

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Thales Eduardo Silva Medeiros

A REGULAÇÃO NACIONAL DAS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL COMO
FERRAMENTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL: PERCEPÇÕES PARA O BRASIL

Porto Alegre, RS

2022

Thales Eduardo Silva Medeiros

A REGULAÇÃO NACIONAL DAS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL COMO
FERRAMENTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL: PERCEPÇÕES PARA O BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial para a
obtenção do grau de bacharel em ciências jurídicas e
sociais pela Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Costa Morosini

Porto Alegre, RS

2022

A REGULAÇÃO NACIONAL DAS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL COMO
FERRAMENTA DE POLÍTICA INDUSTRIAL: PERCEPÇÕES PARA O BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial para a
obtenção do grau de bacharel em ciências jurídicas e
sociais pela Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini – UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo – UFRGS

Prof.^a Dr.^a Nicole Rinaldi de Barcellos – UFRGS

RESUMO

A intervenção estatal na esfera das negociações privadas é tema objeto de controvérsias nas searas econômica e jurídica. Os aportes teóricos da escola do Direito e Desenvolvimento revelam-se importantes para sistematizar o pensamento jurídico na área, apontando para uma atual tendência de valorização da atividade estatal na promoção do desenvolvimento. Por sua vez, a teoria econômica das políticas industriais elenca critérios a serem observados para qualificar a intervenção estatal, de modo que haja a correção de falhas de mercado, e não a criação de custos injustificados aos setores afetados. Dentre as ferramentas de política industrial, destacam-se as exigências de conteúdo local, enquanto medidas de ampla flexibilidade e potencial de promoção de inovações. Tais políticas são aplicadas no Brasil nos setores de informática e petróleo, com estruturas e implementação distintas entre si. O objetivo do presente trabalho é compreender o papel do direito na regulamentação das exigências de conteúdo local brasileiras, visando a refletir a respeito da coerência dessas regulamentações frente à finalidade de promoção do desenvolvimento industrial, à luz da escola do Direito e Desenvolvimento e da teoria econômica das políticas industriais.

Palavra-chave: políticas industriais. Direito e Desenvolvimento. Exigências de conteúdo local.

ABSTRACT

State intervention in the sphere of private negotiations is a matter of controversy in the economic and legal fields. The theoretical contributions of the Law and Development doctrine prove to be important to systematize legal thinking in the area, pointing to a current trend of valuing state activity in promoting development. In turn, the economic theory of industrial policies lists criteria to be observed in order to improve state intervention, so that market failures are corrected, without the creation of unjustified costs to the affected sectors. Among the industrial policy tools, the requirements for local content stand out, as measures of broad flexibility and potential for promoting innovation. Such policies are applied in Brazil in the information technology and oil sectors, with different structures and implementation. The objective of the present work is to understand the role of law in the regulation of Brazilian local content requirements, aiming to reflect on the coherence of these regulations in view of the purpose of promoting industrial development, in the light of the Law and Development doctrine and the economic theory of industrial policies.

Keyword: industrial policies. Law and Development. Local content requirements.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A ESCOLA DE DIREITO E DESENVOLVIMENTO	11
1.1 Os três momentos da escola de Direito e Desenvolvimento.....	12
1.2 As três globalizações do pensamento jurídico	15
2. AS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL: POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O DESENVOLVIMENTO	24
2.1 Políticas Industriais	24
2.2 Exigências de Conteúdo Local.....	36
3. EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL NA LEGISLAÇÃO DOMÉSTICA INTERNACIONAL	41
3.1 Estados Unidos da América	42
3.2 Cazaquistão	45
3.3 Nigéria.....	45
3.4 Noruega.....	46
4. O CASO BRASILEIRO: O ESTADO ATUAL DAS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL NO PAÍS	47
4.1 As preferências para conteúdo local em compras públicas.....	48
4.2 As exigências de conteúdo local no âmbito de investimentos privados.....	51
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das nações é uma temática objeto de controvérsias nas áreas que se propõem ao seu estudo. Tradicionalmente, percebe-se, a grosso modo, duas correntes de pensamento disputando hegemonia: aqueles que creem na intervenção estatal como indutor necessário para o progresso das condições materiais da sociedade, e aqueles que creem na livre atuação do mercado para o atingimento de tal fim, sustentando que as escolhas racionais de seus agentes conduziram para a alocação otimizada dos recursos escassos.

Contudo, mesmo as nações desenvolvidas, que atualmente propõem a abertura de mercados por meio de acordos internacionais, contaram profundamente com medidas de cunho intervencionista nos estágios iniciais de sua industrialização. CHANG (2004, página 13), em livro dedicado ao tema, apresenta sucinta resposta à questão de como as nações ricas se desenvolveram, afirmando que elas “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento”.

O objetivo do presente trabalho é adentrar no debate acerca da intervenção estatal na economia visando a desenvolver os processos produtivos. O ponto principal será compreender como o direito brasileiro se posiciona na busca pelo desenvolvimento, por meio do exame das exigências de conteúdo local, e se a estrutura jurídica verificada no país é realmente coerente com essa finalidade.

Uma análise acerca da trajetória do pensamento jurídico, na linha de KENNEDY (2006), demonstra que a raiz da discordância sobre a intervenção estatal não está adstrita à seara econômica. Segundo o autor, é possível rastrear o desenvolvimento do pensamento jurídico e dividi-lo em fases de globalização distintas, tornando aparente o diálogo entre diferentes concepções acerca da intervenção estatal sobre os negócios entre privados.

Como será visto em maior detalhe ao longo do trabalho, a primeira fase de globalização tratou-se de uma concepção individualista, na qual o papel do direito era substancialmente localizar as fronteiras da atividade estatal, limitando-a frente aos privados, no que o autor denomina como “pensamento jurídico clássico”. Na segunda fase, já no século XX, o entendimento acerca da finalidade do direito passou a ser caracterizado por um viés conciliatório e estratificador, com a multiplicação de legislações protetivas sobre sujeitos com diferentes posições perante o restante da sociedade. Isso se traduziu, por exemplo, na criação das legislações previdenciárias e trabalhistas, no fortalecimento da administração pública e no reconhecimento jurídico de entidades corporativistas (como sindicatos e associações de comércio). A terceira fase, por outro lado, é qualificada pelo autor como a incorporação ao pensamento jurídico dos direitos humanos universais, concebidos como direitos naturais advindos da condição humana e ignorando para o seu escopo de incidência, portanto, o estrato social ao qual pertencem os indivíduos.

No âmbito da busca pelo desenvolvimento, os reflexos jurídicos do debate são examinados pela escola de Direito e Desenvolvimento, que busca sistematizar as compreensões atinentes ao papel do direito nessa seara. Referida escola, visando a contribuir para a contextualização do estágio atual desse problema, aponta para a existência de três momentos distintos, consoante TRUBEK e SANTOS (2006).

O primeiro momento, cujo início remonta a 1950, seria caracterizado pela idealização pelos agentes públicos de instrumentos jurídicos de intervenção estatal na esfera das negociações privadas com o objetivo de engendrar crescimento econômico e desenvolvimento industrial – mediante o emprego políticas de protecionismo tarifário e substituição das importações, por exemplo. O segundo momento, contudo, seria uma espécie de resgate do pensamento jurídico clássico, valorizando o papel do direito como regulador dos limites à intervenção estatal na esfera privada, e pregando pela desregulamentação dos mercados. O atual momento seria o terceiro, no qual a

perspectiva neoliberal de abstenção estatal da economia (representada pelo segundo momento) teria sido superada em face dos resultados pouco satisfatórios de sua aplicação ao final do século XX. Agora, os operadores do direito e formuladores de políticas públicas estariam mais voltados para o estabelecimento de institutos de intervenção estatal amplos, voltados para o desenvolvimento humano sustentável em diversos aspectos, e não apenas para o crescimento econômico de curto prazo.

Observando a teorização de TRUBEK e SANTOS (2006) e KENNEDY (2006), o primeiro capítulo do presente trabalho tem o objetivo de fornecer um panorama geral do pensamento jurídico, tanto concebido de forma ampla como no que diz respeito à escola de Direito e Desenvolvimento, buscando demonstrar como a atuação do Estado na sociedade, visando ao desenvolvimento, é atualmente tratada na seara jurídica. Com isso, pretende-se qualificar a análise sobre as políticas industriais, as quais possuem uma teoria econômica específica por detrás, mas que dependem da regulamentação e implementação jurídicas para sua realização nos diferentes contextos econômicos.

A verdade é que, muito embora atual tendência de intervenção estatal seja importante para o desenvolvimento, a literatura econômica ensina que ela deve ser comedida, precisa e transparente, sob pena de criar custos indesejáveis. A teoria econômica das políticas industriais, voltada ao exame da adequada qualidade e quantidade de esforço estatal a serem empregados para a realização do desenvolvimento, trabalha sobre diversos critérios para determinar se dada intervenção do Estado é válida ou não para os fins aos quais se propõe. Esses critérios serão analisados no segundo capítulo, no qual serão apresentadas, ainda, as exigências de conteúdo local.

A discussão a respeito das políticas industriais acaba por revelar, portanto, o objetivo central do presente trabalho: compreender qual é o papel do direito no que tange ao estabelecimento de políticas industriais de exigência de conteúdo local (ECL) visando ao desenvolvimento do país. As ECLs são regulações aplicáveis aos investimentos

públicos e privados com o objetivo de assegurar participação da cadeia industrial local nesses investimentos, buscando propiciar proteção estatal e capacitação tecnológica para a indústria nacional de determinados setores por meio da criação artificial de demanda. Os mais claros exemplos existentes no Brasil, a título ilustrativo, são as margens de preferência para produtos locais nas aquisições públicas, por meio de vantagens nos processos de licitação, e as exigências de contratação de fornecedores nacionais para os vencedores das rodadas de licitação reguladas pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis). O segundo capítulo servirá para aprofundar essa definição e localizá-la na teoria econômica das políticas industriais.

As ECLs foram selecionadas dentre outras várias ferramentas de política industrial porque (i) possuem relevância nos contextos econômico e jurídico brasileiros, sendo reguladas em nível legal e infralegal, com forte atuação do Poder Executivo; (ii) são representativas do atual estágio do pensamento jurídico e da escola de Direito e Desenvolvimento; (iii) possibilitam discussão ampla sobre a teoria das políticas industriais; (iv) estão em voga em razão do atual estágio de negociação da oferta brasileira para adesão ao ACG (Acordo sobre Compras Governamentais), acordo que veda a discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras no que tange aos processos de compras públicas.

De fato, o Brasil submeteu em fevereiro de 2021 sua oferta para adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais (ACG) no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio)¹. Trata-se de acordo plurilateral com ampla possibilidade de estabelecimento de exceções², contando, contudo com a cláusula genérica de vedação ao favorecimento de empresas nacionais, que poderiam influenciar na vigência das atuais políticas de ECL

¹ O Acordo sobre Compras Governamentais (OMC, 2012) é um acordo plurilateral inserido no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Dentre os membros da OMC, a adesão ao ACG é opcional. O Brasil submeteu em 03/02/2021 sua oferta inicial para adesão ao ACG (BRASIL, Ministério da Economia, 2021).

² Ver, nesse sentido, rubrica “coverage schedules” no site da OMC dedicado ao ACG: OMC. Agreement on Government Procurement. Coverage Schedules. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_app_agree_e.htm#revisedGPA>. Acesso: 22/03/2022.

empregadas pelo Brasil. Considerando que não foram tornadas públicas as ofertas brasileiras para adesão ao acordo (BRASIL, Ministério da Economia, 2021), não há como analisar ainda as exceções que eventualmente incidirão, ou seja, não se pode adiantar se alguma das ECLs atualmente aplicáveis no Brasil serão afetadas pela entrada no ACG.

Seguindo o raciocínio, o terceiro capítulo trará exemplos representativos de medidas de ECL aplicadas em outros países, de modo a enriquecer a compreensão sobre o contexto brasileiro, demonstrando que se trata de política industrial extremamente flexível e aplicada ao redor do mundo como aspecto de política industrial voltada ao desenvolvimento. Os países que serão objeto de análise foram selecionados em razão de sua relevância para o estudo do caso brasileiro e das ECLs de modo geral. Alguns deles possuem medidas de ECL aplicáveis a toda a economia, enquanto outros a setorizam nas searas de defesa ou extração de recursos naturais. Ainda, enquanto algumas das ECLs tratam sobre obrigatoriedade de aquisição de insumos locais, outras versam sobre patamares mínimos de funcionários nacionais, e há ainda aquelas que posicionam obrigatoriedade de carrear atividades de pesquisa e desenvolvimento em território doméstico. No Brasil, como será visto, as principais ECLs encontram-se no setor de informática e petróleo e gás, sendo focadas em insumos, não havendo notícias de sua aplicação para recursos humanos ou pesquisa e desenvolvimento.

Por fim, o quarto capítulo aporta considerações a respeito do atual cenário de regulamentação das ECLs no Brasil, buscando compreender sua estrutura e a amplitude de sua aplicação. Aqui, buscar-se-á alinhar os aportes da escola de Direito e Desenvolvimento para compreender como se dá o papel do direito na construção e implementação dessas políticas.

