

A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DOS GOVERNOS PETISTAS (2003-2016): DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM GERAÇÃO DE EMPREGO?

JULIA GOMES E SOUZA

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, São Paulo (Brasil) Educadora e Pesquisadora - Horizonte Formação e Pesquisa - HFP (Brasil)

sjuliagomes@gmail.com

Resumo: O presente artigo apresenta os resultados de pesquisa exploratória sobre a Política de Conteúdo Local, política que prioriza a aquisição, por parte do Governo Federal e pelas empresas e autarquias federais, de produtos e serviços produzidos por empresas instaladas no país. O objetivo geral da pesquisa é contribuir para a análise de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e para geração de empregos. O objetivo específico é levantar dados que permitam avaliar o impacto de uma política específica na ativação de setores econômicos e na ampliação no número de trabalhadores empregados. A escolha do período que abrange os governos petistas deve-se ao fato de que nesses governos houve o aprofundamento dessa política, impactando especialmente os setores vinculados ao fornecimento de máquinas, equipamentos e serviços para a exploração de petróleo. Os dados levantados indicam que a implementação da política de Conteúdo Local foi resultado de reivindicações de setores do empresariado brasileiro, visando garantir espaço no mercado nacional, e trouxe efeitos positivos na geração de empregos e na ativação de setores econômicos.

Palavras-chave: Conteúdo Local; Políticas Públicas; Neodesenvolvimentismo.

Abstract: This article presents the results of exploratory research on Local Content Policy, a policy that prioritizes the acquisition, by the Federal Government and federal companies and autarchies, of products and services produced by companies settled in Brazil. The general objective of the research is to contribute to the analysis of public policies for economic development and job promotion. The specific objective is to collect data to evaluate the impact of a specific policy on activating economic sectors and increasing the number of employed workers. The call for the period that covers PT's (Partido dos Trabalhadores/Worker's Party) governments is due to the fact that in these governments there was a deepening of such policy, impacting especially the sectors linked to the supply of machinery, equipment and services for oil exploration. The data collected indicates that implementation of the Local Content policy was an outcome of claims made by sectors of Brazilian business, aiming to ensure space in the domestic market, and brought positive effects on job creation and activation of economic sectors..

Palavras-chave: Local Content Policy; Public Policy; Neo-developmentalism.

Resumén: El presente artículo presenta los resultados de investigación exploratoria sobre la Política de Contenido Local, política que prioriza la adquisición, por parte del Gobierno Federal y por las empresas y autarquías federales, de productos y servicios producidos por empresas instaladas en el país. El objetivo general de la investigación es contribuir al análisis de políticas públicas orientadas al desarrollo económico y a la generación de empleos. El objetivo específico es recabar datos que permitan evaluar el impacto de una política específica en la activación de sectores económicos y la ampliación en el número de trabajadores empleados. La elección del período que abarca los gobiernos petistas se debe al hecho de que en esos gobiernos hubo la profundización de esa política, impactando especialmente los sectores vinculados al suministro de maquinas, equipos y servicios para la exploración de petróleo. Los datos recopilados indican que la implementación de la política de Contenido Local fue el resultado de reivindicaciones de sectores del empresariado brasileño, buscando garantizar espacio en el mercado nacional, y trajo efectos positivos en la generación de empleos y en la activación de sectores económicos.

Palavras clave: Contenido Local; Políticas Publicas; Neodesarrollismo.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é o resultado de uma pesquisa ainda em caráter inicial sobre a chamada “Política de Conteúdo Local”, responsável pelo redirecionamento para o mercado interno das compras de bens e serviços realizadas por órgãos e autarquias estatais. Foi responsável pela criação e reativação de setores econômicos, como o da construção naval, e incidiu especialmente sobre a indústria para-petroleira ligada à exploração de petróleo em águas profundas. Apesar de ter sido criada ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ela se intensificou durante os governos petistas, apontando para uma mudança de orientação das políticas de Estado, mudança essa que acabou por favorecer os interesses de setores do empresariado brasileiro, ao mesmo tempo em que atendeu os interesses dos trabalhadores, na medida em que estimulou a geração de emprego e renda.

O objetivo geral do estudo é contribuir com as análises das políticas públicas voltadas ao incentivo da produção e da geração de empregos dentro do Brasil. O objetivo específico é o estudo de uma política específica, a política de conteúdo local, e seus impactos no crescimento e no desenvolvimento de setores econômicos e na geração de empregos no país. A questão norteadora do trabalho é exatamente a identificação dos impactos dessa política em termos de estímulo ao desenvolvimento de setores econômicos e de geração de postos de trabalho.

Partimos da perspectiva segundo a qual o estudo das políticas públicas é de grande ajuda na análise da influência e do peso político dos diferentes grupos sociais na definição das políticas de Estado (Saes, 2001: p. 107). Políticas estas vistas como o resultado de uma determinada correlação de forças entre os grupos sociais que compõe o bloco no poder¹. Assim, a adoção de uma determinada política pode representar o fortalecimento político de determinado grupo social e o enfraquecimento de outros.

No caso brasileiro, a chegada ao governo do Partido dos Trabalhadores representou mudanças importantes na condução da política econômica se comparada ao governo anterior, o de FHC (1995-2002). Para alguns autores, tais mudanças representaram alterações significativas na correlação de forças entre os grupos que participam do poder político. Para Boito Jr, as políticas implementadas durante esse período podem ser classificadas de

¹ “Bloco no Poder” é o termo utilizado por Poulantzas para denominar a “aliança contraditória” das classes e frações de classe que participam do poder (Poulantzas, 1977, p. 229). Essa aliança é contraditória, pois esses grupos, apesar de terem objetivos comuns, competem entre si pela renda concentrada no Estado. Conforme afirma Saes (2001), o estudo da política econômica dos governos pode ajudar a identificar o peso político de cada um desses grupos no interior da aliança.

