



Revista Tecnologia e Sociedade

ISSN: 1809-0044

rts-ct@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do  
Paraná  
Brasil

Périssé da Silva Piquet, Rosélia; Hasenclever, Lia; Shimoda, Eduardo  
O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões  
divergentes

Revista Tecnologia e Sociedade, vol. 12, núm. 24, enero-abril, 2016, pp. 45-58  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496654011004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes

### RESUMO

**Rosélia Périssé da Silva Piquet**

[ropiquet@terra.com.br](mailto:ropiquet@terra.com.br)

Doutora. Pesquisadora 1ª do CNPq, coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes-Campos.

**Lia Hasenclever**

[lia@ie.ufrj.br](mailto:lia@ie.ufrj.br)

Doutora. Professora no Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes-Campos.

**Eduardo Shimoda**

[prof\\_shimoda@yahoo.com.br](mailto:prof_shimoda@yahoo.com.br)

Doutor. Professor nos Programas de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, na Universidade Candido Mendes-Campos.

O setor de petróleo e gás no Brasil é considerado hoje, pela elevada demanda que exerce por bens e serviços, como uma das fronteiras de expansão e diversificação do parque industrial nacional. Os desafios tecnológicos que caracterizam o setor ensejam a busca constante por inovação, motivando a atração de empresas estrangeiras detentoras de tecnologias complexas. Contudo, é sabido que o setor petrolífero só se constitui em mola propulsora do desenvolvimento pelo efeito multiplicador que exerce sobre outros setores industriais e de serviços. Assim, tanto o governo como entidades representativas dos interesses do empresariado nacional defenderam e implantaram uma Política de Conteúdo Local, presente desde a 1ª Rodada de Licitações para exploração, em 1999, como parte dos critérios de escolha nos processos licitatórios. Entretanto, esta Política tem suscitado posições divergentes. Certos técnicos e entidades se posicionam a favor da crescente participação das empresas nacionais, enquanto outros argumentam que a falta de qualificação técnica poderá afetar seriamente a competitividade brasileira no fornecimento à indústria petrolífera.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conteúdo Local. Setor Petrolífero. Centros de Pesquisa. Competitividade.

## INTRODUÇÃO

Em anos recentes, os investimentos na indústria de petróleo vêm desempenhando um papel de destaque na economia brasileira, tendo em vista as perspectivas de o País tornar-se, em futuro próximo, um dos grandes exportadores de um produto ainda altamente demandado mundialmente, em função das descobertas de ricas jazidas de petróleo e gás (P&G) na camada de pré-sal da plataforma marítima brasileira.

O petróleo é um caso especial no âmbito das análises industriais, pois se trata de recurso não renovável, altamente estratégico, e sua exploração envolve o domínio de tecnologia de ponta. A etapa de exploração e produção offshore de petróleo se constitui em um dos segmentos industriais mais dinâmicos do mundo, sendo dominado por poucas empresas globais, de grande porte, que atuam como agentes decisivos na determinação das tendências tecnológicas do setor. Essas fornecedoras de bens e serviços têm como característica comum a busca permanente de soluções para responder às exigências tecnológicas das companhias petrolíferas.

Nos países que buscam escapar da condição de simples provedores de recursos primários para os países centrais, além do domínio das etapas de exploração e produção, o refino, a indústria petroquímica e o estímulo aos fornecedores de bens e serviços significam uma estratégia de crescimento vista como capaz de conduzi-los à agregação de valor e diversificação na cadeia produtiva. É no segmento de fornecedores de bens e serviços que se concentram os maiores efeitos multiplicadores de renda e emprego, uma vez que compreende diversificada produção de componentes, indo desde equipamentos e peças de alta tecnologia até as de confecções simples. Neste segmento, a escala e a especificidade dos materiais e serviços necessários são tantas que raros países podem oferecer competitivamente sua totalidade. Esta é a razão pela qual as empresas mundiais, líderes do fornecimento de bens e serviços de alta tecnologia para o setor, atuam em praticamente todos os países produtores de petróleo e gás -P&G.

No caso brasileiro, embora haja esforço dos fornecedores nacionais em ampliar seus gastos em pesquisa e desenvolvimento – P&D, o caminho a ser percorrido é ainda longo para que essas empresas passem a atuar em segmentos de maior conteúdo tecnológico. O momento atual – diante das características geológicas e locais das reservas do pré-sal brasileiro – apresenta um cenário de desafios e de oportunidades inéditos não só ao parque industrial brasileiro como também para as empresas transnacionais que vêm investindo em novas pesquisas e desenvolvendo tecnologias capazes de atender aos desafios de extrair petróleo e gás em águas ultra profundas (BELLUZZO et al., 2014).

