



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Lindbergh Farias

RELATÓRIO Nº – CAE, 2017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

Presidente: **Senador Tasso Jereissati** (PSDB/CE)
Vice-Presidente: **Senador Garibaldi Alves Filho** (PMDB/RN)
Relator: **Senador Lindbergh Farias** (PT/RJ)

CONTEÚDO LOCAL NOS SETORES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL, TELECOMUNICAÇÕES, DEFESA E TRANSPORTES

Sumário

1.1 DEFINIÇÃO.....	3
1.2 PLANO DE TRABALHO.....	4
2. O CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA NACIONAL	11
3. DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS	18
3.1 POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	21
3.1.1 PROPOSTAS.....	37
3.2. DEFESA NACIONAL.....	42
3.2.1 REUNIÃO COM A SEPROD DO MD.....	45
3.2.2 REUNIÃO COM A SECXDEFESA DO TCU	45
3.2.3 REUNIÃO COM O DEPROD DO MD.....	47
3.3. TELECOMUNICAÇÕES.....	51
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55

1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

1.1 DEFINIÇÃO

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), introduzido pela Resolução nº 44, de 2013, estabelece que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. O relatório contendo as conclusões alcançadas deverá ser apresentado à comissão pertinente até o final da sessão legislativa.

Em tese, o ciclo completo de uma política pública é composto por cinco etapas:

- a. formação da agenda;
- b. formulação da política;
- c. tomada de decisão;
- d. implementação; e
- e. avaliação.

Essa última etapa é, contudo, muitas vezes ignorada, impedindo a apreciação das possíveis inconsistências em uma política pública, o que, conseqüentemente, dificulta o seu aprimoramento.

Avaliar uma política pública consiste em investigar seus efeitos, ou seja, compreender se ela, de fato, atinge os objetivos para a qual

foi desenhada, bem como se os recursos disponíveis para sua realização foram eficientemente utilizados. Dessa avaliação, extraem-se diagnósticos sobre a política, que podem resultar em propostas pela sua ampliação, aprimoramento ou pelo seu encerramento, com vistas à adoção de soluções alternativas.

Essa avaliação configura a etapa final do ciclo de política pública, que se inicia pela formação da agenda e consecutiva tomada de decisão e formulação da política, sendo, por fim, executada. A avaliação é etapa essencial desse ciclo e que, após todo o processo realizado, tem por objetivo a prestação de contas a sociedade. É notório que a prestação de contas coaduna com a função institucional do Congresso Nacional de fiscalizar, dispondo de todos os meios possíveis para sua efetivação.

Em obediência ao RISF, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no exercício de 2017, aprovou em 26 de abril de 2017 requerimento por mim apresentado, que tem como objeto de avaliação as políticas públicas de exigência de conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes. Coube a mim, também, a função de relator da presente avaliação de políticas de conteúdo local naqueles setores da economia brasileira.

1.2 PLANO DE TRABALHO

O instrumento principal do trabalho se baseou na análise e na consolidação das informações recebidas por diversos meios.

Planejou-se a realização de audiências públicas em Brasília, focadas na avaliação das políticas de conteúdo local de cada um dos setores (petróleo e gás, telecomunicações, defesa e transportes), com a participação de técnicos do governo, especialistas do setor, sindicatos e representantes da iniciativa privada. Adicionalmente, realizaram-se debates externos nas Regiões com maior potencial de impacto quanto a mudanças nas exigências de conteúdo local.

A despeito das contingências circunstanciais ocorridas no exercício corrente, conseguimos organizar, na cidade do Rio de Janeiro, seminário específico sobre conteúdo local na indústria do petróleo, e com o apoio relevante da Senadora Vanessa Grazziotin, uma audiência pública sobre conteúdo local nas compras da área de defesa. No setor de telecomunicações, realizamos reunião técnica com a presença da Consultoria Legislativa e representantes da indústria.

O Seminário sobre conteúdo local na indústria do Petróleo e Gás foi realizado seminário, em 22 de setembro, com o apoio do Clube de Engenharia, em sua sede localizada no centro da cidade do Rio de Janeiro, com especialistas e tomadores de decisão do setor petrolífero, para debater a política de conteúdo local e seus efeitos na cadeia de bens e serviços nacional, especialmente sobre as recentes alterações promovidas no âmbito do modelo de leilões e da regulação promovida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O evento, por mim presidido, contou com a participação dos seguintes convidados:

- Pedro Celestino, Presidente do Clube de Engenharia;

- David Sergio Kupfer, Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- Bruno Plattek de Araújo, Representante da Associação de Funcionários do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- José Velloso Dias Cardoso, Presidente Executivo da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ);
- Luiz Pinguelli Rosa, Professor de planejamento energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Ex-Presidente da Centrais Elétricas do Brasil S.A. (ELETROBRAS);
- Fátima Giovanna Coviolo Ferreira, Diretora de Economia da Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM)
- Renato Corona Fernandes, Gerente do Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP);
- Luiz Miguel Falcão, Coordenador-Geral na Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI);

- Edson Carlos Rocha da Silva, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói;
- Jesus Cardoso, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro;
- Jandira Feghali, Deputada Federal (PCdoB/RJ);
- Arthur Ragusa Guimarães, Diretor de Formação do Sindicato Unificado dos Petroleiros do Estado de São Paulo (Sindipetro-SP)
- Manoel Sales, Diretor Executivo de Formação Política e Sindical do Sindicato dos Metalúrgicos de Angra dos Reis;
- Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira, Deputado Federal (PT/RJ);
- Sérgio Luiz Camacho Leal, Secretário Executivo do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL); e
- Marcel Silvano, Vereador do município de Macaé (PT).

Nas manifestações, todas relevantes, chamou a atenção o fato de que a política de conteúdo local não é uma particularidade brasileira, sendo percebida e amplamente utilizada em países como a Noruega, Indonésia, Arábia Saudita, Angola, Nigéria e em países considerados

ícones do capitalismo e do liberalismo como Canadá, EUA e os que formam a União Europeia.

Também da manifestação dos participantes, consegui confirmar a relevância desta política para o Brasil, pois (i) direciona demanda à economia local; (ii) reduz riscos e incertezas da demanda; (iii) estabelece regra para o desenvolvimento setorial; e (iv) incentiva a cooperação na cadeia produtiva.

A política de conteúdo local também viabiliza o acúmulo de competências e estimula a competitividade, viabiliza o aprendizado e o adensamento produtivo, incentiva a atividade de engenharia, auxilia na atração das atividades nobres de Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia e aumenta a escala e a diversificação da indústria. Por isso, o conteúdo local é o principal mecanismo de incentivo à atividade produtiva local no setor de petróleo e gás.

Em 4 de dezembro de 2017, foi realizada uma audiência pública sobre o conteúdo local na indústria de defesa nacional, na CAE. Participaram da audiência dos seguintes convidados e convidadas:

- Contra-Almirante André Luis Ferreira Marques, Diretor de Desenvolvimento Nuclear da Marinha;
- Brigadeiro-do-Ar Paulo Eduardo Vasconcelos, Chefe da 6ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica;
- Sra. Luciana Acioly, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O Contra-Almirante André Luis Ferreira Marques, Diretor de Desenvolvimento Nuclear da Marinha, falou sobre o Programa Nuclear da Marinha e o Programa Nuclear Brasileiro. Ele observou que o conteúdo local deve ser avaliado caso a caso.

O Brigadeiro-do-Ar Paulo Eduardo Vasconcelos, Chefe da 6ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica, falou de *offset* (compensação tecnológica) em projetos da Aeronáutica e da Embraer. Ele concordou que o conteúdo local poderia ser critério de contratação, estipulado projeto a projeto, que a Lei nº 12.598, de 2012, deve ser observada.

A Sra. Luciana Acioly, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), iniciou sua fala sobre a questão da importância de certa autonomia tecnológica do setor de defesa para garantir a soberania nacional. A indústria de defesa nacional precisa se desenvolver de forma a não depender de conhecimento científico e tecnológico estrangeiro.

A palestrante cita o exemplo das reformas na China entre 1998 e 1999, que possibilitaram vários casos de sucesso no processo de *catching up* tecnológico na área de defesa. Como resultado, passaram a “copiar” as tecnologias russas, passando a ser o 3º maior fornecedor de armas do mundo em 2014. Como a China se tornou uma das potências militares em termos de exportação? Nas reformas de 1998/1999 estiveram presentes quatro dimensões: (i) orçamento multiplicado em doze vezes; (ii) importância dada à comercialização dos produtos com peso das compras públicas; (iii) acesso de produtos militares (cópia mais sofisticada); e (iv) adoção de política de reforma das empresas do setor de defesa.