“neodesenvolvimentistas”, ou, o “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico”. “Neo” desenvolvimentista, pois desenvolvimentismo dos anos 2000 é muito diferente do desenvolvimentismo dos anos 1930-1980: possui índices de crescimento infinitamente menores dos observados no período desenvolvimentista; é conivente com “especialização regressiva” da economia brasileira, privilegiando setores de baixo valor agregado, como o processamento de produtos agrícolas e a indústria de transformação; desenvolve-se com um foco voltado para o mercado externo, para as exportações. Aqui cabe destaque para a atuação do Estado brasileiro na promoção da expansão da grande burguesia interna brasileira para o exterior, com foco no hemisfério sul, a partir de recursos financiados pelo BNDES (Boito Jr., 2012: 71-73). Para esse autor, a mudanças observadas na política econômica representaram o fortalecimento político de uma fração da burguesia brasileira, denominada “burguesia interna”, que melhorou sua posição no interior do bloco no poder.

(...) a trajetória recente da política econômica do Estado brasileiro é tal que os interesses da grande burguesia interna têm um peso cada vez maior nas iniciativas e medidas do Estado brasileiro. O marco inaugural desse processo foi a passagem, em 2002, da “era FHC” para a “era Lula”. Mais tarde, em 2006, na passagem do primeiro para o segundo Governo Lula, a ascensão política da grande burguesia interna no interior do bloco no poder tornou-se mais evidente. O projeto econômico que expressa essa relação de representação política entre os governos Lula e a grande burguesia interna é o projeto que poderíamos denominar neodesenvolvimentista. (Boito Jr., 2012: 70)

A análise da dinâmica das lutas de classes numa dada formação social requer a compreensão de que as classes não se constituem como blocos homogêneos, elas apresentam divisões internas. A burguesia encontra-se dividida em frações, parte delas pode ser localizada na esfera econômica, é o caso da burguesia industrial, da burguesia comercial e da burguesia financeira. Existem também frações que só podem ser detectadas através da análise de aspectos políticos e ideológicos, é o caso da “burguesia compradora” (ou burguesia plenamente integrada ao imperialismo), da burguesia nacional e da “burguesia interna” (Poulantzas, 1984: p. 109-110).

A burguesia interna é a parcela da burguesia que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional diante do capital imperialista. Apesar de possuir diversos elos de dependência com o capital imperialista, ela “possui um fundamento econômico e uma base de acumulação próprios ao mesmo tempo no interior de sua formação social”, sem que isso afete a dominação imperialista sobre suas economias (Poulantzas, 1975, p. 77-78). Ela abrange representantes de diferentes setores econômicos, que possuem em comum o fato de

reivindicarem do Estado políticas voltadas para atender os interesses específicos das empresas que atuam dentro no país.

Ainda no governo FHC os setores que compõem a burguesia interna brasileira começaram a se organizar e a reivindicar junto ao Estado políticas que atendessem seus interesses comuns de fração, que podem ser reunidos em quatro diretrizes:

1) a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos; 2) a realização de investimentos diretos no exterior; 3) a prioridade para seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais 4) uma maior proteção ao mercado interno (Berringer, 2012, p. 04).

A política de conteúdo local visa atender o objetivo de priorizar as compras de produtos e serviços dentro do país, criando uma espécie de reserva de mercado aos fornecedores locais. Durante o governo Lula, ela foi aprofundada, o que repercutiu positivamente na indústria petroleira e para-petroleira.

Ao tomar posse em janeiro de 2003, Lula coloca em andamento essa que foi uma das suas principais plataformas de campanha e passa a desenvolver políticas que priorizam a indústria para-petroleira local. As mudanças no modelo de política para o setor de petróleo e gás ocorreram já no início do governo Lula, em janeiro de 2003, quando o Ministério de Minas e Energia baixou uma diretriz que determinava o aumento do índice de ‘nacionalização’ nas compras da Petrobras e de conteúdo local nos editais de licitação. (Souza, 2015, p. 5-6)

Em função do caráter exploratório e descritivo desta pesquisa, nos centraremos em apresentar alguns dados referentes à a Política de Conteúdo Local. Em primeiro lugar, traçaremos seu histórico, buscando identificar quais setores foram os maiores beneficiários de tal política. Uma vez identificado os setores, levantaremos os dados referentes ao crescimento e à geração de empregos em cada um deles. Para isso, recorreremos aos dados produzidos por órgãos estatais como O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis); pelos órgãos de representação de classe, sindicatos e federações sindicais, de setores que foram impactados pela política de conteúdo local.

POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL: HISTÓRIA, OBJETIVOS E IMPACTOS.²

A Política de Conteúdo Local tem como objetivo incentivar a produção interna através da garantia de demanda, ou seja, por meio dela exige-se que as empresas realizem uma parcela das compras de bens e serviços de empresas instaladas no Brasil. Apesar de ter sido empregada também na área da energia eólica e na da defesa, seus impactos foram realmente significativo no setor de petróleo e gás, incidindo especialmente na indústria para-petroleira. Foi implementada a partir de finais dos anos 90, após a reestruturação do setor petrolífero brasileiro, quando foi permitida a entrada de atores privados nacionais e estrangeiros na exploração de biocombustíveis.

A base dessa reestruturação foi a criação de uma nova legislação para o setor de petróleo e gás, que determinou a quebra do monopólio da Petrobras na exploração de petróleo, a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), agência responsável pela regulação e fiscalização das atividades do setor petrolífero, e a retomada dos programas estatais de incentivo à indústria para-petroleira local, especialmente no que diz respeito à construção de plataformas flutuantes e de embarcações de apoio marítimo para a exploração *offshore* de petróleo. Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar a Emenda Constitucional número 9, que alterou o artigo 177 da Constituição Federal brasileira, possibilitando a atuação da iniciativa privada, nacional e estrangeira, no setor petrolífero. A alteração da Carta Constitucional significou o fim do monopólio estatal na exploração de biocombustíveis, processo regulamentado pela aprovação de lei específica para o setor dois anos mais tarde.

Em agosto 1997 foi aprovada a lei 9.478, que ficou conhecida como a Lei do Petróleo, que regulamentou o fim do monopólio estatal da exploração do petróleo, abrindo caminho para a entrada no setor da iniciativa privada, nacional e estrangeira, e alterando completamente a dinâmica da exploração do petróleo e gás natural no país. Além de regulamentar a entrada do capital privado sob o regime de concessão pública, essa lei criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão, presidido pelo Ministro de Minas e Energia e composto basicamente por ministros de Estado e por dois especialistas na área energética (um representante da “sociedade civil” e outro da universidade). O CNPE é responsável por assessorar a Presidência da República na elaboração de políticas nacionais e medidas destinadas ao setor.

