

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 19, n. 1 • 2020

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina

UFRJ  **ie.**
instituto de economia
Pós-graduação em
Economia Política Internacional

Em parceria com / In partnership with


ineep

Instituto de Estudos
Estratégicos de
Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)

Amanda Orguim Simioni | Ben Lian Deng | Bernardo Salgado Rodrigues | Caroline Rocha Travassos Colbert | Caroline Yukari Miaguti | Dominique Marques de Souza | Felipe Gusmão Carioni Fernandes | Guilherme Celestino Souza Santos | Ítalo Barreto Poty | João Miguel Villas-Bôas Barcellos | Laura Emilse Brizuela | Mario Afonso Lima | Matheus de Freitas Cecílio | Paulo Vitor Sanches Lira | Pedro Allemand Mancebo Silva | Pedro José Aquino Martinez | Simone Kawakami Gonçalves Costa | Vitor de Paula Motta Sanchez

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

André Leão | Carlos Aguiar de Medeiros | Corival Alves do Carmo Sobrinho | Cristina Soreanu Pecequilo | Giorgio Romano Schutte | Hélio Caetano Farias | Iderley Colombini Neto | Igor Fuser | Isadora Coutinho | José Augusto Gaspar Ruas | José Luís da Costa Fiori | Jose Sergio Gabrielli de Azevedo | Luiz Felipe Brandão Osório | Marcelo de Moura Carneiro Campello | Marcio Gimene de Oliveira | Maurício Médici Metri | Maurício Santoro Rocha | Milton Reyes | Pedro Silva Barros | Rafael Rodrigues da Costa | Ricardo Zortéa Vieira | Rodrigo Pimentel Ferreira Leão | Thauan Santos | William Nozaki

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 18, n.3 • 2019

NOTA DO EDITOR 05

ARTIGOS		
	Pioneiros do offshore: Estados e empresas na origem da exploração petrolífera no mar (1940-1970) William Nozaki, Isadora Coutinho, Rafael Rodrigues da Costa e Sérgio Trabali Camargo	07
	O desenvolvimento do parque de refino da Coreia do Sul na articulação energética da Ásia Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e José Luís da Costa Fiori	24
	A América Latina e a nova geopolítica da energia: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, México e Venezuela Igor Fuser e Rafael Almeida Ferreira Abrão	46
	A Venezuela na geopolítica do petróleo norte-americana: uma análise à luz das novas realidades do mercado internacional de petróleo William Clavijo Vitto e Edmar Fagundes de Almeida	68
	(In) Segurança energética além do paradigma do petróleo: a dependência da UE do “outro” no caso do gás natural Thauan Santos, Dominique Marques de Souza e Marcelle Bessa	89
	A geopolítica brasileira do petróleo: o papel da Petrobras na produção de ciência e tecnologia Kethlyn Gabi Winter da Silva e Tiago Nasser Appel	107
	Crise da geopolítica do petróleo no Brasil e o ‘mundo invisível’ das para-petroleiras Ilderley Colombini	122
	Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: retomada interdita Eduardo Costa Pinto	142
	Cinema e Relações Internacionais - O caso Mattei revisitado: interesses petrolíferos e soberania nacional Giorgio Romano Schutte	164

summary

OIKOS | Volume 19, n.1 • 2020

EDITOR'S NOTE 05

ARTICLES

- Offshore pioneers: States and companies at the origin of offshore oil exploration (1940-1970)
William Nozaki, Isadora Coutinho, Rafael Rodrigues da Costa e Sérgio Trabali Camargo 07
- The development of South Korea's refining in the Asia's energy industry coordination
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e José Luís da Costa Fiori 24
- Latin America and the new geopolitics of energy: the cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Guyana, Mexico and Venezuela
Igor Fuser e Rafael Almeida Ferreira Abrão 46
- Venezuela in the US geopolitics of oil: an analysis in the light of the new realities of the international oil market
William Clavijo Vitto e Edmar Fagundes de Almeida 68
- Energy (In)Security beyond the oil paradigm: The EU's dependence on "the other" in the case of natural gas
Thauan Santos, Dominique Marques Souza e Marcelle Bessa 89
- The geopolitics of oil in Brazil: the role of Petrobras in the development of science and technology
Kethlyn Gabi Winter da Silva e Tiago Nasser Appel 107
- Crisis of oil geopolitics in Brazil and the 'invisible world' of the machinery and services oil industry
Ilderley Colombini 122
- Energy nationalism, Petrobras and brazilian development: the forbidden resumption
Eduardo Costa Pinto 142
- International Relations and the Movies – The Mattei affair revisited: oil interests and national sovereignty
Giorgio Romano Schutte 164

O presente número da **OIKOS – Revista de Economia Política Internacional** é fruto de uma parceria entre o **INEEP** (Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Zé Eduardo Dutra) e o **PEPI** (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Intitulada “**Petróleo: um recurso de poder dos Estados nacionais**”, a proposta dessa edição é discutir a centralidade do petróleo na dinâmica de competição global de poder. Hoje, embora alterações na matriz energética mundial estejam transformando o mercado de energia, o petróleo seguirá, ainda por muitas décadas, sendo o combustível vital do comércio internacional e da mobilidade de máquinas militares dos países centrais. Mais que uma *commodity* que condiciona o desenvolvimento econômico, o petróleo é um elemento central das estratégias de expansão de poder das grandes potências e, portanto, é um fator determinante dos principais conflitos globais vigentes.