Portanto, para que as empresas fornecedoras locais possam ampliar e garantir sua participação efetiva nesse mercado, os investimentos realizados em P&D, devido ao longo processo de maturação exigido, são ainda insuficientes para contornar os desafios acima indicados. Ainda mais que em um cenário de mercado aberto à concorrência internacional, as oportunidades estão disponíveis para todos, independentemente da nacionalidade.

Diante da desigualdade de condições de concorrência entre as empresas nacionais e as multinacionais que atuam no setor, tanto o Governo Federal, por

meio do Conselho Nacional de Política Energética-CNPE e da Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis-ANP, como as entidades representativas dos interesses do empresariado nacional vêm, desde 1999, definindo uma Política de Conteúdo Local com o objetivo de regular as oportunidades entre as empresas locais e as estrangeiras.

Assim, o objetivo do artigo é apresentar as principais visões sobre a Política de Conteúdo Local Brasileira a partir das vozes das entidades representativas das empresas produtoras e fornecedoras e dos operadores da política de capacitação tecnológica local.

A metodologia utilizada foi uma pesquisa feita em documentos das principais entidades públicas e privadas atuantes no setor: Agência Nacional de Petróleo – ANP; Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP; Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP; Ministério das Minas e Energia – MME; Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos – Abimaq; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI e Confederação Nacional da Indústria – CNI. Foram também entrevistados atores representativos, tais como: o diretor do Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o presidente da ONIP, o diretor da ANP e ainda diretores executivos de multinacionais que operam na Bacia de Campos. Por meio dessa pesquisa qualitativa buscou-se identificar as propostas e sugestões dessas entidades e agentes quanto a possíveis revisões da Política de Conteúdo Local e suas implicações para o desenvolvimento brasileiro.

A organização do artigo, além da introdução e da conclusão, é composta de três seções. Na primeira seção é apresentada a Política de Conteúdo Local como um instrumento para afastar a denominada “maldição dos recursos naturais”<sup>1</sup> e os interesses que se articularam para formular e implementar esta Política. Na segunda seção faz-se uma revisão das etapas do investimento em capacitação tecnológica das empresas de P&G, pressuposto para o sucesso da Política de Conteúdo Local. Finalmente, na terceira seção, discutem-se os efeitos da crise e o realinhamento de interesses em torno desta Política.

## **A DEFESA CONTRA A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS**

A Política de Conteúdo Local consiste na exigência de que uma empresa ou um conjunto de empresas de um setor produtivo realize no mercado doméstico uma parcela das compras de insumos ou de bens e serviços requeridos por seus investimentos. Essa exigência se constitui como parte dos critérios de escolha nos processos licitatórios referentes à concessão da exploração de P&G e, desse modo, mobiliza e afeta uma multiplicidade de agentes econômicos e políticos que têm interesses divergentes. Torna-se claro que o recurso a essa política decorre de avaliação de que a participação desejada não seria alcançada pela própria dinâmica do mercado. Essa intervenção do Estado geralmente se justifica para alcançar objetivos maiores, tais como a consolidação da política econômica ou a construção de segmentos relevantes do ponto de vista da defesa nacional.

É possível identificar duas linhas de atuação assumidas pelos formuladores dessa política: (i) objetivo de natureza macroeconômica, que busca o fortalecimento do mercado doméstico e a expansão do emprego e (ii) objetivo de longo prazo visando à diversificação do parque manufatureiro ou ao

desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento. (CNI, 2012).

Assim, vê-se que o debate sobre conteúdo local é complexo e envolve vários interesses em jogo. Enquanto a política de governo é a de fomentar a indústria local, por meio da capacitação da cadeia de fornecedores ao setor, as petroleiras buscam a redução de seus pesados custos em exploração e produção. Argumentam que a produção local apresenta preços superiores aos internacionais e produtos de qualidade inferior. Da mesma forma, os investimentos atuais das empresas fornecedoras localizadas no País em centros de P&D, estimulados pela possibilidade de vender soluções tecnológicas para os desafios de explorar P&G em águas ultra profundas, podem ser um importante reforço no apoio à política de conteúdo local.

