\$ 18 bilhões para US\$ 49 bilhões no mesmo período.

Dois marcos legais merecem destaque especial: (i) em 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) no 9/1995 que acabou com o monopólio exercido pela Petrobras nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural; e (ii) A Lei no 9478/1997 regulamentou o setor e criou a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

De acordo com Xavier Jr. (2012), o Brasil possui uma política de conteúdo local implícita que está apoiada no incentivo à contratação de bens e serviços locais pela indústria petrolífera. Este incentivo passou a acontecer de forma evidente quando a ANP resolveu valorar as ofertas de conteúdo local das empresas como parte do processo de licitação de blocos exploratórios e, posteriormente, no contrato assinado entre as partes.

3.3

Conteúdo local e os impactos socioeconômicos

Para Xavier Jr. (2012), “as políticas de conteúdo local pelo mundo visam à maximização da captura local de riquezas advindas da indústria do petróleo”. O autor identificou os aspectos mais importantes das políticas de conteúdo local pelo mundo e na literatura e definiu uma metodologia para avaliação da política de conteúdo local brasileira, com os seguintes resultados:

1. Prestação de constas e responsabilização: demanda a existência de uma entidade pública que responda por CL e que atue de forma garantir que as empresas locais tenham oportunidade de competir.

No caso brasileiro, existe a Coordenação de Conteúdo Local da ANP que assume partes das responsabilidades previstas para este quesito, onde o autor destaca a limitação de estrutura da organização para atender ao mercado;

2. Métrica: diz respeito à existência de critérios claros para aferição dos resultados.

No Brasil, desde 2005 é utilizada a Cartilha de Conteúdo Local que apresenta métricas claras de apuração do CL;

3. Eficiência: diz respeito ao preparo dos formadores de políticas em avaliar a “capacidade de fornecimento da indústria nacional baseada em sua capacidade operacional e tecnológica”.
4. Disseminação de informação: abrange o estabelecimento de atitudes de suporte e ajuda aos fornecedores nas estratégias dos seus negócios.

Existe uma lacuna neste requisito. O Prominp cumpre parcialmente esta tarefa.

Conhecimento sobre desdobramentos: requer que o governo monitore e dissemine informações sobre complementariedade entre a indústria petrolífera e demais setores afetados indiretamente.

O autor avalia que não foram encontradas informações públicas sobre os desdobramentos da indústria e informa que o IPEA esta estudando o impacto da Petrobras em sua cadeia de fornecedores.

Merece destaque que uma das potenciais aplicações da presente pesquisa é, justamente, o mapeamento dessas complementariedades. Para tanto, o modelo lógico aqui proposto deve ser expandido para análises de impactos indiretos e por efeito renda nos indicadores socioeconômicos. Assim, uma aproximação entre as organizações pode ser produtiva direcionando ou redirecionando novos estudos e pesquisas.

Por fim, entende-se que a utilização do modelo lógico conjugado com as ações abaixo poderá contribuir para o aprimoramento da política nacional de conteúdo local:

- i. Priorizar a produção de capital humano de alto nível, principalmente através da melhoria da capacidade de aprendizagem e inovação;
- ii. Estimular seletivamente atividades na cadeia de suprimentos da indústria do petróleo que promovam diversificação da economia que maximizem o impacto no aumento do nível educacional da população e no fortalecimento das atividades de pesquisa e desenvolvimento.
- iii. Garantir que os desafios de conteúdo local sejam compatíveis com a capacidade operacional e tecnológica da indústria nacional;

- iv. Mapear os setores da economia que são complementares à atividade petrolífera e promover a disseminação dessa informação para que possam capturar oportunidades de negócios;
- v. Incentivar políticas de P&D para além de obrigações contratuais, negociando objetivos específicos para o desenvolvimento de setores de alta tecnologia;
- vi. Promover, seletivamente, a formação de recursos humanos para toda a cadeia de suprimentos da indústria de petróleo e gás natural, considerando, inclusive, os setores complementares, priorizando as atividades que geram resultados mais relevantes para a economia brasileira.