Desde um olhar interdisciplinar que articula a EPI a outros campos do conhecimento, a presente publicação reúne nove trabalhos que enriquecem amplamente o debate acadêmico sobre a geopolítica do petróleo. Sob diferentes prismas, cada artigo é uma contribuição expressiva a uma compreensão mais profunda sobre as implicações geopolíticas da disputa global pelo petróleo na esfera internacional e em cenários político-econômicos nacionais e regionais.

O artigo de William Nozaki, Isadora Coutinho, Rafael Rodrigues da Costa e Sérgio Trabili Camargo analisa a trajetória de desenvolvimento do petróleo *offshore* nas regiões do Mar do Norte, do Golfo do México, do Golfo Pérsico e da Costa da Guiné. Os autores ressaltam a importância de determinantes geopolíticos nesse processo e frisam a produção *offshore* como um espaço privilegiado para se observar as relações entre acumulação de capital e expansão de poder.

O estudo de Rodrigo Pimentel Ferreira Leão e José Luís da Costa Fiori mostra como a Coreia do Sul alavancou sua inserção externa através de uma estratégia que associou a expansão de seu parque de refino nacional à recente articulação energética da Ásia. Os autores ressaltam que o desenvolvimento impulsionado por essa política alargou a atuação do país na região e, ao mesmo tempo, ampliou sua autonomia político-econômica.

Igor Fuser e Rafael Almeida Ferreira Abrão analisam as implicações geopolíticas para a América Latina do atual cenário de acirramento da disputa global por recursos naturais. Os autores examinam desafios e oportunidades presentes em diferentes países latino-americanos e sugerem que, nas próximas décadas, a região terá um ganho de relevância na competição entre empresas transnacionais e Estados por petróleo e outros recursos estratégicos.

O artigo de William Clavijo Vitto e Edmar Fagundes de Almeida analisa a inserção da Venezuela na geopolítica do petróleo dos EUA à luz das novas realidades do mercado petrolífero internacional. Para os autores, o interesse norte-americano sobre o petróleo venezuelano sofreu uma mudança profunda após os EUA terem atingido maiores níveis de independência da importação de petróleo. Tal interesse passou a envolver questões mais abrangentes relacionadas a assuntos sensíveis da agenda de segurança nacional estadunidense.

Thauan Santos, Dominique Marques Souza e Marcelle Bessa, atentando para a transição energética em curso, destacam o aumento da relevância do gás na matriz energética mundial e examinam as transformações na vulnerabilidade da União Europeia em relação ao gás natural russo. Neste cenário, os autores analisam detidamente o papel desempenhado pela Turquia e exploram os possíveis impactos da recente aproximação entre os governos russo e turco.

Em seu artigo, Kethlyn Gabi Winter da Silva e Tiago Nasser Appel examinam a importância da atuação da Petrobras na promoção de tecnologias avançadas voltadas para o aproveitamento de recursos estratégicos. Os autores vêm na exploração do Pré-sal um enorme potencial de desenvolvimento em ciência e tecnologia e de agregação de valor à produção nacional, requisito indispensável ao fortalecimento do “poder estrutural” do Brasil.

O texto de Iderley Colombini analisa as transformações recentes no setor de serviços e fornecimento de máquinas e equipamentos para a extração do petróleo no Brasil sob o prisma da geopolítica das disputas capitalistas internacionais. Para o autor, a crise brasileira iniciada em 2014 ocasionou a destruição da indústria e da pesquisa científica nacional em torno do petróleo e abriu espaço para que, através de uma intensa ofensiva, as gigantes para-petroleiras internacionais (como Halliburton, Baker Hughes e Schlumberger) se restabelecessem no controle do petróleo brasileiro.

O artigo de Eduardo Costa Pinto consiste em uma análise sobre a interrupção do nacionalismo energético brasileiro após o *impeachment* da Dilma Rousseff em 2016 e a nova trajetória adotada no setor de petróleo e gás brasileiro. O autor, avaliando as mudanças regulatórias setoriais e a nova linha de atuação abraçada pela Petrobras, aponta para uma expressiva redução da capacidade do Pré-sal em viabilizar uma estratégia de alavancagem da indústria nacional.

Giorgio Romano Schutte apresenta uma resenha crítica sobre o filme “*O Caso Mattei*” de Francesco Rosi. O autor resgata a história de Enrico Mattei (ex-diretor da atual ENI), evidenciando a, já aceita oficialmente, vinculação de sua morte com sua atuação em detrimento dos interesses americanos e das grandes petrolíferas. Apontando semelhanças com os processos de desestabilização que atingiram o Brasil e a Petrobras após as descobertas do Pré-sal, Schutte busca ampliar o entendimento acerca dos conflitos permanentes entre os interesses das grandes corporações de petróleo e a soberania nacional.

Assim, a OIKOS segue suas linha e missão editoriais estabelecidas desde 2015, voltadas à criação e consolidação de um espaço editorial específico para a pesquisa e produção intelectual acadêmica de pesquisadores da área de EPI.

Boa Leitura!

Os Editores

Pioneiros do *offshore*: Estados e empresas na origem da exploração petrolífera no mar (1940-1970)

Offshore Pioneers: States and companies at the origin of offshore oil exploration (1940-1970)

WILLIAM NOZAKI | william.nozaki@gmail.com

Professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e diretor-técnico e pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP).

ISADORA COUTINHO | isadoracout@gmail.com

Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisadora do INEEP.

RAFAEL RODRIGUES DA COSTA | rafa.rcosta@gmail.com

Mestrando em Ciências Sociais (UNIFESP) e pesquisador do INEEP.

SÉRGIO TRABALI CAMARGO | sergiotcneto@gmail.com

Mestrando em Economia e Política Internacional (PEPI-UFRJ) e pesquisador do INEEP.