A convidada se deteve no caso chinês, destacando a importância do fortalecimento do setor empresarial nesse processo. A China elaborou políticas públicas que respeitaram as suas particularidades, em especial a questão da governança das empresas, do financiamento, da separação entre propriedade e gestão das empresas, do câmbio e da entrada de divisas.

Não obstante a realização dessas duas audiências, tomei a iniciativa de dialogar pessoalmente com vários especialistas. Realizei consultas e reuniões com representantes dos setores com vistas a compreender e trazer luz à realidade de quem é impactado pelas políticas públicas objeto desta atividade.

Conseguimos avançar com mais profundidade nos setores já citados e no de telecomunicações, mas infelizmente não foi possível tratarmos do setor de transportes, não obstante sua importância para a dinamização e fortalecimento do desenvolvimento nacional.

Em 5 de dezembro de 2017, foi realizada uma reunião técnica sobre o conteúdo local na indústria de telecomunicações, no Interlegis. Participaram da reunião os seguintes convidados e convidadas:

- Sr. Jonas Dalfovo
- Sr. Antônio Porto, Presidente da DATACOM;
- Sra. Rosilda Prates, Diretora Executiva da P&D Brasil;

- Sr. Ronaldo Rachadel, Diretor de Negócios da HexaBrasil;
- General Delcídio Sales, do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Defesa;
- Sr. Carlos Hetzel, Assessor da Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal;
- Sr. Frederico D’Almeida, Consultor Legislativo do Senador Federal;
- Sr. Cristian Cunha, Assessor de Relações Institucionais da CPqD;
- Sr. Alberto Paradisi, do CPqD.

A compilação das informações resultou no presente relatório, que submeto para apreciação no âmbito desta Comissão.

2. O CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA NACIONAL

O economista turco Dani Rodrik, da Escola de Governo John F. Kennedy da Universidade de Harvard, argumenta que a política industrial ainda tem espaço na agenda do desenvolvimento, porém deve ser feita de forma a reconhecer as particularidades de cada País. É impossível reproduzir a política adotada pela Coreia do Sul e ter os mesmos resultados.

Durante décadas, as políticas de desenvolvimento industrial seguiram receitas gerais na forma de planos de ação que pretendiam solucionar as falhas de mercado de maneira uniforme.

Entretanto, os vários casos de saturação e limitação da chamada política de substituição de importação com elevado protecionismo, que prolongaram o atraso tecnológico de diversos países, serviram de alerta: deve haver um diagnóstico profundo antes de qualquer prescrição¹.

A baixa produtividade é devida a falhas de mercado (informação imperfeita, deficiências no mercado de crédito, externalidades)? ou a falhas de governo (impostos elevados, corrupção, instabilidade macroeconômica)?

A China, por exemplo, adotou, na década de 1980, a experimentação de políticas. Praticamente metade das ações era de caráter experimental e permitiu o conhecimento da realidade econômica chinesa (gargalos e restrições), do que dava certo, do que dava errado e por quê.

Tal política propiciou um aprendizado extremamente valioso. Ajudou a entender por que uma determinada política dava certo para um setor e não para outro; para uma região e não para outra. Essas observações são importantes para o Brasil, onde temos uma grande disparidade econômica regional e setorial.

¹Rodrik (2010) Diagnosis before prescription. Journal of Economic Perspectives. V. 24, n. 3. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>.

Ao listar os princípios da formulação de política industrial para o Século XXI, Rodrik (2004) destaca que os incentivos devem ser providos apenas para novas atividades². Segundo o autor:

“O principal propósito da política industrial é diversificar a economia e gerar novas áreas de vantagem comparativa. Isso significa que os incentivos devem focar em atividades econômicas que sejam novas para a economia doméstica. ‘Novo’ refere-se tanto a produtos que sejam novos para a economia local quanto novas tecnologias para produzir algo já existente” (tradução nossa).

Ademais, dado que os recursos orçamentários são escassos, é preciso que existam critérios bem definidos de sucesso/fracasso para determinar a continuidade ou não da política, bem como um prazo limite.

Conteúdo local é a parcela do total de investimentos realizados em um determinado empreendimento que são dispendidos com a aquisição de bens e serviços providos por empresas brasileiras. A exigência de conteúdo local objetiva gerar benefícios para a economia brasileira que vão além daqueles diretamente decorrentes da receita gerada pelo empreendimento. Entre eles, destacamos a instalação e a consolidação de um parque industrial diversificado; a capacitação tecnológica e empresarial das empresas brasileiras; e o aumento do número e da qualificação de postos de trabalho, como perspectiva de inovação adaptável a novos setores da indústria.

As exigências de conteúdo local no setor de petróleo e gás natural, incluídas nos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha de produção, à primeira vista surtiram efeitos muito positivos para a indústria

²Rodrik (2004) “Industrial policy for the twenty-first century”, in <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>.

brasileira. De acordo com estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a cadeia de fornecimento de exploração e produção de petróleo e gás natural representa 3,7% do PIB total da economia brasileira e emprega cerca de 700 mil pessoas. Ainda segundo a FIESP, no período de 1999 a 2015, aqueles fornecedores mais diretamente ligados ao setor de petróleo e gás natural aumentaram em 156,6% o número de postos de trabalho e em 180,8% o valor da produção.

Segundo estudo do *United States Trade Representative*, cerca de 75% dos países em desenvolvimento empregam políticas de conteúdo local. A Arábia Saudita, o maior produtor de petróleo dentre os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), estabeleceu regras de 70% de conteúdo local.

Entretanto, diante da crise instalada na Petrobras, o Governo atual aponta as exigências de conteúdo local como uma das barreiras impeditivas da retomada do crescimento dessa indústria e propõe a redução substancial dos percentuais mínimos de conteúdo local para as próximas rodadas de licitações.

Na prática, o Governo trata a crise de uma empresa, como se fosse um problema do setor por inteiro. Utilizam a crise da Petrobras, que é de caixa, como pretexto para desmontar uma política industrial que, na última década, proporcionou níveis cada vez maiores de renda e bem-estar da população, gerando empregos qualificados e difundindo ganhos em escala.

Por conta das alterações promovidas na política de conteúdo local pelo Governo, o Brasil poderá ter significativas perdas na economia.

Para calcular as perdas que a economia nacional sofrerá com essas mudanças, basta atentar para as cifras anunciadas, em Conferência recente nos Estados Unidos, pelo Ministro de Estado de Minas e Energia do Brasil. Na ocasião, o Ministro estimou que as licitações previstas para 2017 e 2018 devem atrair investimentos de R\$ 200 bilhões. Ou seja, para cada 1% a menos no conteúdo local, as indústrias e os prestadores de serviço brasileiros perderão R\$ 2 bilhões em encomendas! Se for considerada a exploração e o desenvolvimento de todas as áreas ainda não licitadas no pré-sal, os investimentos devem superar R\$ 1 trilhão e, por conseguinte, as perdas dos fornecedores nacionais se multiplicarão proporcionalmente.

Segundo o já citado estudo da FIESP, com as atuais regras de conteúdo local, R\$ 1 bilhão em investimentos geram: R\$ 1,2 bilhão em produção de bens e serviços no País, R\$ 551 milhões em PIB, R\$ 521 milhões em tributos, R\$ 294 milhões em salários e 1.532 empregos.

Com as alterações das exigências de conteúdo local mínimo já em funcionamento, esses valores poderão sofrer baixas significativas: queda de 17 vezes na produção de bens e serviços e na arrecadação de tributos, 13 vezes na geração de PIB e 11 vezes na geração de empregos e salários.

Considerando que as reservas de petróleo no pré-sal ainda a serem desenvolvidas podem guardar cerca de 50 bilhões de barris e que o investimento necessário para a extração desse petróleo é de cerca de US\$ 8 por barril, o que está em discussão são 400 bilhões de dólares em

investimentos, o que ensejará uma perda de mais de 360 bilhões de dólares para o mercado interno!

Já o setor das telecomunicações, especialmente quando associado às tecnologias da informação, possui inegável importância estratégica para o desenvolvimento econômico e social do país, no presente e no futuro.

A evolução digital pode gerar um efeito disruptivo na competitividade e no crescimento econômico do País, com forte impacto na forma como consumidores, empresas e governo operam. Serviços inteligentes e produtos capazes de comunicação entre si por meio da internet estão na base do novo modelo de sociedade.

Em estudo recente realizado pela consultoria americana *Accenture Strategy*, estima-se que a crescente penetração de tecnologias digitais na atividade econômica deve impulsionar a produtividade e adicionar cerca de 1,36 trilhão de dólares ao PIB das dez maiores economias do mundo em 2020. Para o Brasil, é estimado um crescimento adicional de 97 bilhões de dólares no PIB em 2020.