1. A ESCOLA DE DIREITO E DESENVOLVIMENTO

Tratando o presente trabalho a respeito do caráter de política industrial na articulação das exigências de conteúdo local, faz-se pertinente que voltemos os olhos à literatura de Direito e Desenvolvimento, área responsável pelo estudo das questões atinentes à atividade regulatória e seus impactos no desenvolvimento da sociedade. Será esse o tema apresentado a seguir, sob duas óticas: primeiramente, os momentos da escola de Direito e Desenvolvimento; após, as fases de globalização do pensamento jurídico. Será proposto um exame conjunto das duas linhas do tempo, de modo a contextualizar o debate jurídico acerca da intervenção estatal no desenvolvimento.

1.1 Os três momentos da escola de Direito e Desenvolvimento

Segundo TRUBEK e SANTOS (2006), ainda que haja literatura a respeito da área desde o século XIX, foi após a Segunda Guerra Mundial que a escola do Direito e Desenvolvimento emergiu de forma significativa. Nas décadas de 50 e 60, o autor chama a atenção para o que seria o primeiro momento desse conjunto de ideias: o foco era o papel do Estado na gestão da economia. Nesse momento inaugural, agentes responsáveis pelas políticas de desenvolvimento vislumbraram no direito uma ferramenta para a administração da economia e operacionalização de mudanças sociais desejáveis. O ponto fulcral era ressaltar a importância do direito enquanto forma eficaz de intervenção estatal na economia, e políticas de substituição de importações e de subsídios eram recorrentes. Caberia ao Estado fortalecer a indústria interna e criar barreiras de controle macroeconômico contra o capital estrangeiro, objeto de uma forte desconfiança.

A partir da década de 80, porém, houve uma expansão do escopo das reformas relacionadas ao desenvolvimento econômico, justificando a caracterização do segundo momento da escola de Direito e Desenvolvimento. A influência das ideias liberais no tema do desenvolvimento conduziram a novas percepções a respeito de como deveria ser o ordenamento jurídico. Aqui, a ideia era conceber as regulações como limites ao Estado,

verdadeiras rédeas, e não como instrumentos que favorecessem maiores intervenções do poder público sobre os privados. Cresceu a preocupação com o estabelecimento de remédios jurídicos contra intrusões do Estado nos mercados, bem como de sistemas legais que permitissem uma integração eficiente com a economia global. Repudiou-se a criação de regulações que importassem em restringir a atuação dos mercados, rogando-se pelo tratamento equânime ao capital estrangeiro.

A partir dos anos 1990 estabeleceu-se o terceiro momento da escola de Direito e Desenvolvimento. Países em desenvolvimento que haviam adotado as políticas neoliberais sofreram com crises econômicas, e o “Consenso de Washington”, que enumerava as melhores práticas neoliberais, se erodiu. O novo consenso era outro, segundo o qual mercados completamente desregulados eram ineficientes, e a intervenção estatal era necessária para assegurar a obtenção de um desenvolvimento que já não se restringia apenas ao crescimento econômico. Com efeito, produziu-se um alargamento do conceito de desenvolvimento, passando a incluir aspectos de desenvolvimento humano, social e político. Agora, ainda que as garantias à propriedade privada e à liberdade dos mercados sigam vigentes, faz-se imprescindível contabilizar os direitos humanos e essa concepção mais abrangente de “desenvolvimento” ao operar-se o direito (RITTICH, 2006).

A inclusão, no terceiro momento, de noções mais amplas do conceito de desenvolvimento resultou na gestação de compreensões menos rígidas a respeito do papel do direito na promoção do desenvolvimento. Ainda que a esfera jurídica siga cumprindo uma função relevante, há quem defenda uma ideia holística de desenvolvimento, capaz de sacrificar resultados de crescimento econômico em longo prazo cuja implementação implique em restrições às capacidades e liberdades humanas.

Por outra banda, para quem crê em uma visão de desenvolvimento vinculada substancialmente ao crescimento econômico, a verdadeira emancipação humana seria possível apenas com o crescimento dos índices de industrialização e de progresso

tecnológico no longo prazo. O contraste estabelecido indica que o terceiro momento da escola de Direito e Desenvolvimento é lastreado em um extenso debate acerca da própria natureza do desenvolvimento visado.

As características do terceiro momento, contudo, não excluem a presença do neoliberalismo nas decisões tomadas pelos agentes do Estado, tanto enquanto operadores do direito como enquanto formuladores das políticas públicas. Nesse cenário, ainda que os esforços para fortificação do direito privado sigam em voga, com a implementação de novas formas de proteção à propriedade privada (ou reforço das antigas), o desempenho da esfera jurídica também passou a ser voltado para a limitação dos excessos do mercado e suporte ao âmbito social, promovendo alívio direto aos sujeitos menos favorecidos na ordem capitalista. É dizer, o terceiro momento busca a construção de um enquadramento das regulações dos comportamentos econômicos visando ao atingimento de objetivos sociais, consubstanciados especialmente na redução das desigualdades e da pobreza.

A função jurisdicional, nessa toada, segue lógica parecida. Os operadores do direito não buscam apenas à proteção do patrimônio privado, mas também à interpretação adequada das normas de mercado de modo a abarcar os objetivos sociais imbuídos na nova ordem jurídica. Como consequência, o estrito formalismo na interpretação das regras legais cede, ainda que não totalmente, a um pensamento de natureza consequencialista. A partir de então, a hermenêutica deve levar em consideração os fins de redução das desigualdades e ampliação do acesso à justiça. Diferentemente do segundo momento, em que havia a expectativa de construção de um sistema regulatório universal na esfera do direito privado, cuja aplicação fiel à literalidade de seus preceitos bastaria para o progresso econômico, o advento do terceiro momento abre espaço para a acomodação das condições locais no âmbito da busca pelo desenvolvimento.

1.2 As três globalizações do pensamento jurídico

Um aporte interessante e complementar para a análise proposta por TRUBEK e SANTOS (2006) a respeito dos três momentos da escola de Direito e Desenvolvimento pode ser encontrado na obra de KENNEDY (2006), a qual se debruça sobre a evolução do pensamento jurídico de forma mais ampla.

Segundo o autor, podem ser identificadas três fases de globalização no pensamento jurídico, as quais podem ser organizadas cronologicamente. A primeira fase corresponderia ao período de 1850 até 1914. A segunda teria início em 1900, se estendendo até 1968. A terceira fase, finalmente, repercutiria de 1945 até 2000. E a importância do estudo das fases do pensamento jurídico está no fato de que o direito possui uma relação dialética, e não meramente passiva, para com a atividade econômica.

A primeira fase de globalização, aferível de 1850 até 1914, importou na compreensão do direito como um sistema de limitações das esferas de ação de agentes públicos e privados, com tais limites sendo definidos como resultado de uma prática científica substancialmente germânica. O mecanismo para tal globalização foi a imposição pelo ocidente ao mundo colonizado desse arcabouço jurídico, forçando a adoção de parâmetros ocidentais mesmo em nações não-ocidentais independentes.

O que era globalizado era uma forma de consciência legal, que pode ser chamada de pensamento jurídico clássico. Seguindo tal concepção, direito é visto como um sistema coeso cuja estrutura interna é baseada na separação entre o público e o privado, no individualismo e no comprometimento ao formalismo legal. Esse sistema é descrito pelo autor como a “teoria da vontade”³, na qual as normas jurídicas são percebidas como uma extensão racional da noção de que o Estado deve permitir que as pessoas persigam suas vontades, restringindo-as tão somente no momento em que o exercício de uma vontade por dado indivíduo afete a liberdade de outro.

³ Ver KENNEDY, 2000.

A teoria da vontade tem como finalidade identificar e interpretar o conjunto de normas que devem ser aplicadas para assegurar o objetivo de realização individual autopromovida, não podendo ser qualificada como uma teoria política ou moral, mas meramente jurídica e hermenêutica. Nessa linha, acima do estabelecimento inicial da teoria da vontade havia outros sistemas de pensamento voltados ao comprometimento da lei com o individualismo, dentre os quais o mais relevante era encampado pelos teóricos do direito natural. A técnica jurídica empregada pelos teóricos do direito natural foi o ancestral direto do formalismo legal⁴.

Ainda seguindo o raciocínio de KENEDDY (2006), o século XIX a escola histórica alemã, protagonizada por Savigny, desenvolveu uma versão positivista do formalismo legal, visando, acima de tudo, a tornar coerente o sistema jurídico responsável por regular as relações sociais, ajustando-o ao contexto histórico da sociedade jurisdicionada. Sob tais premissas, e posteriormente com os esforços de Windschied e outros juristas, buscou-se no direito romano um sistema de normas e princípios que, incorporados a um raciocínio de índole científica, seria isento de lacunas e capaz de resolver todo e qualquer problema jurídico – era a escola pandectística alemã. Caberia aos operadores do direito elaborar, de forma rigorosamente científica, as normas positivas cuja aplicação formalista conduziria a um sistema perfeitamente coeso.

De acordo com NETO e HAEBERLIN (2014, p. 261), a escola pandectística alemã era

“altamente individualista e sem preocupações sociais. Encorajava a liberdade contratual, sem reconhecer minimamente as diferenças de poder contratual; atribuía a máxima proteção à propriedade privada e reduzia ao mínimo a responsabilidade pelos danos causados pelos empresários a outrem, ao realizar suas atividades econômicas”.

⁴ Ver GORDLEY, 1991.

Ainda, como sustenta KENNEDY (2006), o positivismo jurídico de tradição alemã atacava a noção dos jusnaturalistas de que os sistemas jurídicos seriam meramente versões melhores ou piores de interpretações do direito universal, este último advindo do exercício da razão humana ou de dogmas religiosos. Para os positivistas, os diferentes sistemas jurídicos eram resultado de tecidos histórico-sociais diversos, os quais, mediante o emprego da ciência jurídica e da teoria da vontade, poderiam compor um conjunto coeso de normas jurídicas, capaz de resolver problemas concretos.

Para Savigny, o tecido histórico-social a ser observado na Alemanha era o direito romano, sobre o qual a ação popular havia criado um arcabouço normativo mais evoluído e consistente, ainda que fiel aos princípios da teoria da vontade. A atividade científica dos operadores do direito era a responsável por revelar e identificar a aplicação desses princípios gerais aos casos concretos.

A teoria da vontade, lastreada no positivismo jurídico, era dotada de uma pretensão científica e apolítica que a capacitava para coexistir com projetos de diferentes espectros políticos, desde que não conflitassem com seus princípios mais caros. Contudo, é possível perceber que, no curso do século XX, as ideias dessa primeira fase da globalização do pensamento jurídico passaram de mera consciência jurídica positivista para uma verdadeira ideologia, influenciando modelos de pensamento como o liberalismo clássico e o neoliberalismo.

A globalização do pensamento jurídico clássico ocorreu, primeiramente, por meio da adoção de seus preceitos pelos principais Estados europeus, os quais, posteriormente, impuseram tal modelo às suas colônias. Esse padrão foi exportado, ainda, às demais nações não-ocidentais independentes como condição para o acesso aos mercados europeus, ainda que fosse preservado o seu direito de adaptar tal arcabouço jurídico às próprias tradições. Com efeito, entendia-se que todas as colônias, em razão de suas relações com as metrópoles, compartilhavam da mesma essência histórica romana, e que todas as nações que comercializavam com o ocidente participavam do *ius gentius*

– denominação empregada ao conjunto de normas romanas aplicáveis aos estrangeiros, e perfeitamente em acordo com a teoria da vontade, notavelmente no campo do direito comercial.

Além disso, outra forma de transnacionalização do pensamento jurídico clássico foi a concepção de um molde unitário de direito internacional público⁵ e de direito internacional econômico pelas potências ocidentais. O primeiro era fundado na concepção da soberania como um poder territorial absoluto dentro das fronteiras nacionais, enquanto o segundo foi baseado nas premissas do livre comércio, do padrão ouro e do direito internacional privado como instrumento de resolução de disputas.

Ainda segundo KENNEDY (2006), a segunda fase de globalização, correspondente ao período de 1900 até 1968, foi caracterizada pela globalização da preocupação social, sendo o direito repensado como atividade dotada do propósito de contribuir para o progresso social e a liberdade em um sentido mais coletivo. Elaborou-se uma forte crítica ao pensamento jurídico clássico, reputado como excessivamente individualista frente a um cenário social de crescente urbanização, industrialização e, conseqüentemente, interdependência entre os sujeitos.

O raciocínio excessivamente individualista da teoria da vontade passou a ser visto como uma das causas de graves problemas experimentados na primeira metade do século XX, como a Grande Depressão e a multiplicação das condições precárias de habitação no entorno dos centros urbanos. Inaugurou-se o discurso que clamava pela reforma das legislações trabalhistas, da regulamentação financeira e das instituições de direito internacional público. O direito foi instrumentalizado como forma de atingimento de fins sociais, sob uma perspectiva consequencialista, contrastando com o formalismo defendido pelo pensamento jurídico clássico.

