

KUPFER, D. Eficiência Local. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 13/02/2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/eficiencia-local.ghtml>

---

## **Eficiência Local**

13/02/2017

É um tanto assustadora a capacidade brasileira de não avançar em determinados temas. Veja-se o caso da política de conteúdo local para a indústria do petróleo. Estamos em 2017 exatamente no mesmo ponto em que estávamos em 2007, quando as descobertas do pré-sal vieram, literalmente, à tona. Então, a Petrobras, hoje vilã, era a mocinha; o Brasil, hoje submergente, era emergente; e o petróleo, hoje barato, era ouro. Mas as propostas de reformulação das regras de conteúdo local ora em discussão estão aprisionadas nas mesmas condições de contorno de há 10 anos: ou Noruega ou Nigéria. Será que não houve nenhum aprendizado com a nossa própria experiência?

Às vésperas da decisão política que promete reformular o marco regulatório do conteúdo local na exploração de petróleo, os jornais (vide O Globo, 4 de fevereiro último) veicularam matéria mostrando os resultados de um estudo de uma consultora internacional, segundo o qual uma flexibilização das regras de conteúdo local poderia adicionar em 2025 cerca de 1 milhão de barris/dia, implicando em mais R\$ 40 bilhões em investimentos que significariam mais R\$ 7 bilhões em compras locais e mais 70 mil empregos diretos e indiretos dentre outros ganhos para o país. Pela informação apresentada (o estudo não está franqueado ao público, ao menos por enquanto) infere-se que o parâmetro do cenário de flexibilização é um índice de conteúdo local baixo e, muito importante, calculado a partir das compras agregadas das empresas em contraposição ao cenário atual no qual o índice é mantido alto e apurado por diversos segmentos da indústria fornecedora, de acordo com a chamada Cartilha fixada pela ANP em 2007.

Se é assim, o estudo seria mais robusto se tivesse construído um modelo de flexibilização menos “Nigéria” para embasar a comparação com o modelo “Noruega” hoje em vigor no

Brasil. De antemão, muitos concordam que ambos modelos, o primeiro por estar aquém, o segundo por estar além, não se ajustam ao estágio atual e às potencialidades de desenvolvimento industrial brasileiros. Por isso, uma cenarização menos simplista, que não conferisse um enfoque quase burocrático às exigências de compras locais - como se os efeitos esperados independessem da natureza das atividades fomentadas nas cadeias fornecedoras - certamente conduziria a resultados mais úteis.

Poucos têm dúvida de que o modelo de cartilha adotado no Brasil apresenta problemas, nem tanto no seu conceito mas fundamentalmente na sua implementação. Por isso cabe valorizar duas importantes lições que podem ser extraídas desses mais de 15 anos de experiência brasileira com o tema.

Primeiro, a capacitação dos fornecedores não surge com tanta facilidade quanto se imaginava. Por isso, a segmentação excessiva dos componentes da cartilha adotada no Brasil tende a gerar muitas distorções. Essa fragmentação pode ter sido em parte motivada pela superestimação da capacidade de empuxo da Petrobrás quando da sua elaboração, o que confere mais uma razão para que seja revista.

Segundo, a gestão da política requer muito mais capacidade de monitoramento do que vem sendo aportada pela rede de empresas certificadoras, pois não basta somente aferir expost índices de conteúdo local visando a imposição de multas. Essa função é requerida mais como consequência de um equívoco congênito da política de conteúdo local no Brasil que fez do compromisso de compras locais um critério de escolha dos vencedores dos leilões. A gestão da política de compras requer competências distintas, de natureza mais diagnóstica e prospectiva (ex-ante), que permitam identificar fornecedores que não estejam comprometidos em avançar nos parâmetros de eficiência em termos de preços, prazos e tecnologia e atuar rapidamente na sua desqualificação. Embora de difícil desenho, parece mais efetivo passar a contemplar com vantagens licitatórias os operadores que historicamente alcançaram maiores níveis de interação com a estrutura produtiva local do que os que prometem índices futuros, geralmente muito difíceis de serem previstos, como a norma dos leilões até aqui.

No marco analítico do modelo da indústria nascente, que inspirou a construção das políticas de conteúdo local em seus primórdios, a criação forçada de demanda é posta como suficiente para propiciar o surgimento de fornecedores domésticos. Mesmo que inicialmente menos eficientes do que a referência internacional, com o tempo a acumulação de economias

de escala e de aprendizado poderão levar ao emparelhamento, tornando a política bem-sucedida. Porém, na indústria contemporânea o hiato mais relevante não é mais o da escala e sim o da inovação. E isso traz uma lacuna muito mais complexa, para cuja superação se fazem necessários muitos outros fatores cumulativos além do tempo (aprendizado por repetição), muitos deles externos as próprias empresas (vide coluna Conteúdo Eficiente, publicada aqui nesse espaço em 14 de janeiro de 2013).

Portanto, contemporaneamente, não há mais margem para o formulador de política desprezar o dilema entre eficiência e conteúdo local, ainda mais no Brasil atual em que a produtividade, a competitividade e a inovatividade da indústria encontram-se tão comprimidas. O debate sobre a nova regra está travado porque se está buscando uma diretriz única de política de conteúdo local para atender simultaneamente objetivos de eficiência (produção) e tecnologia (inovação). Tomando de empréstimo uma idéia cara a muitos colegas macroeconomistas, está se tentando atingir dois objetivos com um único instrumento. Em termos práticos, destravar o debate requer clareza sobre qual deve ser a variável objetivo e qual deve ser a restrição: quanto conteúdo local abrir mão em nome da eficiência, tema afeto à política de investimentos; quanta eficiência sacrificar em nome do conteúdo local, tema afeto à política tecnológica.