

OTÁVIO AUGUSTO REZENDE CARDOSO

*Matrícula 11211ECO045*

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DA PETROBRAS E  
SEUS BENEFÍCIOS PARA A INDÚSTRIA NACIONAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA e RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2017

OTÁVIO AUGUSTO REZENDE CARDOSO

*Matrícula 11211ECO045*

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DA PETROBRAS E  
SEUS BENEFÍCIOS PARA A INDÚSTRIA NACIONAL

Artigo apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

OTÁVIO AUGUSTO REZENDE CARDOSO

*Matrícula 11211ECO045*

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DA PETROBRAS E  
SEUS BENEFÍCIOS PARA A INDÚSTRIA NACIONAL

Artigo apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, 21 de Dezembro de 2017.

---

Prof. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva

---

Prof. Murilo Montanari de Matos

---

Profª. Soraia Aparecida Cardozo

## **RESUMO**

Este artigo, apoiado em uma pesquisa qualitativa e com uma metodologia explicativa, mostrará a importância da política de conteúdo local para o avanço do setor industrial nacional, ressaltando seus benefícios industriais e sociais ao país. Discutiremos a política de compras governamentais como parte das atividades do governo para o desenvolvimento do país e favorecimento das firmas públicas nacionais através da mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro. Analisaremos a política de compras da Petrobras, dando enfoque no período de substituição de importações, abertura comercial, abandono do modelo “Turn Key” e retomada do conteúdo local. Ressaltaremos através da análise de variáveis da indústria de construção e reparo de embarcações e estruturas flutuantes a importância da política de conteúdo nacional para o avanço da indústria nacional e, por fim, concluiremos analisando os benefícios e as possíveis consequências com o abandono da política de conteúdo local.

**Palavras-chaves:** Conteúdo Local; Compras Governamentais; Indústria para-petroleira;

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ABDIB** – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base

**ANP** – Agência Nacional do Petróleo

**CENPES** – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello

**CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética

**EPC** – *Engineering, Procurement and Construction*

**FIESP** – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FPSO** – *Floating, Production, Storage and Oijloading System*

**ISI** – Industrialização por Substituição de Importações

**MME** – Ministério de Minas e Energia

**NAIs** – Núcleos de Articulação com a Indústria

**P&D** – Pesquisa e Desenvolvimento

**P&G** – Petróleo e Gás

**P&GN** – Petróleo e Gás Natural

**PIB** – Produto Interno Bruno

**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento

**PROMIMP** – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

**REPETRO** – Regime Especial de Importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra jazidas de petróleo e gás natural

**SINAVAL** – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparo Naval e Offshore

**VTI** – Valor de Transformação Industrial

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução do conteúdo local médio nas rodadas licitatórias .....	23
<b>Gráfico 2:</b> Número de unidades locais voltadas para construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes no período de 2006 a 2015 .....	25
<b>Gráfico 3:</b> Pessoal ocupado no segmento de construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes em 31.12 de cada ano .....	26

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Compras governamentais do Brasil segundo esferas do governo .....	12
<b>Tabela 2:</b> Compras governamentais da União.....	12
<b>Tabela 3:</b> Investimento dos grupos Petrobras e Eletrobras .....	13
<b>Tabela 4:</b> Receita líquida total de vendas do segmento de construção e reparação de embarcações e outras estruturas flutuantes .....	27
<b>Tabela 3:</b> Valor da Transformação Industrial (VTI) do segmento de construção e reparação de embarcações e outras estruturas flutuantes .....	28

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o Estado possui um importante papel no que diz ao desenvolvimento de um país, gerando discussões no que tange à sua ação no mercado e divergência entre correntes de pensamentos. As compras governamentais, realizadas pelo governo através de licitações, é um exemplo claro de intervencionismo estatal e, desta forma, o Estado atua fomentando suas indústrias e incentivando atividades econômicas através de suas compras, por meio principalmente das empresas estatais.

A política de conteúdo local, mecanismo pelo qual as concessionárias contratadas asseguram preferência à contratação de fornecedores brasileiros, deve ser compreendida como parte de uma política industrial mais ampla, que visa o desenvolvimento do setor industrial nacional no longo prazo, sendo um ótimo exemplo atrelado com a política de compras governamentais.

Atualmente, a Petrobras é responsável pela maior parte das compras das empresas estatais brasileiras. Além disso, a estatal do petróleo acaba sendo um mecanismo de ação do governo na promoção de incentivos para o desenvolvimento de setores industriais, por meio da política de conteúdo local.

Este artigo tem como objetivo mostrar a importância da política de conteúdo local ao país em impulsionar o avanço do setor industrial nacional, principalmente dos fornecedores para-petroleiros<sup>1</sup> locais, ressaltando seus benefícios industriais e sociais ao país através de uma pesquisa qualitativa e com uma metodologia explicativa, fornecendo informações determinantes para captação do tema e resultados referente a alguns indicadores determinantes por meio de pesquisas bibliográficas, documentais e dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, como receita líquida do total de vendas e valor das transformações industriais .

A primeira seção “Políticas de compras governamentais” discutirá a ação do governo no sentido de promover o desenvolvimento do país. Posteriormente, na segunda seção, será analisada a política de compras da Petrobras, dando enfoque a três períodos: i) substituição de importações; ii) abertura comercial, quebra do monopólio da Petrobras e abandono da substituição de importações; e iii) implementação da política de conteúdo local.

Ressaltaremos na terceira e última seção a importância da política de conteúdo local para o avanço da indústria nacional, através da análise de variáveis da indústria de construção e reparo

---

<sup>1</sup> Para-petroleiros: Supridores de serviços e equipamentos para as atividades de exploração e produção.



de embarcações e estruturas flutuantes. Por fim, concluiremos mostrando uma breve análise dos benefícios e das possíveis consequências do abandono da política de conteúdo local.

## **2. POLÍTICA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

As compras governamentais estão presentes em grande parte das atividades econômicas efetivadas pelo governo, em todos os seus escalões, permitindo assim que o governo cumpra sua missão como órgão superior. Tal política está relacionada intrinsecamente com o processo de desenvolvimento do país e favorecimento das finanças públicas nacionais. Segundo Quick (2014), o processo de compras governamentais movimenta cerca de 10% a 15% do PIB brasileiro, o que perfaz um valor de 500 bilhões de reais por ano.

Historicamente, o Estado possui um importante papel no que diz ao desenvolvimento de um país, gerando discussões no que tange à sua ação no mercado. Algumas correntes defendem o intervencionismo estatal, pregando que o Estado deve fiscalizar os ciclos e toda a estrutura econômica, além de promover o dualismo junto ao mercado, diferente de outras correntes que defendem o liberalismo econômico, sendo favoráveis a um mercado que deve funcionar livremente, agindo conforme a expressão *laissez-faire*, símbolo do liberalismo econômico.

Muitos indivíduos aceitam a ideia de que as firmas são mais eficientes trabalhando em livres mercados do que com a atuação do setor público. Giambiagi e Além (1999) afirmam que pela teoria tradicional os mercados competitivos geram uma alocação de recursos a partir da qual é impossível aumentar o grau de satisfação de um indivíduo sem piorar o de outro, o que pela literatura se denomina “ótimo de Pareto”. Para alcançar o chamado “Pareto eficiente” não seria necessário um “planejador central”, já que a livre concorrência permitiria chegar a este fim.