Com efeito, essa segunda fase foi erigida tendo como denominador comum de suas diversas correntes reformistas a crítica ao pensamento jurídico clássico. Nessa

⁵ Ver KENNEDY, 1996.

toada, o formalismo jurídico era visto como contraproducente, na medida em que impedia os operadores do direito de adequar as normas às realidades sociais sobre as quais seriam aplicadas. O objetivo deveria ser o de adaptar constantemente o direito às mudanças que ocorriam de forma cada vez mais acelerada, e não o de insistir na aplicação meramente dedutiva de dogmas jurídicos que não se prestavam à melhora das condições materiais da sociedade.

Outro ponto relevante de crítica era a ausência, no pensamento jurídico clássico, do reconhecimento de quaisquer coletividades para além dos indivíduos e do Estado, como minorias sociais e entidades corporativistas. Argumentava-se que muito mais lastreadas no tecido histórico-social do que a norma estatal positivista eram as normas não-estatais, as quais regulavam setores específicos da sociedade, como os sindicatos e associações de comércio. Nasceu daí o conceito das “instituições”, consubstanciadas em organizações ou um conjunto de funções propagadas ao longo do tempo, orientadas por um marco fundacional com uma agremiação de objetivos específicos que não se confundiam com a soma dos meros interesses individuais de seus membros. O Estado seria também, em si mesmo, uma instituição.

A pluralidade de instituições, ainda, desempenharia um papel importante na evolução da sociedade, e o exercício da auto-gestão seria uma ferramenta democrática tão ou mais relevante que o voto. As legislações de cunho social que se multiplicaram no século XX, reconhecendo a existência de grupos sociais para além de um mero conjunto de indivíduos em igualdade formal, tinham como fundamento o interesse público por trás da necessidade de harmonização social. Com efeito, entendia-se que o pensamento jurídico clássico, ainda que tolerasse variações legislativas no direito público e direito de família, de acordo com os costumes do local em que era aplicado, era fundamentado em um núcleo duro e imutável das normas obrigacionais, qualificadas acima como a teoria da vontade. O que era necessário em face das mudanças experimentadas com o advento do século XX, contudo, era uma legislação que compreendesse as necessidades dos

diferentes grupos sociais que compunham a sociedade, baseando-se, para sua formação e aprimoramento, no desenvolvimento das ciências sociais e dos estudos empíricos⁶.

Multiplicou-se, nesse sentido, a criação de agências públicas especializadas, inseridas no tecido estatal, cuja finalidade era esclarecer e desenvolver os conceitos amplos e abstratos contidos no cerne das normas estatais. O centro da atividade jurídica deixou de ser o cientista jurídico, passando para as figuras do legislador e do administrador público – o primeiro criando regras diferentes para os diversos setores da sociedade e o segundo assegurando que a sua aplicação se daria de acordo com regulações ainda mais específicas em garantia do interesse público. Ocorreu, assim, uma significativa expansão das funções regulatórias do Estado.

Até mesmo o núcleo da teoria da vontade, ou seja, a legislação obrigacional e contratual, foi afetado pela segunda fase do pensamento jurídico. Acresceram-se as previsões de responsabilidade pré-contratual, excludentes de responsabilidade, função social e interpretação funcional (e não formal) das cláusulas contratuais.

A globalização da crítica social propagada pela segunda fase do pensamento jurídico teve seu motor, primeiramente, no fluxo internacional de universitários em direção à Alemanha e França, provenientes dos mais variados cantos da periferia econômica mundial. Outro fator marcante de disseminação foi a sua adequação a discursos nacionalistas, os quais eram favoráveis à estratificação da regulação estatal de modo a dar conta das realidades diversas dos setores sociais contidos na nação.

Na seara da economia, as ideias de Keynes desafiaram os paradigmas do pensamento jurídico clássico, asseverando a vantagem contida na adoção de políticas monetárias ou fiscais como fatores contracíclicos capazes de reestabelecer o crescimento econômico em períodos de recessão, visando ao atingimento do interesse público. Tal concepção ia de encontro à noção clássica da teoria da vontade, que

⁶ Ver TAMANAHA, 2000.

rechaçava a intervenção estatal na economia, limitando-a à proteção da propriedade privada e garantia do cumprimento dos contratos.

A terceira globalização do pensamento jurídico, incidente de 1945 até 2000, não pode ser entendida como uma síntese das anteriores. Na verdade, é mais preciso apreciá-la como uma crítica à fase anterior.

É preciso compreender que a superveniência de novos momentos de globalização do pensamento jurídico não incorreu na condenação ao ostracismo das ondas anteriores. Atualmente, é possível presenciar em todo o globo legislações com um núcleo de proteção à propriedade privada, livre mercado e vinculatividade contratual, bem como um certo patamar de liberdade individual, sendo todas essas características superpostas por camadas jurídicas com preocupações sociais, como os direitos trabalhistas e previdenciários, bem como os demais aportes da segunda globalização (agências reguladoras, políticas industriais, etc.). Com efeito, o que caracterizou a segunda globalização foi a sua capacidade de harmonização social, de pretensões reformistas, e não revolucionárias.

A terceira globalização, nessa linha, constitui-se da universalização dos diversos direitos surgidos durante a segunda globalização, de forma jusnaturalista, expandindo-os a todos os seres humanos. Os direitos humanos passam a funcionar como regras absolutas, de forma deveras similar aos princípios basilares da teoria da vontade no pensamento jurídico clássico, rompendo fronteiras nacionais e superando normas positivas.

O pensamento jurídico contemporâneo, dessa forma, rompeu com a noção savigniana de “povo”, de modo que pouco importa a nacionalidade de dado sujeito para que sejam identificados os seus direitos básicos. O que importa, na verdade, é a identidade do sujeito, compreendida como sua posição frente à maioria, é dizer: se representa uma parcela favorecida ou desfavorecida da humanidade. Assim, até mesmo

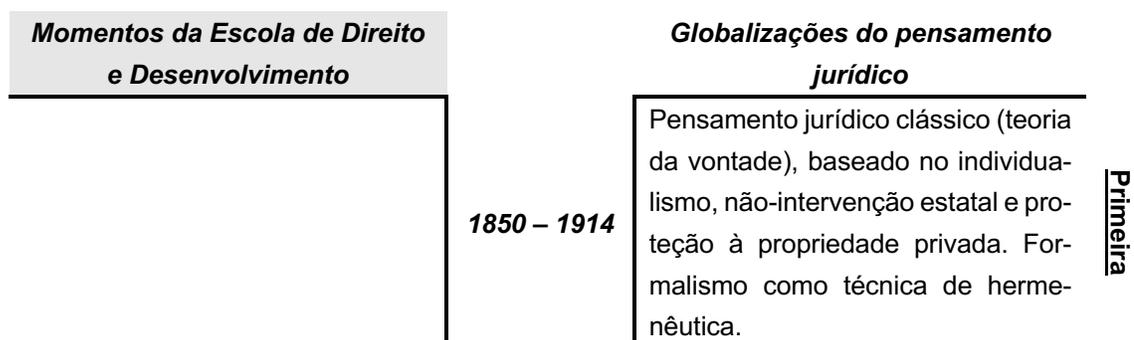
o núcleo privatista da lei contratual é submetido à obrigação de não-discriminação que seria inexistente sob a égide do livre mercado puro.

Não sendo o cientista jurídico clássico, nem o administrador/legislador da segunda globalização, o novo protagonista é o juiz, o qual, por meio do manejo das identidades na aplicação dos direitos humanos, pode desconsiderar a legislação nacional ou até mesmo a soberania de outros Estados. Nasce, assim, o neoformalismo de direito público, consubstanciado na atividade dedutiva de aplicação dos direitos humanos universais a casos concretos.

A análise de KENNEDY (2006) auxilia na compreensão do passado da escola de Direito e Desenvolvimento. O esquema 1 abaixo propõe uma superposição dos momentos das globalizações do pensamento jurídico (segundo KENNEDY, 2006) e das fases da escola de Direito e Desenvolvimento (segundo TRUBEK e SANTOS, 2006).

O primeiro momento da escola de Direito e Desenvolvimento refletiu as ideias nucleares contidas no direito com preocupações sociais, enquanto o segundo momento foi uma tentativa de reviver as ideias de livre mercado do pensamento jurídico clássico por meio do neoliberalismo. E o terceiro momento toma forma a partir da percepção dos limites do neoliberalismo, identificando-se a necessidade de atingimento do conceito ampliado de desenvolvimento e dos direitos humanos, o que só seria possível por meio da atividade estatal.

Esquema 1:



	1900 – 1968	Reformas de preocupação social, tutelando juridicamente diferentes estratos sociais e fortalecendo o papel da administração pública. Consequencialismo como técnica hermenêutica.	<u>Segunda</u>
<u>Primeiro</u>	1950 – 1980	Fortalecimento da indústria interna via fomento estatal. Substituição de importações. Controle macroeconômico e criação de barreiras contra o capital estrangeiro.	
	1945 – atualmente	Universalização jusnaturalista dos direitos humanos, tutelando identidades em nível de jurisdição nacional e transnacional. Neoformalismo de direito público como técnica hermenêutica.	<u>Terceira</u>
<u>Segundo</u>	1980 – 1990	Desregulamentação dos mercados e coibição à intervenção estatal. Abertura do comércio internacional. Tratamento equânime ao capital estrangeiro.	
<u>Terceiro</u>	1990 – atualmente	Ampliação do conceito de desenvolvimento para além do meramente econômico, e necessária participação do Estado para o atingimento dos direitos humanos.	

Fonte: elaboração do próprio autor a partir da bibliografia indicada.

O terceiro momento abarca tanto o formalismo como o consequencialismo, ressaltando a necessidade harmonização de fatores de intervenção estatal, bem como de limitações ao seu exercício, protegendo a liberdade individual e a propriedade privada enquanto direitos humanos. Foi, com efeito, o neoformalismo na aplicação dos direitos humanos, aliado à análise de políticas públicas com preocupações sociais, que gestou o atual momento da escola de Direito e Desenvolvimento.

O estudo a respeito dos momentos da escola de Direito e Desenvolvimento revela que as políticas industriais contemporâneas devem, ao menos em parte, a sua origem à passagem para o terceiro momento, no qual a intervenção estatal se mostrou relevante para atingir o desenvolvimento que as políticas neoliberais falharam em propiciar. E as exigências de conteúdo local assumem um papel relevante nesse sentido, enquanto potencial ferramenta indutora de desenvolvimento, na roupagem de política industrial articulada pelo Estado.

2. AS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL: POLÍTICA INDUSTRIAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Tendo analisado a origem, o percurso e o estágio atual da escola de Direito e Desenvolvimento, cabe analisar uma importante ferramenta de incremento das condições econômicas das nações via interferência estatal: a política industrial de articulação exigências de conteúdo local (ECLs). Para tanto, será necessário, primeiramente, compreender o que são as políticas industriais, para, posteriormente, refletir a respeito dos principais aspectos das ECLs.

2.1 Políticas Industriais

Há diferentes perspectivas sobre os fundamentos teóricos por trás das políticas industriais. Segundo SUZIGAN e FURTADO (2006), pensadores do campo liberal costumam identificá-las como instrumentos de intervenção estatal para correção de imperfeições do mercado, de forma reativa e horizontal, é dizer, sem diferenciar entre atores ou setores da economia em seu escopo de incidência. Nessa toada, as políticas industriais só seriam desejáveis na medida em que seus benefícios fossem maiores do

que os seus custos burocráticos e concorrenciais, esses últimos atinentes ao favorecimento injusto de alguns atores privados em detrimento de outros.

Por outro lado, a corrente neoschumpeteriana (ou evolucionária), ainda que não descarte completamente as teorias formais, baseia-se em uma observação dos fenômenos econômicos denominada de teoria apreciativa, a qual seria responsável por identificar as atividades da economia em que a atuação estatal seria mais produtiva. Nessa linha, propõe-se que há uma evolução conjunta das tecnologias e estruturas de empresas e indústrias, bem como de instituições em sentido amplo, infraestruturas, normas e regulações, tendo a inovação como fator essencial de progresso – a inovação seria, portanto, uma espécie de gatilho de desenvolvimento. Em tal cenário, a política industrial assume função propositiva e ativa, e não reativa, como ocorria no modelo liberal.

Em vez de agir para apenas solucionar falhas de mercado, o objetivo passa a ser direcionar os esforços estatais, de forma articulada e em atividades determinadas, para induzir mudanças tecnológicas (ou seja, inovações) que favoreçam a competitividade sistêmica da indústria como um todo, impulsionando o desenvolvimento econômico e criando um sistema nacional de inovação. A política industrial seria, portanto, o conjunto de atividades proativas do Estado com a finalidade de criar e desenvolver inovações aptas a favorecer a economia de forma sistêmica.

Essa última abordagem se revela adequada para a compreensão da política industrial como motor de desenvolvimento, permitindo que se vislumbre sua aplicação em um amplo escopo de esforço estatal, vinculada a estratégias macroeconômicas, normativas/regulamentares, institucionais, e o quanto mais for necessário para atingir as inovações capazes de romper o equilíbrio econômico, gerando crescimento. A seguir serão vistos alguns fatores capazes de influenciar o sucesso das políticas industriais.