² Partes das discussões desse tópico são um desenvolvimento das reflexões apresentadas preliminarmente em Gomes e Souza(2015).

A mesma lei criou a ANP, autarquia federal responsável pela regulação e fiscalização das atividades do setor. A ANP possui ainda a atribuição de administrar a exploração e a produção de biocombustíveis no Brasil, sendo responsável pela administração das concessões para exploração de petróleo, avaliando, aprovando e fixando prazos para os planos de desenvolvimento e de produção. Segundo Guimarães,

Com o fim do monopólio, fez-se necessário comprometer os investidores privados com o objetivo de assegurar uma participação relevante dos fornecedores locais no suprimento da demanda de bens e serviços resultante dos investimentos da indústria de petróleo. Assim, a atual política de conteúdo local relativa aos investimentos da indústria de petróleo e gás — construída ao longo da última década por meio de cláusulas dos contratos de concessão e de resoluções da ANP — tem como referência o modelo de exploração e produção de petróleo e gás criado pela Lei 9.478/97. (Guimarães, 2012, p. 16)

A necessidade de assegurar a participação de fornecedores brasileiros na exploração de petróleo e gás não foi uma consequência natural do fim do monopólio estatal, foi construída a partir da pressão de setores industriais junto ao Governo Federal. Apenas um ano após a publicação da Lei do Petróleo e da criação da ANP, foi formado no Estado do Rio de Janeiro o movimento Compete Brasil, reunindo, segundo Roberto Benjamin, executivo do grupo Odebrecht, nove entidades diferentes. O Movimento manifestava apoio à política do governo Fernando Henrique Cardoso de abertura do setor de petróleo ao investimento privado, mas reivindicava melhores condições de competição com os fornecedores estrangeiros e criticava as isenções fiscais à importação de máquinas e equipamentos dadas às empresas estrangeiras que viessem a investir no Brasil.

O empresariado brasileiro buscava desta forma garantir seu espaço no fornecimento dos bens de capital necessários à exploração de biocombustíveis diante da perspectiva da entrada das grandes corporações internacionais do setor no país. Segundo Roberto Benjamin, em artigo publicado no ano da criação do movimento Compete Brasil,

A perspectiva é de um período com grandes oportunidades de negócios para os investidores (*oil companies*), para a indústria fornecedora de bens e serviços, para o Governo e, sobretudo, para o país. Com base nessa perspectiva, nove entidades firmaram documento no qual formalizam seu integral apoio ao processo de abertura do setor petrolífero conduzido pelo Governo brasileiro, por meio da Agência Nacional de Petróleo - ANP. Fizeram, entretanto, uma ressalva: as empresas fornecedoras de bens e serviços instaladas no Brasil devem ter uma oportunidade equânime de competir, seja nas contratações realizadas por companhias brasileiras e estrangeiras, seja nas parcerias com a Petrobras ou diretamente, em decorrência das concessões a serem feitas pela ANP. (Benjamin, 1998, p. 04)

O movimento produziu o documento “O suprimento de bens e serviços no petróleo, potenciais benefícios para a indústria brasileira” em que era ressaltado o fato de que em 1998 apenas 12% dos investimentos da Petrobras na construção ou conversão de plataformas de petróleo e de embarcações terem sido feitos junto a empresas brasileiras. Segundo Livia Folkerts, “isso representava a contratação, no Brasil, de um projeto de aproximadamente US\$ 300 milhões (equivalente a 6,6 mil empregos) e, no exterior, de 11 projetos que totalizavam aproximadamente US\$ 2,2 bilhões (equivalente a 48,3 mil empregos)” (Folkerts, 2004, p. 80). A discrepância do volume de investimento realizado no exterior em relação ao feito no Brasil, em um momento em que a indústria brasileira que poderia atuar como fornecedora da Petrobrás estava praticamente parada, levou o empresariado do setor a reivindicar um espaço maior no mercado.

O movimento passou a pressionar o Governo e o Congresso pela criação de uma linha de crédito junto ao BNDES a juros competitivos, por isonomia tributária em relação ao investidor externo e pela criação de mecanismos que fortalecesse a produção local (Jornal Folha de São Paulo, 26/10/1998, p. 3.2). O Movimento Compete Brasil dividiu sua ação em duas etapas, a primeira, a de levar suas reivindicações à Petrobras, à ANP e ao BNDES e, a outra, a de, posteriormente, encaminhá-las ao Presidente da República, ao Congresso Nacional e aos ministros de Estado (Folkerts, 2004, p. 80). A iniciativa do empresariado fluminense surtiu efeito junto ao alto escalão do governo. O BNDES anunciou a extensão do programa FINAME (Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), destinado a financiar a compra de máquinas e equipamentos novos de fabricação no Brasil, ao setor petrolífero.

A ANP, por sua vez, encomendou uma pesquisa junto à PUC-RJ para analisar a capacidade da indústria local de fornecer equipamentos para a exploração de petróleo. O resultado da pesquisa foi publicado ainda em 1998, com o título “Mecanismos de estímulo às empresas concessionárias de petróleo a adquirirem equipamentos/materiais e serviços no Mercado Nacional”. Contém um estudo pormenorizado dos vários segmentos que compõem a indústria para-petrolífera local e a capacidade de cada um de suprir as necessidades da exploração de petróleo. A conclusão a que se chegou foi que, em média, o fornecimento local competitivo de bens e serviços para a exploração e desenvolvimento da produção de um sistema flutuante deverá alcançar cerca de 60% (faixa de 40%-70%)” (ANP, 1999, p. 20)³. O Estudo ressalta

³ A ANP publicou em maio de 1999 fragmentos do estudo realizado pela PUC-RJ em um texto intitulado “Avaliação da competitividade do fornecedor nacional com relação aos principais bens e serviços”.

também que as empresas brasileiras pagavam uma carga tributária maior do que suas similares estrangeiras:

Desse modo, os bens e equipamentos similares produzidos no Brasil – sobre os quais incidem, como vimos, além do IPI e do ICMS, que gravam a sua circulação, a Contribuição ao PIS e a COFINS, sobre o faturamento decorrente das vendas, o que representa, quase sempre, pesada carga tributária – encontrar-se-ão, necessariamente, em situação de desvantagem (carga tributária de 30%-35% contra carga tributária zero) em relação aos bens e mercadorias importados objetos de Admissão Temporária, o que, na prática, inviabiliza ou dificulta seriamente a livre concorrência, nesses casos. (ANP, 1999, p. 41)

O estudo serviu de base para ANP elaborar suas principais linhas de ação: 1) garantir a participação das empresas brasileiras nas compras das concessionárias através de cláusulas e artigos nos contratos de concessão de produção e exploração de petróleo. 2) criar uma instituição capaz de articular as empresas concessionárias e as fornecedoras de bens e serviços em um “fórum de cooperação mútua”. 3) elaborar linhas de ação junto às empresas e aos outros órgãos governamentais para elevar a competitividade dos fornecedores locais, especialmente no que diz respeito ao financiamento voltado à capacitação tecnológica, à formação de mão de obra e a garantia de isonomia tributária (Folkerts, 2004, p. 85-86 e 101).

Quadro 1 – Composição da Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP

Associações empresariais	CNI - Confederação Nacional da Indústria	SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Governo do Estado do Espírito Santo
ABCE - Associação Brasileira de Consultores de Engenharia	FENASEG - Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização	SETE BRASIL Participações S.A	Governo do Estado da Bahia
ABDIB - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base	FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia	SOBENA - Sociedade Brasileira de Engenharia Naval	Governo do Estado do Rio de Janeiro
ABEAM - Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo	FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais	SINAVAL - Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore	Governo do Estado do Rio Grande do Norte

ABEMI - Associação Brasileira de Engenharia Industrial	FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul	Órgãos Governamentais	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
ABESPetro - Associação Brasileira das Empresas de Serviço de Petróleo	FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina	ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	Governo do Estado de Pernambuco,
ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica	FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Governo do Estado de Sergipe
ABIMAQ - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos	FIEPE - Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
ABITAM - Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal	FINDES - Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo	FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos	Operadoras
ABRAPET - Associação Brasileira dos Perfuradores de Petróleo	FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	Governo do Estado de Minas Gerais	PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S.A
ASSESPRO - Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação, Software e Internet	Instituto Aço Brasil	Governo do Estado de São Paulo	IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis

Fonte: ONIP (2020).

A segunda linha de ação adotada pela ANP tem íntima relação com o Movimento Compete Brasil e com a articulação das diferentes associações empresariais que o embasam. Foi a partir da ação de forma organizada de setores importantes da burguesia industrial brasileira e de sua repercussão junto aos órgãos governamentais que se criou a ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), enquanto órgão de articulação de empresas que atuam no setor petrolífero

e de componentes do aparelho de Estado como a ANP, o BNDES, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e diversos governos estaduais.

A ONIP foi criada em maio de 1999 e se define como uma organização não-governamental, de direito privado e sem fins lucrativos., que se caracteriza por ser um “fórum de articulação e cooperação entre as companhias de exploração, produção, refino, processamento, transporte e distribuição de petróleo e derivados, empresas fornecedoras de bens e serviços do setor petrolífero, organismos governamentais e agências de fomento”.

O objetivo geral desse fórum de articulação é o de garantir competitividade e sustentabilidade para a indústria brasileira e contribuir para a maximização do conteúdo local da indústria petrolífera, de modo a promover a geração de emprego e renda na indústria de petróleo e gás. A ONIP define ainda seus “interesses estratégicos”:

- Propor ações para a melhoria da política industrial e para o desenvolvimento e competitividade da indústria nacional.
- Propor ações e articular atores para a remoção de gargalos em fatores de competitividade da indústria nacional.
- Desenvolver e disseminar conhecimento setorial e inteligência dos mercados nacional e internacional.
- Promover interações e contribuir para o desenvolvimento de negócios em favor dos fornecedores nacionais.
- Propor ações com o objetivo de internacionalizar o fornecedor nacional. (ONIP)⁴

A ONIP tornou-se um agente decisivo na defesa da ampliação do conteúdo local nas atividades vinculadas à exploração e produção de petróleo e gás. Na opinião da entidade a política de conteúdo local é vista como “um instrumento fundamental de política industrial, podendo ser uma ferramenta para fortalecer a competitividade e a sustentabilidade da indústria nacional em toda a cadeia fornecedora do setor de óleo e gás natural” (ONIP, 2020). A atuação da ONIP foi fundamental na adoção e no desenvolvimento da política de conteúdo local aplicada tanto pela ANP, nas rodadas de licitação para a concessão dos direitos de exploração de reservas de petróleo e gás, como pela Petrobrás, em sua política de compras. A entidade contribuiu para a construção da metodologia de verificação do percentual de conteúdo local dos empreendimentos petrolíferos, metodologia esta que foi aplicada pela ANP nos contratos de concessão de exploração de petróleo nos contratos de licitação referentes às rodadas 1 a 6. Segundo Magalhães; Guedes; Vasconcellos (2012, p. 13), “a atuação da ONIP neste contexto levou à

⁴ Essas informações estão disponíveis no sítio da ONIP: <http://www1.onip.org.br/quem-somos/>

aplicação da metodologia geral para a aferição do Conteúdo Local na construção de plataformas, bem como na implementação de outros empreendimentos da Petrobras”.

Além de atuar decisivamente no aprofundamento da política de conteúdo local a ONIP elaborou um amplo cadastro das empresas fornecedoras de bens e serviços para a exploração de petróleo e gás e também promoveu, em parceria com o SEBRAE, rodadas de negócios nas grandes feiras do mercado de petróleo e gás, onde eram promovidas reuniões das grandes empresas com os fornecedores de bens e serviços. É interessante mencionar que nessas rodadas de negócios, a ONIP estimulava a articulação entre pequenos e médios potenciais fornecedores locais com o objetivo de capacitá-los a atender a amplitude da demanda da indústria petrolífera.