Segundo Giambiagi e Além (1999), é preciso considerar a existência de falhas de mercado – tais como, externalidades, existência de bens públicos, mercados incompletos e monopólios naturais – as quais impedem o alcance do chamado “ótimo de Pareto”.

Quanto às externalidades, elas acontecem a partir do momento que ações de uma firma ou indivíduo afetam outros agentes, ou seja, se dá quando o agente econômico apenas contabiliza os custos privados, deixando de lado os custos sociais gerados, que são aqueles custos que influenciam outros agentes. Externalidades podem ser positivas, quando atitudes geram benefícios a outros indivíduos, ou negativas, quando as atitudes prejudicam outros agentes, sendo

que em ambas o Estado pode intervir na economia para promover ou sanar este tipo de “falha de mercado”.

No que se refere aos bens públicos, segundo Fuck *et alli* (2007), eles podem ser caracterizados por serem igualmente disponíveis a todos os indivíduos, não sendo possível a sua utilização de modo exclusivo. Além disso, estes bens não podem ser precificados via mercado, fazendo com que a não rivalidade seja a sua característica mais importante, tendo em vista que o consumo de um indivíduo não prejudicará o consumo de outro. Deste modo, o Estado tem a função de intervir na economia garantindo o fornecimento dos bens públicos à população, em troca de cobrança compulsória de impostos de acordo com Giambiagi e Além (1999).

Em relação à falha de mercado denominada de mercados incompletos, ela ocorre quando determinados produtos não são ofertados, mesmo quando o custo de produção esteja abaixo do preço que os indivíduos estão dispostos a pagar. A causa mais importante desta falha de mercado, segundo Giambiagi e Além (1999), é a aversão ao risco do setor privado. Um cenário de mercados incompletos exige a intervenção do Estado, por meio da criação de empresas públicas, quando a necessidade de capital para investimento é grande, segundo Villela (1984), um exemplo é o setor de petróleo e gás natural no Brasil.

Segundo Giambiagi e Além (1999), alguns setores da economia possuem retornos crescentes de escala, nos quais os custos de produção ficam menores a cada unidade a mais que é produzida. Nestes setores, pode-se fazer necessária a presença de apenas uma empresa para prover tais bens ou serviços, já que o contrário pode trazer um nível de produção baixo para as empresas do mercado e custos maiores. Essa é a ideia chave dos monopólios naturais.

Ainda, de acordo com Giambiagi e Além (1999), caso tenha a presença de monopólio natural na economia, o Estado deve intervir por meio da regulação, impedindo o forte poder de mercado pelas empresas e de cobrança de preços abusivos, ou intervir por meio da produção destes bens ou serviços, referente àquilo que é considerado monopólio natural.

Segundo Ribeiro (2009), a intervenção do Estado pode combater as falhas de mercado aqui caracterizadas, seja de forma direta através de empresas públicas e sociedades de economia mista ou de forma indireta por meio de normas. Em sua ação direta, como Estado empresário, persegue-se a correção de muitas das falhas de mercado descritas anteriormente. Além disso, adotando uma perspectiva heterodoxa, as empresas estatais podem representar peça central para o

desenvolvimento do país, caracterizando-se como instrumento importante para a política industrial.

As compras por meio das entidades governamentais podem ter vários objetivos como fim, diferentemente das compras do setor privado, que tem apenas interesse próprio, dando ênfase em questões relacionadas à qualidade do bem ou serviços, prazo e preço. O setor público, por meio das compras governamentais, segundo Edquist, Hommem e Tsipouri (1998), pode perseguir metas como:

- Aumentar a demanda agregada;
- Incentivar a atividade econômica e o emprego;
- Estimular a competitividade entre as firmas;
- Ajudar as indústrias locais de competição externa;
- Diminuir desigualdades regionais;
- Criar emprego para os setores marginais da força de trabalho;
- Promover o desempenho de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

### ***2.1. Mensuração do mercado de compras governamentais brasileiro***

As compras governamentais brasileiras são feitas através de licitações, a partir das seguintes modalidades: concorrência, concorrência internacional, tomada de preço, carta-convite, leilão, concurso e pregão eletrônico, salvo os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação.

De acordo com Squeff (2014), as compras governamentais brasileiras se baseiam na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, que apresentam as diretrizes para licitações e contratos nas três esferas de governo.

Segundo Ribeiro (2009), com relação às compras governamentais, pode-se encontrar alguns obstáculos relacionados à mensuração do seu mercado. Dentre estes obstáculos temos a distinção das compras entre as esferas de governo, tipo das despesas efetuadas (consumo ou investimento) e parcela que é aberta ao comércio internacional.

A partir de tais análises e definições é permitido mensurar os gastos utilizados pelas esferas federais, estaduais e municipais, da administração direta (prestação dos serviços públicos feitos diretamente pelo próprio estado) e indiretamente (prestação de serviços feitos por outras pessoas jurídicas, públicas ou privadas), no que tange a aquisições de bens e serviços.

Com base nas informações obtidas no Caderno de Finanças Públicas, especificamente na seção que mensura o mercado de compras governamentais brasileiro dos autores Ribeiro e Inácio Júnior (2014), será permitido uma análise de alguns fatores importantes.

**Tabela 1 – Compras governamentais do Brasil segundo esferas do governo (em bilhões – preços correntes)**

Ano	União		Estado		Municípios		Total		PIB
	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	
2006	176	7,4	59	2,5	85	3,6	320	13,5	2.369
2007	194	7,3	58	2,2	96	3,6	347	13,0	2.661
2008	242	8,0	76	2,5	117	3,9	436	14,4	3.032
2009	253	7,8	88	2,7	103	3,2	444	13,7	3.239
2010	305	8,1	103	2,7	121	3,2	529	14,0	3.770
2011	309	7,5	92	2,2	141	3,4	542	13,1	4.143
2012	381	8,7	94	2,1	161	3,7	637	14,5	4.392
Total/Média	1860	7,8	570	2,5	824	3,6	3255	13,7	23.606

Fonte: Ribeiro e Inácio Júnior (2014)

A partir da análise das esferas de governo por meio da tabela 1, percebe-se que os Estados detêm a menor participação no mercado de compras governamentais, sendo sua contribuição de 2,5% em média, nos anos de 2006 a 2012, da relação compras governamentais-PIB. Os municípios são a segunda esfera do governo que possui a maior participação do mercado, detendo a média da relação de 3,6%, ficando atrás apenas da União, que possui a maior participação neste mercado, com média de 7,8%.

**Tabela 2 – Compras governamentais da União (em bilhões – preços correntes)**

Ano	Direta		Indireta		Total		PIB
	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	
2006	20	0,8	156	6,59	176	7,4	2.369
2007	18	0,7	176	6,61	194	7,3	2.661
2008	20	0,7	222	7,32	242	8,0	3.032
2009	23	0,7	230	7,10	253	7,8	3.239
2010	30	0,8	275	7,29	305	8,1	3.770
2011	29	0,7	280	6,76	309	7,5	4.143
2012	32	0,7	349	7,95	381	8,7	4.392
Total/Média	172	0,7	1688	7,10	1860	7,8	23.606

Fonte: Ribeiro e Inácio Júnior (2014).

Com relação à tabela 2, pode-se perceber uma maior participação da Administração Indireta do que comparado com a Administração Direta, fator que fica evidente a partir da análise da média dos gastos nos períodos de 2006 a 2012. Enquanto os gastos da Administração direta nesse período com as compras governamentais representavam em média 0,7% do PIB, os gastos da Administração indireta giravam em torno de 7,1% do PIB, uma grande diferença. Segundo Ribeiro e Junior (2014) esta diferença se dá principalmente pelas compras realizadas pela Petrobras, mostrando a importância dessa empresa, uma vez que esta contribuiu com a maior parte dos gastos do governo federal com compras de bens, serviços e obras, conforme será analisado na tabela 3.

