

EDITORIAL*

Métricas Industriais para o Desenvolvimento do Setor de Óleo e Gás no Brasil

O lançamento do caderno de **Métricas Industriais para o Desenvolvimento do Setor de Óleo e Gás no Brasil** pela **FGV Energia** em parceria com a **FGV Projetos**, ocorrido no último dia 24 de abril (2018), trouxe à tona a discussão de como conceituar tecnicamente os fundamentos de política industrial e indicar diretrizes para seu melhor planejamento e execução[1].

O evento contou com a participação de agentes públicos e privados do setor, além de estudantes e membros da imprensa. Houve a composição de uma mesa de discussão de especialistas liderada por Magda Chambriard com a presença de Alfredo Renault (Superintendente da ANP), André Pompeo (Gerente na Área de Energia, Departamento de Petróleo e Gás, BNDES), Carlos Durans (Analista de Comércio Exterior, MDIC), David Zylbersztajn (Sócio da DZ Negócios com Energia), João Vicente (Secretário de Petróleo e Gás do MME), Joelson Mendes (Gerente Executivo da Petrobras) e Telmo Ghiorzi (Presidente da ABESPETRO).

A definição de políticas públicas que promovam o desenvolvimento industrial necessita caminhar em conjunto com o bem-estar social. Esse consenso é compartilhado por vários *stakeholders* e membros do governo. Das entrevistas realizadas para a elaboração do caderno e das percepções obtidas no dia do lançamento, foi possível inferir que a falta de coordenação e definição de objetivos claros perdurou durante grande parte da trajetória industrial do país, e ainda ocorre hoje em dia, talvez pela falta de objetivos claros de monitoramento e de coordenação. Além disso, não raro se confunde política industrial com instrumentos de política.

[1] Os autores da edição foram: Eduardo Santiago Rossetti, Felipe Gonçalves, Fernanda Delgado, João Augusto Pereira Batista, Júlia Febraro França Gomes da Silva, Magda Maria de Regina Chambriard, Maria Alice de Gusmão Veloso, Mauricio Canêdo Pinheiro e Pedro Henrique Gonçalves Neves.

Para Alfredo Renault, superintendente de P&D[2] da ANP, o histórico dos mecanismos de política industrial aplicados ao país foi voltado para o protecionismo e para pouca competitividade. Segundo ele, mesmo que, para países em estágios iniciais de desenvolvimento, esse tipo de prática possa ser considerada aplicável, hoje o país vive uma outra fase. Para efeito de comparação, enquanto o país é a 8ª economia mundial, ele fica com apenas a 25ª corrente comercial do mundo. "Temos que começar a acreditar que somos responsáveis por parte significativa dos nossos fracassos", destaca Renault.

Já para Andre Pompeo (Gerente, BNDES), nenhum país prescinde de políticas industriais para o seu progresso. No entanto, eles o fazem pontualmente, com definições claras de começo, meio e fim dos processos, e utilizam de instrumentos governamentais por meio de um "*mix*" de incentivos e punições e não somente de ações punitivas.

Olhando especificamente para o setor de óleo e gás, fica cada vez mais claro que, para gerar atratividade internacional para projetos e negócios lucrativos, a base fundamental precisa ser a competitividade do setor fornecedor interno. Dessa forma, o sucesso de um programa de política industrial precisaria passar pelo comprometimento dos envolvidos com a busca de melhorias contínuas, como a busca por competitividade, integração entre a indústria e os centros de pesquisa e aumento da capacidade de inovação no país.

Como quem não mede não gerencia, a medição da efetividade das iniciativas de política industrial, passíveis de aplicação no país, precisaria vir acompanhada de métricas e indicadores de desempenho que comprovassem o caminho rumo aos objetivos pré-estabelecidos. Para isso, o trabalho propôs alguns, como o impacto do setor de óleo e gás no PIB nacional, a observação do impacto do PD&I nas atividades industriais. E também apontou a necessidade de criação de um ambiente de negócios propício à integração entre os setores e da viabilização de forte coordenação entre os órgãos públicos responsáveis.

Entre essas iniciativas, cabe um destaque a parte para a proposição de indicadores socioeconômicos do impacto do setor no âmbito nacional. A adoção de tais indicadores permite a construção de séries históricas, por meio dos quais é possível se verificar a contribuição econômica das várias iniciativas de política industrial do setor, implementadas ao longo do tempo. Vale lembrar que a metodologia utilizada nos cálculos teve como base o Sistema de Contas Nacionais (IBGE), e que se restringiu apenas ao cálculo para as atividades extrativas de óleo e gás, refino e comércio atacadista e varejista de combustíveis, lubrificantes e GLP e venda de combustíveis; não contemplando, portanto, a participação de setores como petroquímica, fertilizantes e serviços de transportes (ferroviário, hidroviário etc.).

