



FORMULÁRIO DE COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
CONSULTA PÚBLICA Nº 20/2017 - DE 19/07/2017 a 18/09/2017

NOME: **GEEP-FUP** _____

<input type="checkbox"/> agente econômico			<input checked="" type="checkbox"/> representante órgão de classe ou associação		
<input type="checkbox"/> consumidor ou usuário			<input type="checkbox"/> representante de instituição governamental		
			<input type="checkbox"/> representante de órgãos de defesa do consumidor		
Consulta Pública sobre edição de ato regulatório que disciplinará os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à Isenção de cumprimento da obrigação de Conteúdo Local, e as regras gerais dos Ajustes de Conteúdo Local e das Transferências de Excedente de Conteúdo Local, relativos aos Contratos de Concessão a partir da Sétima até a Décima Terceira Rodada de Licitações, de Cessão Onerosa e da Primeira Rodada de Partilha de Produção dos blocos de Exploração de petróleo e gás natural.					
ARTIGO DA MINUTA	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO			JUSTIFICATIVA	

Este formulário deverá ser encaminhado à ANP para o endereço eletrônico res_iat@anp.gov.br, fax (21) 2112-8529, ou diretamente em um dos protocolos da ANP.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é realizar uma avaliação crítica das lacunas e problemas em torno da recente proposta de alteração na política de conteúdo local apresentada em Nota Técnica 01/2017 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que autoriza a isenção, o ajuste e/ou a transferência do cumprimento mínimo de conteúdo local para as empresas vencedoras dos leilões realizados entre a sétima e a décima terceira rodada de concessão. A premissa básica dessa discussão é que a Nota Técnica mencionada simplesmente omite os graves impactos estruturais oriundas da redução do conteúdo local. Sob esse ponto de vista, atenta-se para uma possível diminuição da potência da política industrial nacional, bem como para a dificuldade de se manter os níveis de investimentos realizadas pelas empresas nacionais que atendem as operadoras vencedoras dos leilões supracitados.

Ao invés de ser uma exceção, agora a isenção, o ajuste e/ou transferência do conteúdo local passam a ser uma regra, o que deve induzir a importação de equipamentos, máquinas e tecnologia no atendimento da demanda local. No caso de importação tecnológica, essas mudanças não estipulam nenhum condicionante de transferência (das tecnologias estrangeiras para o país) e, muito menos, preservam os clusters já formado no país entre universidades e empresas. Desse modo, pode-se observar um completo desmonte desses clusters e impedir a expansão da cadeia produtiva e técnica no Brasil. Além disso, a possibilidade de inserção, ajuste e/ou transferência proposta pela ANP não leva em conta que para a formação de uma indústria competitiva em nível global, é necessário por muitas vezes aceitar um certo grau de “ineficiência” da indústria nacional em relação à estrangeira. Essa “ineficiência” no curto prazo é essencial para que as empresas locais com os recursos disponíveis tenham condições de crescer e se tornar eficientes no longo prazo.

Os aspectos mencionados acima podem ser considerados como riscos macroestruturais resultantes da proposição da ANP. Cabe também ressaltar que há um conjunto importante de riscos microestruturais. Embora a Nota Técnica da ANP n. 01/2017 reconheça que a atual política de conteúdo local influencie fortemente nos investimentos prévios realizados pelos fornecedores brasileiros para atendimento da demanda futura, a ANP alega que existem três motivos “mais relevantes” para estruturar uma regra que autorize a isenção, ajuste ou transferência da realização de conteúdo local, antes permitidos apenas como casos de excepcionalidades.

Em primeiro lugar, segundo a ANP, teria ocorrido uma banalização do cumprimento de conteúdos locais estabelecidos que fragiliza a indução da demanda pensada originalmente. Em segundo lugar, o grande número dos pedidos de isenção aponta para sua utilização de forma

¹ Grupo de Estudos Estratégicos e Propostas da Federação Única dos Petroleiros.

distorcida, fato que chamou a atenção da ANP e do TCU. Em terceiro lugar, as dificuldades enfrentadas pelas operadoras para o atingimento dos percentuais estabelecidos tendo em vista crise enfrentada pelo Brasil.