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Abril de 2020

Resumo O presente artigo aborda a trajetória inicial de desenvolvimento do petróleo *offshore* como resultado da combinação entre estratégias nacionais e estratégias empresariais do setor. Entre as décadas de 1940 e 1970, tensões geopolíticas criaram oportunidades geoeconômicas para que as fronteiras de exploração e produção de petróleo transitassem da terra ao mar. A partir da articulação entre Estados-nacionais em busca de soberania energética e de corporações petrolíferas interessadas na autossuficiência em hidrocarbonetos, regiões como o Mar do Norte, Golfo do México, Golfo Pérsico e Costa da Guiné tornaram-se algumas das fronteiras mais relevantes para o avanço da indústria petrolífera ao longo do século XX. Para além dos condicionantes econômicos, industriais e tecnológicos normalmente considerados na descrição desse processo, tal percurso contou também com determinantes geopolíticos, interestatais e estratégicos que evidenciam a indústria petrolífera *offshore* como um espaço privilegiado para se observar as relações entre acumulação de capital e expansão de poder. **Palavras-Chave** Estado, petróleo, indústria petrolífera, *offshore*, exploração e produção.

Abstract This article discusses the initial development trajectory of offshore oil as a result of the combination of national strategies and business strategies. Between the 1940s and 1970s, geopolitical tensions created geo-economic opportunities for oil exploration and production frontiers to move from land to sea. From the articulation between national states seeking energy sovereignty and oil corporations interested in hydrocarbon self-sufficiency, regions such as the North Sea, Gulf of Mexico, Persian Gulf, and Guinean Coast became some of the most relevant frontiers for the advancement of the oil industry throughout the 20th century. In addition to the economic, industrial and technological constraints commonly considered in the description of this process, this path also had geopolitical, interstate and strategic determinants that highlight the offshore oil industry as a privileged space to observe the relationship between capital accumulation and power expansion. **Keywords** State, oil, oil industry, offshore, exploration and production.

Introdução

A história da exploração e produção de petróleo no mar é, de certa forma, a busca pela conquista da soberania energética dos países que disputaram e disputam a hegemonia do sistema internacional. Não por acaso, os especialistas da indústria petrolífera consideram o final dos anos 1940 o marco inicial da exploração de petróleo *offshore* no mundo. As primeiras explorações economicamente viáveis ocorreram no Golfo do México, no estado americano da Louisiana, em 1947, e no Mar Cáspio, na antiga União Soviética, em 1949.

A busca pelo petróleo no mar ocorreu na medida em que, por um lado, os conflitos geopolíticos ampliavam o interesse das principais potências econômicas por mais petróleo e, por outro, o consumo desses países se acelerava após o final da Segunda Grande Guerra.

As crises do Irã e do Egito nos anos 1950, por exemplo, colocaram em xeque a posição das petrolíferas britânicas na região. No caso iraniano, por exemplo, a British Petroleum (BP), empresa de economia mista controlada pelo Estado até 1977, tinha uma situação favorável para acessar o petróleo da região dispondo de uma produção abundante integrada com suas refinarias na Europa, o que permitia a ela planejar o desenvolvimento de seus campos articulado ao crescimento de sua logística e aumento do consumo. Todavia, quando houve a nacionalização do setor petrolífero iraniano em 1951, a situação da BP se modificou consideravelmente, forçando-a a lançar um programa exploratório de larga escala mundial, sobretudo nas áreas *offshore*.

No caso egípcio, a Royal Dutch Shell utilizava intensamente o Canal de Suez para transportar o petróleo produzido no norte da África e no Oriente Médio. Entretanto, após a nacionalização do canal pelo Egito em agosto de 1956, houve a interrupção do fornecimento de petróleo da petrolífera, colocando-a em grande risco para atender seus mercados consumidores. Após esse episódio, a subsidiária da empresa anglo-holandesa nos Estados Unidos, a Shell Oil, considerou a exploração *offshore* estratégica, uma vez que aproximar o abastecimento de petróleo aos portos americanos seria, antes de mais nada, um fator de segurança petrolífera dos Estados Unidos, dando um impulso adicional às explorações no Golfo do México.

Esses são apenas dois episódios emblemáticos entre muitos casos que ocorreram, antes e depois da Segunda Guerra, de nacionalização do setor petrolífero e/ou de maior apropriação da renda da produção em países que possuíam grandes reservas de petróleo. Tais episódios não afetaram apenas as operadoras britânicas, como também as “Sete Irmãs” – as sete principais operadoras de petróleo dos Estados Unidos e da Europa no mundo – as quais, naquele período, dominavam o mercado internacional de petróleo.

Para agravar a situação, os Estados Unidos, que eram grandes produtores de petróleo, viram suas reservas se exaurirem rapidamente no final da guerra. A partir da década de 1950, o crescimento global no consumo de petróleo, principalmente em regiões mais desenvolvidas e com menor potencial exploratório (pelo menos naquela época), colocou uma pressão adicional ao desenvolvimento de novas reservas de petróleo.

Segundo dados da BP, entre 1965 e 1973, o consumo global de petróleo subiu de 30,7 para 55,7 milhões de barris por dia, representando um crescimento de 81,1%. Ou seja, em apenas oito anos, a demanda quase duplicou no mundo inteiro. Esse movimento não ocorreu de forma concentrada, isto é, várias regiões do planeta viram sua necessidade por petróleo se multiplicar naquele período.