**Tabela 3 – Investimentos dos grupos Petrobras e Eletrobras (em bilhões – preços correntes)**

Ano	Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		PIB
	Valor	%/PIB	Valor	%/PIB	
2006	98	4,1	17	0,7	2.369
2007	118	4,4	18	0,7	2.661
2008	155	5,1	22	0,7	3.032
2009	155	4,8	21	0,6	3.239
2010	188	5,0	23	0,6	3.770
2011	190	4,6	26	0,6	4.143
2012	251	5,7	29	0,7	4.392
Total/Média	1155	4,8	156	0,7	23.606

Fonte: Ribeiro e Inácio Júnior (2014).

De acordo com a tabela 3, os gastos de capital das duas principais empresas do setor público nos períodos analisados representam em média 5,5% do PIB do Brasil. Porém, ao analisarmos a participação de cada uma destas empresas na relação compras governamentais-PIB percebe-se a grande diferença dos gastos entre elas. A Petrobras, que será estudada na próxima seção, possui uma proporção de compras bem maior que a apresentada pela Eletrobras em todos os anos analisados, fazendo desta a empresa mais importante da intervenção indireta do Estado na economia através de compras governamentais.

A partir de teorias e das análises quantitativas que foram expostas, percebe-se que há uma grande importância da intervenção do Estado na atividade de compras governamentais, o que é fundamental para a economia de um país. Além disso, o Estado deve intervir no funcionamento da economia promovendo também políticas de incentivos, de fomento do conhecimento e do potencial tecnológico, segundo Myoken (2010). As ações do governo podem ser úteis para

promover o mercado em questões tecnológicas devido também à participação expressiva da Petrobras na economia, sendo que esta necessita do desenvolvimento tecnológico do mercado.

Deve ser considerado que a intervenção do Estado para gerar o desenvolvimento de setores e regiões da economia também se dá por outras vias relacionadas à política de compras governamentais, uma destas via é a política de conteúdo local, que remete a investimentos em bens ou serviços que obtenham participação da indústria nacional em sua produção.

### **3. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS DA PETROBRAS**

Presente em diversos países a Petróleo Brasileiro S.A., mais conhecida como Petrobras, foi criada em 1953, no Governo Getúlio Vargas e, em 2016, foi considerada a maior empresa petrolífera do Brasil e a 13ª maior do mundo, segundo a publicação americana Forbes.

Caracterizada como uma empresa de capital aberto, cujo seu maior acionista é o Governo Federal do Brasil, a Petrobras trabalha com a exploração, desenvolvimento, produção, transporte e comercialização de Petróleo e Gás Natural (P&G) e, além disso, possui extrema importância para a economia do país, sendo a empresa mais importante da intervenção indireta do Estado na economia, através de compras governamentais.

Devido a uma base pobre de recursos petrolíferos e, conseqüentemente, uma restrição à industrialização, a Petrobras contribuía como instrumento para diminuir tais efeitos desde sua criação e, durante suas três primeiras décadas (1953-1983), o Estado brasileiro adotou políticas de substituições de importações, centralizando no desenvolvimento da indústria brasileira (Ribeiro e Furtado, 2006).

O objetivo desta seção é analisar a política de compras realizada pela Petrobras ao longo de sua trajetória, passando pelo período de substituição de importações, quebra do monopólio, valorização cambial e abertura econômica, até o período mais recente com a criação da política de conteúdo local.

#### ***3.1. Período de Substituição de Importações***

O segmento petroleiro foi extremamente importante para o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), adotado na segunda metade do século passado pelo Brasil. A Petrobras, principal ator da indústria no Brasil, nas primeiras décadas de sua criação serviu como um instrumento para a consolidação da indústria de bens de capital sob encomenda no

Brasil (Ribeiro e Furtado, 2006). A ideia que se tinha era que uma maior internalização da indústria de petróleo e gás natural diminuiria o estrangulamento externo do país (Ribeiro, 2005).

Frente à restrição de divisas a Petrobras foi levada a adotar uma política de estímulo à indústria de bens de capital do Brasil, com o objetivo de fazer com que as indústrias estivessem capacitadas e aptas a participar de seus projetos de construção de refinarias e infraestrutura de produção, transporte e distribuição de petróleo e derivados.

Segundo Alonso (2004), a Petrobras atuou juntamente com a indústria de bens de capital da seguinte forma:

- Promovendo transferência de tecnologia por meio da interação de empresas nacionais com empresas estrangeiras nos projetos;
- Fomentando a criação de uma Associação dos Fabricantes de Equipamentos (ABDIB) visando o controle de qualidade e difusão de normas;
- Elaborando um sistema de pré-qualificação de fornecedores fornecendo orientações e assistências quanto à capacitação tecnológica visando o controle de qualidade.

Segundo Ribeiro (2006), nos anos de 1950 e 1960 a Petrobras buscou ampliar suas compras de materiais e equipamentos no parque supridor local, ou seja, de fornecedores brasileiros. Tais materiais e equipamentos seriam utilizados na ampliação das refinarias existentes e na construção de novas, como na refinaria Gabriel Passos, inaugurada em 1968, em Belo Horizonte - MG e na refinaria Alberto Pasqualani, inaugurada no município de Canoas - RS também em 1968.

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), instituído durante a ditadura militar e que englobava um período de cinco anos (1974-1979), proibiu as importações de tudo que pudesse ser fabricado no país ou que houvesse similar nacional, concedendo assim resultados expressivos dos investimentos na indústria nacional de petróleo de gás natural (P&G) durante as décadas de 1970 e 1980 (Souza, 1997).

De acordo com Souza (1997), a Industrialização por Substituição de Importação (ISI) trazia consigo uma limitação quanto à capacitação tecnológica. Essa limitação seria amenizada com um instrumento de política tecnológica criado em 1974, chamado Núcleos de Articulação com a Indústria (NAIs), que serviria de instrumento de governo para inserir os fornecedores

locais nos projetos de investimentos da Petrobras, estimulando assim o desenvolvimento tecnológico local.

Segundo Alonso (2004), para atingir a autossuficiência a Petrobras elaborou o programa chamado de “produtos pioneiros” com o objetivo final de obter equipamentos modernos. Desta forma, o programa encomendava produtos com preços acima dos praticados internacionalmente, subsidiando a atividade tecnológica do fornecedor nacional, a fim de incentivar a substituição de importações, desenvolvimento de fornecedores locais e fomento à tecnologia brasileira.

Alonso (2004) também menciona que a Petrobras, através dos seus órgãos e departamentos, elaborou uma estrutura para que o sistema de nacionalização fosse cumprido. Desta forma, todos os envolvidos deveriam garantir a sincronia do processo.

As exigências e requisitos de qualificação eram rígidas e avaliadas sistematicamente pelos engenheiros do Serviço de Material da companhia. O sistema de avaliação colocava esses engenheiros no chão da fábrica do fornecedor, atuando diretamente nos processos produtivos e opinando em todas as etapas, desde aceitação de matéria-prima até embalagem. Como resultado de todas essas ações, o índice de nacionalização em preço de plataformas já atingia cerca de 90% em 1983 (Alonso 2004, p. 26).