Com o objetivo de promover o adensamento da cadeia produtiva dos bens de telecomunicações e de informática no País, foram editadas as Leis nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; e nº 11.484, de 31 de maio de 2007, conhecidas, respectivamente, como Lei da Informática, Lei do Bem e Lei do PADIS e do PADTV. Esse esforço justifica-se plenamente, pois, se o Brasil não desenvolver suas competências tecnológicas, estará fadado ao papel de simples cliente e caudatário das economias centrais.

Não surpreende, portanto, que a União Europeia e o Japão tenham questionado junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) incentivos concedidos pelo Brasil aos setores de informática e eletrônicos por meio da Lei da Informática, do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PADTV).

No setor de defesa nacional, a exigência de conteúdo local se reveste de grande importância estratégica, uma vez que pode proporcionar ao Estado brasileiro meios eficazes para a garantia de sua soberania. Por contar com dimensões continentais, fazer fronteira com dez países e ser detentor de invejável gama de recursos naturais, o Estado brasileiro não pode prescindir de mecanismos efetivos para fortalecer a indústria nacional de defesa, que não deve ser dependente de conhecimento científico e tecnológico estrangeiro.

Nesse sentido, há que se destacar a edição da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Esse normativo constitui um marco para o desenvolvimento de nossa indústria de defesa nacional, uma vez que tem por objetivo a desoneração da cadeia produtiva do setor, gerando, a um só tempo, independência tecnológica e maior competitividade.

Destacamos, nessa linha, projetos estratégicos desenvolvidos dentro dos três eixos da Defesa Nacional: espacial, cibernético e nuclear, respectivamente a cargo da Aeronáutica, do Exército e da Marinha.

O eixo espacial conta com o Projeto de Aeronave de Caça Multimissão (FX-2); o Projeto de Aeronave Pesada de Carga e Reabastecimento (KC-390); e o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE). Sob o eixo cibernético, por sua vez, é desenvolvido o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON); o Veículo Blindado de Transporte de Pessoal GUARANI; o Lançador Múltiplo de Foguetes ASTROS 2020; e o Sistema de Defesa Cibernética. Por fim, destacam-se, no eixo nuclear, o Programa Nuclear da Marinha; o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ).

Portanto mecanismos que induzam, ainda que por obrigatoriedade, o conteúdo local são uma ferramenta imprescindível para a garantia da soberania nacional e o desenvolvimento econômico e social do País.

3. DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS

São chamadas de exigências (ou requisitos) de conteúdo local (ECL, *local content requirements*) as normas que exigem que, na fabricação de um produto específico, certa proporção dos insumos, partes ou matérias-primas utilizados sejam produzidos dentro das fronteiras do país.

Essa exigência pode ser um pré-requisito para a comercialização do respectivo bem ou serviço ou uma condição para que o produtor tenha acesso a alguma vantagem ou benefício, seja de natureza fiscal, creditícia ou outra. Às vezes o conteúdo local mínimo é quantificado como um percentual do valor do produto ou serviço, outras vezes por referência a unidades físicas. Em regra, o valor dos tributos não é contabilizado como parte do “conteúdo local”, devido à sua variação no tempo e no espaço, que pode resultar em distorções.

A concessão de incentivos fiscais é uma das formas para beneficiar quem cumpre ECL. Nesse caso, há isenção de determinados setores do pagamento de tributos ou a redução de sua carga tributária.

Alternativamente, é possível destinar financiamento com cláusulas de conteúdo local, que, no Brasil, é função desempenhada, por exemplo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, desde sua criação, tem destinado recursos que, embora sem a devida discussão legislativa, contêm subsídios implícitos. Em contrapartida, as empresas beneficiárias têm, em geral, que respeitar cláusulas de obrigatoriedade de conteúdo local.³

É possível estimular a produção de certos bens ou serviços dentro do país e a criação de empresas estatais para setores em que se deseja intervenção direta, como foi o caso do período de monopólio estatal no

³ Um exemplo pode ser encontrado na matéria veiculada pela Folha de São Paulo em 6 de setembro de 2016, intitulada: “BNDES reduz exigência de conteúdo nacional em máquinas e equipamentos”. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1810704-bndes-reduz-exigencia-de-conteudo-nacional-em-maquinas-e-equipamentos.shtml>>. Acesso em 5 dez. 2017

setor petrolífero. Esse mecanismo pode ser utilizado quando o setor privado, em momento inicial ou por falha de mercado, não tem interesse no desenvolvimento da atividade. Por oportuno, pode funcionar para efetivação de transferência de tecnologias de interesse para o desenvolvimento da indústria nacional.

Desses instrumentos, três merecem destaque para os fins deste relatório: a criação de linhas de financiamento subsidiado com cláusulas de conteúdo local, a utilização de estatais para direcionar demanda para empresas nacionais e a determinação de obrigatoriedade de conteúdo local via contratos de concessão.

Como linha de financiamento, os setores-alvo podem optar por não utilizarem, caso não lhes sejam convenientes. Entretanto, não é o que ocorre na prática, em face do subsídio utilizado para compensar os custos elevados da aplicação das cláusulas de nacionalização.

Empresas estatais podem, em virtude do relevante poder de mercado, direcionar contratações para executar políticas de contratação nacional em detrimento de similares importados mais baratos. Caso o preço de revenda do produto não se altere, o custo mais elevado acaba sendo transferido para o acionista, que o repassa ao contribuinte⁴. Caso o preço do produto seja aumentado em virtude dos custos mais altos decorrentes das ECL, o penalizado será o consumidor.

⁴ Esse mecanismo não tem sido objeto de debates na esfera parlamentar. Em princípio, esse subsídio não deveria ser concedido dessa forma. Políticas industriais deveriam ter recursos do orçamento, especialmente quando há acionistas, mas também quando há concorrentes já instalados ou entrantes potenciais.

Por fim, obrigações contratuais por ocasião das concessões de serviços públicos têm estabelecido, por vezes, multas elevadas por descumprimento das cláusulas de conteúdo local. Ele é objeto de análise deste relatório, que é o caso do setor petrolífero brasileiro.

As novas teorias do comércio internacional, gestadas por volta da década de 1980, e no fenômeno conhecido como “doença holandesa” (“dutch disease”), aconselham a utilização do conteúdo local em alguns casos.

Uma delas é a possibilidade de criar as condições para que esse setor seja desenvolvido por meio do “aprendizado”. Considerando que algumas vantagens comparativas são inatas e outras são adquiridas, um setor produtivo que tenha um custo médio elevado de produção pode se habilitar a ter custo médio em declínio ao longo do tempo caso seja conferido tempo necessário para tal desempenho de inovação e de tecnologia de produção.

Nesse segundo caso, é possível ter queda do custo de produção ao longo do tempo devido ao simples aumento de produção, que ocorre quando esta, por si só, resulta na diminuição do custo médio.

3.1 POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

A moderna indústria do petróleo no Brasil surgiu sob a égide nacionalista, no bojo da campanha popular “O Petróleo é Nosso”, no começo da década de 1950. Fruto dessa campanha, foi estabelecido o monopólio da União, por meio da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953,

sobre as atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional; de refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; e do transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.

A Lei nº 2.004, de 1953, também determinou que as atividades de execução do monopólio da União caberiam à Petróleo Brasileiro S.A., empresa estatal de economia mista, com a garantia legal de que a União manteria pelo menos 51% do capital votante.

Durante a vigência do monopólio da execução das atividades petrolíferas pela Petrobras, não houve uma PCL propriamente dita, materializada em atos normativos. Os esforços para capacitação de fornecedores e formação da cadeia produtiva do setor petrolífero eram guiados, basicamente, por decisões empresariais da Petrobras, e desenvolvidos, caso a caso, por meio de contratos. Contudo, é importante frisar que, em boa parte desse período, o Brasil praticava uma política de substituição de importações, o que, certamente, influenciou a forma como a Petrobras conduziu sua política de capacitação de fornecedores.

Nesse mesmo período, destaca-se a criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (CENPES), em 1963, que passou a centralizar os esforços de capacitação tecnológica e inovação da estatal, e, em 1968, o início da exploração de petróleo na Plataforma Continental. Foram os desafios surgidos da exploração e produção de petróleo em

lâminas d'água cada vez mais profundas os grandes impulsionadores do desenvolvimento tecnológico da Petrobras.

A Petrobras lançou, em 1986, o Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas (PROCAP), que passou por três etapas: 1.000, 2.000 e 3.000, assim nomeadas em razão da profundidade de lâmina d'água em que se objetivava operar⁵. Esses programas se desdobraram em centenas de projetos multidisciplinares, com a participação de fornecedores e universidades, no Brasil e no exterior⁶.

Os progressos tecnológicos alcançados pela Petrobras permitiram as descobertas na Bacia de Campos e no pré-sal, respectivamente, em 1974 e 2007, os principais marcos da exploração de petróleo no Brasil.