O caso mais impressionante foi o do Japão, onde o consumo de petróleo aumentou de 1,7 milhão de barris por dia, em 1965, para 5,3 milhões de barris por dia em 1973, uma expansão de 208,8%. Nos sete principais consumidores europeus (Alemanha, Espanha, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália e Suécia), a aquisição de petróleo praticamente dobrou no mesmo período saltando de 6,3 para 12,1 milhões de barris por dia. Nos Estados Unidos, o crescimento foi de 11,5 em 1965 para 17,3 milhões de barris por dia, em 1973.

Na realidade, desde 1950, o petróleo ganhou grande importância no fornecimento energético dos países. No Japão, o aumento da participação do petróleo na matriz energética saltou de 6,1% em 1950 para 73,6% em 1973. Nos países da Europa Ocidental, saltou de menos de 15% para mais de 60%. Nos Estados Unidos e Canadá cresceu de 37,5% para 45,3%, no mesmo período.

O crescimento acelerado da demanda por petróleo e a maior dificuldade de acessá-lo em países tradicionalmente produtores impulsionaram de maneira decisiva a exploração em novas áreas e na fronteira marítima. Ou seja, a fim de evitar a dependência do petróleo estrangeiro e, ao mesmo tempo, se manterem competitivas e sobreviverem, as Sete Irmãs não tiveram outra escolha senão correrem riscos e explorarem outras fronteiras de petróleo.

No caso americano, embora a indústria petrolífera tenha feito algumas descobertas importantes nos anos 1930, as reservas americanas alcançaram seu pior resultado nos anos 1950, em função de os campos de petróleo explorados na Segunda Grande Guerra terem se esgotado. Assim, a busca por novos campos na região americana se tornou uma urgência, principalmente no Golfo do México, onde existiam maiores possibilidades de se encontrar petróleo. Isso porque, nos seus campos, a camada de sal e a natureza geológica dos prospectos eram razoavelmente bem compreendidas. Não por acaso, durante 1949 e 1956, o aumento para as reservas de petróleo dos Estados Unidos dos campos *offshore* foi nove vezes superior à média de poços em terra. Regiões promissoras e relativamente “fáceis” de serem perfuradas iniciaram sua exploração, como os campos de South Pass 24 e 27 da Shell Oil, os de Bay Marchand e Main Pass 69 da Chevron e o campo de Grand Isle 18 da Humble Oil.

Já no caso europeu, os trabalhos focaram as descobertas no Mar do Norte, naturalmente uma região próxima aos mercados consumidores, onde havia grandes indícios da existência de petróleo. Segundo Ryggvik (2014), na história da indústria de petróleo *offshore* na Noruega, o interesse no potencial de hidrocarbonetos do Mar do Norte começou depois que grandes descobertas de gás foram feitas na província de Groningen, na Holanda, em 1959 e 1962. A fase de perfuração já se iniciou em 1966 e, nos dois anos seguintes, a Exxon e a Phillips Petroleum, respectivamente, anunciaram as descobertas dos campos de Balder e Cod, porém eles não eram comercialmente viáveis com a tecnologia disponível da época. Anos mais tarde, em 1969, ocorreram as primeiras descobertas economicamente viáveis nos campos de Ekofisk na Noruega e de Arboath na Grã-Bretanha.

Evidentemente, todas essas descobertas somente foram possíveis por conta de inúmeras inovações e desenvolvimento tecnológicos da época. Para se adaptar ao tempestuoso Mar do Norte, por exemplo, a indústria petrolífera foi obrigada a lidar com novos desafios naturais, demandando a construção de plataformas para suportar possíveis alturas de onda de 100 pés e condições geológicas relativamente desconhecidas da região.

Em todo caso, não foi mera coincidência que as primeiras regiões a avançarem significativamente na exploração em alto mar tivessem sido o Golfo do México, nos Estados Unidos, e o

Mar do Norte, na Europa Ocidental. A soberania energética era fundamental tanto para a manutenção da recuperação industrial europeia quanto para o crescimento da economia americana. Além disso, a generalização da indústria “movida a petróleo”, com inúmeros avanços nos motores à combustão, na produção petroquímica, tornava cada vez mais importante evitar qualquer risco quanto ao fornecimento de petróleo. A migração para o mar, portanto, foi uma forma de reduzir esses riscos e diminuir a dependência americana e europeia do petróleo estrangeiro.

O presente artigo, portanto, tem por objetivo apresentar os primeiros passos da indústria do petróleo em alto mar entre os anos 1940 e 1970. Com base nas principais fronteiras marítimas petrolíferas descobertas no período – o Mar do Norte, na Europa Ocidental, o Golfo do México, nos Estados Unidos, o Golfo Pérsico, no Oriente Médio e Golfo da Guiné, na costa ocidental da África – o estudo pretende descrever, de forma pormenorizada, os efeitos da articulação entre o ativismo estratégico dos Estados nacionais e a consequente participação das grandes companhias petrolíferas.

A hipótese aqui trabalhada é de que a partir do pós-Guerra a preocupação com a soberania energética das potências mundiais ensejou numa estratégia de atuação coordenada com as grandes empresas de petróleo, promovendo assim sinergias tecnológicas entre os setores industriais de defesa e os negócios da iniciativa privada. Tal situação ocorreu simultaneamente à exploração de países subdesenvolvidos com grandes reservas petrolíferas, que devido aos seus frágeis instrumentos de defesa, acabaram por se tornar reféns da política externa das grandes potências e, conseqüentemente, da criação da OPEP, nos anos 1960, e da independência das colônias africanas, nas décadas anteriores.