A medição ofertada por esses indicadores chama atenção quando torna possível perceber quão diversificada é a economia brasileira. Isso porque, mesmo sendo o setor petróleo essencial para a economia de diversos Estados brasileiros (como o é para o estado do Rio de Janeiro, dentre outros), ainda assim o impacto direto e

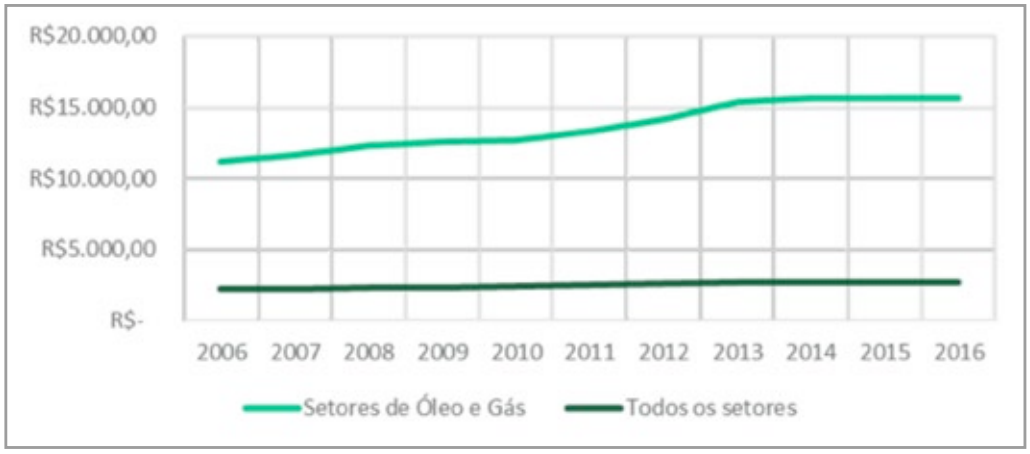
[2] P&D refere-se ao termo pesquisa e desenvolvimento.

indireto do valor adicionado pelas atividades mencionadas, no PIB nacional, não ultrapassa 3,7% do total, para o período analisado[3].

Outra questão relevante é o impacto do número de empregos e seu valor adicionado ao setor. Em 2013, as atividades de extração de óleo e gás e refino empregavam diretamente quase 92 mil funcionários, número que sobe para quase 900 mil quando também se contabilizam os empregos indiretos do setor (no qual entram os prestadores de serviços). Paralelamente a isso, quando se olha para a atividade de comércio atacadista e varejista, ou seja, a revenda de derivados, os empregos diretos se aproximam de 500 mil, mais de 5 vezes o total de empregos diretos gerados pelas atividades de extração de petróleo e gás e refino.

Há de se observar, também, que a renda média proveniente de empregos formais, dos setores de extração e refino, é notadamente maior que a decorrente de atividades que requerem menor nível de especialização. Para efeito de esclarecimento, a diferença chega ao ponto de haver uma renda média variante entre 10 e 16 mil reais para as atividades do setor de óleo e gás, e outra de no máximo 3 mil reais para o apanhado de todos os setores, como observado no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1: Renda Média observada nos empregos formais dos setores de extração de óleo e gás e de refino de petróleo e coquerias e em toda a economia.



Fonte: RAIS-MTE

Esse estudo também destacou a necessidade de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor petróleo, e os esforços permanentes da Petrobras para que ela fosse capaz de se lançar num horizonte não antes imaginado. Entre esses esforços, destacam-se as inovações mais recentes que viabilizaram a exploração de campos em águas ultra profundas como o pré-sal.