A Petrobras, como o único comprador de equipamentos, conseguia preparar os fornecedores nacionais para que os mesmos englobassem o domínio tecnológico de tecnologias complexas e captassem as tecnologias criadas no Centro de Pesquisa da Petrobras (CENPES). Essa estratégia se intensificou após as duas crises do petróleo (1973 e 1979) e em virtude do aumento do endividamento externo, com o fim de diminuir a instabilidade externa (Furtado, 2002; ANP, 1999).

Segundo Fernandez e Pedrosa (2003), nos anos de 1980, período de crise brasileira, a Petrobras mostrava-se fortemente intencionada a privilegiar os fornecedores locais através de suas compras. Essa estratégia gerava custos mais altos à companhia já que os fornecedores nacionais apresentavam condições inferiores aos fornecedores estrangeiros no que tange aos quesitos preço e qualidade dos equipamentos e serviços.

A Petrobras, em meados de 1980, conseguiu ficar próxima de sua autossuficiência com a descoberta de grandes reservatórios localizados em águas profundas, realidade diferente do período anterior, quando importava praticamente metade do petróleo consumido. Porém, o maior desafio neste período foi possibilitar a produção de petróleo em águas profundas devido às características sedimentares e a falta de *know-how* dos fornecedores nacionais na construção de plataformas e sistemas de produção marítimos, o que fez com que a estatal brasileira adquirisse



equipamentos, materiais e serviços de empresas estrangeiras, baixando o índice de compras nacionais para o patamar de 52% (Furtado e Freitas, 2004).

Com a descoberta de petróleo em águas profundas, a operadora inicia um processo de aprendizagem por meio do desempacotamento da tecnologia e, posteriormente, um movimento de criação de inovações tecnológicas, com a participação do Centro de Pesquisa da Petrobras - CENPES (Ribeiro e Furtado, 2006, *apud*, Martins, 2003).

Segundo Ribeiro (2005), a Petrobras amplia a capacidade de fornecimento local de petróleo com a nova estratégia adotada inicialmente de desempacotamento, porém, deu pouca importância à capacitação dos seus fornecedores, fazendo com que os mesmos possuíssem capacitações apenas para replicar tecnologias desenvolvidas pela estatal ou por empresas estrangeiras. Eram raros os casos em que a Petrobras encomendava de um fornecedor local o desenvolvimento de um novo produto que não estivesse sendo usado.

Assim, é verificada a debilidade do programa de substituição de importações promovido pelo governo brasileiro, qual seja a perpetuação da dependência tecnológica do parque produtivo local.

### ***3.2. O abandono da substituição de importações***

Segundo Ribeiro (2005), durante os anos 1980 o Banco Mundial, o FMI e o governo estadunidense começaram a apregoar uma nova estratégia para o desenvolvimento da América Latina, modelo que vinha se aplicando e aprimorando em alguns países da América Latina, principalmente no Chile e no México. O objetivo era inserir uma concepção de que somente a adoção de um “ajuste estrutural” permitiria a superação da crise causada pelo endividamento externo da região.

Uma análise feita pelo ideário neoliberal apregoa que o Estado dos países latino-americanos acumulou funções incentivadoras do setor produtivo durante o período em que vigorou o modelo de industrialização pautado na substituição de importações, desta forma sugere a importância da diminuição do tamanho do setor público visando o aumento da eficiência e estímulo da atividade econômica da região (Ribeiro, 2005).

De acordo com Erber e Cassiolato (1997) *apud* Ribeiro (2005), em 1990 o governo brasileiro passa a tomar ações de suma importância para as mudanças que ocorreriam posteriormente no que tange às compras governamentais da Petrobras. Tais ações eram alinhadas com as ideias neoliberais, como o afastamento do Estado nas atividades produtivas,

principalmente em setores de infraestrutura onde atuava de forma direta no período de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Nesse contexto, estratégias como abertura econômica, privatização e introdução de pressões competitivas na economia foram peças centrais na agenda do governo brasileiro no referido período.

Com a revisão das políticas para o setor de energia e com o objetivo de criar novos ciclos de investimentos na indústria de petróleo e gás natural o governo brasileiro promoveu mudanças em 1990 no plano institucional, permitindo assim a entrada de novas empresas internacionais com reflexos sobre a indústria em questão (Almeida, 2003).

Segundo Bonelli e Veiga (2003), a lei de concessões de serviços públicos (lei n. 8987/95), criada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 07 de julho de 1995, foi o marco para a reforma do setor de petróleo e gás natural, que submeteu todos os serviços públicos a licitações públicas prévias, promovendo um crescimento do setor através da competição nos investimentos.

Em 1997 a aprovação da Lei n. 9.478, denominada Lei do petróleo, determinava a quebra do monopólio legal da Petrobras, permitindo a contratação de empresas públicas ou privadas para participar das atividades econômicas antes feitas apenas pela operadora brasileira nas áreas de exploração, produção, refino, exportação, importação e transporte de bens e derivados de petróleo (Bonelli e Veiga, 2003).

De acordo com Ribeiro e Furtado (2006), com a criação da Lei do Petróleo (Lei n. 9478/97) se fez necessário à criação de um conselho com finalidade de auxiliar o governo a elaborar política e orientações ao setor energético do país, desta forma foi instaurado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP)<sup>2</sup>.

Também é importante destacar o novo regime tributário para tal indústria no ano de 1999, denominado REPETRO (Regime Aduaneiro Especial para a Indústria do Petróleo), que isentou de qualquer tributação a importação de equipamentos destinados à exploração e produção *offshore*, desfavorecendo a indústria para-petroleira local que, por mais que estivesse sendo compensada pela desoneração dos impostos federais pelo sistema de “exportação ficta” não se livrou dos impostos estaduais (Ribeiro e Furtado, 2006).

---

<sup>2</sup> Criada após a instauração da Lei do Petróleo com o objetivo de assegurar as atividades da indústria de petróleo e gás natural no Brasil, zelando pelo bom funcionamento da mesma.

De acordo com Ribeiro e Furtado (2006), com a abertura da economia e sobrevalorização do câmbio neste período de 1990, houve um estímulo para importação de tecnologias incorporada e, em consequência disso, percebeu-se um recuo nas encomendas feitas pela Petrobras aos fornecedores locais, ou seja, na nacionalização das compras.

Durante a década de 1990, a indústria de petróleo e gás natural passou por profundas mudanças em escala global. Muitas fusões e aquisições ocorreram no período buscando principalmente três objetivos: a obtenção de um maior nível de atividades, a conquista de novos mercados e a maximização do retorno sobre as ações (Ribeiro, 2005).

Segundo Martins (2003) *apud* Ribeiro (2005), a Petrobras, a partir da década de 1990, passa a externalizar boa parte das funções que costumava assumir em seus grandes projetos de investimento, como o controle e a integração dos empreendimentos, além da parte financeira do projeto. Nesse período a companhia passa a se relacionar com os contratados principais integrando-os aos projetos “*Turn-Key*”<sup>3</sup> buscando um formato de contrato no qual um contratante principal centraliza as atividades e subcontrata outras firmas fornecedoras de equipamentos e serviços chamado *Engineering Procurement and Construction* (EPC).

A Petrobras na década de 1990, momento em que a indústria nacional estava enfraquecida, começou a demandar cada vez mais de fornecedores locais devido a prazo, preço e qualidade. Dessa forma, devido à exigência da operadora em suas compras e a debilidade dos fornecedores locais as compras foram destinadas a fornecedores internacionais, o que foi proporcionado pela abertura da economia brasileira (Furtado *et alli*, 2003).