A pressão exercida pelos setores industriais e a publicação dos estudos referentes à capacidade de fornecimento da indústria aqui instalada surtiram efeito e, já na primeira rodada de licitação da ANP para a concessão de direitos exploratórios em 1999, os índices de conteúdo local foram utilizados como critério de pontuação para a definição dos vencedores. Nas primeiras rodadas de leilões para a concessão dos direitos exploratórios, a ANP adotou o seguinte critério para avaliar as empresas ou consórcios vencedores: o Bônus de Assinatura (valor pago pela empresa interessada para adquirir a concessão de exploração) representava um peso de 85% na avaliação da proposta de concessão, enquanto o comprometimento de compra de bens e serviços no mercado local representava um peso de 15%, sendo que 12 % para a etapa de desenvolvimento e 3% para a fase de exploração, o conteúdo local durante essa primeira etapa ficou em média de 28,25% para a etapa de exploração e 34,25 % para a etapa de desenvolvimento, acumulando uma média geral de 31,25% para o período.

Apesar da política de conteúdo local ter sido bem recebida pelos empresários do setor para-petroleiro, ela não deixou de receber críticas. Omar Resende Peres, eleito pela primeira vez presidente do Sinaval em 1999, criticou o baixo índice de conteúdo local na primeira rodada de leilões da Petrobrás e defendeu sua ampliação com base no estudo elaborado pela PUC-RJ, que assegurava a capacidade da indústria local em fornecer 60% da demanda acionada pelo setor petroleiro. Sua proposta era de que a ANP, nos próximos leilões, alterasse para 40% o peso das compras locais como critério de definição das empresas vencedoras (Jornal do Brasil, 27/04/1999, p. 17)). Além da defesa da ampliação dos índices de conteúdo local na indústria de exploração de petróleo e gás, Omar Peres também criticou a escassez de crédito e financiamento disponíveis para o setor naval brasileiro, mesmo contando com os recursos do FMM (Fundo da Marinha Mercante). Segundo ele, esse era o principal fator limitador da reestruturação da indústria naval, visto que haveria no país um parque industrial montado, mão-de-obra qualificada

e recursos para financiamento disponíveis (o FMM), além de o país viver um contexto de ampliação da demanda causada pela abertura da exploração de Petróleo para a iniciativa privada (Peres, 1999).

Assim como o Sinaval, o governo do Rio de Janeiro também foi um ator importante na defesa da ampliação dos índices de internalização das compras da Petrobras. Segundo Cassio da Silva, “o governo fluminense também exerceu pressão para que fosse aumentado o conteúdo local nas licitações da ANP, assim como teve um papel decisivo para induzir a Petrobras a aumentar o índice de nacionalização de suas compras”, isso porque o Estado do Rio de Janeiro possui “uma posição privilegiada no que diz respeito à indústria do petróleo, com 80% da produção nacional e a localização de maior parcela da indústria naval do País” (Silva, 2005, p. 70). O autor destaca a atuação da Secretaria Estadual da Energia, Petróleo e Construção Naval do Rio de Janeiro na defesa dos interesses das empresas do setor, uma vez que elas representam parte significativa do PIB do Estado.

Apesar da pressão exercida por representantes de diferentes atores que compõem a cadeia de fornecedores locais da indústria de exploração de petróleo, esse cenário só sofreu alterações significativas com a ascensão de Lula ao governo federal, que durante a sua campanha eleitoral já defendia a ampliação do conteúdo local nas compras da Petrobras e a construção no país de plataformas de petróleo. Este tema foi alvo de uma das polêmicas em que se envolveu o então candidato à presidência durante a sua campanha. Em discurso dia 15 de agosto no Rio de Janeiro, fez duras críticas à Petrobras e ao seu presidente, Francisco Gros, no caso da vitória do grupo Jurong, de Cingapura, sobre o consórcio Fels-Setal, formado pelo grupo brasileiro Pen-Setal e pela empresa japonesa Keppel Fels, para a construção da plataforma P-50 por uma diferença de 5% no preço: US\$ 244 milhões, contra US\$ 258 milhões. Segundo Lula, “Fernando Henrique Cardoso deveria ameaçar o presidente da Petrobras de demissão, caso ele insistisse em construir plataformas no Exterior”. Na avaliação de Lula, existiam estaleiros no país em condições de construir a plataforma, como seria o caso do estaleiro Verolme, no Rio de Janeiro. No primeiro horário político do PT em 2002 o tema volta à pauta e é veiculado um vídeo gravado no estaleiro Fels-Setal em Angra dos Reis, em que o então candidato à presidência afirma:

Temos que exportar mais e importar menos. Ou seja: trazer mais dólares para cá e mandar menos dólares para lá. Mas, enquanto o Brasil precisa fazer esse tremendo esforço, a Petrobras parece ignorar que é uma empresa brasileira. Faz concorrência para a construção de três plataformas e, apesar de a gente ter estaleiros capazes da construção delas aqui no

Brasil, a Petrobras já contratou a primeira em Cingapura, na Ásia. Está praticamente certo que o destino das outras duas será o mesmo. Mais uma coisa: se essas plataformas fossem construídas no Brasil, gerariam cerca de 25 mil empregos por um período de três anos. Isto é: além de mandar US\$ 1,5 bilhão para fora, deixamos de criar milhares e milhares de empregos aqui dentro. (...) O presidente tinha que chamar a direção da Petrobras e dizer: 'É no Brasil que as plataformas têm que ser feitas, não em Cingapura'. (Revista Isto É, 2002)

Ao chegar ao governo, Lula implementou uma série de políticas que busca canalizar para dentro do país uma parte dos investimentos do setor de petróleo e gás. De modo geral, pode-se dizer que a maioria dessas políticas teve como eixo norteador a idéia de ampliar a participação da indústria instalada no Brasil em toda a cadeia de exploração de petróleo e gás, o que implicou na mudança na estratégia de compras da Petrobras e na alteração dos editais dos leilões da ANP, no sentido de ampliar a existência de conteúdo local nos contratos de concessão. O governo buscava com tais medidas atender os interesses de setores importantes da burguesia industrial brasileira que, há algum tempo, reivindicavam alterações na política econômica do governo federal, ao mesmo tempo em que se atendia a demanda dos trabalhadores pelo aumento dos postos de trabalho.

Segue abaixo um esquema elaborado pela ONIP que ilustra a cadeia de fornecedores para a exploração de petróleo em alto mar:

Figura 1 - Cadeia de fornecedores para a exploração de petróleo em águas profundas



Fonte: ONIP, 2010.