Segundo a minuta proposta pela ANP, nota-se que, na prática, há uma liberalização do cumprimento dos percentuais mínimos de conteúdo local, uma vez que em dois dos critérios – prazo e novas tecnologias – utilizados pela ANP para autorizar a isenção, transferência ou ajuste do conteúdo não são estipulados patamares mínimos ou máximos para o atendimento desses critérios.

Em outras palavras, a legislação apresentada não determina o que seria um prazo demasiadamente longo para que os fornecedores brasileiros possam ser “substituídos” por estrangeiros. Ademais, nova legislação ignora a existência de uma miríade de tecnologias do setor, bem como o próprio processo de funcionamento do processo técnico – que exige capacidade prévia e desenvolvimento de know-how para o seu desenvolvimento. Junto dessa discussão, as mudanças propostas pela ANP também não tratam de uma possível insegurança jurídica causada pela “quebra” de um contrato já estabelecido.

Tanto os argumentos, como a própria sugestão de legislação, portanto, são bastante frágeis para justificar a mudança da regra vigente e, mais, autoriza o descarte do uso de fornecedores locais para as compras realizadas pelas operadoras de petróleo e gás.

Esses aspectos mostram que os argumentos para isenção, transferência ou ajuste do conteúdo local não dialogam com os resultados da atual política, assumem uma posição subordinada do desenvolvimento tecnológica e obstaculizam a possibilidade de fomentar o desenvolvimento de novas cadeias produtivas nacionais. Os tópicos seguintes tratam de cada um dos pontos críticos mencionados nesta introdução, a saber: i) os impactos macroestruturais da “desconfiguração” da política de conteúdo local – aspectos em termos de política industrial e os aspectos institucionais-regulatórios; e ii) os impactos microestruturais do “desconfiguração” da política de conteúdo local – prazos de atendimento dos fornecedores nacionais, tecnologias existentes no setor petróleo e insegurança jurídico-institucional na alteração do marco regulatório.

2. IMPACTOS MACROESTRUTURAIS DA “DESCONFIGURAÇÃO” DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

2.1. ASPECTOS EM TERMOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Existe uma vasta literatura internacional que aponta a importância da ação estatal para minimizar os riscos decorrentes de um país cujo desenvolvimento se apoia basicamente em recursos naturais. Um padrão de crescimento baseado estritamente em commodities possui

uma “fraqueza das conexões entre acumulação de capital, progresso técnico, mudança estrutural e evolução institucional” (MEDEIROS, 2013, p.150)². Tal fraqueza se expressa em duas dimensões: uma microestrutural e outra macroestrutural.

Em relação ao aspecto microestrutural destaca-se que:

diferentemente das atividades industriais, que são permanentemente defasadas pelo progresso técnico, e do setor manufatureiro, que evolui de pequenos para grandes sistemas articulados de produção com elevadas externalidades e efeitos de transbordamento, os vínculos industriais e a mudança técnica induzida pelas indústrias extrativas são mais fracos. Nas indústrias extrativas, o controle do acesso à terra e ao mercado para sustentar o nível de renda é o maior objetivo econômico e político e os efeitos de transbordamento das indústrias extrativas na cadeia de valor é limitado. Embora o problema tecnológico e de encadeamento entre setores seja válido, ele depende do produto, da tecnologia de extração, da localização, do sistema de transportes e assim por diante (MEDEIROS, 2013, p.150).

No que se refere ao aspecto macroestrutural o mesmo autor identifica uma situação de heterogeneidade externa nas economias onde há um desequilíbrio estrutural entre a produtividade do setor exportador de recursos naturais em relação aos demais. Esse desequilíbrio gera uma dependência financeira crônica, uma vez que o crescimento econômico depende basicamente do setor exportador e este, por sua vez, da trajetória (volátil na maior parte do tempo) dos preços das commodities e dos ciclos financeiros de liquidez. Esses dois elementos limitam a capacidade de importar e de investir da economia. Como nessas economias o desenvolvimento dos demais setores manufaturados depende do seu desempenho exportador para aquisição de importação e atração de investimentos externos, entende-se que o progresso tecnológico também fica restrito nesse cenário.

Desse modo, somadas a dificuldade microeconômica da indústria extrativa de promover o desenvolvimento de outras cadeias produtivas, “a ‘heterogeneidade externa’ e a dependência financeira, o provável resultado de um padrão de crescimento baseado em recursos naturais é uma baixa capacidade de introduzir progresso técnico e mudança estrutural” (MEDEIROS, 2013, p. 152).