Desse modo, o Brasil vem vivenciando uma encruzilhada: ou desenvolve uma indústria relevante baseada em pesquisa tecnológica ou permanece explorando os recursos, mas não incrementa seu parque produtivo, uma vez que não basta a exigência de que os bens e serviços sejam produzidos no País, é preciso também dominar a tecnologia de suas produções. Caso contrário, continuará à mercê dos interesses e dinâmicas dos oligopólios internacionais que dominam o setor e será incapaz de afastar a denominada maldição dos recursos naturais.

No Brasil, as raízes da política de conteúdo local remontam aos anos 1990. Nesse período, o acelerado crescimento do investimento direto estrangeiro<sup>2</sup> alimentou expectativas otimistas de que as empresas estrangeiras seriam as protagonistas de um novo estilo de desenvolvimento, a partir de uma base produtiva de maior conteúdo tecnológico, atuando como agentes modernizadores da estrutura empresarial brasileira. Do ponto de vista da reconfiguração das empresas qual teria sido o impacto das reformas orientadas para o mercado levadas a cabo durante a década de 1990?

O aspecto de maior destaque da reestruturação produtiva, para a presente análise, foi a alteração da estrutura da propriedade das maiores empresas brasileiras, com grande redução do número de empresas estatais, crescimento do número de empresas de propriedade estrangeira e queda vertiginosa da empresa de propriedade nacional, uma vez que ou foram compradas, ou se associaram a grandes grupos econômicos transnacionais ou desapareceram do mercado.

A reconfiguração ocorrida na estrutura produtiva brasileira, que redefiniu o perfil e a composição dos agentes econômicos, refletiu-se também na organização de defesa dos interesses empresariais. De um cenário no qual predominavam o mercado interno protegido e generosas políticas públicas de apoio ao empresariado nacional, se implanta um quadro de abertura comercial pautado pela competição. Este novo contexto abre um amplo debate sobre os interesses envolvidos na exploração de P&G, tanto entre antigas representações empresariais e intelectuais quanto, até mesmo, no aparecimento de novas alianças representando outros interesses, como se verá a seguir.

Segundo as posições mais críticas quanto à política de liberalização econômica então adotada, como as do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), essas mudanças acarretaram sérios prejuízos ao parque industrial brasileiro assim como o processo de privatização teria apresentado falhas graves ao conceder vantagens ao capital estrangeiro em detrimento da empresa brasileira,

sendo ainda apontada a inoperância de algumas agências reguladoras. (DINIZ; BOCH, 2004)

Para outras instituições empresariais, dentre elas a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada (Sinicon), a abertura econômica e as demais reformas orientadas para o mercado seriam mudanças fundamentais para adequar o País aos novos tempos de globalização e interdependência econômica. A entrada de capitais estrangeiros seria um componente necessário do novo modelo, em que a presença da empresa estrangeira representaria um fortalecimento da economia nacional. Segundo essa linha de argumentação a origem do capital perde relevância em face da contribuição que a empresa estrangeira poderia dar. Esta argumentação bem pragmática é o eco da definição de empresa nacional adotada na Constituição de 1988 como “aquela que está no país, investindo, produzindo e criando oportunidade de emprego”.

Nesse contexto, cabe destaque a criação da Organização Nacional da Indústria do Petróleo-ONIP, em 1999, uma organização não governamental, de caráter mobilizador, que reúne os interesses dos empresários nacionais e estrangeiros ligados à cadeia produtiva do petróleo em operação no Brasil. No caso da ONIP, foram adotadas estratégias de mobilização visando à cooperação entre seus membros, com intuito de ampliar a participação nacional no fornecimento de bens e serviços para o setor de P&G e, assim, enfatizar a geração de emprego e renda no País, inclusive das filiais de empresas estrangeiras. Sua diretriz foi no sentido de priorizar uma linha de atuação impondo requisitos às empresas estrangeiras quanto à utilização de componentes locais, protegendo a cadeia produtiva já instalada. Desde então, a ONIP vem promovendo o parque brasileiro fabricante de materiais, de equipamentos, e prestador de serviços para P&D, nos subsetores de prospecção sísmica, de perfuração de poços, de fabricação e montagem de plataformas offshore, de construção de bases portuárias de apoio logístico à produção no mar e de expansão das redes de dutovias para óleo, gás e derivados.

A ONIP teria, assim, a “missão de ampliar a participação nacional no fornecimento de bens e serviços para o setor petrolífero, estimular novos investimentos e desenvolver tecnologia, enfatizando a geração de emprego e renda no país” (DINIZ; BOCH, 2004). Vê-se que, embora considerando a participação do capital estrangeiro como fator favorável ao desenvolvimento econômico nacional, prioriza uma linha de atuação que impõe requisitos a esse capital quanto à utilização de componentes locais, procurando proteger a cadeia produtiva já instalada, configurando, dessa forma, um novo modelo de articulação empresarial no País<sup>3</sup>.