As estratégias de desenvolvimento baseadas em política industrial podem ser prejudicadas por políticas macroeconômicas antagônicas. Os juros e o câmbio, bem como a estrutura tributária, são fatores de risco para o atingimento dos objetivos das

políticas industriais. Assim, consoante SUZIGAN e FURTADO (2006), o que se mostra determinante é que as políticas macroeconômicas não sejam instáveis e imprevisíveis. Na mesma linha, conforme CORDEN (1980), a existência de perturbações macroeconômicas faz com que as políticas industriais sejam orientadas para o curto prazo, prejudicando o seu desempenho no fomento à inovação e progresso econômico sustentável.

O estabelecimento de metas é outro fator oportuno para o proceder adequado da política industrial, e constantemente criticado por seus opositores de matriz liberal, especialmente quando isso importa em eleger determinado “campeão nacional” ou setor industrial específico. Contudo, faz-se relevante compreender que as políticas industriais não se traduzem na assunção pela burocracia estatal de escolhas que deveriam ser feitas pelo mercado⁷, como sustenta JOHNSON (1984, página 10):

“O governo não toma essas decisões, mas as ratifica e apóia. A política industrial torna-se um meio de avaliar sua significação econômica e científica. *Targeting*, portanto, não significa a promoção de tecnologias que provavelmente não se desenvolveriam sem apoio; significa, isto sim, ajudar essas tecnologias a alcançar rapidamente as necessárias economias de escala e a eficiência industrial sem as quais elas nunca se tornariam internacionalmente competitivas”.

Assim, a identificação de metas de inovação e de atividades chave, nas quais o investimento do capital e esforço públicos podem gerar bons frutos, é essencial para que os resultados positivos obtidos pela política industrial sejam sentidos em toda a economia. Trata-se de nutrir ideias que, sem a articulação racional de ferramentas públicas dando-lhes suporte, não teriam sucesso ou demorariam mais tempo para atingi-lo.

Outrossim, é relevante que a infraestrutura encontre avanços coligados aos rumos da política industrial, criando um contexto material propício para o desenvolvimento da

inovação. Para além do fomento financeiro a determinado setor, é preciso garantir que haja mão de obra qualificada, energia, estrutura de telecomunicações e o quanto mais for necessário considerando as particularidades de cada área. Assim, ainda que normalmente seja vista como uma externalidade à política industrial, a infraestrutura é indispensável para o seu sucesso.

Ainda, para sua definição e adequado funcionamento, a política industrial deve ser controlada por instrumentos de política institucional, alinhada com os representantes dos setores industriais visados, de modo a garantir que haja uma articulação proveitosa dos métodos de implementação. Isso significa admitir e fomentar um contato constante entre os setores público e privado, inclusive de modo institucional, com a criação de comitês colegiados com a finalidade de operacionalizar a política industrial.

Contudo, nem todos os países adotam políticas econômicas tão abrangentes e transversais. A realidade prática demonstra que políticas industriais costumam ser feitas sob a forma de “facilitação de exportações,” “promoção do investimento estrangeiro”, “zonas de processamento de exportações,” “políticas de desenvolvimento produtivo”, entre outras (RODRIK, 2008). Ainda assim, o objetivo geral segue sendo o de propiciar o desenvolvimento de um setor da economia por meio de esforços estatais.

Acredita-se, no presente trabalho, que uma definição adequada para as políticas industriais seja aquela carregada por RODRIK (2008, página 2, tradução nossa), no sentido de que são “políticas para estimular atividades econômicas específicas e promover a transformação estrutural”⁸. Tal definição traz dois elementos fundamentais para a compreensão do tema: primeiramente, tratam-se de políticas setoriais, ou verticais (em contraposição à intervenção estatal horizontal pleiteada pela teoria liberal clássica) . Por derradeiro, tais políticas buscam promover transformações estruturais sistêmicas no cenário econômico nacional, o que se relaciona com a noção schumpeteriana de inovação explorada acima.

⁸ No original: “[...] policies that stimulate specific economic activities and promote structural change”.

Aqui, é importante ressaltar que a inovação não representa necessariamente o desenvolvimento de bens e serviços inteiramente novos, mas de uma nova forma de produzi-los a baixo custo localmente, como afirma RODRIK (2004, página 9, tradução nossa):

“Observe que o tipo de descoberta que importa neste contexto difere de inovação e P&D como esses termos são comumente entendidos. O que está envolvido não é criar novos produtos ou processos, mas “descobrir” que um determinado bem, já bem estabelecido nos mercados mundiais, podem ser produzidos localmente a baixo custo. Isso pode envolver alguns ajustes tecnológicos para adaptar a tecnologia estrangeira às condições domésticas, mas esses ajustes raramente equivalem a algo que seja realmente patenteável e, portanto, monopolizável⁹”.

Nessa toada, não podem ser consideradas políticas industriais aquelas medidas que não sejam setoriais, ou que não busquem o desenvolvimento de inovação capaz de propiciar incremento sistêmico da produtividade. Investimentos em educação, infraestrutura, reformas tributárias, isenções fiscais ou quaisquer outras providências que não sejam articuladas em torno do objetivo de catapultar determinado nicho econômico em direção da produção de inovações não podem ser consideradas políticas industriais.

CRESPI *et al.* (2014) apontam, ademais, para uma qualificação da política industrial de acordo com sua motivação, podendo ser construtiva ou defensiva. As primeiras seriam aquelas cujos objetivos se encontram mais expressamente na definição utilizada acima, ou seja, visam à obtenção proativa de inovações que beneficiem a economia nacional como um todo. As últimas, contudo, trariam como racional a necessidade de proteger a estrutura produtiva de impactos temporários, de modo a evitar

⁹ No original: “Note that the kind of discovery that matters in this context differs from innovation and R&D as these terms are commonly understood. What is involved is not coming up with new products or processes, but “discovering” that a certain good, already well established in world markets, can be produced at home at low cost. This may involve some technological tinkering to adapt foreign technology to domestic conditions, but this tinkering rarely amounts to something that is actually patentable and therefore monopolizable”.

danos a aptidões industriais ou tecnológicas cujo custo de reconstrução tenderia a ser muito alto. É dizer, ainda que não visem diretamente à promoção de inovações estruturais, as políticas defensivas teriam o condão de proteger avanços já conquistados, evitando uma defasagem industrial que condenasse a economia a atividades de menor valor agregado. Não se trata, por conseguinte, da adoção de medidas de proteção a setores de baixa produtividade (ou incapazes de gerar inovações estruturais), o que, de modo contrário, teria o efeito de retardar ou impedir o incremento sistêmico do cenário econômico.

Ainda que haja um acirrado debate na seara econômica a respeito da efetividade das políticas industriais, é possível perceber que países em desenvolvimento que não aplicaram políticas dessa natureza não obtiveram resultados positivos na busca por industrialização, com o atraso tecnológico perante os países desenvolvidos tendendo a aumentar (HAUSMANN e RODRIK, 2006; CHANG, 2004). Com efeito, há estudos (CHANG, 2004) expondo o fato de que países desenvolvidos utilizaram-se largamente de políticas industriais no início da industrialização, contrapondo-se aos ditames da teoria liberal clássica.

Dessa forma, não obstante a existência dos seus opositores, as políticas industriais são ferramentas de desenvolvimento econômico cuja aplicação foi disseminada nos mais diversos sistemas econômicos contemporâneos. Tal circunstância leva a ponderações em busca da razão pela qual as políticas industriais são tão amplamente utilizadas. Em outras palavras, por que a teoria liberal clássica de atuação horizontal com o fim específico de reagir a falhas de mercado se revela insuficiente para assegurar o desenvolvimento das nações?

Os defensores da intervenção estatal para a promoção da indústria nacional têm disseminado suas ideias desde o final do século XVIII. Para HAMILTON (1791, n. p., tradução nossa), o primeiro Secretário-Geral do Tesouro dos Estados Unidos da América, em seu célebre “Relatório sobre Manufaturas”:

“[...] a concorrência em igualdade de condições, tanto em qualidade quanto em preço, é na maioria dos casos inviável. A disparidade em um, ou no outro, ou em ambos, deve necessariamente ser tão considerável que impeça uma rivalidade bem sucedida, sem a ajuda e proteção extraordinárias do governo. [...] Mas o maior obstáculo de todos para o sucesso de um novo ramo de indústria em um país, onde antes era desconhecido, consiste, na medida do possível, nos prêmios de recompensas e outros auxílios que são concedidos, em uma variedade de casos, pelas nações, em que os instrumentos a serem imitados são previamente introduzidos. [...] Portanto, os empresários de uma nova manufatura têm que lidar não apenas com as desvantagens naturais de um novo empreendimento, mas com as gratificações e remunerações que outros governos concedem¹⁰”.

Os argumentos expostos por Alexander Hamilton quando do estabelecimento das bases da indústria estadunidense encontram margem para aplicação até os dias atuais. As barreiras existentes para a instauração de um novo tipo de indústria (ou processo industrial inovativo) em determinado país podem ser tão significativas, e em grande parte dos casos o são, a ponto de que a simples relação mercadológica entre os atores privados não é capaz de propiciar as condições necessárias para o seu desenvolvimento. Outrossim, na medida em que outros países aplicam medidas de promoção de suas respectivas indústrias, aqueles que optam por trilhar cegamente o caminho do livre mercado puro condenam sua indústria local a uma situação de defasagem frente ao capital estrangeiro, o qual, via de regra, é ou foi suportado por esforços dos países de origem para sua consolidação.

¹⁰ No original: “[...] competition upon equal terms, both as to quality and price, is in most cases impracticable. The disparity in the one, or in the other, or in both, must necessarily be so considerable as to forbid a successful rivalry, without the extraordinary aid and protection of government. [...] But the greatest obstacle of all to the successful prosecution of a new branch of industry in a country, in which it was before unknown, consists, as far as the instances apply, in the bounties premiums and other aids which are granted, in a variety of cases, by the nations, in which the establishments to be imitated are previously introduced. [...] Hence the undertakers of a new manufacture have to contend not only with the natural disadvantages of a new undertaking, but with the gratuities and remunerations which other governments bestow”.

A formulação de tal raciocínio resulta no “argumento da indústria nascente” (GONÇALVES, 2016), segundo o qual a inauguração de um novo processo produtivo em uma economia que não possui tal conhecimento é menos demorada e mais eficaz quando há a articulação de esforços estatais com tal finalidade. Assim, é desejável que haja uma proteção inicial e temporária a atores privados nacionais que visem à produção de inovações capazes de criar benefícios sistêmicos (CRESPI *et al.*, 2014).

Outro argumento favorável ao emprego de políticas industriais é o da solução de falhas mercadológicas. RODRIK (2008) sugere que a existência de imperfeições no mercado é própria da condição de subdesenvolvimento¹¹, e que o desenvolvimento econômico não é automático. Para o autor, o desenvolvimento é atingido por meio de mudanças estruturais, que apenas podem ser obtidas por meio de investimentos. E os fiadores desse processo devem ter em mente os riscos envolvidos, que podem ser significativos. Isso leva, naturalmente, a um receio do setor privado de financiar soluções de potencial inovador sistêmico, sendo necessária a atuação do Estado.

Dessa forma, GONÇALVES (2016) pontua as duas principais imperfeições do mercado que são limitadoras das mudanças estruturais: as falhas de coordenação e os transbordamentos de informação. As primeiras dizem respeito ao contexto material e regulatório inadequado para a gestão de inovações estruturais. Em verdade, para setores industriais ainda não habituais em dada economia local, é recorrente que inexista infraestrutura, mão-de-obra e marcos regulatórios em conformidade com os padrões produtivos necessários.

A superação das falhas de coordenação é uma função importante das políticas industriais, que serão responsáveis por criar cenários mais confortáveis para a proliferação de investimentos privados. Ainda que se trate de investimentos em infraestrutura e educação, por exemplo, não se pode perder de perspectiva a

¹¹ Para uma revisão bibliográfica de estudos empíricos que analisam a existência dessas falhas, ver RODRIK (2008), página 14.

necessidade do enfoque setorial da política industrial, já que é a busca por inovações estruturais o denominador comum sobre o qual tais medidas são erigidas.

No que diz respeito ao transbordamento de informações, HAUSMANN e RODRIK (2002) os definem como os processos de descoberta dos custos envolvidos na produção de determinado bem. Em outras palavras, essa falha mercadológica visa a definir a dificuldade de compreender e quantificar a viabilidade do desenvolvimento de um novo processo produtivo, ou da importação de algum já existente no estrangeiro. Isso faz com que o primeiro empreendedor a obter o conhecimento necessário para a estruturação de uma nova técnica produtiva tenha que arcar com custos maiores do que os empreendedores seguintes, que podem simplesmente copiar o método de sucesso.

Assim, caso uma determinada tecnologia seja viável, o primeiro empreendedor terá arcado com custos maiores para o seu desenvolvimento do que os seguintes. E, caso seja inviável, o primeiro empreendedor arcará sozinho com todos os prejuízos.