No entanto, o autor lembra que existem alternativas para o enfrentamento desses desafios e dependem fortemente da ação estatal: “todos estes problemas pode (teoricamente) ser evitado se políticas econômicas e industriais abrangentes forem introduzidas (...)”. Analisando os diferentes países cujo crescimento se baseiam nos recursos naturais, Inglaterra e Noruega se destacam como casos de sucesso em termos de diversificação produtiva e progresso tecnológica por intermédio das políticas econômicas e industriais, é em articulação com um projeto de desenvolvimento industrial e tecnológico mais amplo que deve ser compreendida a política de conteúdo local (CL) e suas alterações.

Um estudo realizado pelas consultorias Bain & Company e Tozzini Advogados³ detalha tais tipos de políticas, principalmente relacionados à cadeia de valor, realizados por esses países que alcançam sucesso na estratégia de desenvolvimento da sua indústria

² Medeiros, Carlos. Recursos naturais, nacionalismo e estratégias de desenvolvimento. Revista Oikos, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 143-167, 2013.

³ Estudos de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil. São Paulo: Bain & Company; Tozzini Advogados, 2009

utilizando-se de recursos naturais (especificamente o petróleo), a saber: i) participação estatal em empresas para acelerar a formação de massa crítica setorial; ii) incentivo à utilização ou obrigatoriedade de uso de conteúdo local; iii) incentivo à concentração geográfica das empresas integrantes do cluster; iv) incentivo à exportação e internacionalização.

Como se nota, essas políticas se caracterizam pela necessidade de existir empresas estatais, a geração de um cluster em torno dessa empresa e a integração com as cadeias globais. Nesse sentido, a política de conteúdo local possui um papel determinante.

A política de conteúdo local é um instrumento fundamental para garantir demandas às empresas fornecedoras, alavancar possíveis competências dessas empresas a fim de torná-las, no médio prazo, competitivas no mercado internacional. Obviamente que esse processo não é rápido e automático sendo necessário, num primeiro momento, suportar um certo grau de “ineficiência”. Ou seja, essa política implica geralmente, no começo, um sobrepreço e prazos mais elásticos em troca do desenvolvimento da indústria nacional. Sobrepreço e os prazos tendem a ser reduzidos ao longo do tempo com os ganhos economia de escala (reduzindo os custos unitários) e em desenvolvimento tecnológico no ambiente de produção. Nesse sentido é necessário criar oportunidades de investimento em inovação por meio de renovadas políticas industriais, em particular o uso de requerimentos de conteúdo local (SCHUTTE, 2016⁴).

Foram exatamente esses os casos de Coreia do Sul, Noruega e Inglaterra. Em primeiro lugar, mantiveram-se pressões competitivas no mercado internacional sobre as transações domésticas mesmo com a implementação da política de conteúdo local. Em segundo lugar, especialmente nos casos de Coreia e Noruega, estabeleceu-se um cluster globalmente competitivo utilizando de formas distintas as suas políticas industriais. A Noruega fez uso maior da legislação e regulamentação, enquanto a Coreia adotou políticas de Estado definidas pelo Executivo, mas todas alinhadas com uma visão de competitividade global, combinando elementos de assimilação rápida de melhores práticas existentes, como ocorre com a transferência de tecnologia, e de investimentos na formação dos fatores críticos de competitividade para o futuro.

A despeito dessas diferenças, o relatório das consultorias mostra que ambos os países fizeram grande utilização das políticas de conteúdo local e da formação de clusters locais. No início dos anos 1970, por exemplo, quando Noruega e Inglaterra aceleraram seus investimentos na indústria de petróleo, ambas nações criaram regras bem específicas de conteúdo local. Na Inglaterra, o Offshore Supplies Office (OSO) estabeleceu em meados dos anos 1970 como meta de conteúdo local para o fornecimento de máquinas e equipamentos da indústria de petróleo gás, um valor de 70%. Na Noruega, o Artigo 54 do Decreto Real de 1972 referia-se ao CL da indústria petrolífera e direcionou o governo a garantir que os fornecedores noruegueses tivessem a preferência de fornecimento à indústria, dado que fossem competitivos em preço, prazo, qualidade e serviço.