Protecionismo e política de defesa: o petróleo *offshore* no Mar do Norte

De modo a compreender como cada uma dessas situações ocorreu em seus países de origem, cumpre observarmos cada caso de forma concreta. No caso da Grã-Bretanha, país que após obter sucesso em suas políticas protecionistas adotou o ideário liberal e a liberdade de atuação empresarial, o conjunto de riscos associados ao setor petrolífero motivou uma maior atuação do Estado no suporte ao desenvolvimento da indústria *offshore* britânica, como analisou Nelsen (1992):

Os britânicos, com o seu amplo envolvimento político e comercial no Oriente Médio, não quiseram criar um precedente prejudicial para os interesses britânicos no estrangeiro e, por isso, buscavam um sistema de licenciamento não muito intervencionista no seu país. Ao lado dessa questão geopolítica, a prioridade da Grã-Bretanha era conseguir a autossuficiência em petróleo. Por essa razão, foram oferecidas condições favoráveis para exploração dando liberdade à atuação empresas e priorizando os seus interesses. As considerações em termos de política externa encorajaram os políticos britânicos para limitar a intervenção na indústria petrolífera. [Apesar disso], o sistema criado (...) também introduziu incentivos desenhados para

encorajar a rápida exploração e desenvolvimento. O tamanho pequeno dos blocos, a implementação de taxas progressivas foram exemplos de medidas para acelerar o desenvolvimento da exploração *offshore* no Mar do Norte. Além disso, a alocação dos blocos seguiu as diretrizes do Ministério de Defesa, atendendo também aos interesses da política de defesa da Grã-Bretanha. (NELSEN, 1992).

Como se observa, os britânicos buscaram atender aos interesses das suas operadoras e, simultaneamente, às preocupações da sua política de defesa. E os próprios interesses das operadoras, muitas das vezes, demandavam ações estatais como medidas específicas fiscais e financeiras. A primeira regulação da exploração dos campos *offshore* britânicos, promulgada em 1964, já apresentava alguns dos aspectos importantes para o Estado Nacional.

Tal regulação se baseava na necessidade de incentivar a exploração mais rápida e completa dos recursos petrolíferos na plataforma continental. Além disso, havia a exigência de que o requerente de uma licença fosse constituído no Reino Unido e de que os lucros das operações fossem tributados neste país. Buscava-se ainda analisar o programa de trabalho do requerente, a sua capacidade e recursos para implementá-lo, bem como as suas contribuições ao desenvolvimento dos recursos da plataforma continental e para o desenvolvimento da economia de combustível britânica em geral.

Embora buscasse dar liberdade à atuação das operadoras, a política de petróleo *offshore* na Grã-Bretanha foi estruturada, em última instância, a partir de uma visão de Estado Nacional, articulando os objetivos de acelerar a produção, atrair investimentos, desenvolver a indústria de derivados, atender a sua política de defesa, entre outros.

A aceleração das atividades petrolíferas no Mar do Norte e no Golfo México permitiu que, no início dos anos 1970, grandes empresas de Estados Unidos e Grã-Bretanha, como a Chevron e a BP, já estivessem direcionando boa parte de seus investimentos para aquelas regiões. A BP já tinha lançado um programa exploratório de larga escala no Mar do Norte e a Chevron já vinham direcionando grandes investimentos no Golfo do México.

Para se ter ideia da importância deste esforço, entre 1947 e 1972, as reservas de petróleo *offshore* de Estados Unidos e Europa Ocidental (basicamente o Mar do Norte) já estavam num patamar próximo das reservas *offshore* da América Latina que tinham produtores tradicionais como México e Venezuela, onde já existiam investimentos também em programas exploratórios no mar.

Como observado, isso somente foi possível a partir de uma forte atuação e coordenação dos Estados Nacionais. Embora as empresas desses países fossem majoritariamente privadas, em última instância, elas se favoreceram do protecionismo e das condições favoráveis oferecidas pelas políticas públicas, e, além disso, também, eram instrumentos importantes de política externa e econômica seguindo os objetivos de cada Estado Nacional.

Aliás, até hoje, mesmo após mais de cinquenta anos de desenvolvimento da indústria petrolífera *offshore*, tais empresas continuam sendo instrumentos dos seus Estados Nacionais e recebendo tratamento privilegiado. Isso indica que o petróleo não é e nunca terá um proprietário individual, mas sempre fará parte de uma estratégia de Estado – pelo menos daqueles que buscam ter relevância no sistema internacional, pois se trata da mais (geo)política de todas as *commodities*.

Tecnologia militar e políticas de incentivo fiscal: o petróleo *offshore* no Golfo do México

O Golfo do México, localizado entre os subcontinentes da América do Norte e América Central, é considerado o maior do mundo, com uma superfície aproximada de 1,55 milhão de km². Banhado pelas águas do Atlântico Norte, a região foi pioneira na exploração de petróleo e gás no segmento *offshore*.

A primeira descoberta aconteceu em 1938, em Creole/Louisiana, quando a ocorrência de grandes e produtivas cúpulas de sal ao longo da costa do Golfo do México sugeriam que a fronteira de petróleo se estendia para o mar (BERRYHILL, 1974). Até 1946, entretanto, poucas foram as explorações na região, com cinco poços perfurados em Louisiana e quatro no Texas, todos localizados em águas rasas perto da costa e perfurados em plataformas rígidas, isto é, cuja estrutura fixa liga a plataforma até o leito marinho, mas sem nenhuma estrutura de flutuação (NETO; SHIMA, 2008).