O sistema de proteção à propriedade industrial pode ser uma ferramenta útil para a mitigação dos efeitos do transbordamento de informação. Contudo, nem sempre novos itens ou processos produtivos em dada economia local são necessariamente novos em abstrato, tampouco resultantes de atos inventivos, de modo que nem sempre é possível cumprir com os requisitos para a obtenção da exclusividade temporária conferida pela proteção à propriedade intelectual. Assim, as políticas industriais despontam como instrumentos importantes para assegurar que empreendedores pioneiros não tenham dificuldade exacerbada de explorar tecnologias ou métodos produtivos ainda pouco habituais (ou inexistentes) em dado contexto industrial.

Importante ressaltar, entretanto, que endereçar falhas de mercado não faz com que o objetivo das políticas industriais seja essencialmente o de assegurar um ambiente concorrencial perfeito. Como visto nos diversos autores mencionados acima, a ideia é solucionar defeitos mercadológicos que atrapalhem a promoção de inovações aptas a

conferir benefícios sistêmicos para a economia, sendo tal atividade articulada com medidas de favorecimento estatal a atividades específicas.

Como pontua CHANG (2004, página 209), a criação de soluções institucionais horizontais, como novos marcos regulatórios voltados ao mercado financeiro, por exemplo, não é a melhor forma de lidar com esse tipo de falha de mercado:

“...a solução institucional [para remover barreiras à indústria nascente] tem limitações importantes. Em primeiro lugar, as instituições são, por natureza, encarnações de regras gerais e, por isso, podem não ter eficácia ao lidar com problemas relativos a indústrias isoladas. Segundo, [...] implantar novas instituições costuma levar tempo, e isso tende a limitar a capacidade dos países de reagir prontamente a novas mudanças. Consequentemente, em muitos casos, uma política de intervenção mais enfocada e ágil pode ser preferível a soluções institucionais”.

Dessa forma, a articulação dos esforços estatais por meio de políticas industriais se mostra mais eficaz para solucionar falhas como as da dificuldade de implementação da indústria nascente ou do transbordamento de informações. E, como argumentado acima, a solução de falhas de mercado é um passo essencial para a obtenção de mudanças estruturais positivas no cenário econômico.

A relevância das políticas industriais para o desenvolvimento econômico está, de fato, vinculada à sua capacidade de propiciar as mudanças estruturais já mencionadas. Isso é possível a partir da compreensão de que as variadas esferas da economia são qualitativamente distintas quanto a sua aptidão de crescimento e de geração de renda e riqueza, com a elevação do valor agregado aos bens produzidos (BAPTISTA, 1997; ERBER e CASSIOLATO, 1997).

A visão liberal a respeito do fenômeno das políticas industriais crê que cada país possui setores industriais nos quais há vantagem competitiva para o seu desenvolvimento, de modo que políticas industriais focadas em setores diversos – como soluções de tecnologia da informação em um país agroexportador – importariam na

alocação ineficiente de recursos (CANÊDO-PINHEIRO *et al.*, 2007). Contudo, a existência de imperfeições no mercado e a diferença de criação de valor entre atividades tradicionais e “de ponta” demonstra que o estado inicial de uma economia determina o seu crescimento futuro (BAPTISTA, 1997). É dizer, se determinado Estado iniciou sua industrialização em um momento no qual setores industriais de alta produtividade estão plenamente desenvolvidos em outros territórios, é mais difícil alcançar o incremento de seus meios de produção, e, por consequência, o desenvolvimento da sociedade em questão.

O trabalho de HAUSMANN e RODRIK (2006) traz evidências empíricas interessantes sobre esse ponto. Os autores avaliaram o nível de renda de países em diferentes estágios de industrialização e a sua relação com os bens mais exportados, partindo da premissa de que os países exportam em maior volume os itens a respeito dos quais possuem maior vantagem competitiva na produção. Os resultados indicaram que a elevada produtividade dos países desenvolvidos se deve, em larga medida, ao elevado valor agregado dos bens que produzem. Isso demonstra que não basta elevar a produtividade da mão-de-obra para que ocorram mudanças estruturais na economia: é preciso mirar nos bens cuja produção gera maiores retornos.

Outro ponto abordado pelo estudo se relaciona com o estágio de desenvolvimento de determinado país e o seu crescimento econômico. Os autores concluíram que as nações cujas exportações são pautadas por bens de menor valor agregado crescem em taxas menores, e tem perspectivas mais baixas de crescimento no longo prazo, do que as nações mais industrializadas.

No mesmo sentido, aponta DE NEGRI (2005, página 82) que:

“a produtividade e o ritmo de inovações é maior nos setores mais intensivos em tecnologia e que um país especializado nesse tipo de produto tende a apresentar taxas de crescimento e níveis de renda superiores aos países especializados em produtos tradicionais. Além disso, em grande parte dos

modelos, a especialização inicial tende a ser reforçada com o passar do tempo, ampliando a defasagem existente entre os países líderes e os países atrasados. Nesse sentido, parece ser clara a importância de algum tipo de estímulo doméstico, tal como incentivos à inovação e políticas tecnológicas, a fim de suplantar ou minimizar esse atraso relativo”.

Nessa linha, a mudança estrutural visada pelas políticas industriais representa o estabelecimento, por vezes inédito, de uma cadeia produtiva mais capacitada em termos de tecnologia e produtividade, mediante providências públicas setoriais de fomento. O ideal é que se estabeleça a meta de intervenção em um setor industrial capaz de criar tais mudanças estruturais.

Caso a livre operação do mercado fosse o único fator responsável pelo desenvolvimento das forças produtivas, como conclui GONÇALVES (2016), a tendência seria que a inovação ficasse restrita aos setores industriais já estabelecidos localmente, especialmente naqueles em que já houvesse sido constatada vantagem competitiva. Assim, a economia ficaria alijada de mudanças estruturais capazes de promover desenvolvimento mais agudo, sendo fadada ao incremento de defasagens preexistentes.

Isso reforça o fato de que as políticas industriais não devem visar a meramente impulsionar o crescimento ou a competitividade. O seu objetivo é trair a lógica de funcionamento do livre mercado e fazê-lo menos “livre” no que tange à obtenção de inovações capazes de produzir benefícios sistêmicos. Em outras palavras, trata-se afastar a noção do livre mercado puro como um valor moral abstrato que deve ser respeitado sob quaisquer circunstâncias, ainda que signifique a subserviência econômica da nação.

Em concordância a tal entendimento, é relevante a manifestação de DOSI, PAVITT e SOETE (1990, página 259, *apud* BAPTISTA, 1997):

“o uso do critério de vantagens comparativas como base de recomendações normativas é um luxo que somente os países na fronteira tecnológica podem

ter. [...] Historicamente, esforços bem sucedidos de *catching-up* em termos de renda per capita e salários tem sido sempre contextuais ao *catching-up* tecnológico nas tecnologias mais novas e dinâmicas, independentemente dos padrões iniciais de vantagens comparativas, especialização e sinais gerados pelo mercado”.

Dessa forma, percebe-se que as políticas industriais não devem necessariamente estarem adstritas às áreas em que há vantagem competitiva de determinada nação. Em verdade, essa correlação só deve ocorrer se tais áreas justificarem intervenção estatal com a finalidade de produção de benefícios sistêmicos à economia.

2.2 Exigências de Conteúdo Local

O objetivo do presente trabalho não é realizar uma revisão exaustiva dos estudos teóricos e empíricos a respeito das políticas industriais. Aqui, o que se busca é demonstrar por meio da análise de autores de relevância para a temática o que se entende pelo termo “política industrial”, e qual é o estado da arte geral dessa área do pensamento econômico. No primeiro capítulo, foram vistas as fases do desenvolvimento da escola do Direito e Desenvolvimento, bem como do pensamento jurídico de forma geral – a ideia do presente capítulo, portanto, é indicar que as políticas industriais estão sujeitas a uma trajetória teórica e prática análoga, representada por um embate constante entre as teorias liberais clássicas e aquelas de cunho mais intervencionista, ora com a proeminência das primeiras, ora das segundas.

Além disso, sendo a temática central do presente excerto as exigências de conteúdo local (ECLs), a utilidade desse capítulo para o prosseguimento do trabalho está consubstanciada na qualificação dessas exigências como aspectos de políticas industriais, sendo, para isso, relevante compreender quais são as discussões teóricas envolvidas nessa questão. Com efeito, as exigências de conteúdo local são largamente utilizadas no mundo com a finalidade de promover benefícios sistêmicos, o que reflete a

importância do seu estudo, notadamente pela seara jurídica, responsável pela operacionalização regulamentar essencial para o seu bom funcionamento.

Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC, s. d., n. p., tradução nossa), as medidas de conteúdo local são “exigências de que o investidor adquira uma certa quantia de insumos locais para incorporação em seu produto”¹². Como coloca GONÇALVES (2016), ECLs são exemplos de barreiras não tarifárias capazes de criar demanda a partir dos investimentos realizados nas atividades alvo da regulamentação, dado que, em sua natureza, está a imposição de que os insumos ou capital humano necessários sejam adquiridos a partir do mercado local. As exigências de conteúdo local podem ocorrer tanto com relação a investidores privados quanto com os públicos, embora nesse último caso normalmente sejam designadas como margens de preferências nas “compras governamentais” (ou “compras públicas”).

Consoante CHANG (2004, página 39), ocorreu na Grã-Bretanha o primeiro exemplo de ECL:

“Acredita-se que Eduardo III (1327-77) foi o primeiro monarca a procurar, deliberadamente, desenvolver a manufatura local de tecido de lã. Dando o exemplo para o resto do país, ele só usava roupa de pano inglês, atraiu tecelões de Flandres, centralizou o comércio de lã bruta e proibiu a importação do tecido de lã”.

De fato, o esforço do rei para fomentar o consumo e a produção do tecido de lã inglês reflete o objetivo principal das ECLs: criar demanda para determinado setor industrial local. Contudo, é possível vislumbrar uma série de aplicações complementares

¹² No original: “Local-content measure: Requirement that the investor purchase a certain amount of local materials for incorporation in the investor’s product”. WTO, Glossary of terms. “Local-content measure: Requirement that the investor purchase a certain amount of local materials for incorporation in the investor’s product”. Disponível em: <www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/23glos_e.htm>. Acesso em 15/04/2022.

para essas medidas, como a geração de empregos e renda, o controle da balança comercial, a diversificação produtiva, o desenvolvimento tecnológico, entre outros.

Como será visto no capítulo seguinte, as ECLs também estão corriqueiramente associadas à exploração de recursos naturais por empresas transnacionais, o que pode criar condições para o desenvolvimento de indústrias locais competitivas em setores de alto potencial tecnológico. Outrossim, as ECLs podem ser relevantes nas esferas que envolvem estrita regulamentação – como em atividades de risco ao meio-ambiente ou à saúde humana –, haja vista serem mercados mais restritos e de mais difícil inserção por atores locais de atuação ainda não consolidada na área.

Existem numerosas críticas à aplicação das ECLs na literatura. Segundo HUFBAUER *et al.* (2013), as ECLs se tratariam de meras políticas econômicas, embebidas em caráter protecionista, cuja aplicação levaria a consequências negativas para a economia global. Consoante os autores, essas medidas poderiam criar atrasos e aumentos de custo em obras de infraestrutura, prejudicar a eficiência das empresas submetidas às regulações, isolar fornecedores locais da competição internacional com uma demanda antinatural desestimulando a inovação, entre outros. A conclusão, portanto, é que as ECLs retardariam o desenvolvimento, pois prejudicariam demasiadamente a concorrência no setor em que são aplicadas, destruindo empregos e diminuindo o bem-estar em alguns locais, apenas para obter baixos e artificiais benefícios em outros.

Para MELITZ (2005), porém, a aplicação de ECLs representa uma opção mais eficaz do que outras medidas de proteção à indústria local, como tarifas e subsídios. Segundo o autor, o estabelecimento de cotas para compra de insumos a partir de fornecedores locais possui a vantagem, primeiramente, de ter o seu nível de proteção automaticamente ajustado à medida em que os custos locais são reduzidos – é dizer, à medida em que os fornecedores locais se tornam mais competitivos. Esse efeito decorre do fato de que, assim que os fornecedores locais se tornarem tão eficientes quanto os internacionais para a produção de dado insumo, a existência da ECL passará a ser inócua,

porque os investidores naturalmente escolheriam os fornecedores locais, ainda que o Estado suprimisse a ECL. Isso não ocorre com as tarifas, por exemplo, que costumam ser fixadas em um patamar imobilizado, mantendo hígidos os custos para os investidores, quando esses custos deveriam idealmente diminuir à medida em que a indústria local se capacitasse da forma adequada.

Nesse sentido, as cotas de fornecimento local características das ECLs reduzem os custos de informação necessários para determinar a curva de aprendizado da indústria local, tornando mais precisa e segura a sua aplicação. Com efeito, a informação necessária para o adequado funcionamento de políticas como as tarifárias ou as de subsídio importa em um maior emprego de recursos e risco de imprecisões, quando comparadas às ECLs.

Assim, as ECLs podem representar importantes ferramentas condutoras de mudanças estruturais na economia, caso sejam aplicadas sobre setores capazes de engendrar inovações. Em verdade, o desenvolvimento de uma indústria nascente protegida pela aplicação dessas medidas pode gerar uma série de reações em cadeia positivas, com o transbordamento dos processos inovadores a outras indústrias locais de setores conexos, como apontam TORDO *et al.* (2013).