⁴ Schutte, Giorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. São Paulo, 2016, no prelo.

Em suma, a política industrial e, especificamente, a política de conteúdo local tem uma função estrutural para minimizar os riscos do crescimento econômico baseado em recursos naturais. A dependência dos fluxos financeiros externos, das divisas das exportações de commodities e o não incentivo ao desenvolvimento da indústria local podem ser revertidos por meio da utilização de políticas industriais e de conteúdo local. As experiências internacionais, inclusive, apontam que, logo após grandes descobertas de petróleo, os países devem utilizar tais políticas como forma de organizar a incipiente indústria petrolífera junto com outras cadeias produtivas.⁵ Mesmo que hajam possíveis ineficiências iniciais, tais políticas são cruciais para consolidar novos setores industriais no longo prazo. Como mostrou Medeiros (2013), caso isso não ocorra, há um risco de se estabelecer um crescimento baseado em recursos naturais que, ao longo tempo, gera desincentivos progressivos para o desenvolvimento de outros segmentos industriais. Mais grave ainda, são as interrupções abruptas desse tipo de política, pois impossibilita a criação de progresso técnico e o desenvolvimento de novas cadeias produtivas, no longo prazo, e gera um ciclo fortemente negativo em investimentos projetos no médio prazo.

2.2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS-REGULATÓRIOS

A flexibilização dos índices de conteúdo local faz parte de um programa maior de desmonte institucional da atuação das empresas nacionais, estatais e privadas, que atuam no setor de energia e petróleo. Sendo assim, quando o Estado delibera, por exemplo, sobre a desapropriação de algum bem particular para a realização de algum empreendimento ou obra pública, o cidadão que sofre a desapropriação tem uma série de direitos, garantias e indenizações que lhe são assegurados (BERCOVICI, 2010⁶).

Entretanto, não há garantias claras quando o governo decide transferir bens públicos da coletividade para a iniciativa privada. O que precisa ser explicitado é o fato de que ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público o governo está praticando também uma modalidade de expropriação de bens públicos que pertencem à população. A desapropriação de bens privados e a privatização de bens públicos são processos institucionais análogos, a diferença é que no primeiro caso o proprietário privado pode contestar e buscar suas garantias, já no segundo caso a população não pode.

O governo é um administrador fiduciário que atua sob mandato, portanto, não pode dispor dos bens públicos ao seu bel-prazer. As instâncias regulatórias não são proprietárias das empresas estatais, são apenas parte da gestão do conjunto do setor.

⁵ O relatório das consultorias Bain & Company e Tozini Advogados reforça esse argumento: “Inicialmente colocam um foco maior na parte de Estrutura e Cadeia de Valor para, progressivamente abrangerem os fatores de Conhecimento e Recursos Humanos. Este movimento é razoavelmente lógico, considerando-se que os dois primeiros tendem a ser mais eficazes na resolução dos desafios de implantação inicial do cluster, enquanto que os dois últimos são fundamentais para a sustentabilidade de longo prazo. Além disso, é importante notar como o uso de políticas públicas diferenciou o sucesso no desenvolvimento setorial na Noruega e Reino Unido, países que compartilham a mesma área geológica”.

⁶ BERCOVICI, Gilberto. Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

Os investimentos de vultuosas quantias realizados pela Petrobras para a operacionalização da política de conteúdo local não podem se dissipar fortuitamente a fim de abrir o mercado para a intensificação da entrada de fornecedores estrangeiros. O Brasil possui empresas estatais no setor de energia e petróleo que, por seu tamanho, capacidade técnica, financeira e organizacional são fundamentais para a planejamento da infra-estrutura gerando efeitos multiplicadores em cadeia. A política de conteúdo local é um dos elementos capazes de dinamizar o parque empresarial privado nacional a partir do motor das empresas estatais.

A desestatização das empresas desse setor desestrutura o sistema energético integrado, essencial para o desenvolvimento de um mercado interno de dimensões continentais como o brasileiro, além disso desfaz, como já se apontou, a interconexão entre a empresa pública e a privada, inviabilizando o planejamento estratégico, favorecendo a formação de oligopólios privados internacionais no país, comprometendo a nossa segurança energética no médio e no longo-prazo e dificultando a recuperação econômica com a participação das empresas privadas nacionais, que, sem a política de conteúdo local, ou com sua flexibilização exagerada, perdem ainda mais capacidade de realizar investimentos, impondo uma dificuldade adicional ao necessário retorno do crescimento e do desenvolvimento econômico do país.