A primeira medida, considerada um divisor de águas na política de compras da Petrobras, foi a de rever os editais de licitação para a construção das plataformas P-51 e P-52. A ANP mudou a forma de contratação das empresas responsáveis pela construção das plataformas ao desmembrar os projetos de construção em diferentes módulos (geração, compressão, casco/topside⁵), para os quais são contratadas empresas diferentes. Houve também o estabelecimento de índices mínimos de conteúdo local de 60% para a construção dos “topsides” e de 75% para os módulos de geração e de compressão, excluídas deste percentual os compressores e tubogeradores que não são fabricados no Brasil, além de assegurar que os serviços de engenharia, construção e montagem fossem realizados integralmente no Brasil (Furtado, Dutra, Pereira, Marzani, 2003, P. 12). Segundo Cássio Silva:

(...) as licitações da P-51 e P-52 deixaram claro que a Petrobras (...) já apresentava um redirecionamento em sua política de compras, do modelo de compras vigente no decorrer do governo quando a maior parte de suas obras fora contratada fora do país. Assim, ao decidir colocá-las (a P-51 e a P-52) aqui no Brasil, mesmo pagando um preço mais caro do que o orçado, decidiu-se privilegiar a questão da geração do emprego e da geração de riqueza internamente e, paralelamente, recuperar a capacidade das empresas de engenharia que atuam no país (Silva, 2005, 89)

Os dados de 2012 sobre a evolução do conteúdo local nas rodadas de licitação da Petrobras apontam que, no período inaugurado pelo governo Lula, o conteúdo local das propostas vencedoras nos leilões da ANP ficou, em média, 72% para a fase de exploração e 78,8% para a etapa de desenvolvimento, acumulando um conteúdo local médio de 75,4% no período, número expressivamente superior à média de 31,25%, das rodadas de licitação realizadas durante o governo Fernando Henrique. Fica claro, portanto, a mudança no enfoque da política dada pelo novo governo, buscando, através de sua política energética, favorecer toda a cadeia petrolífera local e, desta forma, atender às principais demandas de setores importantes da burguesia industrial brasileira.

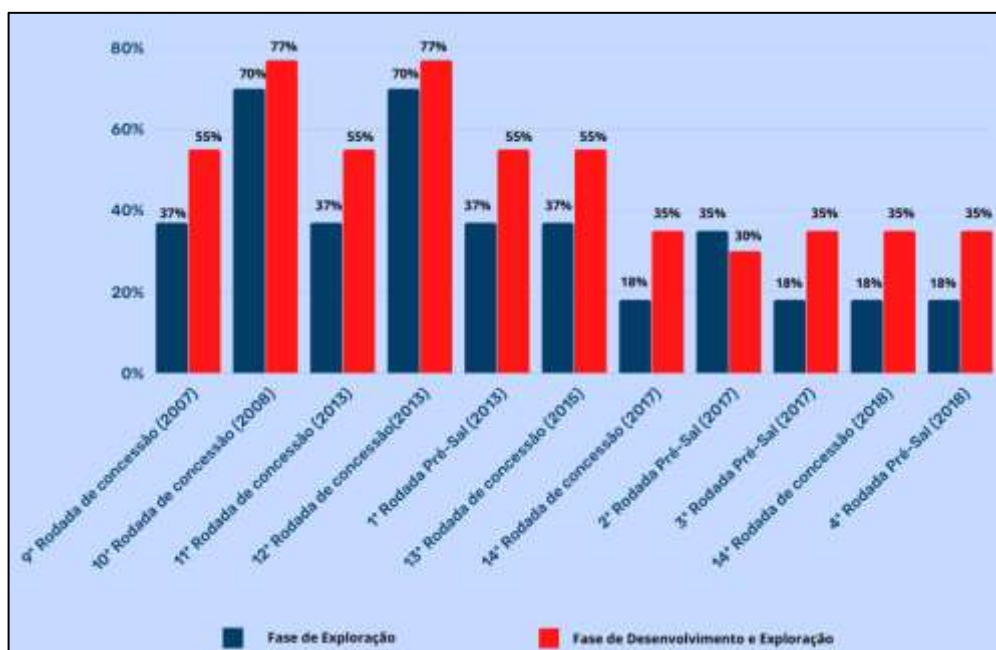
A partir de 2014 o cenário promissor para os investidores na produção de petróleo em alto mar começa a se desfazer. Os preços do petróleo entraram num claro viés de baixa, caindo nesse ano de 100 para 50 dólares o barril, comprometendo a lucratividade da exploração de petróleo em geral e em águas profundas em particular, visto que os custos desse tipo de exploração são mais elevados (Piquet; Hasenclever; Shimoda, 2016, p. 52). Além disso, os escândalos de

⁵ Segundo Cassio da Silva, o termo “topside” refere-se à “parte principal da plataforma que inclui acomodações de pessoal, unidades de processamento de produção, sistemas de ancoragem e estabilidade, além dos módulos de geração de energia e compressão de gás e outros equipamentos” (Silva, 2009, p. 113)

corrupção na Petrobras nos anos subsequentes, a condenação e a prisão de dirigentes das empresas estatais e de empresários do setor petrolífero e para-petrolífero comprometeram os investimentos previstos, diminuindo o dinamismo do setor. A mudança no cenário político nacional causada pela queda do governo petista, em 2016, levou a reorientação das políticas de Estado e, entre elas, da política energética e a de Conteúdo Local.

Antes mesmo da queda do governo Dilma, já era possível perceber uma grande insatisfação em relação aos altos índices de Conteúdo Local exigidos pela ANP, especialmente após a aplicação de multa de R\$ 36 milhões pela autarquia sobre as petroleiras que não cumpriram os índices mínimos. Entre os argumentos contrários à Política de Conteúdo Local, está a ideia de que ela se configuraria como uma reserva de mercado e que o governo cedo ou tarde seria obrigado a rever tais índices. (Piquet, Hasenclever, Shimoda, 2016, p. 52-53). Apesar disso, a mudança na política de conteúdo local só ocorreu com o governo Temer, conforme demonstram os dados abaixo divulgados pelo Sinaval.

Figura 2 - Conteúdo Local Mínimo requerido por Rodada de Concessão



Fonte: Sinaval, 2018b.