A análise da literatura permite identificar alguns princípios relevantes para a aplicação adequada de ECLs. GONÇALVES (2016), inspirando-se no trabalho de RODRIK (2004), JOHNSON (2013) e TORDO *et al.* (2013), elaborou uma compilação dos principais critérios, que se adequam perfeitamente à teoria econômica das políticas industriais, conforme visto acima.

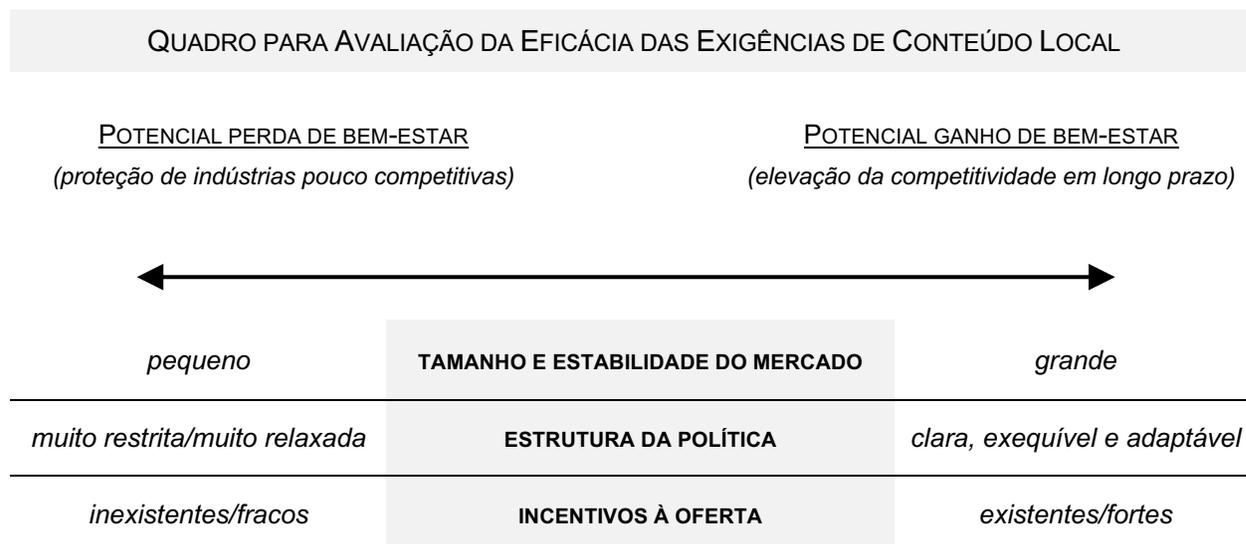
Primeiramente, ressaltam-se os princípios que versam a respeito da busca de inovações: (i) é importante que as ECLs sejam voltadas para atividades localmente inéditas, ainda que adaptadas de outras previamente existentes na economia em questão, de modo a atender novos segmentos de mercado; (ii) as investidas devem ser destinadas às atividades com potencial inovativo, e não a setores industriais específicos – do

contrário, abrir-se-ia margem para que esses últimos apenas lucrassem com a demanda garantida criada pela ECL, sem engendrar esforços de inovação; (iii) as ECLs devem ser operacionalizadas com a perspectiva de evolução à medida em que as novas capacitações vão sendo adquiridas; (iv) é necessário que a política não seja permanente, existindo um prazo de vigência determinado ou determinável; (v) as atividades visadas devem ser capazes de gerar benefícios de transbordamento a variados setores da economia; e (vi) as ECLs, considerando que são focadas na criação de demanda, têm seu potencial aumentado quando alinhadas com estímulos à oferta, como, por exemplo, isenções fiscais, subsídios e zonas econômicas especiais.

Além disso, cabe atentar aos princípios atinentes ao monitoramento das ECLs: (i) é necessário o estabelecimento de metas e métricas para compreensão do sucesso ou fracasso das medidas; e (ii) os resultados das ECLs devem ser constantemente monitorados.

Nesse sentido, adaptando de JOHNSON (2013), o qual se inspirou no trabalho de KUNTZE e MOERENHOUT (2013), propõe-se a figura 1 abaixo para ilustrar alguns aspectos que auxiliam na reflexão a respeito da eficácia das ECLs.

Figura 1:



baixo

POTENCIAL DE INOVAÇÃO DA ATIVIDADE

alto

Fonte: adaptado de JOHNSON (2013).

Além disso, a articulação das ECLs de acordo com os preceitos da teoria econômica das políticas industriais converge com o que foi explorado no primeiro capítulo do presente trabalho, dado que se tratam de medidas passíveis de articulações transversais no tecido jurídico, o que é característico da segunda fase da globalização do pensamento jurídico segundo KENNEDY (2006). Não basta, em verdade, que as ECLs sejam previstas na esfera legal: é preciso que elas sejam regulamentadas em instrumentos infralegais coordenados por agências reguladoras especializadas, com profundos aportes técnicos e contato constante com órgãos corporativistas do setor privado, garantindo que a política não se torne defasada.

3. EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL NA LEGISLAÇÃO DOMÉSTICA INTERNACIONAL

No capítulo 2, foi visto que as ECLs, a depender de seu planejamento e aplicação, podem cumprir com os requisitos necessários para que sejam qualificadas como políticas industriais, ou ao menos como um de seus instrumentos, desde que sejam direcionadas a atividades específicas e visem a engendrar inovações capazes de promover mudanças estruturais no contexto econômico. Contudo, as razões teóricas para afirmar que as ECLs são úteis ao desenvolvimento industrial podem não ser suficientes para convencer a todos de sua pertinência. Dessa forma, de modo a enriquecer a perspectiva de análise que será posta sobre o contexto brasileiro no capítulo final do presente trabalho, serão vistos alguns exemplos práticos de aplicações de ECLs no cenário internacional.

A ideia é tratar a respeito das experiências mais pertinentes para o cenário brasileiro, sem qualquer pretensão exaustiva, com as principais previsões legislativas

domésticas de cada país analisado. A escolha dos países foi inspirada, primeiramente, pela representatividade das políticas analisadas: há aquelas voltadas para a obrigatoriedade de aquisição de insumos e contratação de mão-de-obra locais, e até mesmo de realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento em território nacional. Além disso, buscou-se países que aplicassem políticas voltadas para os setores de extração de recursos naturais, de modo a possibilitar o estabelecimento de um paralelo com as políticas brasileiras no setor de petróleo e gás.

3.1 Estados Unidos da América

As previsões de ECLs estadunidenses merecem um tópico mais extenso, por serem mais extensas. Os EUA contam com esse tipo de política há mais de 80 anos, tendo o seu sistema servido de modelo, inclusive, para a edição da legislação brasileira sobre margens de preferência, atualmente revogada¹³.

Um ponto especialmente interessante do caso dos EUA é a incoerência que alguns autores apontam entre a sua política interna de compras governamentais e a sua política externa a respeito do tema. Segundo WEISS e THURBON (2006, página 705, tradução nossa):

“Uma análise da abordagem dos EUA em relação às compras públicas serve para destacar o papel especial que o governo dos EUA se comprometeu a desempenhar em duas frentes: nenhum outro Estado tem sido tão ativo globalmente na condução de mercados abertos de compras governamentais;

¹³ Trata-se da Lei nº 12.349/10, atualmente revogada pela Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), a qual estabelecia margens de preferências para empresas brasileiras nas compras públicas. Constatou, na exposição de motivos da norma, o seguinte excerto: “Com efeito, observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no “*Buy American Act*”, em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada “*American Recovery and Reinvestment Act*”, implementada em 2009” (BRASIL, 2010, s. p.).

e nenhum outro Estado tem sido tão protecionista nacionalmente ao exigir legalmente políticas de exigência de conteúdo local. Por um lado, os EUA atuam como o principal motor para globalizar os mercados de compras governamentais e ampliar o espaço para suas próprias empresas operarem, estabelecendo as regras do jogo de compras públicas; por outro, mantém uma postura agressiva de compra nacional que se expressa em um conjunto incommumente rígido de regras que protegem o mercado de compras domésticas para as empresas americanas.”¹⁴

Nada obstante a atuação da política externa estadunidense, que fomenta a liberalização dos mercados, é possível verificar a aplicação de relevantes ECLs em seu território. A análise das ECLs dos EUA deve levar em consideração o fato de que lá não existem exigências aos investidores privados, apenas às compras governamentais, por meio de um extenso conjunto de margens de preferência previstas no ordenamento jurídico. O instrumento normativo responsável por dar início ao desenvolvimento desse sistema foi o *Buy American Act* (BAA) de 1933, o qual sofreu algumas modificações ao longo dos anos de vigência, ainda que sua estrutura basilar siga inalterada.

Segundo MANUEL (2016), o princípio basilar do BAA é a proibição da aquisição de itens estrangeiros pelas agências do governo federal estadunidense. Com efeito, todas as agências federais dos EUA devem adquirir, com algumas exceções que serão vistas a seguir, exclusivamente “produtos finais domésticos”. Tais produtos são compreendidos como aqueles em que (i) o preço dos componentes produzidos nos EUA seja superior a 50% do preço total dos componentes; e (ii) o item seja manufaturado em solo estadunidense.

¹⁴ No original: “An analysis of the US approach to public procurement serves to highlight the special role that the US government has undertaken to play on two fronts: no other state has been as globally active in driving open procurement markets; and no other state has been as nationally protectionist in legally mandating ‘buy national’ policies. On one hand, the US acts as the main driver to globalize government procurement markets and enlarge the space for its own firms to operate by establishing the rules of the public purchasing game; on the other, it maintains an aggressive buy national stance which is expressed in an uncommonly tight set of rules that safeguard the home procurement market for American firms”.

As exceções à proibição acima delineada, nas quais a compra de produtos estrangeiros é permitida, são principalmente as seguintes: (i) quando o valor final da compra é inferior a USD 3.500,00; (ii) quando os bens são para uso fora do território estadunidense; (iii) quando o interesse público justificar a compra de itens estrangeiros; e (iv) quando forem inexistentes produtos estadunidenses.

Fora dessas exceções, não há mera autorização para que as agências federais estabeleçam margens de preferência em atividades determinadas. O que há é uma verdadeira política protecionista horizontal e mandatória, excluindo completamente do jogo os produtos estrangeiros, ainda que não haja qualquer ferramenta para garantir que a proteção à indústria nacional resulte na obtenção de inovações. Em verdade, a política estadunidense vai no sentido contrário dos princípios vistos no capítulo anterior, os quais buscavam conciliar as ECLs com a teoria das políticas industriais¹⁵.

Diferentemente do BAA, outros instrumentos legislativos estadunidenses possuem uma abordagem setorial mais consolidada. Consoante GRASSO (2014), O *Berry Amendment*, de 1941, conta com disposições que proíbem que o Departamento de Defesa adquira comida, roupas, tecidos, ferramentas e metais (aqui incluídos os itens bélicos com eles produzidos) que não sejam manufaturados nos EUA, ainda que as aquisições sejam feitas no estrangeiro (hipótese em que o BAA não se aplicaria). Além disso, diferentemente do BAA, o *Berry Amendment* qualifica como produtos nacionais apenas aqueles que sejam inteiramente produzidos nos EUA.

O *Berry Amendment*, consoante fundamentação da teoria econômica das políticas industriais já vista, também não possui características chave para as políticas industriais, na medida em que não foca em atividades específicas e não visa a engendrar inovações capazes de modificar estruturalmente a economia. Na verdade, seu objetivo é, conforme

¹⁵ Isso não significa que a política estadunidense seja inefetiva, dado que pode compreender objetivos outros que não apenas a obtenção de inovações sistêmicas. Os reflexos positivos no mercado de trabalho e na balança comercial, por exemplo, podem ser considerados mesmo em se tratando de uma medida que se afasta em alguns aspectos da teoria econômica das políticas industriais.

aponta GRASSO (2014), essencialmente reforçar a segurança nacional garantindo que insumos necessários para o Departamento de Defesa não possam ser afetados por ameaças internacionais.

3.2 Cazaquistão

Conforme TORDO *et al.* (2013)¹⁶, a regulação cazaque sobre recursos minerais determina que a cessão de direitos sobre minerais subterrâneos inclua o comprometimento pelo cessionário na aquisição de um percentual mínimo de bens e serviços nacionais, bem como o emprego e treinamento de mão-de-obra cazaque, que deve observar a taxa mínima de 95% da composição total da mão-de-obra. Há, ainda, o estabelecimento de margem de preferência de 20% sobre a oferta vencedora das licitações para empresas locais – isso significa que empresas locais serão sagradas vencedoras dos certames ainda que apresentem proposta até 20% mais cara do que empresas estrangeiras.

Outrossim, para todos os setores da indústria, as empresas estabelecidas no país devem possuir no mínimo 90% de sua mão-de-obra técnica e 70% de seus executivos constituídos por nacionais cazaques. Ainda, para as compras públicas a taxa de conteúdo local mínima deve ser de 20% para bens e de 15% para serviços e obras. Para compras de empresas privadas, o conteúdo local a ser observado é de 82,5% para serviços e de 11% para bens. Tais disposições refletem forte preocupação com a proteção ao mercado de trabalho, bem como uma atenção especial ao setor extrativista, que representa uma importante parcela da economia do país.