3. IMPACTOS MICROESTRUTURAIS DA “DESCONFIGURAÇÃO” DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

3.1. PRAZOS DE ATENDIMENTO DOS FORNECEDORES NACIONAIS

A minuta de nova legislação proposta na Nota Técnica 01/2017 pela ANP, em seu artigo 3º, afirma que “a ANP poderá (...) autorizar a exoneração do compromisso de Conteúdo Local, em relação à contratação de determinado bem ou serviço, na hipótese de (...) proposta de fornecedores brasileiros com prazos de entrega excessivos em relação a congêneres não brasileiros”. No artigo 5º, a ANP detalha como se aplica a isenção do cumprimento de conteúdo local no caso da verificação de prazos de entrega excessivos: “a hipótese de prazo excessivo (...) será analisada pela ANP de acordo com as características da contratação, devendo o Operador demonstrar no seu pedido que a diferença de prazos de entrega entre o fornecedor brasileiro e os fornecedores estrangeiro compromete o cronograma de atividades proposto”.

Por esses argumentos, pode-se deduzir que a decisão de não cumprimento do conteúdo local por conta dos prazos excessivos atende a uma avaliação exclusiva do Operador. Nesse sentido, não se considera, em primeiro lugar, a “extensão” do possível atraso – ou seja, trata a diferença do atraso de um dia como se fosse igual a seis meses, por exemplo – e, em segundo lugar, as causas do possível atraso. Além desse aspecto, ignoram-se os ganhos em termos de prazo que podem ser conquistados ao longo de todo o processo produtivo.

Segundo publicação da própria Petrobras (FOSTER et al., 2013⁷), alguns desses ganhos que podem ser auferidos, do ponto de vista empresarial são:

- i) Tendência dos fabricantes nacionais prestarem um melhor serviço pós-venda e num prazo mais curto, já que a manutenção e o fornecimento de peças e sobressalentes são feitos localmente e a literatura técnica é apresentada em português;
- ii) No caso da Petrobrás, como grande parte da extração de petróleo e de gás natural é feita no território nacional e depois direcionado para o processamento e consumo dentro do país, tornando a receita da empresa basicamente em Reais (R\$), ter fornecedores nacionais, reduz os riscos de alterações cambiais em seus contratos e podem apresentar ganhos de escala acelerando os prazos de entrega;

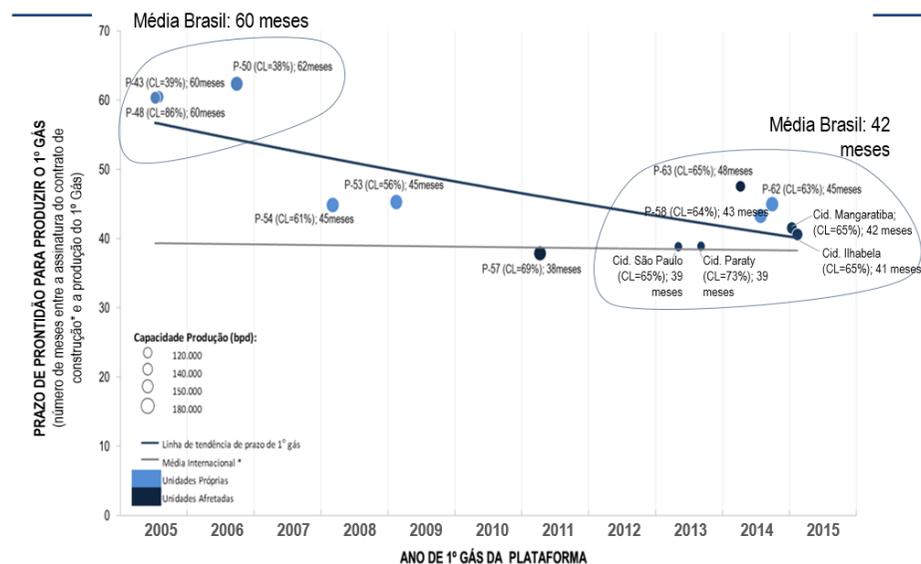
A Petrobras ainda mostra que a manutenção da política de conteúdo tem como um dos resultados uma redução dos prazos de entrega no longo prazo. O país vem avançando em sua curva de aprendizado em relação à construção de FPSO's, aproximando-se a métricas internacionais.