Em um cenário econômico em que as empresas de engenharia do país enfrentavam graves problemas financeiros que impactavam nos prazos de entregas, a Petrobras buscou se relacionar com outros parceiros e contratar com mais frequência fornecedores estrangeiros para executar seus projetos de plataformas e de sistemas flutuantes de produção, armazenamento e descarregamento de petróleo (FPSO) (Furtado *et alli*, 2003). Segundo Ribeiro (2005), em 1999, apenas uma unidade de produção estava sendo feita no Brasil, das 12 unidades de produção encomendadas.

De acordo com Furtado *et alli* (2003), a Petrobras abandonou o modelo paternalista e adotou um modelo internacional mais aberto, ou seja, deixou um modelo em que se tornava

---

<sup>3</sup> Operação empregada em processos licitatórios onde a contratada é obrigada a entregar a obra em condições de pleno funcionamento.

responsável pelos custos de controle de qualidade e sobrecustos de produção dos fabricantes nacionais e optou por externalizar suas atividades produtivas e os custos de coordenação. Em primeiro momento esta estratégia foi benéfica para a redução dos preços dos produtos, porém, em segundo momento, apresentou severas limitações em relação à qualidade dos produtos e desenvolvimento aos fornecedores locais.

### **3.3. Revisão do modelo “Turn-Key” e criação do PROMINP**

A partir do final da década de 1990 e no início dos anos 2000 percebe-se um grande atraso e dificuldades dos contratantes principais nos projetos “Turn Key”, fator que levou a Petrobras a rever sua estratégia de externalização (Furtado *et alli*, 2003). Neste cenário, segundo Ribeiro (2005), a Petrobras acabou procurando readquirir um maior controle sobre a parte de engenharia, abandonando os projetos “Turn-Key” e elaborando uma modalidade de relacionamento com seus parceiros, em que ela passa a ser o responsável pelos testes do que foi fornecido.

As licitações das plataformas P-51 e P-52, atreladas à chamada Rodada Zero, confirmam a intenção da Petrobras em abandonar o modelo “Turn-Key” e voltar a elevar o grau de conteúdo nacional por meio da segmentação dos projetos em módulos, sendo: geração, compressão e casco. Desta forma o grau de nacionalização nestas etapas era de 75%, já os serviços de engenharia, construção e montagem, tiveram um grau de nacionalização de 60%, o que confirma a postura da operadora em desempacotar e internalizar maior parte de seus empreendimentos, indo de encontro com o que foi estipulado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no governo Lula (Furtado *et alli*, 2003).

Segundo Ribeiro (2005), outro fator que impulsionou a Petrobras a rever sua política de compras foi a preocupação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) com o destino da indústria de fornecedores locais, passando a inserir índices de nacionalização nas seleções dos leilões de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Com o intuito de decidir as ações para alavancar a participação da indústria parapetroleira local nos projetos de investimentos da Petrobras foi realizado um workshop onde nasceu o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás Natural (PROMINP) que foi lançado pelo Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, em 19/12/2003, na perspectiva de fazer dos investimentos do setor de petróleo e gás natural uma oportunidade de

crescimento para a indústria nacional de bens e serviços, criando empregos e gerando riquezas para o Brasil. Nesta mesma data foi assinado pelo presidente o Decreto Nº 4.925 que instituiu os objetivos do programa, estabelecendo que:

Fica instituído o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP, que visa fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implementação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior (Decreto nº 4.925, 2003).

O programa PROMINP foi concebido para atuar em três grandes frentes com o objetivo de fortalecer a indústria local de bens e serviços, sendo: Capacitação, se desdobrando em diagnóstico, capacitação tecnológica, capacitação industrial e qualificação profissional, Instrumentos de Política Industrial, subdividido em financiamento, regulação política tributária e fomento à pequena e média empresa e, por fim, Desempenho Empresarial, ramificado em sustentabilidade, competitividade e meio ambiente e saúde (Ribeiro, 2005).

Segundo Ribeiro (2006), a carteira da Petrobras no período de 2004-2010 era de US\$ 53,6 bilhões, sendo US\$ 46,1 bi investidos no Brasil e US\$ 7,5 bi no exterior, evidenciando a grande oportunidade à indústria para-petroleira local. Portanto, o objetivo da operadora nacional passa pelo fomento à indústria local, aumento do conteúdo local, geração de riquezas para o país e geração de empregos internamente.

O objetivo do governo em fazer dos investimentos do setor de petróleo e gás natural uma oportunidade de crescimento para a indústria nacional de bens e serviços, como mencionado anteriormente, pode ser evidenciado através da evolução de alguns indicadores nacionais, que será objeto de análise da próxima seção.

#### **4. IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL PARA O AVANÇO DA INDÚSTRIA NACIONAL**

Conforme visto, a Política de Conteúdo Local no Brasil foi iniciada no final da década de 1990, com a adoção de incentivos a compras locais. A partir da primeira rodada de licitações realizada pela ANP ficou evidente a intenção do governo em redirecionar as aquisições de bens e serviços ao mercado nacional por meio das notas dadas às propostas concorrentes, conforme comprometimento de compras locais que passara a ser explicitado no contrato de concessão, sob pena de multa em caso de descumprimento. Em 1999, primeira rodada de licitação, o conteúdo local médio foi de 25% na etapa de exploração e 27% na etapa de desenvolvimento (implantação

da infraestrutura necessária à efetividade da produção no campo), conforme pode ser observado no gráfico 1.

Após o início do governo Lula, em 2003, a política de compras da Petrobras foi contestada e no mesmo ano, na quinta rodada de licitação, novos ajustes foram feitos, inclusive com a introdução de percentuais mínimos obrigatórios nas licitações, de acordo com a complexidade da área em que o bloco licitado se encontrava. Neste ano houve um aumento de 39% para 79% e de 54% para 86% a média percentual de conteúdo local nas etapas de exploração e desenvolvimento, respectivamente.

Com o desenvolvimento do PROMINP (Programa Nacional de Petróleo e Gás Natural) o comprometimento prometido pelo governo Lula em favorecer o desenvolvimento das indústrias para-petroleiras nacionais foi reforçado através de incentivos tangentes a preço, prazo e qualidade. Na sexta rodada de licitação a média do conteúdo local ofertado foi maior que no ano anterior, sendo 86% para a etapa de exploração e 89% para a fase de desenvolvimento.

De acordo com o relatório de conteúdo local da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (2015), a Rodada 7 foi marcada por ajustes ocorridos em 2005 que aumentaram o percentual mínimo de conteúdo local e intensificaram as demais exigências introduzidas anteriormente. Nesta rodada os blocos foram classificados segundo o grau de complexidade para exploração e as principais alterações foram:

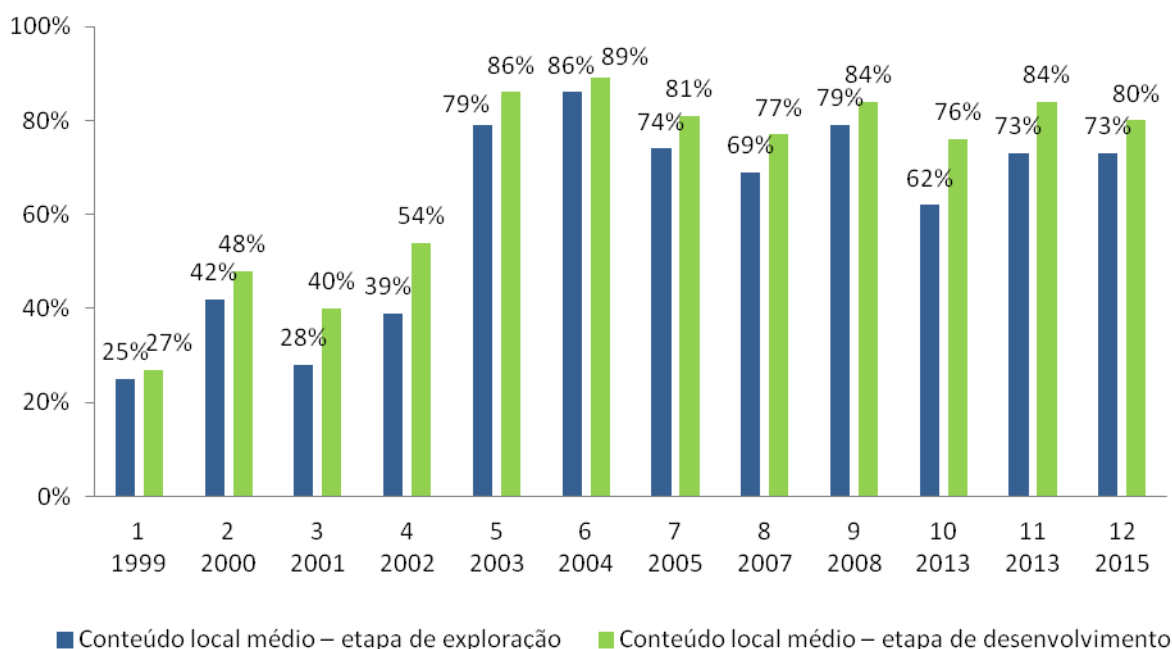
- Ajuste no conteúdo local mínimo e estabelecimento de conteúdo local máximo por faixa evitando a promoção de compromissos inalcançáveis pelas companhias.
- Inserção de índices mínimos obrigatórios nos itens e subitens onde as companhias deveriam se comprometer em níveis mínimos em alguns equipamentos e serviços determinados pelo governo.
- Introdução da Cartilha de Conteúdo Local devido à dificuldade de medir o índice de todos os produtos e serviços necessários às atividades de exploração e produção de petróleo. Esta cartilha obrigava a Agência Nacional do Petróleo (ANP) a mapear todos os procedimentos e regulamentos para que pudesse fazer parte do arcabouço regulatório contribuindo assim para a medição do conteúdo local através de um certificado emitido às companhias por empresas certificadoras.

A média de conteúdo local ofertado na sétima rodada licitatória foi inferior em comparação à rodada anterior, passando de 86% para 74% na etapa de exploração e de 89% para 81% na etapa de desenvolvimento, indicando o início de uma sucessiva queda que se daria nas próximas rodadas.

Segundo o relatório de conteúdo local da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (2015), alguns fatores foram determinantes para o declínio da média de conteúdo local ofertado, como o custo dos fornecedores locais na contratação de empresas certificadoras para mensuração do índice de conteúdo local, o grande número de certificados emitidos, tendo em vista que cada componente de um sistema ou produto precisa estar certificado, gerando um alto custo agregado e várias ocorrências de descumprimentos de conteúdo local e aplicação de multa devido à indisponibilidade de oferta no mercado.

Posteriormente, nas demais rodadas de licitações foram utilizadas as mesmas regras implantadas na sétima rodada, com exceção do leilão do Campo de Libra, em que o percentual de conteúdo local mínimo foi fixado previamente e não fez parte dos critérios do processo. Porém, nos anos mais recentes houve uma intenção de modificação nas regras de conteúdo local causando insegurança aos fornecedores locais.

**Gráfico 1 – Evolução do conteúdo local médio nas rodadas licitatórias (em %)**



Fonte: Elaboração própria com dados ANP.

A política de conteúdo local deve ser entendida como parte de uma política industrial mais ampla que visa o desenvolvimento do setor industrial nacional no longo prazo. Este processo de desenvolvimento das indústrias para-petroleiras nacionais pode ser percebido através de variáveis da cadeia de fornecedores de diferentes segmentos industriais, mostrando a importância desta política à indústria brasileira.

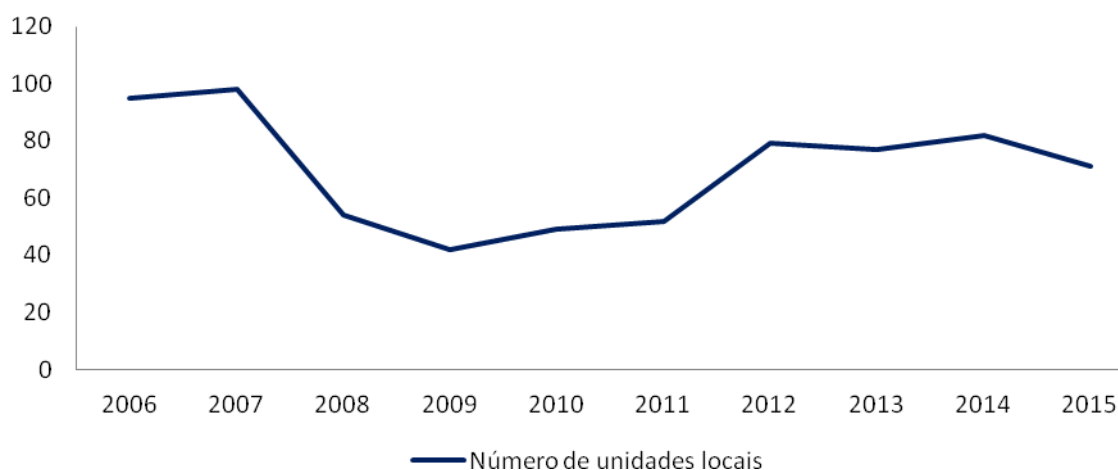
Analisaremos a seguir a importância da política de conteúdo local a partir da análise de algumas variáveis da indústria naval, cujo principal demandante é a Petrobras, ressaltando seus benefícios industriais e sociais ao país.

#### ***4.1. Evolução dos indicadores da Indústria Naval***

Segundo André Cardoso (2015), a Indústria Naval nos anos 1990 passou por um período conturbado devido à desnacionalização e liberalização econômica. Nos anos 2000 a indústria começou a se reerguer e ter como o principal demandante o setor de petróleo e gás natural, por meio da Petrobras, desde embarcações de apoio *offshore*<sup>4</sup> até equipamentos voltados à exploração e produção.

Através de estratégias para o crescimento dos estaleiros brasileiros o governo iniciou o programa de renovação e modernização de frotas de embarcações, com índices mínimos de conteúdo local, promovendo a construção nos estaleiros nacionais.

**Gráfico 2 – Número de unidades locais voltadas para construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes no período de 2006 a 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE.

<sup>4</sup> Offshore: Estruturas petrolíferas localizadas em alto mar.