3.3 Nigéria

¹⁶ O estudo carreado por TORDO *et al.* (2013) representa a compilação mais abrangente encontrada sobre ECLs em diferentes países, motivo pelo qual os tópicos acerca dos países seguintes também comungarão dessa inspiração bibliográfica.

No que diz respeito à regulação das indústrias de gás e petróleo, as ECLs nigerianas são estruturadas de modo específico, com objetivos bem determinados e em um setor chave para a economia, o que atesta observância aos requisitos constitutivos das políticas industriais. Em sua legislação consta a necessidade de observância do setor privado – em projetos de engenharia referentes a embarcações flutuantes de produção, armazenamento e descarga – do percentual de 80% de horas de trabalho de profissionais nigerianos. Ainda, determina-se a observância de 50% de conteúdo nigeriano na aquisição de superestruturas¹⁷ em embarcações, bem como 100% de conteúdo nigeriano na aquisição de placas de aço.

Outrossim, como política de transferência de tecnologia no setor de gás e petróleo, todas as empresas estrangeiras que queiram explorar tais atividades em território nigeriano devem ceder para empresas subsidiárias constituídas localmente ao menos 50% de seus equipamentos e tecnologia.

3.4 Noruega

A indústria petrolífera norueguesa é extremamente bem desenvolvida, sendo referência mundial para grandes empresas do setor (NORDÅS, VATNE e HEUM, 2003). As ECLs aplicáveis nessa área no país são desenhadas para garantir o incremento tecnológico e as inovações. Em se tratando de obrigações aos atores da indústria petrolífera, a lei norueguesa impõe que 50% das necessidades de pesquisa e desenvolvimento para operação em campo sejam carreadas em território norueguês, medida que visa à transferência de tecnologia por meio de transbordamentos para a

¹⁷ Edificações construídas sobre o convés.

indústria local e contribui para a criação de um aglomerado de atividades de alto potencial inovativo dentro das fronteiras nacionais¹⁸.

4. O CASO BRASILEIRO: O ESTADO ATUAL DAS EXIGÊNCIAS DE CONTEÚDO LOCAL NO PAÍS

As ECLs atualmente vigentes no Brasil são as aplicáveis ao ramo de informática e ao setor de petróleo e gás, essas últimas por meio das disposições presentes nos editais das rodadas de licitação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O propósito do presente capítulo é compreender como o tema é tratado nas regulações nacionais vigentes, examinando na sequência a relação de tais regulações com a teoria econômica das políticas industriais e com a escola do Direito e Desenvolvimento.

É importante ressaltar, de início, que as ECLs brasileiras se dividem em dois vetores: o primeiro voltado à regulamentação de compras governamentais (previsões de preferência para empresas nacionais em compras públicas), e outro voltado à regulamentação de investimentos privados (previsões de percentual obrigatório de conteúdo local a ser observado para operações privadas em determinado setor). Enquanto o primeiro está autorizado expressamente em lei federal (ainda que articulado em normas infralegais), o último é conduzido exclusivamente em instrumentos infralegais, consubstanciados em editais de licitação da ANP.

No presente trabalho, ambos vetores acima descritos são tratados como ECLs, na medida em que, ao fim e ao cabo, se traduzem em imposições de aquisição de bens produzidos com observância a critérios de localidade (como empresas de capital nacional ou produtos manufaturados em território brasileiro). De fato, tanto as preferências em

¹⁸ A Noruega contou com fortes ECLs até a década de 90, na qual ingressou no Espaço Econômico Europeu, mas posteriormente teve de abandoná-las em virtude de exigências do acordo (XAVIER JR., 2012).

compras públicas quanto as ECLs impostas aos investidores privados visam a gerar demanda para a indústria local, em detrimento da competição equânime com fornecedores estrangeiros.

4.1 As preferências para conteúdo local em compras públicas

O primeiro aspecto pertinente é observado na Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21 – BRASIL, 2021), em seu artigo 26¹⁹, o qual prevê a possibilidade de estabelecimento de margem de preferência de até 20% para bens e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no Brasil, e até 10% para os demais bens e serviços nacionais. Tais vantagens necessitam de decisão fundamentada do Poder Executivo para serem implementadas, conforme artigo 26, §1º, I da referida lei. Contudo, a legislação prevê mera possibilidade, e não obrigatoriedade, da exigência de conteúdo local nos processos de licitação. A pesquisa carreada pelo presente trabalho conseguiu localizar apenas uma estrutura de ECL autorizada pela disposição acima, no setor de informática e tecnologia da informação.

As ECLs brasileiras no setor de informática e tecnologia da informação foram inicialmente regulamentadas por meio da Lei nº 7.232/84 (BRASIL, 1984), que criou a Política Nacional de Informática. Tal política, ainda formalmente vigente, tem a finalidade

¹⁹ BRASIL, 2021, s. p.: “Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

[...]

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).”

de promover a capacitação da indústria nacional em atividades ligadas à informática. O artigo 2º de referida lei traz a seguinte disposição (BRASIL, 1984, s. p.):

“Art. 2º A Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira, atendidos os seguintes princípios: [...]

III - intervenção do Estado de modo a assegurar equilibrada proteção à produção nacional de determinadas classes e espécies de bens e serviços bem assim crescente capacitação tecnológica;”

Assim, é possível verificar a expressa menção ao estabelecimento de medidas protetivas à indústria nacional, com o objetivo de fomentar a capacitação tecnológica no setor de informática, qualificando, ao menos na teoria, verdadeira política industrial conforme exposição do segundo capítulo do presente trabalho. Algumas disposições chave para a operacionalização da política industrial incluíam a preferência para produtos nacionais nas aquisições públicas, como consta em seu artigo 11²⁰.

Percebe-se, dessa maneira, que foi idealizada uma articulação das compras públicas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial brasileiro na área de informática. Essa previsão foi parcialmente revogada pela Lei nº 8.248/91 (BRASIL, 1991), a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 7.174/10 (BRASIL, 2010), sendo que a estruturação atualmente vigente dá preferência para empresas que cumpram com critérios locais nas aquisições públicas de itens de informática, como segue (BRASIL, 2010, s. p.)²¹:

²⁰ BRASIL, 1984, s. p.: “Art. 11. Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência nas aquisições de bens e serviços de informática aos produzidos por empresas nacionais.”

²¹ A solicitação para credenciamento de determinado processo produtivo como um “Processo Produtivo Básico”, como mencionado na legislação, é concedida para as empresas interessadas pelo Grupo Técnico Interministerial (GT-PPB), corpo vinculado aos Ministérios da Indústria e da Ciência e Tecnologia. O GT-PPB, na análise das solicitações, confere a certificação para aqueles processos que cumpram os critérios da Portaria Interministerial MDIC/MCT nº 32, de 15.07.2019, conforme segue (BRASIL, 2019, s. p.): “Art. 6º A análise prévia de adequação, que compete à coordenação do GT-PPB, será efetuada no prazo de

“Art. 5º Será assegurada preferência na contratação, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991, para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem: I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal; II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. As microempresas e empresas de pequeno porte que atendam ao disposto nos incisos do caput terão prioridade no exercício do direito de preferência em relação às médias e grandes empresas enquadradas no mesmo inciso.”

Isso significa que vigora no ordenamento jurídico a preferência, nas aquisições de órgãos federais^{22,23}, para itens com emprego de tecnologia nacional em sua produção, bem como para aqueles produzidos mediante Processos Produtivos Básicos – esses últimos definidos por portarias ministeriais que designam os processos produtivos que, dentre outras exigências, agreguem valor nacional em suas cadeias²⁴, o que configura

vinte dias, quando deverão ser observados os seguintes critérios básicos: I - busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País; II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; III - contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida; e V - promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus”. Conclui-se que a concessão da qualificação como Processo Produtivo Básico envolve uma análise a respeito do conteúdo local (em termos de insumos e capital humano) e potencial de inovação empregados no processo produtivo.

²² Mais especificamente, consoante artigo 3º da Lei nº 8.248/91 (BRASIL, 1991, s. p.): “os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União”.

²³ Reforçando a aplicação da preferência assegurada pela Lei nº 8.248/91 (BRASIL, 1991), o Portal de Compras do Governo Federal contém orientação aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais determinando a observância das diretrizes de preferência nas aquisições públicas. Ver BRASIL (2020), disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/21-orientacao-sobre-a-aplicacao-do-direito-de-preferencia-nas-contratacoes-de-servicos-de-tecnologia-da-informacao-associados-ao-fornecimento-ou-locacao-de-bens>

²⁴ Ver nota de rodapé número 22.

um incentivo para a utilização de conteúdo local. Com efeito, ainda que não seja exigido que o fornecedor favorecido tenha capital nacional, deve ser reconhecido que o conteúdo local é mais do que a mera nacionalidade dos proprietários de determinada empresa e o país em que tem sede. Nesse caso, ao dispor sobre preferência para produtos de tecnologia nacional, a legislação coloca ênfase sobre o processo produtivo envolvido na concepção do item adquirido, oferecendo vantagem àquele que empregou recursos humanos brasileiros e integrou-se à cadeia produtiva nacional, contribuindo para a capacitação industrial local no setor. Isso revela um enfoque na atividade inovativa, consentâneo com a teoria econômica das políticas industriais vista no segundo capítulo acima²⁵.

4.2 As exigências de conteúdo local no âmbito de investimentos privados

A ECL voltada aos investimentos privados no Brasil é a aquela inserida pela ANP em todos os contratos para a concessão do direito de exploração de petróleo e gás no Brasil (BRASIL, Ministério de Minas e Energia, s. d.). Essa cláusula garante que as empresas vencedoras das concessões, após o trâmite licitatório, sejam obrigadas a obter uma parcela dos produtos e serviços necessários para a execução do contrato exclusivamente a partir de fornecedores nacionais. A Petrobras, estando contratualmente vinculada à ANP no que diz respeito à extração de petróleo e gás, é submetida à aplicação da cláusula de conteúdo local²⁶.

²⁵ Uma análise de alguns dos PPBs atualmente vigentes demonstra que para cada processo produtivo são previstas exigências distintas em termos de conteúdo local, a depender dos parâmetros técnicos aplicáveis e grau de maturidade da indústria nacional no setor. Nesse sentido, ver base de dados de regulações do Ministério da Ciência e Tecnologia: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/index.html>

²⁶ Ver, nesse sentido, item 2.4 do edital da 17ª Rodada de Licitações da ANP (ANP, 2021); item 2.3 do edital da 16ª Rodada de Licitações da ANP (ANP, 2019); item 2.3 dos editais de bases terrestres e marítimas da 15ª Rodada de Licitações da ANP (ANP, 2018); e item 2.3 do edital da 14ª Rodada de Licitações da ANP (ANP, 2017).

Ao longo dos anos, as taxas médias de conteúdo local com as quais se comprometeram os candidatos das rodadas de licitações caiu significativamente, notadamente a partir de 2017, com o edital da 14ª rodada²⁷. Não se sabe ao certo o quanto a diminuição do patamar de ECL dos editais da ANP foi refletida na política de compras da Petrobras, embora, nesse aspecto, os indícios apontem para uma diminuição da participação de fornecedores nacionais nas compras da petroleira²⁸.

Com efeito, o valor empregado pela Petrobras para as compras públicas caiu de um pico de 5,2% do PIB em 2012 para 2,8% do PIB em 2019, segundo FARIA *et al.* (2021). Essa queda, ainda segundo o mesmo estudo, pode ser relacionada às mudanças na política de condução da empresa, o que abarca o esvaziamento da política de conteúdo local²⁹. E a significativa diminuição das compras da Petrobras foi acompanhada por uma queda nas compras públicas do Estado Brasileiro como um todo, chegando em 9,4% do PIB em 2019 (FARIA *et al.*, 2021), o que está consideravelmente abaixo dos padrões médios da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que giram em torno de 13% do PIB (INÁCIO JR. e RIBEIRO, 2019).

Nada obstante, a previsão da cláusula de conteúdo local nos editais da ANP segue vigente, importando em clara vantagem competitiva dos fornecedores nacionais nas compras públicas do Grupo Petrobras. Ao longo do período de 2006 até 2019, as compras da Petrobras representaram cerca de metade do total de todas as compras públicas realizadas pelo Governo Federal, o que equivale a cerca de 4% do PIB médio brasileiro do período (FARIA *et al.*, 2021).

²⁷ Ver, nesse sentido, Anuário da ANP (ANP, 2021).

²⁸ Tal percepção é reforçada pelas manifestações de Pedro Parente, na época presidente da Petrobras, sobre o tema. Ver LISBOA (2017).

²⁹ Houve uma mudança de paradigma nos editais da ANP a partir da 14ª rodada. Antes disso, a taxa de conteúdo local era requisito classificatório, e a empresa que se comprometesse em adquirir mais insumos locais tinha mais chance de vencer. A partir da 14ª rodada passou a ser mero critério de eliminação, bastando que fosse cumprido o percentual mínimo de conteúdo local estabelecido em edital. Nesse sentido, ver itens 6.3.3 e 6.5 do edital da 13ª Rodada de Licitações da ANP (ANP, 2015).