Por sua vez, a ANP, na qualidade de órgão regulador do setor após a quebra do monopólio estatal, em 1997, passou a exigir que as concessionárias de áreas para exploração e produção dessem igualdade de tratamento aos fornecedores locais em todos os seus projetos no Brasil, uma vez que a cadeia produtiva do P&G engloba vasta gama de segmentos industriais e de serviços especializados. Muitos são exclusivos da indústria de petróleo, mas a maioria é multissetorial, pois podem atender a diversas outras áreas industriais, sendo poucas as empresas que têm como clientes exclusivamente as companhias petrolíferas.<sup>4</sup>

## ETAPAS DE INVESTIMENTO EM CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DO SETOR DE P&G

Desde sua criação, em 1953, a Petrobras foi levada ao desenvolvimento de tecnologias a fim de suprir uma defasagem evidente, já que todos os projetos iniciais de refinaria e instalações eram obtidos por meio de tecnologia externa. O trabalho contínuo de engenharia e de profissionais afins qualificados e as iniciativas de P&D propiciaram ao País domínio e inovação na tecnologia do petróleo e nos setores fornecedores desta indústria. Em 1966, a empresa implantou um importante centro de pesquisa no campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Centro de Pesquisa Leopoldo Américo Miguez de Mello – Cenpes –, que desempenhou e desempenha um importante papel na pesquisa sobre exploração e produção de P&G, principalmente em águas profundas.

Os conhecimentos que a Petrobras acumulou tornaram o Brasil líder mundial na área de tecnologia petroleira em águas profundas e, também, geraram externalidades por capacitar seus fornecedores. Para tanto, a Petrobras manteve contato com diferentes instituições de pesquisa e universidades, integrando complementaridades, conhecimentos, capacitações e especializações dessas instituições e de seus pesquisadores. Exemplos são o Centro de Tecnologia de Dutos, liderado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e o complexo do Tanque Oceânico da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (DE NEGRI et al., 2010).

Com o fim do monopólio do petróleo, outras empresas petroleiras vieram para o Brasil. Além dessas, também empresas fornecedoras de bens e serviços, atraídas pelas novas descobertas de jazidas petrolíferas em alto mar. Com o início da exploração do pré-sal novas perspectivas de investimentos se abriram para a economia brasileira. A produção crescente de P&G significa uma contratação aumentada e de grande volume de bens e serviços a serem fornecidos. Isto está exigindo maior preparo tecnológico dos produtores nacionais e dos seus fornecedores.

Neste contexto, as empresas petroleiras argumentam que, muitas vezes, não é possível atingir o volume exigido pelas regras do conteúdo nacional fixadas pela ANP, por total indisponibilidade na indústria nacional desses bens e serviços. Segundo empresários do setor, a principal dificuldade em contratar equipamentos no Brasil se deve à falta de uma linha de produção efetiva e já operando com encomendas de grande porte e contínuas.

De fato, o pré-sal abre uma janela de oportunidade e traz novos desafios tecnológicos para as empresas do setor; entretanto, construir as novas capacitações demandará um novo ciclo de investimentos em qualificações profissionais e tecnologia. Ao viabilizar escala de produção, o pré-sal potencializa condições de transformar o parque petrolífero nacional na vanguarda mundial. Ele coloca problemas tecnológicos novos e não equacionados mesmo para as empresas estrangeiras que dominam grande parte do processo de extração do petróleo.

De fato, a descoberta de jazidas na camada de pré-sal, ao abrir novas e amplas possibilidades de colocar o País em um patamar de produção significativamente superior ao até então existente levou a um maior interesse das grandes empresas

transnacionais por implantar centros de pesquisa em território nacional. Esta é uma nova fase em que as especificidades da exploração do pré-sal e a sua significância em termos das novas jazidas a nível mundial estimulam o investimento estrangeiro em P&D. As empresas que atuam globalmente necessitam criar capacitações para atenderem aos serviços de exploração de P&G no Brasil. (BELLUZZO et al., 2014)

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, a cidade do Rio recebeu 15 dos 18 novos centros de pesquisa de empresas multinacionais que aportaram no Brasil nos últimos 10 anos. A maior parte desses centros de pesquisa (doze) encontra-se localizada na Cidade Universitária da UFRJ, na Ilha do Fundão, que já contava com o Cenpes, da Petrobras e com o Programa de Planejamento Energético da Coppe.