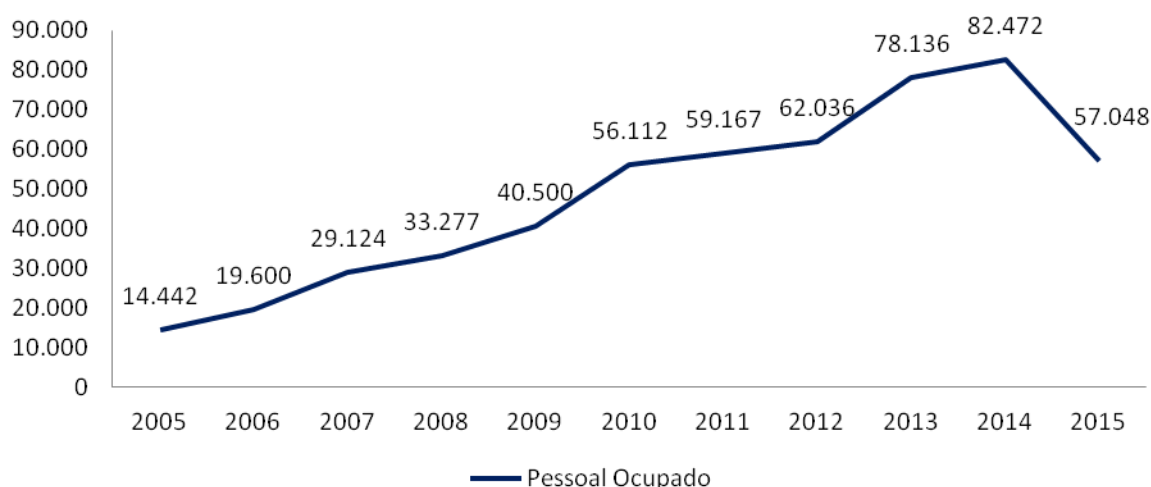
Estimulado pelas encomendas do setor de petróleo e gás natural, nos anos 2000 percebe-se uma grande variação no número de estabelecimentos construtores de embarcações. No ano de 2007 havia 98 unidades locais voltadas à construção de estruturas e embarcações de grande porte e alto valor agregado. A grande magnitude deste número se deve ao grau de importância das compras governamentais locais e do projeto de renovação e modernização das embarcações.

No decorrer dos anos destaca-se a manutenção de um fluxo contínuo de pedidos devido ao projeto do governo de renovação das embarcações e também do aumento da demanda à indústria naval *offshore* de produtos com novas tecnologias.

No ano de 2009, o país contava com apenas 42 unidades locais para a construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes, valor inferior do que fora constatado no decorrer dos três anos anteriores, sendo 95 estabelecimentos em 2006, 98 em 2007 e 54 unidades em 2008. Vale destacar que este número também é decorrente do fraco desempenho da indústria brasileira, assim como de outros países emergentes que estavam acabando de sair de uma crise ocorrida no ano anterior (2008).

Nos anos posteriores a 2009 verifica-se uma ascensão do número de unidades locais voltadas a este segmento devido a uma recuperação da crise, retomada no crescimento devido à ação conjunta dos governos emergentes e à queda na taxa de juros, além da manutenção dos percentuais mínimos de conteúdo local nas licitações de blocos de exploração e produção.

**Gráfico 3 – Pessoal Ocupado no segmento de construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes em 31.12 de cada ano**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SINAVAL.

Observa-se que o número de trabalhadores empregados na construção e reparação de embarcações flutuantes aumentou expressivamente nos últimos anos de acordo com os dados extraídos do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparo Naval e Offshore (SINAVAL).

Considerando todos os estabelecimentos cadastrados como construtores de embarcações, de 2005 a 2015 houve um aumento do número de trabalhadores de aproximadamente 96%, conforme o Gráfico 3. Esta evolução do número de emprego se mostrou significativo nos últimos anos e acredita-se que boa parte deste resultado tenha sido decorrente da política de conteúdo local, que transferiu grande parte da demanda de construção e reparo de embarcações ao país por meio dos percentuais mínimos de compromisso.

Analisando os dados percebe-se que, pela primeira vez após 10 anos, houve uma queda do número de empregados. Este número em 2015 era de 57.048, ou seja, 14 mil empregados a menos do que o ano anterior, fator que, segundo o SINAVAL, está atrelado ao novo plano de negócios da Petrobras (2015 a 2019), o qual prevê que a produção de petróleo será reduzida até 2020, diminuindo assim a demanda por estaleiros, o que causará impactos na demanda por embarcações marítimas.

De acordo com a matéria publicada pela Tatiana Vaz na Revista Exame (2015), deve-se resaltar também que a expressiva queda do número de empregados neste segmento está atrelada à crise enfrentada pela Petrobras após escândalos de corrupção iniciado em março de 2014. Neste contexto, após o início da operação lava lava para apurar o esquema de lavagem de dinheiro, a estatal obteve seus projetos paralisados e, com isso, seus fornecedores começaram a sentir os reflexos, principalmente através de do processo de demissão em massa como é analisado no Gráfico 3 a partir de 2014.

**Tabela 4 – Receita líquida total de vendas do segmento de construção e reparação de embarcações e outras estruturas flutuantes (R\$ Milhões)**

Ano	Receita líquida total de vendas
2010	R\$ 4.866.438,00
2011	R\$ 5.056.305,00
2012	R\$ 6.523.410,00
2013	R\$ 11.191.765,00
2014	R\$ 14.630.475,00
2015	R\$ 11.517.446,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através dos conceitos das variáveis selecionadas da atividade industrial, a Receita Líquida de Vendas se remete ao total das receitas originadas das vendas dos produtos fabricados pela unidade e por outras unidades da mesma empresa, como também as receitas líquidas auferidas com serviços industriais e de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos.

A tabela 4 mostra a evolução da Receita Líquida de Vendas das empresas de construção e reparação de embarcações flutuantes em dados inflacionários com ano base em 2015, utilizando o Índice de Preços do Produtor (IPP) na correção monetária, tendo em vista que este índice mensura a mudança média dos preços de venda recebidos pelos produtores domésticos de bens e serviços, bem como sua evolução ao longo do tempo, sinalizando as tendências inflacionárias de curto prazo no País.

No ano de 2010 o segmento de construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes auferiu uma receita de R\$ 11,5 milhões, resultado originado principalmente da demanda da Petrobras para a produção de petróleo em grandes campos do pré-sal a partir deste mesmo ano.

Em consequência da encomenda cada vez maior do setor de petróleo e gás natural por produtos e serviços da indústria de embarcações e estruturas flutuantes percebe-se uma grande evolução da Receita Líquida em 2013.

No ano de 2015, percebe-se uma queda devido à redução das encomendas da Petrobras, o que fez com que os fornecedores de embarcações e estruturas flutuantes reduzissem sua produção e consequentemente sua receita.

Apesar do resultado nestes últimos períodos, se faz presente a ideia de que o índice de conteúdo local utilizado no decorrer desses anos contribuiu para a evolução da Receita Líquida Total de Vendas, sendo esta uma grande variável para verificar a eficácia desta política.

**Tabela 5 – Valor da Transformação Industrial (VTI) do segmento de construção e reparação de embarcações e outras estruturas flutuantes (R\$ Milhões)**

Ano	Valor da transformação industrial
2010	R\$ 4.221.493,78
2011	R\$ 4.981.817,22
2012	R\$ 5.751.082,27
2013	R\$ 7.654.327,72
2014	R\$ 8.897.623,52
2015	R\$ 5.147.215,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do IBGE.

O Valor da Transformação Industrial (VTI), de acordo com os conceitos das variáveis selecionadas da atividade industrial do IBGE, mede a diferença entre o valor bruto da produção industrial e o custo com as operações industriais e é utilizado como uma *proxy* de valor adicionado.

Analizando os dados da tabela 5, também inflacionários com ano base em 2015 utilizando o Índice de Preços do Produtor (IPP), se percebe que a partir de 2010 o VTI para o segmento de construção de embarcações e estruturas flutuantes obteve um crescimento de aproximadamente 22%.