⁷ Maria das Graças S. Foster et. al. (2013). Retomada da indústria naval e offshore do Brasil 2003-2013-2020: visão Petrobras. Rio de Janeiro, Petróleo Brasileiro S.A.

FPSOs Construídos nos Estaleiros Brasileiros



Curva de Aprendizado: Prazo de Construção no Brasil Próximo às Métricas Internacionais



* Média internacional calculada com base no indicador *FPSO Execution Duration vs.HC Throughput*, do IPA
** Referente à data de assinatura do contrato de EPC – Engineering, Procurement and Construção

21

O gráfico acima mostra que o número de meses entre a assinatura do contrato e entrega das unidades estava caindo, passando de 60 meses, em média, nos anos de 2005, para 42 meses em 2015. A média internacional estava em 40 meses.

Vale lembrar que a comparação com fornecedores estrangeiros, principalmente em relação aos prazos de entrega, tem que levar em conta o período de reconstrução de nosso setor (no caso do Naval, quase não existia até 2003) e o tempo de maturação das empresas estrangeiras. Com efeito, a preservação da política de conteúdo local tem efeitos importantes, em termos de prazo, no longo prazo. Ou seja, a manutenção e aperfeiçoamento dessa política tem garantido em novos leilões que os mesmos fornecedores nacionais atendam as demandas das operadoras de modo cada vez mais rápido.

Portanto, a atual mudança proposta pela ANP em relação aos prazos desconsidera duas questões fundamentais: i) ao autorizar a isenção do conteúdo local pelos prazos excessivos de entrega não determina qual seria esse tempo de “demora”; ii) não considera na análise dos prazos dos serviços pós-vendas (e de todo processo produtivo) que podem ser muito mais céleres se atendidos por produtores locais do que por estrangeiros e; iii) não leva em consideração que, no médio prazo, um período mais longo para o fornecimento de máquinas e equipamentos localmente pode ser necessário para criar capacidade da competitiva da indústria nacional em relação à estrangeira;

3.2. TECNOLOGIAS EXISTENTES NO SETOR PETRÓLEO

O desenvolvimento tecnológico do setor petróleo aponta para a existência de um rol imenso de tecnologia com ampla dificuldade de ser especificado dentro uma legislação. Isto é, dado o volume de tecnologia no setor petróleo, há uma grande dificuldade de especificar quais tecnologias podem habilitar uma empresa de abrir mão do cumprimento do conteúdo local. As tecnologias abaixo apontadas foram extraídas do prêmio ANP de Inovação 2017 e 2016⁸ (finalistas e premiados), da pesquisa realizada pela Lloyd's Register Energy's Oil and Gas (apoiada pelo Instituto Brasileiro de Biocombustíveis), de informações contidas no site da O&G TechWeek e de tecnologias do futuro do setor de óleo e gás apresentadas pela Petrobras.

Dentre as principais inovações ressaltadas pela premiação de inovação realizado pela ANP, destacam-se:

- Sistema Robótico Móvel para Inspeção Remota de Instalações Offshore;
- Pig Palito para Inspeção de Dutos Submarinos Multisize;
- Flat Fish: Veículo submarino que realiza inspeções visuais em proximidade, reconstruindo em 3D os objetos observados;
- Proveedor ultrassônico de corrosão, Simulador Marítimo Hidroviário (SMH), Sistema com Múltiplos Sensores a Laser para Inspeção de Materiais Compósitos com Shearografia;
- Pilotos de Sistemas de Manutenção Preditiva do SSE;
- Programa de Diagnóstico de Problemas de Perfuração em Tempo Real;
- Análise Digital de Rocha para Classificação de Qualidade de Reservatório: Coquinas (Análise de propriedades faciológicas e petrofísicas da coquina);
- Métodos magnéticos para mitigação de incrustações inorgânicas em poços;
- Tecnologia de Reparo de Linhas Flexíveis Submarinas por Filament Winding;
- Unidade Móvel Experimental em Reúso de Água;
- Otimização do Processo de Perfuração no Pré-sal;
- Cimento Autorreparável com CO₂;

⁸ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/pesquisa-desenvolvimento-e-inovacao/premio-anp-de-inovacao-tecnologica/edicao-atual>.