As empresas que escolheram o Rio para instalarem seus centros de pesquisa foram:

- Schlumberger: multinacional de petróleo e gás em prospecção geofísica; tornou-se a primeira grande empresa estrangeira a implantar, em 2010, o pioneiro centro internacional para tecnologias do pré-sal;
- Baker Hughes: empresa americana fornecedora de equipamentos, serviços e softwares para petróleo e gás teve seu Centro inaugurado em 2011;
- FMC Technologies: líder mundial em soluções de exploração e produção submarina para a indústria de óleo e gás, com Centro inaugurado em 2012;
- Halliburton: empresa norte-americana prestadora de serviços para exploração e produção de petróleo. Centro inaugurado em junho de 2013;
- Vallourec: com foco nas pesquisas sobre o pré-sal, além da criação de projetos voltados para o desenvolvimento do uso de produtos tubulares com fins estruturais, automobilísticos, de transporte e robótica, teve início de operação em junho de 2013;
- Tenaris Confab: fabricante de tubos de aço voltados para o setor de produção e exploração - P&E, mineração, construção civil e automobilística, inaugura Centro em 2014;
- BG E&P Brasil: atua na exploração e produção do setor na Bacia de Santos. Inaugurado em 2014;
- EMC Computer Systems Brasil: oferece equipamentos para armazenamento e análise de grande quantidade de dados. Inauguração em 2014;
- Siemens: pesquisas nas áreas de tecnologia offshore e submarina, tecnologias sustentáveis e desenvolvimento de softwares. Centro inaugurado em 2014;
- GE: A empresa inaugurou, em 2014, seu quinto Centro de Pesquisa Global;
- Geo Radar: que realiza treinamento de pessoal e pesquisa em áreas como: sísmicas onshore e offshore e processamento sísmico, teve o início de suas atividades em fins de 2014; e
- Petrobras Distribuidora: também em 2014 inaugurou seu laboratório central de pavimentação BR.<sup>5</sup>



Embora a implantação desses centros de pesquisa seja um sinal inequívoco de que o mercado brasileiro do setor é promissor, atraindo inclusive investimentos de P&D de empresas estrangeiras, os resultados e seus efeitos sobre a qualificação e a capacitação tecnológica dos fornecedores locais exigirão um tempo de maturação inadequado para a velocidade com que os investimentos necessários para a exploração e produção de P&G estão a exigir. Este aspecto traz, por sua vez, a possibilidade de reunir interesses favoráveis à política de conteúdo local, ainda que em longo prazo.

### **A CRISE NO SETOR E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL**

Propostas de revisão da Política de Conteúdo Local entram novamente em pauta em 2015 e se dá em um momento delicado do mercado mundial tendo em vista que a desaceleração da economia global reduziu a demanda pelo petróleo e os preços se deterioraram rapidamente em 2014. Dentre os fatores que pesaram na cotação dos preços internacionais do produto, que apresentou queda de 50%, caindo de aproximadamente US\$ 100 para US\$ 50 o barril, está a estratégia adotada pela Organização dos Países Produtores de Petróleo-Opep, responsável por 40% do petróleo mundial, de manter excesso de oferta. Esta estratégia teve como objetivo a defesa de sua participação no mercado, uma vez que vinha perdendo espaço para a produção do gás não convencional (shale gas) dos Estados Unidos.

É sabido que a indústria petrolífera é uma das mais competitivas indústrias no plano mundial. As disputas por mercados e preços são recorrentes, os valores investidos são bilionários e o domínio de reservas torna-se uma questão estratégica que envolve múltiplos interesses. Garantir o abastecimento energético de qualquer país envolve um pesado jogo geopolítico entre poderosas empresas multinacionais e Estados Nacionais. No caso brasileiro, a crise do setor se agravou em decorrência dos sérios problemas administrativos de desvio de verbas da Petrobras, dado o papel proeminente que a empresa desempenha no cenário do setor, uma vez que 85% da produção nacional de petróleo e 92% da de gás são de sua responsabilidade.

As dificuldades com a política de conteúdo local já eram conhecidas, pois a ANP, entre 2011 e 2013, aplicou multas no valor de R\$ 36 milhões às petroleiras – estrangeiras em sua maioria – pelo não cumprimento das regras de contratação de fornecedores locais.<sup>6</sup> Com a crise que a Petrobras vem atravessando, essas dificuldades deverão ser ampliadas, o que tem reacendido o debate sobre esta questão. Para o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP<sup>7</sup>, assim como para a ONIP o modelo punitivo se mostra inadequado.