Tal cenário se modificaria radicalmente a partir do verão de 1947 com a construção da plataforma móvel no *Ship Shoal Block 32*. Utilizando dois navios da Segunda Guerra Mundial para transporte e um navio de assalto anfíbio (LCT) da Marinha convertido em plataforma de perfuração, a petroleira Kerr-McGee instalou o primeiro poço submarino em uma plataforma “fora da vista da terra”, a dezoito pés da água e a 19,2 km da costa de Louisiana (PRIEST, 2007). Essa instalação não apenas marca a primeira instalação em águas profundas como também representa o primeiro projeto *offshore* em escala comercial, dando início a “era moderna” da história mundial do petróleo (BERRYHILL, 1974).

A procura por reservas de petróleo em águas profundas não acontecia ao acaso. Segundo Priest (2007), até o final dos anos 1940, os EUA já haviam descoberto boa parte de suas reservas em terra, o que inevitavelmente significava uma exaustão dos campos terrestres em um curto espaço de tempo. Por essa razão, “a exploração de petróleo no fim da Segunda Guerra para os EUA tornou-se essencialmente uma corrida contra a escassez” (PRIEST, 2007, p. 228). Consta-se, portanto, a importância histórica do Golfo do México, tendo em vista que foi através da exploração desses campos ultramarinos que a produção norte-americana chegou ao seu pico nos anos 1970.

Cumpra salientar que o ambiente físico do Golfo ajudou a criar oportunidades e desafios para a indústria de petróleo. Ao contrário das principais reservas do mundo, onde os hidrocarbonetos estão concentrados em um pequeno número de campos “gigantes” (campos com recuperação conhecida de mais de 500 milhões boe), a bacia do Golfo produziu milhares de campos menores, com menos de 50 milhões de boe, bem como campos “grandes”, de 50 a 500 milhões de boe, além de campos gigantes. Ademais, outros fatores geológicos e ambientais tornaram o Golfo do México favorável ao *offshore*: a planície delta, gradualmente inclinada do Golfo, permitiu a construção de estruturas autônomas em águas abertas. As camadas sedimentares do leito oceânico do Golfo também são relativamente macias, facilitando a perfuração quando comparada a outras regiões, de camadas de rocha dura. A água é rasa por muitos quilômetros e as condições são amenas, exceto quando ocorrem furacões¹.

1 Segundo Priest (2007), as principais áreas de atividade no Golfo do México estavam praticamente livres de furacões até o fim da década de 1950, com a chegada do furacão Audrey (1957). Na visão do autor, foi o aumento da atividade petrolífera do Golfo que fez com que a região ficasse ecologicamente mais vulnerável aos furacões devastadores.

Essa geologia única criou oportunidades para uma ampla gama de empresas pequenas e médias entrarem no ramo da exploração e um número ainda maior de negócios subsidiários. Outrossim, os campos *offshore* ainda estavam perto o suficiente para estabelecer refinarias ao longo da Costa do Golfo, fazendo com que a instalação dos primeiros oleodutos subaquáticos não fosse proibitivamente cara ou tecnicamente desafiadora. Foram essas condições ambientais excepcionais, aliás, que fizeram com que a tecnologia *offshore* avançasse durante as primeiras décadas, uma vez que as grandes inovações, utilizando conhecimentos básicos, estimularam o investimento em novas descobertas para desenvolver esses campos e poder encontrar outros (PRIEST, 2007).

A exploração de petróleo *offshore* também foi possível nos primeiros anos graças às poucas barreiras legais que havia nos territórios em alto mar². Pelo fato de existirem relativamente poucos impedimentos jurídicos à coleta de informações sísmicas e geológicas, as empresas não precisavam enfrentar proprietários individuais ou impor topografia, como acontecia nas propriedades em terra. Isso abriu vantagem para que empresas petrolíferas conseguissem explorar vastas regiões do Golfo a um valor extremamente baixo. Foi o caso dos campos de *South Path 24 e 27*, da Shell Oil, *Bay Marchand* e *Main Pass 69*, da California Company (Chevron) e o *Grand Isle 18*, da Humble Oil (Exxon). Segundo Priest, durante 1949–1956, o desenvolvimento da exploração e produção desses campos fez com que o aumento das reservas domésticas dos Estados Unidos em alto mar fosse nove vezes maior que a média dos poços terrestres – nada mal para arrendamentos que custaram apenas US\$ 4 por acre (PRIEST, 2007, p.238).

Mas o sucesso do desenvolvimento da indústria petrolífera *offshore* no Golfo do México não se explica sem o apoio político, fiscal e tecnológico do governo norte-americano. Esses acordos incluíam o subsídio de exaustão percentual (*percentage depletion*), fixado em 1926, que permitia à indústria amortizar 27,5% da receita dos impostos federais. O Congresso também aprovou incentivos fiscais que reduziram os custos de pesquisa, levando muitas petroleiras a criarem seus primeiros laboratórios de pesquisa e exploração. Como efeito, esses laboratórios de estudos geraram novas capacidades tecnológicas, auxiliando na busca de hidrocarbonetos mais difíceis de encontrar, como depósitos de cúpula sem sal em bacias sedimentares de rochas moles, como o Golfo do México.

Além disso, em 1959, logo após as grandes descobertas do *offshore*, o governo Eisenhower restringiu a importação de petróleo aos Estados Unidos, impondo cotas ou limites obrigatórios ao petróleo estrangeiro que poderia ser vendido no país. Isso foi a salvação para os produtores estadunidenses de custo mais alto, como os do *offshore*, que de outra forma teriam que abandonar suas operações (PRIEST, 2007).