O monopólio da execução das atividades do setor de petróleo por parte da Petrobras cessou com a promulgação e publicação da Emenda à Constituição nº 9, de 1995, que autorizou a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades do setor petrolífero. Posteriormente, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei do Petróleo, deu tratamento legal a essa disposição constitucional, inclusive revogando a Lei nº 2.004, de 1953.

⁵ Disponível em :

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_petrobras_aguas_profundas.pdf>. Acesso em 3 dez. 2017.

⁶ ANTUNES JR. J.A.V. et al. (orgs.), Remando Contra a Maré: política industrial e desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul (2011-2014).

De acordo com a Lei do Petróleo, anteriormente à introdução do regime de partilha, *as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação*. A Lei do Petróleo não fazia menção a exigências de conteúdo local, muito embora, o inciso II do art. 1º dessa norma elenque *a promoção do desenvolvimento, a ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos energéticos* como alguns dos objetivos das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia.

No entanto, como já destacado, a Lei não menciona as obrigações de conteúdo local. O mais próximo disso seriam, à época, os objetivos da política energética nacional contidos no art. 1º, tais como o de promover o desenvolvimento e ampliar a competitividade do País no mercado internacional (incisos I e XI) – objetivos que podem colidir com o de promover a livre concorrência (inciso IX).

De qualquer forma, as obrigações de cumprimento de conteúdo local surgiram no edital e no contrato de concessão das sucessivas rodadas de licitação de blocos exploratórios.

Alguns argumentos podem ser favoráveis às obrigações aqui relacionadas.

Temia-se, no momento da abertura do setor petrolífero, que as empresas internacionais do setor passassem a contratar bens e serviços em seus países-sede. Trata-se da criação de estatais que, a partir de sua maturação em seus territórios, passaram a desenvolver atividades no exterior, porém direcionando a demanda de bens e serviços de seus

contratos de exploração e produção de hidrocarbonetos a empresas subsidiárias, coligadas ou de mesma bandeira.

Essas cláusulas de conteúdo visam evitar tal comportamento.

O critério de conteúdo local foi, desde as primeiras rodadas, utilizado como objeto de classificação dos licitantes a determinado bloco, correspondendo, todavia, a percentual pequeno da nota (15%, sendo 3% referente a exploração e 12% a desenvolvimento da produção, no caso de descoberta), tendo maior peso o bônus de assinatura – valor ofertado e pago no momento da assinatura do contrato de concessão.

Antes de 2000, não havia a necessidade de comprovação do cumprimento das cláusulas sobre conteúdo local, pois a prestação de contas tinha caráter meramente declaratório. Essa falha pode ser explicada pelo período de adaptação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicombustíveis (ANP) às suas atribuições legais. A partir dessa data até 2002, as concessionárias passaram a ter de classificar os gastos pela origem (nacional ou estrangeira) em relatórios trimestrais.

Os aperfeiçoamentos foram sendo realizados no decorrer dos anos, com o detalhamento para diversos segmentos da indústria e das fases de desenvolvimento das reservas.

A partir de 2003, passou-se a exigir percentual mínimo de conteúdo local, que variava a depender da localização do bloco (em terra, em águas rasas e em águas profundas) e foi dado maior peso para esse item para fins de nota de classificação na licitação. Nesse período, a nota era

ponderada segundo três critérios: bônus de assinatura (30%), programa exploratório mínimo (30%) e conteúdo local (40%).

Novas e importantes mudanças foram introduzidas em 2005, na sétima rodada: o estabelecimento de percentuais mínimos e máximos de conteúdo local e a planilha com itens que podem receber diferentes percentuais de conteúdo local; e a criação de quatro categorias de localização: terrestre, marítimos em águas rasas com lâmina até 100 metros, em águas rasas com lâmina entre 100 e 400 metros e em águas profundas com lâmina acima de 400 metros. Além disso, foi publicada a Cartilha de Conteúdo Local, com as regras de medição. Em 2007, retroativo a 2005, foi estabelecida a certificação por empresas especializadas. Na sétima rodada, em 2005, pode-se dizer que a política de conteúdo local atingiu a maturidade. Desde então, os editais de licitação passaram a estabelecer os percentuais de conteúdo local global, mínimo e máximo, e os percentuais mínimos de conteúdo local de itens específicos. Também foi consolidada a metodologia de cálculo do conteúdo local e passou a ser exigida a comprovação do cumprimento das metas mediante certificação por entidades credenciadas.

Os valores de conteúdo local alcançados em blocos concedidos nas rodadas de 1 a 13 (concessão) e no leilão de Libra (partilha de produção) são mostrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Conteúdo local médio (terra e mar) nas rodadas de licitação da ANP⁷.

Rodada	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	Libra
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2013	2013	2015	2013
Exploração	25%	42%	28%	39%	79%	86%	74%	69%	79%	62%	73%	73%	37%
Desenvolvimento E Produção	27%	48%	40%	54%	86%	89%	81%	77%	84%	76%	84%	80%	55% 59%

Segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), as exigências de conteúdo local surtiram efeitos positivos para a indústria brasileira. Estudo da FIESP⁸ mostra que a cadeia de fornecimento de exploração e produção de petróleo e gás natural representa 3,7% do PIB total da economia brasileira e emprega cerca de 700 mil pessoas. Ainda segundo a FIESP, no período 1999-2015, aqueles fornecedores mais diretamente ligados ao setor de petróleo e gás aumentaram em 156,6% o número de postos de trabalho e em 180,8% o valor da produção.

Se for considerado o período de 2004 a 2014, período de maior crescimento do setor de petróleo, os fornecedores mais diretamente ligados ao setor aumentaram investimentos em 242%, postos de trabalho em 103%, massa salarial em 152% e PIB em 111%¹².

Entretanto, esses resultados positivos passaram a ser comprometidos com a queda do preço do petróleo, a partir do segundo semestre de 2014, e com a crise que engolfou a Petrobras. Os investimentos da estatal caíram de mais de US\$ 40 bilhões para menos de US\$ 20 bilhões

⁷ Na 1ª rodada foram ofertados apenas campos na plataforma continental; a 8ª rodada foi cancelada; na 10ª e 12ª rodadas foram ofertados apenas campos terrestres; o conteúdo local mínimo do campo de Libra na etapa de desenvolvimento e produção é de 55% e 59% até 2021 e 2022, respectivamente. Disponível em <http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/RESUMO_geral_blocos.asp>. Acesso em 22 mar. 2017.

⁸ Disponível em <<http://www.imcgrupo.com/impress/gt/upload/a1c6cc99741a240f225ba09cf32a3d3b.pdf>>. Acesso em 03 dez. 2017.

por ano. O número de trabalhadores empregados na cadeia de fornecedores do setor de petróleo e o valor de sua produção recuaram, respectivamente, 14% e 14,5% entre 2015 e 2014¹².

Além disso, as petroleiras descumpriram os percentuais mínimos contratados de conteúdo local, sujeitando-se às multas previstas nos contratos, que são proporcionais ao valor de conteúdo local que não foi atendido. Entre 2011 e 2017, foram aplicadas 232 multas pela ANP, referentes à fase de exploração de blocos licitados da 5ª à 9ª rodada. O valor das multas foi de cerca de R\$ 527 milhões, sendo recolhidos R\$ 365 milhões em razão de desconto previsto nos contratos¹².

Como os investimentos previstos na fase de desenvolvimento e produção são substancialmente superiores aos da fase de exploração, a perspectiva é de forte aumento das multas nos próximos anos. Estima-se que essas multas poderão atingir de R\$ 60 bilhões a R\$ 80 bilhões⁹.

Nos contratos atuais, como instrumento para levar ao cumprimento dos índices de conteúdo local estabelecidos, utilizam-se somente multas, que podem chegar a 100% do valor do conteúdo local não cumprido. A nosso ver, esse enfoque exclusivamente punitivo não é o mais adequado. O valor da multa, recolhida ao Tesouro Nacional, prejudica o concessionário por meio do aumento de custos, mas não favorece o fornecedor, que continua sem receber encomendas. Além disso, percentuais de multa tão elevados são estímulos à litigância judicial.

⁹ Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4878712/conteudo-local-nao-tera-mais-pedido-de-waiver>>. Acesso em 03 dez. 2017.

Defendo que as multas devem ser mantidas, porém com percentual máximo de 60% do valor de conteúdo local não cumprido. Em paralelo, contudo, abre-se ao concessionário a possibilidade de contabilizar, para efeitos de cálculo do conteúdo local, os investimentos feitos em desenvolvimento tecnológico e expansão da cadeia produtiva nacional vinculada à exploração e produção de petróleo.