Em estudo recente, o IBP procurou identificar em quais segmentos do setor o País deveria focar para verdadeiramente captar valor. Foram definidos sete segmentos, a saber: projetos e fabricação de módulos, equipamentos subsea, perfuração e completação de poços de alta tecnologia, máquinas e equipamentos de alta e média tecnologia, serviços de instalação submarinos e construções de embarcações de apoio marítimo. Segundo o estudo, nesses segmentos, o País poderá captar cerca de 80% do valor socioeconômico do setor de P&E, caso a política de conteúdo local tenha como foco esses segmentos.<sup>8</sup>

O trabalho da ONIP recentemente divulgado propõe o conceito de Certificado de Investimento Local – CIL, que amplia o conceito de compras locais, uma vez que passaria a incorporar também os investimentos feitos na indústria nacional, funcionando, assim, como um instrumento de política industrial. Segundo o diretor-presidente da ONIP, um fabricante poderia, por exemplo, contabilizar como investimento local não só a fabricação de uma turbina como também todo o investimento feito na ampliação de seu parque. Contudo, o presidente da ONIP considera que fixar percentuais de conteúdo local não resolve. É hora de se ter uma política para desenvolver o fornecedor nacional, gerar empregos e riqueza no País, uma vez que os índices de conteúdo local não são atingidos porque a indústria nacional não tem sido capaz de suprir os volumes exigidos.

Na avaliação da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos - Abimaq, a discussão em torno do aprimoramento da política de conteúdo nacional necessita de maior aprofundamento, levando em consideração os pontos de vista de quem fabrica e verificando o que de fato prejudica a competitividade da indústria brasileira.

Um dos pontos que tem alimentado posições favoráveis à revisão da legislação sobre o tema é a tentativa, por fornecedores, de transformar a legislação sobre conteúdo local em “reserva de mercado”. Assim, analistas do setor argumentam que o governo inevitavelmente será obrigado a rever a política sobre o tema e alterar os percentuais mínimos exigidos, que nas últimas Rodadas de Licitação ficaram entre 60% e 70% na fase exploratória e de 75% a 85% na de desenvolvimento.

Os leilões realizados pelas Rodadas de Licitação não só impulsionam o desenvolvimento da cadeia de fornecedores como também ampliam a arrecadação, devido ao pagamento de bônus, além de trazerem benefícios aos cofres dos estados e municípios com o pagamento de royalties. Assim, a transferência da 13ª Rodada de Licitação, que deveria ocorrer ainda no primeiro semestre de 2015 para o fim do ano, causou apreensão entre fornecedores e analistas do setor, pois poderá provocar um retrocesso em boa parte da cadeia de fornecedores. Segundo a ANP, essa rodada se reveste de importância singular uma vez que está prevista a oferta de blocos em terra e no mar, incluindo os chamados campos marginais em terra, voltados para pequenas e médias empresas. Além disso, seriam oferecidas áreas em diferentes pontos do território nacional, como a Bacia de Pelotas no Rio Grande do Sul, e de bacias no litoral do Nordeste.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as denúncias de corrupção, a Petrobras deverá reduzir os investimentos em 30% em 2015, o que adia a meta de autossuficiência na produção de diesel e gasolina, até então prevista para 2020. O Centro Brasileiro de Infraestrutura-CBIE avalia que, já neste ano, a redução de investimentos em refinarias acarretará um aumento de 27,5% nas importações de diesel. Segundo Alexandre Szklo, do departamento de Planejamento Energético da COPPE/UFRJ, mais grave que o cancelamento das refinarias Premium I (no Ceará) e Premium II (no Maranhão) é a suspensão da segunda unidade de Abreu e Lima, já com 91% das obras concluídas, e as incertezas em relação ao Comperj, no estado do Rio. Segundo esse especialista, com essas interrupções, o Brasil aumenta suas importações não só de

gasolina e diesel, mas também de nafta petroquímica e querosene de aviação. E, com isso, corre risco de se tornar como o México ou o Irã, permanecendo como grande exportador de um bem primário – o petróleo – e importador de derivados, de mais alto valor adicionado, assim como importador de bens e serviços utilizados na produção de P&G.<sup>9</sup>