Os dados referentes à população empregada nas atividades vinculadas à produção de petróleo e gás revelam o movimento de ascensão e queda do dinamismo no setor. Apesar da dificuldade de se encontrar estudos que abordem exclusivamente a relação da política de conteúdo local e a geração de empregos na indústria para-petrolífera, visto que ela envolve

empresas pertencentes a diferentes setores econômicos (conforme ilustrado na figura 1), levantamos alguns dados referentes à situação do emprego na indústria petrolífera, na indústria de transformação e na indústria naval, uma das principais beneficiárias da política de Conteúdo Local em função do fornecimento de navios sondas e de embarcações de apoio para a exploração de petróleo em águas profundas.

No caso da indústria petrolífera, alguns dados foram levantados junto ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP):

Figura 3 – Evolução do nível de empregos formais no upstream no Brasil: 2012-2016



Figura 4 – Evolução do nível de empregos formais no midstream no Brasil: 2012-2016

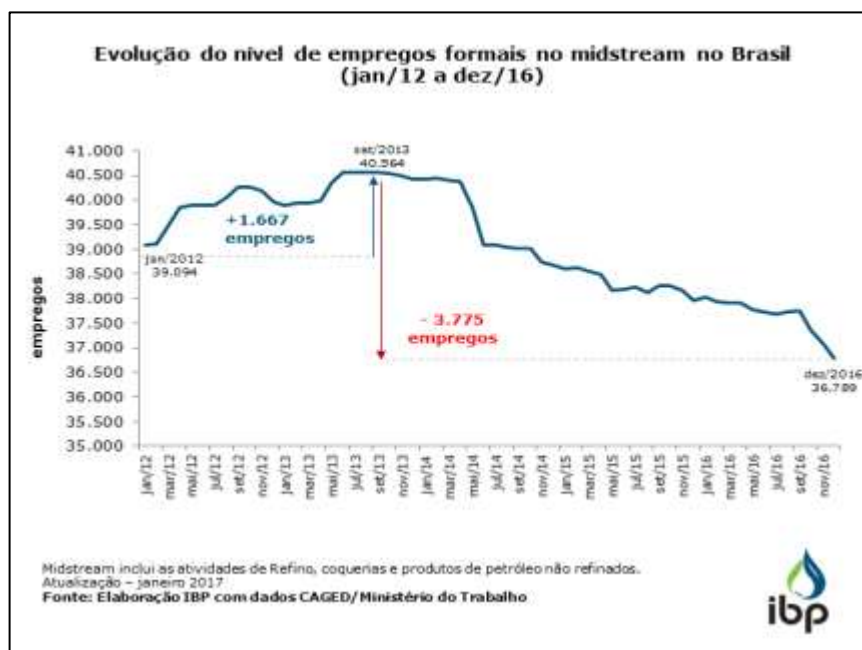
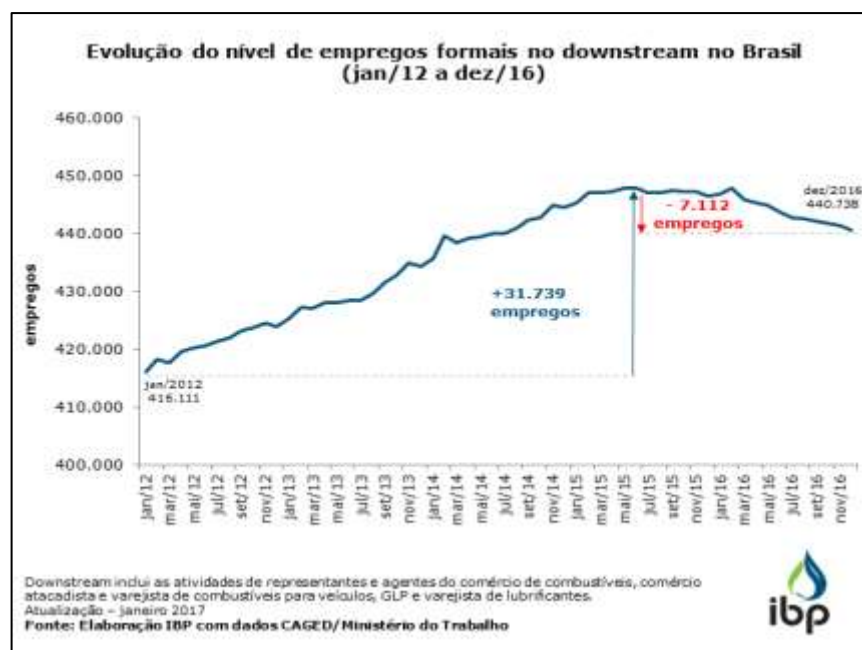


Figura 5 – Evolução do nível de empregos formais no downstream no Brasil: 2012-2016



Os dados sobre a evolução do emprego no setor de petróleo demonstram uma grande retração no número de empregos, com destaque para o *upstream*, que inclui os serviços de apoio, como a etapa que mais sofreu perda de postos de trabalho formais nos últimos anos.

A indústria da construção naval foi particularmente beneficiada pela política de priorização da indústria brasileira nas compras e contratações da Petrobras e da ANP. A indústria petrolífera chegou a ser responsável por quase a totalidade das encomendas dos estaleiros brasileiros, que

trabalhavam a pleno vapor, com a utilização da totalidade de sua capacidade instalada. Como resultado dos programas federais de incentivo a indústria naval, atrelados à política de compras da Petrobras, foram contratadas no total 316 embarcações, integralmente construídas no Brasil e, em sua maioria, com índices de “nacionalização” superiores a 60%. A crise da Petrobras, os escândalos de corrupção e as mudanças na política de conteúdo local a partir do governo Temer geraram consequências catastróficas para o setor. Segundo dados do SINAVAL (Sindicato da Indústria Naval), o setor parte de uma população empregada de 1900 trabalhadores em 2000, para 84 mil em 2014 e sofre uma retração desde então, chegando em 2018 com apenas 24 mil trabalhadores empregados.