Há muita controvérsia sobre o porquê do não cumprimento dos índices de conteúdo local. As principais causas apontadas são: i) superavaliação da capacidade da indústria brasileira; ii) ofertas excessivas de conteúdo local por parte das petroleiras; iii) incapacidade das petroleiras preverem com acurácia os equipamentos de que necessitarão nas etapas de exploração e desenvolvimento); iv) mudança dos critérios de medição do conteúdo local; e v) queda da cotação do petróleo.

Quando foi feito o levantamento sobre a capacidade do setor industrial brasileiro, a própria indústria não tinha todos os elementos para avaliar corretamente o comportamento da demanda futura do setor de petróleo. Adicionalmente, havia o interesse, compreensível, da indústria de fazer uma autoavaliação otimista de sua capacidade tecnológica e de produção. Porém, entre 2006 e 2013, os investimentos em exploração e produção de petróleo cresceram de US\$ 10 bilhões para US\$ 40 bilhões ao ano, e a expansão da indústria não foi capaz de acompanhar esse ritmo¹⁰.

Vale ressaltar, que durante as oitivas da presente relatoria, ficou evidente que atrasos de fornecedores ou prestadores de serviços não

¹⁰ Disponível em <http://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/11/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo_Local-final.pdf>. Acesso em 8 out. 2017.

se restringem às empresas brasileiras. Em diversos casos, fornecedores e prestadores de serviços estrangeiros atrasaram seus contratos.

Muito embora os índices obrigatórios de conteúdo local já fossem elevados, as petroleiras tenderam a apresentar ofertas com índices ainda mais altos, porque o percentual de conteúdo local era considerado na seleção da oferta vencedora dos leilões.

Mas o erro das operadoras não é totalmente voluntário. Há uma dificuldade intrínseca no sistema adotado para definição dos lances com conteúdo local: as operadoras devem fazer a previsão, muitas vezes com dez ou mais anos de antecedência, de quanto será o conteúdo local no desenvolvimento de um campo do qual sequer se conhecem as reservas e as características do petróleo – se leve ou pesado, o teor de enxofre, se há gás natural associado ou não, entre outras propriedades que vão influir nos equipamentos que serão utilizados. Além disso, as petroleiras não têm como conhecer antecipadamente a capacidade da indústria nacional frente à demanda futura do setor de petróleo.

A situação toda se tornou mais complexa quando o processo de certificação de conteúdo local foi modificado. Em 2007, foi introduzida a certificação por empresas especializadas e a Cartilha de Conteúdo Local.

As atividades referentes ao conteúdo local eram regulamentadas pela Resolução ANP nº 36, de 13 de novembro de 2007¹¹. Em 14 de junho de 2013, foi editada a Resolução ANP nº 19, de 2013, que

¹¹ A Resolução nº 36, de 2007, continha: a) Regulamento de Certificação de Conteúdo Local; b) Anexo I – Certificado de Conteúdo Local; c) Anexo II – Relatório Trimestral de Certificação; e d) Anexo III – Cartilha de Conteúdo Local.

alterou as regras de certificação de conteúdo local e revogou a Resolução ANP nº 36, de 2007. De acordo com o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), as novas regras são muito mais estritas e impossibilitam o cumprimento do ofertado em termos de conteúdo local. O IBP apresentou dois exemplos de prestação de serviços que, apenas por causa da mudança das regras, o percentual de conteúdo local certificado caiu de 67,52% para 13,44% e de 80,20% para 12,02%¹².

Por fim, a queda dos preços do petróleo, verificada no segundo semestre de 2014, fez com que o custo total de produção por barril em diversos campos, desenvolvidos e a desenvolver, ficasse acima da cotação do petróleo. Nesse contexto de baixas cotações, as petroleiras passaram a buscar meios de reduzir seus custos e tornaram-se mais sensíveis a possível sobrepreço da indústria nacional.

Diante das dificuldades encontradas para cumprir os índices de conteúdo local, as petroleiras têm buscado valer-se da cláusula de *waiver* (perdão)¹³, que permite as empresas pleitearem junto à ANP a exoneração dos compromissos de conteúdo local quando o fornecedor nacional:

- a. cobrar preços excessivos;
- b. apresentar prazos de entrega muito dilatados em relação à concorrência internacional; ou

¹² Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25B216051015B3416634822E3>. Acesso em 3 dez. 2016.

¹³ Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/4910604/socios-em-libra-pressionam-por-flexibilidade-do-conteudo-local>. Acesso em 03 dez. 2017.

- c. tiver feito uso de nova tecnologia não disponível na ocasião da licitação e não oferecida pelo produtor local.

O Governo reconheceu que a PCL enfrentava problemas e propôs alterações por meio do Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR), em que foram criados:

I – incentivo aos fornecedores no País, a partir da valoração, no âmbito da política de conteúdo local do setor de petróleo e gás, de um percentual de conteúdo local superior ao efetivamente existente para os bens, serviços e sistemas de caráter estratégico, incluindo:

- a) engenharia desenvolvida localmente;
- b) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;
- c) elevado potencial de geração de empregos qualificados; e
- d) promoção de exportações; e

II - bonificação, a partir da concessão de Unidades de Conteúdo Local - UCL, a consórcios ou empresas que, no exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, promovam no País:

- a) a celebração de contratos de compra de bens, serviços e sistemas que tenham viabilizado a instalação de novos fornecedores no País;
- b) o investimento direto na expansão da capacidade produtiva de fornecedores;
- c) o investimento direto no processo de inovação tecnológica de fornecedores;
- d) a compra de bens e sistemas no País, com conteúdo local, para atendimento a operações no exterior; e
- e) a aquisição de lotes pioneiros de bens e sistemas desenvolvidos no País.

São, portanto, instrumentos para que a medição do conteúdo local vá além do que está diretamente embutido no equipamento ou no

serviço a ser certificado e considere também os esforços realizados para o desenvolvimento da indústria nacional.

Esse cenário conturbado, envolvendo crise da Petrobras, queda da cotação do petróleo e descumprimento dos percentuais de conteúdo local pelas petroleiras, colocou a PCL no centro das discussões.

De um lado, a Petrobras e as demais petroleiras propugnam por uma simplificação de regras e pela redução dos percentuais mínimos de conteúdo local. De outro, os fabricantes de máquinas e equipamentos e a indústria naval, temerosos da queda das encomendas, defendem a manutenção dos percentuais mínimos de conteúdo local.

Estudo do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP)¹⁴ aponta que a redução do percentual mínimo de conteúdo local destravaria investimentos, isto é, aumentaria a base sobre a qual se calcularia o conteúdo local, de forma que mais que compensaria a redução do percentual.

Adicionalmente, seria produzido mais petróleo, mais empregos seriam gerados e a arrecadação de impostos aumentaria, como pode ser visto na Tabela 2.

¹⁴ Disponível em <http://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/11/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo_Local-final.pdf>. Acesso em 3 dez 2017.

Tabela 2 – Simulação dos benefícios resultantes da redução das exigências de conteúdo local¹⁴.

	Referência	Alternativo
Capex (US\$/barril)	8,33	
Reservas (bilhões de barris)	30	50
Conteúdo Local	63%	43%
Investimento Total (US\$ bilhões)	250	417
Investimento Máximo (US\$ bilhões)	20,5	33
Investimento Máximo (ano)	2030	2030
Produção Máxima (milhões de barris/dia)	4,9	8
Produção Máxima (ano)	2035	2036
Empregos diretos e indiretos em 2030 (mil)	485	545
Renda em 2030 (US\$ bilhões)	10,6	11,7
Impostos em 2030 (US\$ bilhões)	3,7	6,6

A FIESP, por sua vez, compara a situação atual da PCL com a hipotética retirada total das exigências de conteúdo local¹², conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Simulação do impacto da retirada das exigências de conteúdo local (CL) para cada R\$ 1 bilhão de investimento¹².

	CL Regra Atual	Sem CL	Impacto
Produção (R\$ milhões)	1.251,2	74,2	- 94,1%
PIB (R\$ milhões)	551	43	- 92,2%
Tributos (R\$ milhões)	521,5	31	- 94,0%
Empregos	1.532	144	- 90,6%
Salários (R\$ milhões)	239,9	27,8	- 90,5%

A Tabela 3 mostra o efeito multiplicador dos investimentos na exploração e produção de petróleo. Se forem consideradas as estimativas

mais conservadoras da Tabela 2, cerca de R\$ 800 bilhões serão investidos na exploração e desenvolvimento das reservas brasileiras de petróleo. Ou seja, segundo a Tabela 3, as regras atuais garantiriam o valor de produção de R\$ 1 trilhão.

Entretanto, o Governo parece inclinar-se mais para a posição das petroleiras e aponta as exigências de conteúdo local como uma das barreiras impeditivas da retomada do crescimento desse setor. Nesse contexto, propôs a simplificação das regras e a redução substancial dos percentuais mínimos de conteúdo local para as próximas rodadas de licitações.