Desse modo, voltaríamos à situação do passado quando o País passou 33 anos sem novas refinarias. Com os cortes realizados pela Petrobras, já são perceptíveis fortes rebatimentos negativos em vários setores da indústria brasileira. Um desses setores que de imediato teve suas atividades reduzidas foi o de Construção Naval: da euforia da retomada nos últimos 15 anos, quando crescia a cerca de 20% ao ano, o setor vem atravessando um quadro de demissões em massa e incertezas. Dados do Sindicato Nacional da Construção e Reparação Naval e Offshore - Sinaval indicam que os estaleiros já demitiram cerca de 28.000 trabalhadores.<sup>10</sup>

A atual crise do setor, contudo, não pode implicar no abandono de uma mensagem que unificou os mais diversos grupos sociais no Brasil há mais de 50 anos atrás: a campanha “O Petróleo é nosso”, quando então políticos dos mais diversos partidos, militares, assim como civis de vários segmentos da sociedade se engajaram em manifestações que incentivaram o presidente Getúlio Vargas a criar uma companhia estatal encarregada da exploração do petróleo brasileiro, a Petrobras. Há que se ter presente que os negócios do petróleo são de longo prazo!

Prova cabal dessa afirmativa é o fato de que uma das maiores empresas petroleiras mundiais, a Royal Dutch Shell, adquiriu a BG Group em abril de 2015, transação que se revestiu da maior importância, pois, além de ser a maior operação do setor desde 1998, seu objetivo é criar uma empresa com foco no mercado de gás, e em águas profundas. Com essa aquisição, a Shell mostra que confia no País, pois segundo dados da ANP, a BG é a maior produtora abaixo da Petrobras. Desse modo a Shell se tornará a principal produtora de petróleo entre as empresas privadas que operam no Brasil e passa a ser uma candidata de peso para comprar ativos da Petrobras, caso sejam colocados à venda.

A conclusão a que se pode chegar é a de que as turbulências do momento atual não podem prejudicar políticas de longo prazo norteadoras das atividades do setor petrolífero no Brasil. Há consenso que ajustes nessas políticas terão que ser feitos, tais como o aperfeiçoamento das regras para a exploração e produção, assim como a legislação do conteúdo local terá que ser revisitada para superar os gargalos existentes.

As políticas que até o presente propiciaram a implantação de centros de pesquisa autônomos no País assim como estabeleceram medidas de incentivo à indústria fornecedora de bens e serviços ao setor, têm que ser preservadas, pois são essas etapas da cadeia produtiva as que garantem os maiores efeitos multiplicadores econômicos. Regredir e permanecer como mero fornecedor de produto de baixo valor adicionado exportando óleo bruto e tendo a dinâmica do setor determinada externamente, poderá significar um futuro para o País sob o desígnio da “maldição dos recursos naturais”.

# The development and the policy of the Local Content in the oil industry: divergent visions

## ABSTRACT

The Brazilian oil and gas sector is currently considered, because of its high demand for goods and services, as one of the frontiers of expansion and diversification of the national industrial park. The technological challenges that characterize this sector motivate the constant search for innovation, impelling the attraction of foreign companies, which hold complex technologies. However, it is clear that the oil sector is only a driving force of development because of its multiplier effect on other industrial and service sectors. Thus, both Government and entities that are representatives of the national business class defended and put in practice a Local Content Policy, presented since the 1st Bidding Round for exploration, in 1999, as part of the selection criteria in the bidding processes. However, this Policy has elicited divergent positions. Some technicians and entities are in favor of the raising participation of national companies, while others argue that the lack of technical qualification can seriously affect the Brazilian competitiveness in the supplies to the oil industry.

**KEYWORDS:** Local Content. Oil Sector. Research Centers. Competitiveness.

## NOTAS

<sup>1</sup> Ver a respeito da discussão do termo o artigo de Cavalieri, Torres e Hasenclever, 2013.

<sup>2</sup> A participação das empresas estrangeiras no grupo das maiores empresas brasileiras foi crescente ao longo dos anos. Enquanto em 1989 as estrangeiras eram apenas 30% das 500 maiores empresas no Brasil, em 2000 atingiam 46%. (SARTI E LAPLANE, 2003).

<sup>3</sup> Uma análise detalhada sobre a representação dos interesses empresariais pode ser encontrada em Diniz; Boschi (2004). O caso da Onip é analisado especialmente no capítulo IV: “As reformas e o novo contexto da representação de interesses: a visão das lideranças empresariais”.