O apoio do governo estadunidense para a indústria *offshore* também veio por meio da tecnologia. Os sistemas de sonar e radioposicionamento, desenvolvidos pela Marinha dos EUA,

2 No final de 1946, a Louisiana, reivindicando a propriedade do fundo do mar a 43 quilômetros da costa, havia arrendado 675.385 acres no mar e várias empresas estavam explorando ativamente. Nos anos após 1947, surgiu a controvérsia entre os estados marítimos e o governo federal sobre a jurisdição do fundo do mar da plataforma continental. As disputas legais e processos judiciais atrasaram o desenvolvimento de recursos petrolíferos *offshore* por cerca de 6 anos. Em 7 de agosto de 1953, o presidente Eisenhower assinou a Lei de Terras Exteriores Continental, que propiciava o arrendamento imediato de áreas *offshore* federais pelo Departamento do Interior e a validação de arrendamentos anteriormente emitidos pelos estados. Em 1954, a Suprema Corte resolveu as disputas de limites jurisdicionais, concedendo a propriedade das 5 milhas (5,8 km) da prateleira aos estados marítimos. Em decisões separadas, o Texas recebeu a jurisdição de 3 léguas em direção ao mar (16,5 km) e a Flórida também recebeu uma jurisdição de três léguas sobre a parte de sua costa no Golfo do México. A jurisdição federal foi estabelecida para a parte da costa em direção ao mar a partir dos limites do Estado, e a primeira venda de arrendamento federal foi realizada em 1954 (BERRYHILL, 1974, p.3).

mostraram-se essenciais para a exploração de petróleo no mar. A Unidade de Mergulho Experimental da Marinha (*The Navy Experimental Diving Unit*) treinou escolas de mergulhadores em operações de resgate subaquático e desenvolveu técnicas de mergulho com mistura de gases e saturação, iniciando o negócio de “mergulho comercial” do pós-guerra que se tornou um complemento vital para a indústria *offshore* (PRIEST, 2007).

Surgiram, assim, as primeiras empreiteiras especializadas em geofísica (a *Geophysical Services Incorporated*, *Western Geophysical*, *PettyRay Geophysical*), as primeiras empresas de construção em alto mar (*Brown & Root*, *J. Ray McDermott*), empresas de suprimentos e empresas de transporte (*Tidewater*, *Petroleum Helicopters*), arquitetos navais (*Friede-Goldman*), além de vários estaleiros ao longo da costa do Golfo, produzindo não apenas novos navios de perfuração como também toda uma forma inédita de extrair petróleo em águas profundas (PRIEST, 2007).

Mas não demorou muito para que os lucros do petróleo em alto mar se tornassem motivo de controvérsia entre os estados marítimos e o governo federal dos EUA. Entre 1947 e 1953, os governos estadual e federal entraram em uma disputa legal sobre a jurisdição do fundo do mar da plataforma continental. As disputas aparentemente se encerraram em agosto de 1953, quando o presidente Eisenhower assinou a Lei de Terras Exteriores Continental, que propiciava tanto o arrendamento imediato de áreas *offshore* federais pelo Departamento do Interior (DOI) bem como a validação de arrendamentos anteriormente emitidos pelos estados. Entretanto, fato é que, até 1956, não havia muita clareza sobre as fronteiras, o que não raras vezes propiciou jurisdições sobrepostas, além de outros problemas relacionados à tributação (BERRYHILL, 1974).

A disputa judicial entre governos foi apenas o início de muitos outros problemas que estavam por vir. Restrições econômicas resultantes de uma recessão nacional, excesso de oferta de petróleo bruto e declínio das descobertas de petróleo em águas profundas foram alguns dos fatores que desaceleraram a exploração *offshore* no Golfo do México ao final dos anos 1950. Além disso, outros fatores operacionais complicavam ainda mais a situação: os dutos secos e os custos de capital aumentaram; as plataformas fixas ficaram economicamente inviáveis para exploração; as embarcações de perfuração submersas eram impraticáveis e instáveis em águas mais profundas, e as primeiras plataformas de elevação projetadas para maiores profundidades eram propensas a afundar. Consequentemente, dado o aumento dos riscos, os prêmios de seguro para as embarcações de perfuração móveis também aumentaram.

Por essas razões, as dificuldades financeiras e operacionais daquele período fizeram com que muitos acreditassem que o desenvolvimento do *offshore* tivesse atingido seu limite. Dentre eles estavam a alta gerência da Shell Oil Company, uma das empresas líderes do Golfo, que debateu seriamente se deveria ou não expandir a exploração no país. O vice-presidente do escritório de Nova Orleans da empresa chegou, inclusive, a argumentar de que seria impossível desenvolver a tecnologia necessária para se aprofundar a mais de quinze metros e, mesmo que fosse, os custos seriam proibitivos. Seu pessimismo sobre o futuro das operações marítimas não era incomum no setor (PRIEST, 2007, p. 242-243).

Por outro lado, havia aqueles que apostavam na inovação tecnológica. Anulando as objeções do gerente de Nova Orleans, o setor de exploração e produção da Shell Oil financiou uma série de pesquisas que levaram à criação de novas tecnologias de perfuração marítima que romperiam as barreiras da indústria petroleira *offshore* em águas profundas. Em janeiro de 1962, a Shell testou com sucesso um novo tipo de “plataforma de perfuração flutuante”. Conforme relata Priest,

Este navio submersível convertido, o *Blue Water 1*, foi equipado para operar sem descanso a 600 pés da água. Era uma estrutura espacial composta por três grandes colunas de cada lado e um casco submerso – o primeiro “semi-submersível” (PRIEST, 2007, p. 243).