- Multi Sensor Inversion-MSI para Estimção radial de propriedades da formaço a partir de dados eletromagnéticos e acústicos;
- Otimizaço de olefinas leves e qualidade de combustíveis;
- Bomba Centrífuga Submersa Submarina Instalada em Skid no Leito Marinho.

Além disso, por conta do pioneirismo da Petrobras e dos clusters criados em torno da empresa, pode-se criar um processo de geraço tecnológica no mercado interno a partir da interaçõ entre a estatal, as universidades e fornecedores locais. As tecnologias apresentadas acima são caracterizadas como tecnologias e tendências que farão parte do futuro da indústria de óleo e gás no mundo, as quais foram discutidas na O&G TechWeek, evento brasileiro realizado pela indústria do setor de óleo e gás, o qual ocorreu em agosto deste ano no Rio de Janeiro.

A pesquisa promovida pela Lloyd's Register Energy's Oil and Gas - 2015⁹ foi realizada com mais de 450 profissionais do setor de petróleo e gás e procurou elucidar o papel da inovaço no atual e futuro setor de petróleo e gás. A pesquisa apontou tecnologias importante para impacto em curto prazo no setor de óleo e gás, como a robótica submarina e outros equipamentos subaquáticos, tecnologia de sensores, como monitoramento sem fio, e escavações de alta pressão e alta temperatura. Além destas tecnologias, foram ressaltadas tecnologias desenvolvidas em outras indústrias que os entrevistados acreditam ter uma forte aplicaço existente ou potencial nas operações de petróleo e gás:

- Tecnologias de imagem para modelagem sísmica;
- Material avançado leve e resistente à corrosão;
- Inspeção remota de ativos offshore;
- Nanotecnologias - para testar reservatórios;
- Mapeamento de dados - para pesquisas sísmicas;
- Análise de dados avançada - para modelagem sísmica, sistemas de controle, identificaço de equipamentos, inúmeras outras aplicações;
- Tecnologias de bombas de tipo cardiovascular para tubos e tubulações;
- Fabricaço de aditivos (impressoras 3D) - para fabricaço rápida de peças sobressalentes;
- Veículos autónomos subaquáticos; drones;

⁹ Disponível em : http://www.longitude.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/The_Lloyd_s_Register_Energy_Oil_And_Gas_Technology_Radar.pdf.

- Sensores para coleta de dados - sob condição de equipamentos, ativos e condições de poço;
- Super isolamento - para equipamentos submarinos de Carbono de águas profundas.

Esse amplo volume de tecnologias e a existência de clusters locais comprovam que a política de conteúdo local vinha impulsionado o progresso tecnológico local. Ao abrir mão do conteúdo local pela a “descoberta” de uma nova tecnologia estrangeira, a legislação proposta ignora duas questões fundamentais: i) o rápido progresso técnico do setor e a necessidade de dar tratamento preferencial aos clusters nacionais visando sustentar o pioneirismo tecnológico e; ii) a desarticulação de várias cadeias produtivas intensivas em tecnologias, principalmente aquelas quase que exclusivamente dependentes da demanda do setor de petróleo e gás.

3.3. INSEGURANÇA JURÍDICO-INSTITUCIONAL NA ALTERAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

Ao redefinir o percentual mínimo de conteúdo local em leilões já realizados, cria um tremendo grau de incerteza aos investimentos das empresas nacionais que se organizaram previamente para mobilizar recursos financeiros necessários para atender uma demanda de longuíssimo prazo.

A mudança regulatória proposta pela ANP e pelo CNPE fere o instituto do direito adquirido, assegurado no artigo quinto do texto constitucional e elevado à cláusula pétrea no artigo sessenta do mesmo documento. Nenhum marco regulatório setorial tem licença jurídica para arbitrar normativas que se sobreponham ou que caminhem na contramão do código máximo do nosso direito que é a Constituição Federal de 1988.