Nos últimos quatro anos, pelo menos 60 mil empregos, boa parte de mão de obra qualificada, foram eliminados das estatísticas da indústria naval brasileira. Foi a consequência do novo declínio do setor, que havia sido revitalizado no início dos anos 2000 com a política de priorizar equipamentos nacionais na exploração e produção de petróleo. De acordo com o Sinaval, que reúne as empresas do setor, os estaleiros brasileiros empregam atualmente 25 mil trabalhadores no país. Eram 84 mil em 2014. A expectativa da entidade é que esse número seja reduzido ainda mais, para cerca de seis mil pessoas em 2020. (Sinaval, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Conteúdo local surge como uma demanda e, de certa forma, uma conquista dos empresários brasileiros, que pressionaram o Estado, a partir da condição de “empresários locais”, pela realização de políticas que priorizassem a produção nacional. O seu aprofundamento durante os governos petistas corrobora como as análises que classificam a política econômica desse período como “neodesenvolvimentista”, na medida em ela se insere no conjunto de políticas voltadas para o crescimento econômico com geração de emprego e renda desenvolvidas ao longo desses governos. Além disso, a ampliação da política de Conteúdo Local nesse período são indícios que apontam para o fortalecimento político da fração interna da burguesia brasileira.

Os dados até aqui coletados indicam haver uma relação direta entre a ampliação dos índices mínimos de Conteúdo Local exigidos nas compras da Petrobrás e nas licitações para a exploração de petróleo, a ativação e desenvolvimento de setores econômicos e a geração de empregos formais. Foi uma política aparentemente bem sucedida, atingindo os objetivos

propostos. Entretanto, a reorientação política vivida no país a partir de 2016 determinou a revisão de toda a política voltada para o setor de petróleo e gás. Houve, por exemplo, a redução drástica nos planos de investimentos da Petrobras, a diminuição das exigências de conteúdo local e a mudanças no regime legal de exploração de partilha para concessão. O impacto dessas mudanças ainda deve ser estudado, mas, tudo indica que elas agravaram o quadro recessivo em que já se encontrava a indústria fornecedora de bens e serviços para a exploração de petróleo e gás, na medida em que restringiram ainda mais o mercado para produtores locais e favoreceram ampliação da participação de fornecedores estrangeiros e do capital imperialista no setor de petróleo e gás.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). (1999). *Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços*. Maio.
- Brasil, Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). (2010). *Agenda de Competitividade da Cadeia Produtiva de Óleo e Gás Offshore no Brasil*. Rio de Janeiro.
- Brasil, Sindicato da Indústria Naval (Sinaval). (2012). *Cenário do 4º trimestre de 2012 – Balanço Anual*. Dez.
- Brasil, Sindicato da Indústria Naval (Sinaval) (2018a). *Setor naval fechará quase 80 mil vagas até 2020*. <http://sinaval.org.br/2018/09/setor-naval-fechara-quase-80-mil-vagas-ate-2020/>
- Brasil. Sindicato da Indústria Naval (Sinaval). (2018b) *Notícias da semana: No setor Óleo & Gas e Defesa*. <http://sinaval.org.br/2018/09/conteudo-local-no-setor-oleo-gas-e-defesa/>
- Benjamin, R. (1998). *A nova indústria de petróleo no brasil*. **Odebrecht Informa**. nov/dez.
- Berringer, T. (2012). *A burguesia brasileira e a política externa nos Governos Lula (2003-2010)*. **Anais do VII Colóquio Internacional Marx e Engels**. https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/Tatiana%20Berringer.pdf

- Boito Jr., A. (2012). *Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder*. BOITO JR, A., GALVÃO, A. (orgs), **Política e classes sociais dos anos 2000**. São Paulo: Alameda.
- Folkerts, L. (2004). *A nova indústria nacional de bens e serviços após a flexibilização do monopólio do petróleo*. Mestrado em Regulação da indústria de Energia, UNIFACS, Salvador.
- Furtado, A. T., Dutra, L.E.D., Pereira, N. M., Marzani, B. (2003). *Política de Compras da Indústria do Petróleo e Gás Natural e a capacitação dos Fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos*. Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas, Rio de Janeiro.
- Guimarães, E. A. (2012). *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.
- Gomes e Souza J. (2015). *Conteúdo local e neoliberalismo neodesenvolvimentista: a indústria da construção naval e a política de compras da Petrobras durante os governos Lula*. In: VIII Colóquio Internacional Marx e Engels, 2015, Campinas. **ANAIS do VIII Colóquio Internacional Marx e Engels**, 2015.
- Jornal do Brasil (1999). *Indústria Naval quer Maior peso*. **Economia**, p. 17.
- Jornal Folha de São Paulo (1998). *Painel S/A*. **Negócios**, 26/10/1998. p.3.2
- Magalhães, R., Guedes, H., Vasconcellos, W. (2013). *Conteúdo local aplicado ao setor de óleo e gás no Brasil*. ONIP.
- Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP. (2020). *Institucional*. <https://www.onip.org.br/institucional/>
- Peres, O. R. (1999). *A nova indústria brasileira*, **Jornal do Brasil**, 20/06/ 1999.
- Piquet, R. P., Hasenclever, L., Shimoda, E. (2016). *O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes*. **Revista Tecnologia e Sociedade**, vol. 12, nº. 24. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- Poulantzas, N. (1975). *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- Poulantzas, N. (1984). *As classes sociais*. In: Silveira, P. (org), **Poulantzas**, Coleção Grandes Cientistas Sociais, v. 47, São Paulo: Ática.
- Revista Isto É. (2002). *Bate-boca em alto-mar*. **Economia & negócios**. 23/08/2002.
- Saes, D. (2001). *República do capital*. São Paulo: Boitempo.

Silva, C. G. R. S. (2005). *A Política de Compras de Entidades Públicas como Instrumento de Capacitação Tecnológica: o Caso da Petrobras*. Campinas/SP: Mestrado, DPCT-Unicamp.

Silva, L.I.L. (2003). *Discurso do Presidente da República*, cerimônia de início das obras de construção da Plataforma P-52 e de lançamento do Programa Nacional de Petróleo e Gás Natural. Angra dos Reis, 19 de dezembro de 2003.

Souza, J. G. (2015). *Conteúdo local e neoliberalismo neodesenvolvimentista: a indústria da construção naval e a política de compras da Petrobras durante os governos Lula*. **ANAIS do VIII Colóquio Internacional Marx e Engels**. ISSN: 2238-9156. Campinas. http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Julia%20gomes%20e%20Souza%2010550.pdf.

Recebido 12/08/2019
Aprovado 07/06/2020