É curioso, contudo, reconhecer que os avanços, sem precedentes, da indústria de petróleo e gás e, conseqüentemente, da indústria naval no país, se deram lado a lado ao avanço das políticas de conteúdo local. Portanto, afirmar que políticas de conteúdo local dificultam o ambiente de investimentos no setor nos parece um argumento frágil diante dos avanços destes setores no país, sobretudo entre os anos de 2004 e início de 2014.

Os blocos no mar – que na regra ainda vigente são divididos em águas rasas e águas profundas e, ainda, devem atender ao conteúdo local distribuído em uma lista de 90 itens e subitens – não terão mais subdivisão por profundidade e passarão a ter apenas quatro índices: exploração, construção de poços marítimos, sistemas de coleta e escoamento e unidades estacionárias de produção (UEP). Já os blocos em terra, vão ter dois índices globais: exploração e desenvolvimento. Também foi eliminada a possibilidade de “waiver” e o uso de índice de conteúdo local como critério

de avaliação das propostas nos leilões. O CNPE precisa ainda formalizar as novas exigências. A comparação entre o sistema vigente e o proposto pelo Governo é mostrada na Tabela 4.

A indústria manifestou o temor de que itens com conteúdo tecnológico e valor agregado baixos seriam suficientes para atender os novos percentuais mínimos de conteúdo local, tornando desnecessária a aquisição produtos industriais e de engenharia nacionais¹⁵.

Tabela 4 – Conteúdo local (CL) mínimo¹⁶.

	CL Regra Atual	CL Proposta
Terra		
Exploração	70%	50%
Desenvolvimento	77%	50%
Mar		
Exploração	37%	18%
Construção de Poço	55%	25%
Sistema de Coleta e Escoamento	55%	40%
UEP (plataformas)	55%	25%

Embora a PCL do setor de petróleo e gás natural exista desde a 1ª rodada de licitações, não há uma sistemática estabelecida para sua avaliação, ou seja, não existem métricas ou metas objetivas. Dessa forma, quando se discutem possíveis alterações da PCL, os argumentos de um e

¹⁵ Disponível em <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-02/industria-critica-novos-indices-de-conteudo-local-para-o-setor-de-petroleo>>. Acesso em 3 dez. 2017.

¹⁶ Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/4878712/conteudo-local-nao-tera-mais-pedido-de-waiver>>. Acesso em 3 dez. 2017.

outro lado são baseados em dados e informações nem sempre comparáveis e imparciais.

Uma auditoria da PCL realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁷ apontou sérios problemas:

1. A PCL não está atrelada a uma política industrial ampla, não possui prazo de vigência definido e tem objetivos genéricos, sem metas e métricas que possam mensurar objetivamente seus resultados;
2. A metodologia de definição e acompanhamento dos índices mínimos de CL é frágil, não embasada em estudos técnicos;
3. A sistemática da PCL apresenta distorções, além de ser complexa e demasiadamente rígida;
4. Existe um alto custo decorrente da política, em função da baixa competitividade da indústria nacional;
5. A ANP ainda não regulamentou o instrumento de “waiver”, causando insegurança jurídica e falta de transparência a um setor de risco já elevado.

3.1.1 PROPOSTAS

A primeira proposta que salta aos olhos é a necessidade de estabelecimento de marco legal robusto, o que é ausente no atual sistema.

Em países democráticos, a legislação reflete decisões políticas da sociedade, isto é, quais objetivos a sociedade pretende alcançar e de que forma isso será feito.

¹⁷ Auditoria Operacional. Avaliação da Sistemática Vigente da Política de Conteúdo Local. Análise das Implicações e dos Impactos da Ausência de Regulamentação do Instrumento de Waiver. Determinações e Recomendações. Processo: TC 030.511/2015-1. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=573844>>. Acesso em 3 dez. 2017.

Decisões bem tomadas são construídas de maneira transparente. Contudo, a boa legislação não se mede apenas pelos seus propósitos, é necessário avaliar também seus resultados.

A análise dos resultados da lei, ou, em termos tecnicamente corretos, a avaliação do impacto legislativo, objetiva examinar se a legislação será: *efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis*¹⁸.

A avaliação de impacto legislativo já acumula referencial teórico considerável, porém, não é todo projeto legislativo que deva receber uma avaliação de impacto ²⁰. Ainda assim, não é de nossa tradição legislativa brasileira fazer uso desse ferramental.

Contudo, tendo em vista a importância das exigências de conteúdo local para o desenvolvimento do Brasil e as posições díspares assumidas pelas partes interessadas, é perfeitamente justificável que projeto sobre essa matéria seja submetido à avaliação de impacto.

Superada essa questão, podemos, pois, retomar o debate sobre conteúdo local no setor de petróleo e gás natural.

¹⁸ Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>. Acesso em 3 dez. 2017.

Como diagnóstico principal, percebe-se que o arcabouço normativo é praticamente infralegal.

Os dispositivos legais que tratam da matéria não possuem densidade normativa suficiente para definição de uma política de conteúdo local.

Esse fato pode ser avaliado segundo dois pontos de vista. Por um lado, normas infralegais são mais fáceis de alterar e, portanto, podem acompanhar as mudanças políticas, sociais, tecnológicas e do ambiente de negócios. Por outro lado, a existência de regras mais estáveis, como leis, daria maior previsibilidade para uma atividade cujo horizonte é de décadas.

A grande dificuldade da ação legiferante é justamente encontrar o ponto de equilíbrio entre adaptabilidade e densidade normativa, que se busca por meio do acerto do nível de detalhamento que se dá aos dispositivos da lei. Quanto mais minuciosos são os dispositivos, maior o risco de que venham a se tornar obsoletos rapidamente. Porém, dispositivos excessivamente gerais podem ter baixa eficácia e vão demandar forte regulamentação infralegal para que sejam aplicáveis.

Essa última abordagem é característica do direito regulatório. As leis de criação das agências reguladoras, chamadas de leis-quadro, definem princípios gerais e atribuem vasto poder normativo às agências, arranjo considerado mais adequado para regular setores técnicos, geralmente muito dinâmicos.

Alguns aspectos, em especial, precisam ser avaliados:

i) A PCL terá prazo definido ou não?

A definição de um prazo de duração parece mais consentânea com os propósitos da política do que deixá-la vigente indefinidamente, pois se espera que, após determinado período de vigência da proteção legal, a indústria local tenha alcançado o grau de competitividade que a permita concorrer em igualdade de condições no mercado.

Do contrário, seria uma reserva de mercado perpétua, o que colide contra a busca de eficiência pela indústria objeto da política de conteúdo local. E mesmo que o industrial aumente a eficiência de sua produção, protegida pelas regras legais de conteúdo local, ele pode aumentar seus lucros em detrimento da sociedade, ou seja, pode ocorrer a chamada captura de renda. A falta de prazo da atual PCL é, inclusive, criticada pelo TCU.

Questões importantes devem ser postas quanto à definição de um marco legal, a exemplo:

- Ela terá caráter punitivo ou de incentivos?
- Percentuais mínimos de conteúdo local devem ser definidos pela via legal ou em sua regulamentação?
- A efetividade permanece caso sejam definidos apenas índices globais ou é necessário definir subíndices?
- Qual a métrica a ser utilizada?

- Essa métrica é efetiva para garantir a implementação de uma política industrial?
- Como definir a governança de forma a impedir que interesses diversos desviem os objetivos da política?

Atualmente, toda a política de conteúdo local é desenvolvida com base em decretos, regulamentos e contratos, um verdadeiro monólogo do Poder Executivo. Para suprir essa lacuna em nossa legislação, apresento, para apreciação por meus pares, este Projeto de Lei do Senado, que, de forma equilibrada, busca compatibilizar os legítimos interesses das empresas petroleiras e dos fornecedores nacionais. O Projeto de Lei do Senado nº 218, de 2017, procura dotar a política de conteúdo local de diretrizes, objetivos e instrumentos suficientes para lhe garantir a efetividade aos fins a que se destina.

No Seminário realizado na cidade do Rio de Janeiro, cujo projeto de lei supracitado foi, também, objeto de debate, relevou-se que é premente a demanda por marco legal robusto.

O PLS nº 218, de 2017, pode ser o indutor das discussões que, após exaustivo debate no Congresso Nacional, que se inicia na presente Comissão, pode resultar no marco legal que tantos agentes esperam.

Além da presente proposta, pode-se destacar a obrigatoriedade legal de somente permitir a realização de rodadas de licitação sob regime de partilha de produção após comprovada que a indústria nacional possa atender àquela nova demanda por bens e serviços. Vejam, conforme estabelece a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a lei da partilha:

“Art. 9º O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE tem como competências, entre outras definidas na legislação, propor ao Presidente da República:

I - o ritmo de contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção, observando-se a política energética e o desenvolvimento e a capacidade da indústria nacional para o fornecimento de bens e serviços;

.....”