Em 2010 o Valor da Transformação Industrial do segmento era de aproximadamente R\$ 4,2 milhões e esteve em um processo de crescimento até 2014, onde o índice chegou ao valor de aproximadamente R\$ 8,9 milhões.

Segundo o relatório da FIESP (2017) referente à política de conteúdo local na Indústria de Petróleo e Gás Natural, no ano de 2015 a intenção do governo em mudar as regras de Conteúdo local gerou insegurança aos fornecedores e com isso as operações foram reduzidas proporcionando uma queda do Valor da Transformação Industrial para R\$ 5,1 milhões, mostrando a importância da política de conteúdo nacional no desempenho dos fornecedores locais.

## 5. CONCLUSÕES

Comparado com o período em que foi criada, a política de conteúdo local se viu recentemente em um cenário de alto investimento no setor de Petróleo e Gás Natural e com seus percentuais elevados, que promoveram desafios para seu cumprimento.

Percebe-se que a intenção inicial da política de conteúdo local de obter demanda aos fornecedores para-petroleiros locais foi cumprida devido às grandes descobertas no século passado. Desta forma a indústria que estava com produção ociosa obteve um ótimo desempenho, elevando a taxa de investimento industrial do país.

Em 16 anos (1999 a 2015) o resultado dos fornecedores para-petroleiros foram de grande evolução e magnitude, o que se evidenciou na análise de algumas variáveis do segmento de construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes.

Atualmente pode-se dizer que a política de conteúdo local é extremamente importante para o contínuo desenvolvimento do país, porém esta deve ser tratada e conduzida apenas uma ferramenta acessória de uma política e não a própria política de desenvolvimento industrial do país.

Nos últimos anos, a política de conteúdo local foi posta em cheque devido à redução de investimentos da operadora na exploração e produção de P&GN, resultado da queda dos preços do petróleo, escândalos políticos e problemas de gestão.

Com a redução de investimento da Petrobras os fornecedores estão tendo que adequar ao processo, muitas vezes necessitando diminuir sua produção e fechar algumas unidades de produção, como pode ser percebido pelas variáveis que foram indicadas na seção 3, o que possivelmente leva ao não cumprimento dos compromissos de conteúdo local prometido nas licitações por parte das operadoras.

Desta forma pode-se concluir que a política de conteúdo local deve ser revista para que as operadoras possam continuar a cumprir seus compromissos sem ter que acabar com sua produção devido ao descumprimento. Além disso, uma medida radical em colocar o fim nesta política trará consequências à indústria nacional, tendo em vista que muitas destas possuem a maior parte de sua produção destinada ao mercado petroleiro e que, com o abandono desta política, estarão órfãs de um incentivo e assim fadadas ao fracasso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI e NÚCLEO DE ECONOMIA INDUSTRIAL E DA TECNOLOGIA UNICAMP, **Relatório de acompanhamento setorial – Indústria Naval**, Volume IV, 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (RJ), **Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços**. Rio de Janeiro, 1999.

ALMEIDA, E.L.F. **Por uma Política Petroleira Sustentável**. Brasil Energia, 2003.

ALONSO, P. S. R. **Estratégias Corporativas Aplicadas ao Desenvolvimento do Mercado de Bens e Serviços: Uma Nova Abordagem para o Caso da Indústria de Gás Natural no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004.

BONNELI, R. e VEIGA, P. M. **A dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na década de 1990: Continuidade e Mudança**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 75, 2003.

BRASIL ENERGIA, vários números, Rio de Janeiro: Brasil Energia Ltda.

CARDOSO, A. **A indústria de construção naval e a Petrobras**. Brasil Debate, 2015. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/a-industria-de-construcao-naval-e-a-petrobras/>>. Acesso em: 19/11/2017.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L. **Government Technology Procurement and Innovation Theory**. Department of technology and Social Change, Linköping University, Sweden, 1998.

ERBER, F. e CASSIOLATO, J. E. **Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE**. Revista de Economia Política. v.17, p.32-60, abr- jun.1997.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA - FIEB. **A Política Brasileira de Conteúdo Local para o Setor de Petróleo e Gás**, 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. **Fim do conteúdo local é negativo para a indústria e a economia**, 2017.

FERNADES, E. F. e PEDROSA, O. **A Petrobras e o Conteúdo Nacional**. Brasil Energia, 2003.

FORBES. **The world's biggest oil companies**. Disponível em: <<https://www.forbes.com>>. Acesso em: 25/06/2017.

FUCK, M. P.; SILVA, C. G. R. S. da; BONACELLI, M. B. M. e FURTADO, A. T. **P&D de interesse público? Observações a partir do estudo da Embrapa e da Petrobras**. Engevista, v. 9, n. 2, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

IBP – URJ. **Custos e Benefícios da Atual Política de Conteúdo Local**, Outubro de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Conceitos das variáveis Seleccionadas da Atividade Industrial**. Disponível em < <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pia/atividades/conceitos.shtm> >

MARQUES, F. S. **Compras públicas no Brasil e EUA: análise da concorrência segundo o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho**. Finanças públicas: X prêmio Tesouro Nacional, 2005: coletânea de monografias. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XPremio/financas/3tefpXPTN/3pemie\\_tefp.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/financas/3tefpXPTN/3pemie_tefp.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2008.

MARTINS, F. C. **O Fundo CTPetro e o setor produtivo: análise de política científica e tecnológica para o desenvolvimento do fornecedor local de equipamentos e serviços para o setor de petróleo e gás natural**. Unicamp, 2003.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Cadernos de Finanças Públicas**, Número 14 de Dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/14f\\_publicas.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/14f_publicas.pdf)>.

MYOKEN, Y. **Demand-orientated policy on leading-edge industry and technology: public procurement for innovation**. International journal of technology management, 2010.

PIETRO, D. C. M. **As políticas de conteúdo local e as decisões e as decisões de investimentos no Brasil**. UFRJ, 2014.

QUICK, B. **Contas públicas, um bom negócio para a sua empresa, 2014**. Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/compras-publicas-29out2014.pdf>>. Acesso em 19/12/2015.

RIBEIRO, C.G.; INACIO JUNIOR, E. **Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas, 2014.

RIBEIRO, C.G. **A política de compras de entidades públicas como instrumento de capacitação tecnológica: o caso da Petrobras**. Unicamp, 2005.

RIBEIRO, C.G. **Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore**. Unicamp, 2009.

RIBEIRO, C.G.; FURTADO, A. **A política de compras da Petrobras: o caso da P-51**. Rev. Bras. Inov, 2014.

**RIBEIRO, C.G.; FURTADO, A. Uma análise da nova política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. UTFPR, 2006.**

**SANTOS, G. S. Análise da evolução da Indústria Naval. UEZO, 2011.**

**SOUZA, J. H. Os Núcleos de Articulação com a Indústria: um instrumento de política tecnológica para o setor de bens de capital. UNICAMP, 1997.**

**SQUEFF, F.H.S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: Análise do caso brasileiro. IPEA, 2014.**

**VAZ, T. Obras paradas, demissões e processos adiados foram algumas das consequências para as empreiteiras indiciadas na operação Lava Jato. Revista Exame, 2015. Disponível em < <https://exame.abril.com.br/negocios/as-empresas-prejudicadas-pela-crise-da-petrobras-ate-agora/>>.**

**VILLELA, ANNIBAL VILLANOVA. Empresas do governo como instrumento de política econômica: os sistemas Siderbrás, Eletrobrás, Petrobrás e Telebrás. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa, nº 747, 1984.**