<sup>4</sup> O parque brasileiro fabricante de materiais e equipamentos e prestador de serviços para a área de petróleo e gás é hoje constituído por cerca de 70 mil empresas, das quais 30 mil são fornecedoras frequentes, distribuído por vários estados do Brasil, embora aproximadamente 70% esteja localizado no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. (RAPPEL, 2011).

<sup>5</sup> Informações obtidas na administração do Parque Tecnológico da UFRJ em visita técnica realizada em 04/05/2015.

<sup>6</sup> As petroleiras já multadas são numerosas: BG, Shell, Maersk Oil, BP, Statoil, Petrobras e outras. Ver listagem completa na Brasil Energia, junho 2015, n. 415.

<sup>7</sup> O IBP sempre foi uma instituição importante nos debates sobre as mudanças que o setor atravessou nesses 58 anos de existência e foi fundado em 1957, três anos depois do decreto que criou a Petrobras, com o objetivo de disseminar o conhecimento técnico da nascente indústria petrolífera nacional. Na época a Petrobras detinha o monopólio da exploração do petróleo, o País produzia 27 mil barris por dia e o IBP reunia 20 empresas associadas. Hoje, a produção diária chega a quase 3 milhões de barris por dia, e o número de empresas associadas do IBP atinge 240. Em 1997, na ocasião da chamada Lei do Petróleo, posicionou-se favorável à abertura da exploração e produção à iniciativa privada. A primeira feira de petróleo e gás do Instituto se transformou na Rio Oil & Gas, atualmente, um dos maiores eventos no mundo na sua categoria.

<sup>8</sup> Para a realização do estudo foram entrevistados mais de 70 executivos das petroleiras, do governo, fornecedores, certificadoras e associações de classe, segundo informações divulgadas pela Brasil Energia, ano 34, junho de 2015, n. 415.

<sup>9</sup> Notícia publicada no Jornal O Globo de 01/02/2015.

<sup>10</sup> O adiamento das licitações para a construção de embarcações de apoio, como os barcos que transportam âncoras, os contratos de afretamento de navios PSV que transportam cimento, tubos e lama, assim como a licitação de sísmica 3D para a área de Libra no pré-sal, são alguns dos desdobramentos da crise que vem atravessando a estatal brasileira. (Globo de 21.02.2015).

---

## REFERÊNCIAS

BELLUZO, L. G. M., FRISCHTAK, C., LAPLANE, M. (Orgs) **Produção de commodities e desenvolvimento econômico**. Campinas: UNICAMP, 2014.

CAVALIERI, H.; TORRES, R.; HASENCLEVER, L. Mudança estrutural e especialização produtiva: potenciais e desafios para o estado do Rio de Janeiro. **Revista Economia & Tecnologia**, vol.9, n.1, pp. 35-48, jan-mar 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **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.

DE NEGRI, João Alberto et al. (Coord.). **Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores**. Brasília: IPEA/Petrobras, 2010.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS. **O IBP na vanguarda da História**. Disponível em: <[www.ibp.org.br](http://www.ibp.org.br)>. Acesso em: 15/09/2015.

JORNAL O GLOBO. Rio de Janeiro, publicado em 01.02. 2015.

JORNAL O GLOBO. Rio de Janeiro, publicado em 21.02.2015.

PEREIRA, Lia Valls. As exportações fluminenses: a maldição dos recursos naturais? In: PINHEIRO, Armando Castelar; VELOSO, Fernando (Orgs). **Rio de Janeiro: um estado em transição**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

RAPPEL, Eduardo. A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org). **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X; FAPERJ, 2011.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio (Orgs). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

SIQUEIRA, Cláudia. **Hora de ganhar competitividade**. Brasil Energia. Ed: Brasil Energia. n. 415, 2015.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, Editora da UNICAMP, 2000.

XAVIER JR., Carlos Eduardo Ramos. **Políticas de conteúdo local no setor de petróleo: o caso brasileiro e a experiência internacional**. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n. 1775, outubro de 2012.

**Recebido:** 21 set. 2015.

**Aprovado:** 21 jan. 2016.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.3895/rts.v12n24.3194>

**Como citar:** PIQUET, R. P.; HASENCLEVER, L.; SHIMODA, E. O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes. **R. Tecnol. Soc.**, Curitiba, v. 12, n. 24, p. 1-26, jan./abr. 2016. Disponível em: < <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/3194> >. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Rosélia Périssé da Silva Piquet.

Alameda Paris, n. 07, São Francisco, Niterói – RJ, Brasil. CEP: 24360-018.

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