Pois bem: a indústria tem capacidade de suprir a demanda dos recentes leilões do pré-sal? Essa pergunta deve ser respondida pelo CNPE. Aliás, deveria ter sido respondida, de forma objetiva e incontestável, previamente à realização dos certames.

Por isso, cabe propor que seja o Poder Executivo instado a regulamentar tal dispositivo, sob pena de perder a oportunidade de aproveitar de forma efetiva os ganhos oriundos da exploração e produção de petróleo nas gigantes reservas do Pré-Sal brasileiro.

3.2. DEFESA NACIONAL

O principal marco legal das licitações de produtos de defesa (PRODE) e sistemas de defesa (SD) é a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.

Subsidiariamente, aplica-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em reuniões realizadas com o Ministério da Defesa (MD) e o Tribunal de Contas da União (TCU) e com os convidados da audiência pública realizada, debatemos as seguintes possibilidades de alterações legislativas:

1. a Lei nº 8.666, de 1993, deve ser alterada para eliminar qualquer tipo de dúvida no sentido de que as compras, as contratações e o desenvolvimento de PRODE e SD são regidas por lei específica (atualmente, a Lei nº 12.598, de 2012) e, apenas subsidiariamente, pela Lei nº 8.666, de 1993, conforme já preceitua o art. 15 da Lei nº 12.598, de 2012?
2. O § 6º do art. 3º da Lei nº 12.598, de 2012, dispõe que o edital e o contrato de compras, contratações e desenvolvimento de PRODE e SD poderão determinar percentual mínimo de agregação de conteúdo local. Convém transformar isso em uma obrigação e estipular um percentual, por exemplo, 50% de conteúdo local, aferido pela proporção entre o somatório dos custos associados à indústria local e o somatório dos custos do produto ou sistema de defesa? Ou não, o conteúdo local deve ser discricionário, sendo estabelecido caso a caso pela comissão de licitação?

3. O *caput* do art. 5º da Lei nº 12.598, de 2012, prevê que as contratações de PRODE ou SD, e do seu desenvolvimento, poderão ser realizadas sob a forma de concessão administrativa a que se refere a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, observado, quando couber, o regime jurídico aplicável aos casos que possam comprometer a segurança nacional. Seria bom que a parceria público-privada (PPP) fosse obrigatória?
4. O conteúdo local mínimo deve ser um dos critérios de julgamento para seleção da melhor proposta?
5. A regra do conteúdo local mínimo deve ter exceções, como, por exemplo, nos casos de inexistência de fornecedor ou de tecnologia nacional, e de preço ou prazo nacional muito maior que o estrangeiro?
6. A política de conteúdo local de defesa deve ser permanente, ou não, deve ter um prazo de vigência?
7. Aproveitando a ocasião, convém incluir regras de responsabilidade fiscal nas compras, contratações e desenvolvimento de PRODE e SD, no sentido de que não se pense apenas nos custos iniciais de aquisição, mas também nos custos de suprimento e manutenção a longo prazo, evitando que os projetos se tornem insustentáveis financeiramente e os PRODE e SD fiquem indisponíveis no futuro?

A seguir resumiremos o debate ocorrido em cada uma das reuniões realizadas.

3.2.1 REUNIÃO COM A SEPROD DO MD

Em 27 de novembro de 2017, foi realizada uma reunião com integrantes da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do MD.

Um dos pontos abordados foi o conceito de conteúdo local. Ao contrário do que se possa imaginar, na visão daquele órgão, o conteúdo local relevante não está nos componentes e nas peças do produto ou sistema de defesa, mas sim na integração e no *software*.

A SEPROD ainda está desenvolvendo indicadores para avaliar o conteúdo local de um produto ou sistema de defesa, levando-se em conta esse patrimônio imaterial, que é a propriedade intelectual.

Na visão da SEPROD, o conteúdo local de cada projeto deve ser avaliado caso a caso, dependendo da sua natureza e do seu perfil integrador com as áreas de desenvolvimento de pesquisa e ciência brasileiras. O que se percebeu foi a grande preocupação de se desenvolver as inteligências nacionais para a diminuição da dependência tecnológica brasileira.

3.2.2 REUNIÃO COM A SECEX-DEFESA DO TCU

Em 28 de novembro de 2017, foi realizada uma reunião com integrantes da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (Secex-Defesa) do TCU.

Uma das preocupações foi com os custos de manutenção dos produtos e sistemas de defesa. O TCU argumentou que se pensa, com frequência, apenas nos custos de aquisição, que costumam representar 30% do total, esquecendo-se dos custos de manutenção, que são da ordem de 70% do total.

Na opinião da equipe técnica, se não forem previstos recursos para suprimento e manutenção, o produto ou sistema de defesa ficará indisponível no futuro.

Deveria haver uma regra de responsabilidade fiscal similar à da art. 22 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*, segundo o qual

Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Assim, um projeto de defesa só poderia ser autorizado tendo em vista o custo total ao longo do ciclo de vida, incluindo suporte logístico, repotencialização e modernização.

Outra preocupação foi com a transparência das subcontratações. Deveria haver uma obrigação contratual para que as empresas contratadas fornecessem dados e informações das empresas subcontratadas aos órgãos de controle, para que estes pudessem verificar,

por exemplo, eventuais relações pessoais dos sócios com integrantes do MD.

3.2.3 REUNIÃO COM O DEPROD DO MD

Em 6 de dezembro de 2017, foi realizada uma reunião com integrantes do Departamento de Produtos de Defesa (DEPROD) do Ministério da Defesa (MD).

Foi exposto que a Consultoria Jurídica (CONJUR) do MD pacificou entendimento no sentido de que se aplicam às licitações de defesa a Lei nº 12.598, de 2012, e, nos casos omissos, a Lei nº 8.666, de 1993. Dessa forma, o MD não vislumbra a necessidade de se reforçar essa interpretação mediante alteração legislativa.

No que tange à obrigatoriedade de conteúdo local, foi argumentado que não se deve substituir termo de obrigatoriedade no § 6º do art. 3º da Lei nº 12.598, de 2012, porque isso ameaçaria prejudicar a Base Industrial de Defesa (BID). Num cenário de pouco comprometimento orçamentário e irregularidade de compras na área de defesa nacional, deve-se investir em tecnologias duais, que possuam aplicações militares e civis, visando não apenas ao mercado interno (que não tem demanda suficiente), mas, principalmente ao externo.

Desse modo, o MD vê ainda com muitas reservas a obrigatoriedade de conteúdo local tendo em vista sua preocupação com o aumento dos preços dos produtos de defesa. Consequentemente, reduziria a dualidade e inviabilizaria as exportações.

Outro aspecto apontado foi o de que a certificação de um novo produto é um processo caro.

Aliás, a própria determinação do percentual de conteúdo local esbarrara na dificuldade de se mensurar o conhecimento adquirido pelos engenheiros e técnicos, que estaria embutido no preço dos produtos ou sistemas de defesa. Ainda faltam indicadores que permitam a valoração do *know how*.

Com relação à cláusula de responsabilidade fiscal, ela seria desnecessária, pois os custos ao longo do ciclo de vida vêm sendo levados em conta (art. 12, § 2º, IV, do Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013) e os grandes contratos de aquisição são aprovados pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional.

No que diz respeito ao *offset* (compensação tecnológica), foi citado o exemplo do Projeto AMX, em que a Embraer absorveu tecnologias e conhecimentos sobre gestão de projetos junto às empresas italianas Aeritalia e Aermacchi, nos anos 80, o que a permitiu projetar e desenvolver a série ERJ-145 nos anos 90.

O DEPROD, por fim, sinalizou que pretende continuar a:

- mapear a cadeia produtiva nacional, com vários intuitos: convidá-la a atuar no setor de defesa (muitos empresários desconhecem ou têm preconceito com a área), desonerá-la, verificar suas capacidades e suas deficiências, ajudá-la a reduzir os preços e aumentar a qualidade de seus produtos etc.;

- buscar financiamentos junto a entidades como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os projetos de defesa, de modo que o MD só tenha que investir na aquisição e manutenção dos produtos e sistemas de defesa;
- catalogar os produtos de defesa, não se descuidando dos riscos de descontinuação e obsolescência dos já classificados;
- montar uma cartilha sobre o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID); e
- fazer gestões junto à Receita Federal para eliminar os entraves à aplicação do RETID.

No setor de defesa, a política de conteúdo local tem-se apresentado satisfatória, não sendo necessárias as alterações inicialmente pensadas na Lei nº 12.598, de 2012.