Ao tentar aplicar uma mudança retroativa nos contratos já firmados, a nova normativa da ANP atenta contra os direitos constitucionais adquiridos e abre precedentes para a instauração de uma insegurança jurídica, regulatória e institucional. A nova diretriz de flexibilização e encolhimento da política de conteúdo local não pode servir de pretexto para a criação de um ambiente que viole a segurança jurídica em relação aos contratos já realizados. Tal medida fragiliza o conjunto da institucionalidade dos contratos realizados nesse setor.

Em última análise, trata-se de ferir um princípio constitucional, levando à insegurança jurídica e negligenciando as regras de boa governança da administração pública, colocando em situação de maior vulnerabilidade as empresas nacionais fornecedoras e os trabalhadores que ficam à mercê de mudanças realizadas ao bel-prazer dos governantes de plantão.

4. NOTAS FINAIS: CRÍTICAS À MUDANÇA DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

O presente artigo buscou refutar algumas das proposições apresentadas na Nota Técnica número 01/2017 na ANP que trata da “isenção do cumprimento de compromissos de conteúdo local, ajuste e transferência de excedente e evolução regulatória” alertando os impactos deletérios de tais proposições, sumarizadas abaixo.

- A política industrial e, especificamente, a política de conteúdo local tem uma função estrutural para minimizar os riscos do crescimento econômico baseado em recursos naturais. A dependência dos fluxos financeiros externos, das divisas das exportações de commodities e o não incentivo ao desenvolvimento da indústria local podem ser revertidos por meio da utilização de políticas industriais e de conteúdo local;
- As experiências internacionais apontam que logo após grandes descobertas de petróleo, os países devem utilizar tais políticas como forma de organizar a incipiente indústria petrolífera junto com outras cadeias produtivas. Mesmo que hajam possíveis ineficiências iniciais, tais políticas são cruciais para consolidar novos setores industriais no longo prazo. Caso isso não ocorra, há um risco de se estabelecer um crescimento baseado em recursos naturais que, no longo prazo, pode gerar desincentivos progressivos para o desenvolvimento de outros segmentos industriais;
- O governo é um administrador fiduciário que atua sob mandato, portanto, não pode dispor dos bens públicos ao seu bel-prazer. As instâncias regulatórias não são proprietárias das empresas estatais, são apenas parte da gestão do conjunto do setor. Por isso, as mudanças regulatórias propostas tem como impacto uma “desnacionalização” na exploração de um bem público, que é o petróleo e o gás natural;
- A mudança apresentada propõe flexibilização do conteúdo local em caso de “demora”, mas não define objetivamente o que pode ser considerado um prazo demorado, abrindo margem para a incerteza temporal.
- A minuta não leva em consideração o fato de que a maturação de longo-prazo para o fornecimento de máquinas e equipamentos localmente pode ser necessária para a criação de capacidade competitiva para a indústria nacional em relação à estrangeira.
- Ainda no que se refere à análise dos prazos, a proposta não considera o fato de que os serviços pós-vendas podem se tornar mais céleres se o atendimento for feito por produtores locais.
- Vale destacar: o volume de tecnologias e a existência de clusters locais comprovam que a política de conteúdo local vinha impulsionado o progresso tecnológico local. Ao abrir mão do conteúdo local pela a “descoberta” de uma nova tecnologia estrangeira, a legislação proposta ignora duas questões fundamentais: i) o rápido progresso técnico do setor e a necessidade de dar tratamento preferencial aos clusters nacionais visando sustentar o pioneirismo tecnológico; ii) a desarticulação de várias cadeias produtivas intensivas em tecnologias, principalmente aquelas quase que exclusivamente dependentes da demanda do setor de petróleo e gás.

- Ao se redefinir o percentual mínimo de conteúdo local em leilões já realizados, cria-se um tremendo grau de incerteza aos investimentos das empresas nacionais que se organizaram previamente para mobilizar recursos financeiros necessários para atender uma demanda de longuíssimo prazo, abrindo precedente para inseguranças jurídicas e institucionais no marco regulatório.
- A proposição da ANP fere o instituto do direito adquirido, assegurado no artigo quinto do texto constitucional e elevado à cláusula pétrea no artigo sessenta do mesmo documento. Ou seja, as regras estabelecidas pelos leilões já realizados não poderiam ser sobrepostas por uma nova legislação proposta por uma agência reguladora segundo o princípio constitucional mencionado;