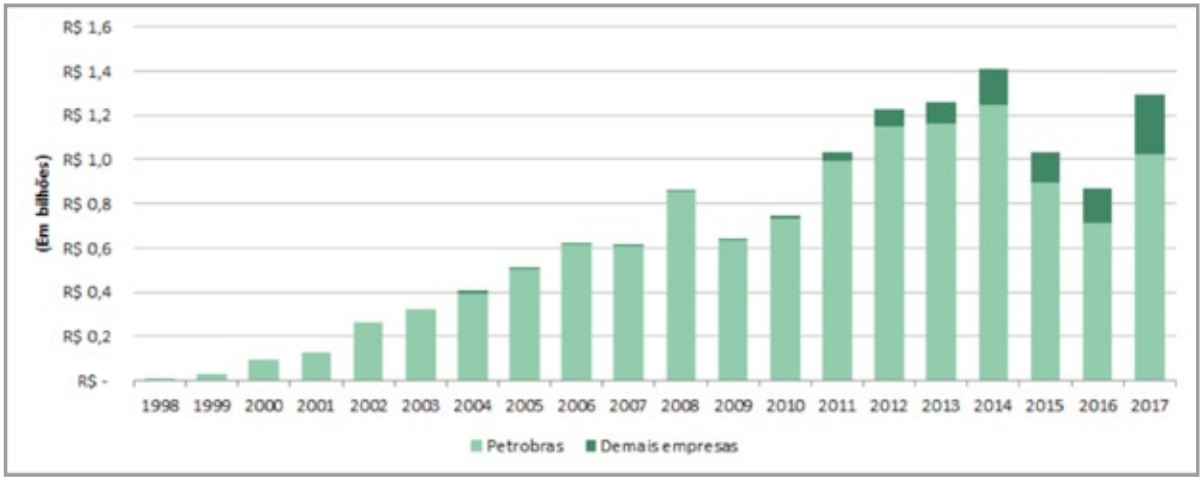
No entanto, o que se observa na estatal não é uma máxima para o resto do setor. Segundo Alfredo Renault, da ANP, ainda há questões a tratar no que

[3] Os dados foram analisados entre os anos de 2000 e 2015.

se refere à atuação restritiva à inserção de novas tecnologias por parte dos órgãos de controle (o que pode ser visto como mais um reflexo da falta de coordenação do Estado); como uma grande dificuldade em promover sinergia entre os setores públicos e privados e como uma fragilidade na relação empresa-Estado-academia. Ainda segundo Renault, essa fragilidade se deve, em grande parte, à priorização, pelo programa de PD&I da ANP, dos centros de pesquisas e universidades, em detrimento das empresas. Para ele falta, portanto, uma visão integrada do processo inovativo, para promover a sinergia entre essas instituições, que têm sido um elemento chave para o desenvolvimento de novas tecnologias em países avançados.

Além dessa disparidade, grande parte dos investimentos nessa área são realizados por apenas uma instituição. No Gráfico 2, pode-se observar o valor total acumulado para investimentos em PD&I no período de 1998 até o 4º trimestre de 2017, de R$ 13,3 bilhões. Desse montante, a Petrobras foi responsável por cerca de R$ 12,3 bilhões e as demais empresas petrolíferas por apenas R$ 988 milhões.

Gráfico 2: Gastos com projetos a partir de recursos de PD&I



Fonte: ANP, 2017

Como visto, o esforço para identificação de indicadores, embora complexa, permite muitos esclarecimentos. Não só da efetividade do que se fez durante todos esses anos no país, como também para auxiliar no monitoramento do rumo a ser seguido. Para Telmo Ghiorzi, presidente da ABESPETRO, a importância e relevância do caderno é deixar claro o papel de protagonista que o Brasil precisa ter, ao tomar suas decisões. Para ele, é muito importante que se discuta esse tema no pais.

No entanto, é também muito importante destacar que o trabalho apresentado, embora esclarecedor, demanda aprofundamentos. No caso dos indicadores socioeconômicos apresentados, por exemplo, o desmembramento da cadeia produtiva completa auxiliaria o entendimento do impacto total do setor no PIB do país. E sua replicação, em outros setores e em outros períodos de análise, também seriam de valor inestimável.

Por fim, entende-se necessário um esforço conjunto de Estado, indústria e academia para o estabelecimento de prioridades, com foco e coragem. Isso porque é inegável o futuro promissor e a relevância do setor petróleo para o Brasil. No entanto, já é hora de se buscar aprender com os erros e acertos de uma indústria que já tem mais de meio século no país, e buscar que ela prospere de forma eficaz, gerando o melhor impacto possível ao desenvolvimento do Brasil. Já é hora de se ter políticas industriais com objetivos claros, métricas disponíveis e monitoramento visível para a sociedade. Já é hora de nos conscientizarmos de que a resultante de esforços descoordenados e em todas as direções tem tudo para ser zero, e de que não é esse o resultado que desejamos.

* Este texto não deve ser citado como representando as opiniões da Fundação Getulio Vargas (FGV). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da equipe de pesquisadores do grupo FGV Energia.