Os seguintes projetos são exemplo disso:

- Projeto de Aeronave de Caça Multimissão (FX-2), que prevê uma parceria entre empresas brasileiras e a empresa sueca Saab no projeto e desenvolvimento da aeronave Gripen NG;

- Projeto de Aeronave Pesada de Carga e Reabastecimento (KC-390), que envolve Brasil, Portugal, Argentina e República Checa no projeto e desenvolvimento de um substituto para a aeronave C-130 Hércules;
- Programa Nuclear da Marinha; e
- Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), parceria entre Brasil e França para a construção de quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear.

As maiores queixas têm sido a escassez e a irregularidade de dotações orçamentárias, que dificultam o pagamento pelas Forças Armadas e o cumprimento dos contratos pelas empresas de defesa.

As medidas sugeridas, que, na verdade, não têm a ver diretamente com a política de conteúdo local, são as seguintes:

- extensão do RETID para as compras dos órgãos de segurança pública, para alavancar a BID; e
- incentivos fiscais (como desoneração da folha de pagamento) para as Empresas Estratégicas de Defesa (EEDs) – aquelas que têm sede no País, possuem pelo menos 60% de controle acionário nacional e produzem Produtos Estratégicos de Defesa (PEDs).

3.3. TELECOMUNICAÇÕES

Nos setores de telecomunicações e de tecnologia da informação, a implantação de políticas específicas para garantir que as compras públicas se direcionem a equipamentos com fabricação, desenvolvimento e implementação nacionais se mostrou relevante. Nesse caso, não se trata apenas de uma política de estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional, mas também de medida voltada à própria preservação da soberania do Brasil.

É de conhecimento geral que governos estrangeiros atuam intensamente para que os equipamentos de telecomunicações e de tecnologia da informação desenvolvidos em seus países incluam funcionalidades ocultas capazes de promover acesso remoto para seu monitoramento e controle. Assim, na prática, a aquisição de equipamentos desenvolvidos no exterior implica o consentimento de que outras Nações tenham pleno acesso e controle a esses dispositivos.

Ficamos, portanto, vulneráveis. Vulneráveis não apenas pelo monitoramento que pode ser feito de nossas comunicações, o que já é extremamente grave e tem consequências profundas em nossa economia, em nossa política e em nossas relações internacionais. Pior que isso, ficamos vulneráveis ao controle remoto desses equipamentos à nossa revelia, que podem ser reprogramados, simulando simples falhas, ou mesmo desligados, provocando consequências que podem levar até ao colapso das comunicações nacionais.

Dessa maneira, é necessário proteger as estruturas críticas dos sistemas de telecomunicações e de tecnologia da informação nacionais, o que somente pode acontecer com o uso de equipamentos desenvolvidos no Brasil.

O mesmo raciocínio se aplica aos *softwares*, em particular aos sistemas operacionais. Não é possível que utilizemos aplicativos e sistemas operacionais que não dominamos e que, dessa maneira, podem ser verdadeiros agentes infiltrados. Novamente, além do prejuízo ao desenvolvimento da indústria nacional, que deixa de receber recursos públicos capazes de alavancar seu desenvolvimento e, dessa forma, de aumentar sua competitividade internacional, temos o prejuízo com a perda do controle de dados estratégicos militares, de dados estratégicos de Governo e, ainda, de dados sensíveis para a privacidade individual dos cidadãos nacionais.

Importante salientar que, a cada dia, as estruturas de telecomunicações e de tecnologia da informação encontram-se cada vez mais conectadas a outras estruturas críticas dos mais diversos setores: geração e distribuição de energia, tratamento de água, monitoramento e controle de trânsito, controle aéreo civil e militar, etc. Consequentemente, a garantia da soberania nacional nas comunicações não pode ser entendida como uma questão unicamente setorial. Trata-se, na verdade, de estrutura que suporta e da qual depende um número cada vez maior de processos e de serviços essenciais para os cidadãos, para as empresas e para o próprio Governo.

Dessa forma, em prazo não muito longo, a possibilidade de interferência externa nas redes de telecomunicações poderá provocar efeitos tão profundos quanto a própria dominação territorial.

Por fim, deve-se destacar que, de acordo com especialistas ouvidos em reuniões durante a avaliação dessa política pública, nos setores de telecomunicações e de tecnologia da informação, cerca de 85% do que se aplica em compras de produtos desenvolvidos nacionalmente retorna na forma de tributos, de investimentos em pesquisa nacional e de promoção de toda a cadeia produtiva, provocando o incremento do produto interno bruto. Assim, não se pode simplesmente comparar preços de propostas nacionais e estrangeiras como se fossem semelhantes. A valoração real da aquisição deve incluir o ganho decorrente desse retorno que somente se obtém com produtos desenvolvidos no País.

Por todas essas razões, com base nas informações obtidas durante esse trabalho, elaborei, em sintonia e com a colaboração direta de representantes da indústria nacional, projeto de lei específico para disciplinar a utilização de equipamentos de telecomunicações e de tecnologia da informação na administração pública. Aproveito a oportunidade para destacar que apresentarei em breve um projeto de lei que tem por objetivos exatamente proteger nossas estruturas estratégicas de telecomunicações de interferências internacionais indevidas e, simultaneamente, impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional no setor da tecnologia da informação.

Os eixos principais da referida proposição são:

- A abrangência, direcionando seu alcance a todo o setor público, alcançando também os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Somente empresas brasileiras deverão fornecer as redes de telecomunicações e de serviços de tecnologia nas comunicações de dados da Administração Pública, aí incluindo o armazenamento e a recuperação de dados, que deverão estar localizados em território nacional;
- Os equipamentos utilizados nas redes de telecomunicações e nos serviços de tecnologia da informação que puderem comprometer a segurança nacional deverão ser de fabricação nacional, sempre que disponíveis, nos termos da regulamentação, aplicando-se esses mesmos termos para equipamentos, componentes, acessórios e outros elementos, bem como para *softwares*, inclusive sistemas operacionais e aplicativos.

Estamos propondo uma estratégia inovadora como incentivo ao uso do conteúdo local no setor de telecomunicações. Entendemos que pode ser um passo decisivo para o aperfeiçoamento da atual política pública brasileira de conteúdo local nesse setor econômico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que, em cada setor, o tema do conteúdo local possui uma repercussão diferente. Notamos que as indústrias do Petróleo e Gás e de Telecomunicações apresentam maior sensibilidade e esse tipo de política pública, projetando ganhos de escala e de ampliação significativos para o Brasil.

Como já foi mencionado, a política de conteúdo local alcançou resultados notáveis. Entretanto, precisamos reconhecer que o panorama do setor do petróleo mudou nos três últimos anos, e as melhores estimativas para a próxima década não apontam para cotações tão elevadas quanto aquelas verificadas em meados da década passada. Portanto, cabem, sim, ajustes na política de conteúdo local, mas não o simplório corte radical dos percentuais mínimos, que praticamente elimina a efetividade dessa política. Como diz a sabedoria popular, não se pode jogar fora a criança junto com a água da bacia.

Relativamente à indústria da defesa nacional, verifico que a política de conteúdo local precisa ser analisada de uma forma mais específica, uma vez que já existe uma forte sintonia entre o setor governamental e o setor privado, especialmente no que concerne à necessidade de incorporação de tecnologias desenvolvidas em outros países e que o Brasil ainda não domina. Verifico, assim, que há um promissor caminho para o desenvolvimento do debate na questão do desenvolvimento da inteligência nacional, com relevante incorporação do Ministério da Ciência e Tecnologia como parceiro estratégico do Ministério da Defesa na ação do estatal.

Com este relatório já foi possível analisar algumas alternativas fora do âmbito da elaboração legal que contribuam para a percepção dessa política pública como fator de desenvolvimento. Em resumo, foi possível avaliar as alternativas “não legislativas” em funcionamento.

Não obstante, seria imprescindível que as proposições que aqui apresentamos sejam objeto de amplo debate e discussão, conferindo o tom democrático tão necessário na discussão de soluções para o Brasil e, neste particular, trazendo opiniões plurais para enriquecer o conteúdo das propostas, além de aquilatar o seu devido impacto.

É muito importante que essas propostas não fiquem guardadas nas gavetas do Congresso, proporcionando oportunidade para que parlamentares e sociedade civil enfrentem a questão do conteúdo local, restabelecendo seu devido lugar na intervenção estatal. O debate parlamentar deveria ser utilizado para averiguar soluções promissoras que eventualmente estejam sendo excluídas pelos governos.

Já temos evidências, factuais e técnicas, que sustentem nossa escolha, mas ela precisa de deliberação. Ainda que não exista um consenso de ordem política em torno das soluções apresentadas, julgo que tal consenso está bem respaldado.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres Pares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Sala da Comissão,

Senador **LINDBERGH FARIAS**

Relator