Como coloca GONÇALVES (2016), as ECLs carregadas pela ANP, descoladas de outros incentivos à oferta e instrumentos de política industrial complementares, acabam por serem ineficientes para criar as inovações necessárias para o incremento sistêmico do cenário econômico. Com efeito, da forma como é aplicada, essa política não foca em atividades de alto rendimento tecnológico, considerando que prevê uma margem global de conteúdo local a ser observada pelos vencedores das rodadas de licitação, deixando de proteger de forma mais específica as atividades com maior potencial de inovação.

CONCLUSÃO

O estudo a respeito dos momentos da escola de Direito e Desenvolvimento revela que as políticas industriais contemporâneas devem, ao menos em parte, a sua origem à passagem para o terceiro momento, no qual a intervenção estatal se mostrou relevante para atingir o desenvolvimento que as políticas neoliberais do segundo momento falharam em propiciar. E as ECLs assumem um papel relevante nesse sentido, enquanto potenciais ferramentas indutoras de política industrial, sendo capazes de criar condições adequadas para o surgimento de inovações nos processos produtivos.

As fases da globalização do pensamento jurídico, segundo KENNEDY (2006), revelaram uma possibilidade de exame acerca do papel do direito na regulação da atividade estatal. Como foi visto no primeiro capítulo, a segunda fase de globalização incorporou uma perspectiva de atividade jurídica voltada ao reconhecimento de diversos estratos sociais, com interesses distintos, e que faziam jus a tratamentos diferenciados entre si. E a tutela, pelo direito, dessa multiplicidade de interesses criava a necessidade de complexificação da atividade estatal, com a atuação central de instrumentos infralegais, agências reguladoras e Poder Executivo. Tal concepção é posta em prática com as ECLs previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

No ramo de informática, a aplicação das ECLs implica na regulamentação e tutela, pelo Ministério de Economia e Ministério de Ciência, Inovação, Tecnologia e Comunicações, dos Processos Produtivos Básicos. Esses processos são estabelecidos em parceria com o setor privado com base em critérios técnicos precisos que devem ser seguidos pelas empresas que buscam obter os benefícios da vantagem nas aquisições públicas (conforme artigo 3º da Lei nº 8.248/91 – BRASIL, 1991). Essa estrutura demonstra o alto envolvimento do Poder Executivo na condução da política industrial, dando espaço para as evoluções técnicas que um ambiente de elevado potencial tecnológico necessitam.

Com efeito, as políticas de ECL incidentes sobre o setor de informática dialogam de maneira consentânea com a teoria econômica das políticas industriais. Utiliza-se de uma estrutura complexa, partindo de uma norma geral prevista em lei ordinária, para uma regulação infralegal, desenhada com a participação do setor privado, visando a padronizar os processos industriais em prol da valorização do conteúdo nacional nas cadeias produtivas. Aqui, pode-se concluir que o direito, em sua implementação, atua de forma coerente com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial do setor almejado.

No que diz respeito às ECLs aplicáveis ao setor de petróleo, mediante regulamentação de editais das rodadas de licitação da ANP, tem-se que a atuação da agência reguladora na formulação da política é determinante, haja vista inexistir balizas legais para as ECLs no setor de petróleo. É dizer, não há o estabelecimento, na legislação ordinária federal, de critérios ou limites precisos para as medidas de ECL aplicadas pela ANP. O que ocorre, portanto, é o protagonismo da administração pública na gestão dessa política industrial.

Contudo, ainda que a atuação da ANP pudesse significar um elevado teor técnico na condução das ECLs, isso não é o que ocorre na prática. Em vez de estabelecer atividades específicas nas quais incidiriam a proteção à indústria nacional, privilegiando

aquelas de maior potencial de inovação tecnológica, os editais das rodadas de licitação se limitam a estabelecer um percentual global de conteúdo local a ser observado, abrindo caminho para que setores pouco inovativos da economia se beneficiem da demanda artificial criada. Isso possibilita um aumento dos custos da atividade petrolífera, sem o adequado retorno em forma de desenvolvimento industrial, como ocorreria caso as ECLs fossem carreadas em acordo com a teoria econômica das políticas industriais, isto é, protegendo as atividades capazes de gerar benefícios sistêmicos à economia. Isso posto, é possível concluir que, ainda que a estrutura de condução da política via agência reguladora seja um ponto positivo, seriam necessários ajustes para que tais medidas fossem mais coerentes com a finalidade de propiciar o desenvolvimento do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, BRUNO e DE NEGRI, JOÃO A. As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional, in De Negri, J. A. e Araújo, B. (org.) As Empresas brasileiras e o comércio internacional. Brasília: IPEA, 2006.

ARROWSMITH, S. Public procurement: basic concepts and the coverage of procurement rules. In: (Ed.). Public procurement regulation: an introduction. Nottingham: University of Nottingham, 2010. p. 1-32. Disponível em: <<https://goo.gl/2GF8wQ>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BAPTISTA, M. A. C. A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos E Implicações Para A Política Industrial. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 1997.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de abril de 2021. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de outubro de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7232.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de outubro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7174.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Medida Provisória nº 495 de 18 de junho de 2010. Exposição de motivos. Brasília, 18 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC nº 32, de 15 de julho 2019. Disciplina o funcionamento do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos e os procedimentos de análise e aprovação de Processo Produtivo Básico. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de julho de 2019. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/Portaria_Interministerial_SEPEC_ME_MCTIC_n_32_de_15072019.html>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Oferta inicial brasileira para adesão ao Acordo sobre Contratações Governamentais. Portal do Ministério da Economia. Brasília, 03 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/fevereiro/oferta-inicial-brasileira-para-adesao-ao-acordo-sobre-contratacoes-governamentais>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. 21. Orientação sobre a aplicação do direito de preferência nas contratações de serviços de tecnologia da informação associados ao fornecimento ou locação de bens. Portal de Compras do Governo Federal. Brasília, 10 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/21-orientacao-sobre-a-aplicacao-do-direito-de-preferencia-nas-contratacoes-de-servicos-de-tecnologia-da-informacao-associados-ao-fornecimento-ou-locao-de-bens>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Conteúdo Local. Portal do Ministério de Minas e Energia. Brasília, 1º de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2021. Brasília, 27 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2021/anuario-2021.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CANÊDO-PINHEIRO, M.; FERREIRA, P. C.; PESSÔA, S.; SCHYMURA, L. G. “Por que o Brasil não Precisa de Política Industrial”. Fundação Getúlio Vargas. Ensaios Econômicos, Nr. 644. São Paulo, 2007.

CHANG, H. J. Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento. Editora Unesp. São Paulo, 2004.

CHEN, X. Directing government procurement as an incentive of production. *Journal of Economic Integration* v. 10, p. 130-140, 1995.

CHOI, I. The long and winding road to the Acordo sobre Compras Governamentais: Korea's accession experience. Cambridge University Press, p. 249-269, 2003.
Disponível em: <[https:// bit.ly/2E2Pe7Y](https://bit.ly/2E2Pe7Y)>. Acesso em: 22 mar. 2022.

CORDEN, W.M. Relationships between Macro-economic and Industrial Policies. *World Economy*, 3: 167-184. 1980.

CRESPI, G.; FERNÁNDEZ-ARIAS, E.; e STEIN, E. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Desarrollo en las américas políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2014.

DE NEGRI, F. "Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras". In: De Negri, J.A. e Salerno, Mario S. (orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. The Economics of Technical Change and International Trade, Laboratory of Economics and Management (LEM), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, 1990.

DIXON, P. B.; RIMMER, M. T.; WASCHIK, R. G. (2018). Evaluating the effects of local content measures in a CGE model: Eliminating the US Buy America(n) programs. *Economic Modelling*, v. 68, p. 155-166. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.07.004>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

EVENETT, S. J.; HOEKMAN, B. M. Government procurement: Market access, transparency, and multilateral trade rules. *European Journal of Political Economy*, v. 21, n. 1, p. 163-183, 2005.

FARIA, A. P. R. O; RIBEIRO, C. O; INÁCIO JR., E; ARAÚJO JR., I. T. Brasil na OCDE. Compras Públicas. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

GONÇALVES, J. E. P. Exigências de conteúdo local no Brasil - análise à luz da teoria sobre política industrial. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 2016.

GORDLEY, J. The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine. Oxford University Press. Oxford, 1991.

GRASSO, V. B. The Berry Amendment - Requiring Defense Procurement to Come from Domestic Sources. Library of Congress. Congressional Research Service. Washington, 2014.

GUIMARÃES, E. A. A. Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens. Confederação Nacional da Indústria, Brasília. 2012

HAMILTON, A. Report on Manufactures. Communicated to the House of Representatives. Washington, 1791.

HAUSMANN, R. e RODRIK, D. Doomed To Choose: Industrial Policy As Predicament. Harvard University. Draft. Cambridge, 2006.

_____. Economic development as self-discovery. National bureau of economic research. Working Paper 8952. Cambridge, 2002.

HOEKMAN, B. Reducing home bias in public procurement: trade agreements and good governance. Global Governance, v. 24, n. 2, p. 249-265, 2018.

HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J. J.; CIMINO-ISAACS, C.; VIEIRO, M.; WADA, E. Local Content Requirements: A Global Problem. Policy Analyses in International Economics 102. Peterson Institute for International Economics. 2013.

JOHNSON, O. Exploring the Effectiveness of Local Content Requirements in Promoting Solar PV Manufacturing in India. German Development Institute. Discussion Paper 11/2013. Bonn, 2013.

KASHAP, S. Public procurement as a social, economic and political policy. In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 1., 2004, Fort Lauderdale, Florida. Anais... Fort Lauderdale: IPPC, 2004. v. 3, p. 133-147.

KENNEDY, D. *International Law and the Nineteenth Century: History of an Illusion*. Nordic Journal of International Law, vol. 65. Leiden, 1996.

KENNEDY, D. *From the Will Theory to the Principle of Private Autonomy: Lon Fuller's 'Consideration and Form,'*. Columbia Law Review, vol. 100, p. 94-175. Nova York, 2000.

_____. *Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850–2000*. In: TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Orgs.). *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

KUNTZE, J.; MOERENHOUT, T. *Local Content Requirements And The Renewable Energy Industry - A Good Match?* International Centre for Trade and Sustainable Development. Genebra, 2013.

LISBOA, V. *Parente afirma que nova política de conteúdo local deve ser comemorada*. Agência Brasil de Notícias EBC, em 22 de março de 2017. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-03/parente-afirma-que-nova-politica-de-conteudo-local-deve-ser-comemorada>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MANUEL, K. M. *The Buy American Act—Preferences for “Domestic” Supplies: In Brief*. Library of Congress. Congressional Research Service. Washington, 2016.

MELITZ, M. J. “When and how should infant industries be protected?”; *Journal of International Economics* 66 (2005) 177– 196. Cambridge, 2005.

NETO, E. F.; HAEBERLIN, M. P. *O “estilo” jurídico alemão – breves considerações sobre alguns dos seus fatores determinantes*. Revista da AJURIS, v. 41, n. 133, março de 2014. Porto Alegre.

NORDÅS, H. K.; VATNE E.; HEUM, P. “The Upstream Petroleum Industry and Local Industrial Development: A Comparative Study.” SNF Report No. 08/03, Institute for Research in Economics and Business Administration (SNF), Bergen, 2003.

OMC. *Agreement on Government Procurement*. Genebra, Suíça, em 30 de março de 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

OMC. Coverage schedules. Genebra, Suíça, sem data. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_app_agree_e.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

RODRIG, D. Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development. World Bank. Working Paper No.3. Washington, 2008.

_____. "Industrial Organization and Product Quality: Evidence from South Korean and Taiwanese Exports". In Krugman, Paul e Smith, Alasdair (editors). Empirical Studies of Strategic Trade Policy. University of Chicago Press, Chicago, 1994.

_____. Growth after the Crisis. Commission on Growth and Development. World Bank. WORKING PAPER NO.65. Washington, 2009.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476).

RITTICH, K. The Future of Law and Development. In: TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Orgs.). The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RYGGVIK, H. Construindo Uma Indústria Nacional de Petróleo Offshore: A Experiência da Noruega. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 2014.

SQUEFF, F. D. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: o caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SOARES, R. P. Compras governamentais: características das firmas industriais e participação das que inovam. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005. p. 299-324. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Inovacao_Padroes_tecnologicos_e_desempenho.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. E. M. P. Política industrial e desenvolvimento. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 26, n. abr/ju 2006.

TAMANAH, B. A Non-essentialist Version of Legal Pluralism. *Journal of Law and Society*, vol. 27, nº 2. Cardiff, 2000.

TORDO, S.; MICHAEL W.; OSMELE, M.; e YAHYA A. Local Content Policies in the Oil and Gas Sector. *World Bank Study*. Washington, 2013.

TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Orgs.). *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, D.; SANTOS, A. The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice. In: TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Eds.). *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WEISS, L.; THURBON, E. The business of buying American: Public procurement as trade strategy in the USA, *Review of International Political Economy*, 13:5, 701-724, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09692290600950597>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

XAVIER JR., C. E. R. Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional. *Texto para discussão 1775*. Brasília: Ipea, 2012.