Para complementar a nova plataforma flutuante, a Shell também concluiu o primeiro teste bem-sucedido de boca de poço submarina, no qual todos os controles remotos foram realizados antes do mergulho prático, na época a 150 pés. No início de 1963, a Shell compartilhou sua tecnologia com outras empresas de petróleo e perfuração. A empresa fez isso para oferecer a seus fornecedores e contratados as mais recentes inovações de perfuração e produção e garantir que haveria uma concorrência mínima entre outras empresas de petróleo. Sem essa concorrência, a Shell não seria capaz de obter arrendamentos federais das águas profundas (300 pés ou mais). A difusão da tecnologia levou os estaleiros ao longo de todo o Golfo a transformarem-se em sub-submersíveis de propósito. Dessa maneira, a embarcação de perfuração semi-submersível redefiniu a geografia marinha dos hidrocarbonetos comercialmente exploráveis (PRIEST, 2007).

Outras inovações também ajudaram a reviver a empresa *offshore* no Golfo. Navios de perfuração posicionados dinamicamente aumentaram ainda mais a capacidade do setor de perfurar em águas profundas, incluindo novas técnicas de perfuração e registro de poços, acabaram por resolver muitos problemas de perfuração profunda e reduziram os custos individuais dos poços. A gravação magnética e a reprodução de sinais sísmicos levaram à técnica de empilhamento de “ponto de profundidade comum” (licenciado pelas empresas petrolíferas tecnologicamente mais avançadas entre 1960 e 1962), o que aprimorou bastante o sinal sísmico e revolucionou a coleta de dados geofísicos no mar.

Os métodos científicos cada vez mais sofisticados de coletar e processar dados sísmicos foram acompanhados por novas metodologias de análise de prospecção e desenvolvimento de estratégias de licitação para concessões de *offshore*. Esses métodos empregavam estudos rigorosos quantitativos de estimativas de reservas, desconto de risco, taxas de retorno a valor presente líquido e estudos de tendências sobre os concorrentes (PRIEST, 2007).

Mais uma vez, as políticas de incentivo do governo federal foram fundamentais. As cotas máximas de importação entraram em vigor em 1959 e o governo Kennedy as apertou ainda mais em 1962. Isso estimulou um mercado maior para o petróleo *offshore* de custo mais alto. Além disso, entre 1960 e 1962, o governo federal abriu grandes extensões de território *offshore* no Golfo do México. No histórico leilão de março de 1962, o governo federal arrendou quase dois milhões de acres, mais do que todos os leilões anteriores. Tal leilão proporcionou ao Golfo do México uma gama mais ampla de participantes e transformou a região no principal foco de exploração de petróleo e gás nos Estados Unidos.

O leilão também gerou áreas maiores de exploração na parte ocidental do Golfo central (áreas como os campos de *Eugene*, *South Marsh Island* e *Ship Shoal*). Esses campos manteriam a indústria de perfuração ocupada pelos próximos cinco anos. Ao mesmo tempo, do ponto de vista tecnológico, o avanço nas técnicas de plataformas de jaqueta de aço, auxiliados por novos equipamentos de instalação, combinados com o advento do computador digital, transferiram as operações de produção para 350 pés profundidades da água até o final da década (PRIEST, 2007).

Embora o sucesso da perfuração exploratória nos mares de Louisiana nos anos 1960 não possam corresponder ao recorde extraordinário da década de 1950, o megaleilão de 1962 aumentou a atratividade do Golfo do México como fronteira de exploração. Além disso, cresceu também o interesse do governo federal no arrendamento *offshore* como fonte de receita pública. Por essa razão, o próximo leilão só ocorreu cinco anos mais tarde, em 1967, já sob um novo sistema licitatório, conhecido como “seleção do trato” (*tract selection*), que impunha restrições rigorosas de área nos leilões com o intuito de aumentar os bônus em dinheiro. À medida que os custos da Guerra do Vietnã aumentavam, os funcionários do governo Johnson pressionavam o *Bureau of Land Management* (BLM)³ a aumentar sua participação nos bônus e procurar uma estimativa mais científica do “valor justo de mercado” para as áreas públicas oferecidas, o que fez das licitações posteriores a 1962 mais seletivas e com tamanhos de campos reduzidos. O resultado foi um aumento notável dos bônus em dinheiro para o governo (PRIEST, 2007).

O final da década de 1960 foi outro período fértil para a inovação em tecnologia *offshore*. As empresas de mergulho da Costa do Golfo estabeleceram continuamente inéditos recordes de profundidade na assistência à instalação de plataformas e tubulações. A fundação da Conferência Anual de Tecnologia Offshore, em 1969, forneceu um novo fórum para a padronização e difusão de tecnologia avançada.

Entretanto, embora tenham sido feitas descobertas importantes o suficiente para manter o interesse do setor, muitos dos arrendamentos se mostraram improdutivos, e o custo dos produtivos começou a superar o preço do petróleo, que nos Estados Unidos havia permanecido entre US\$ 2-3 por barril desde o final da Segunda Guerra Mundial. Os preços dos EUA eram os mais altos do mundo, mas ainda assim o mercado era considerado atrativo, dada a dimensão de consumo durante a década de 1960.

Todo esse cenário passaria a mudar ao final dos anos 1960. Com as grandes estruturas já apanhadas e perfuradas, algumas empresas foram enganadas pela geologia. Em uma venda federal de arrendamento *offshore* do Texas, em 1968, uma parceria da Exxon-Texaco investiu US\$ 350 milhões para arrendamentos que não renderam nada. No lado da produção, três furacões devastadores em 1964, 1965 e 1969 (Hilda, Betsy e Camille) danificaram muitas plataformas de produção e prejudicaram fortemente a complexa rede de oleodutos marinhos. Em seguida, explosões catastróficas em uma plataforma da Union Oil no canal de Santa Barbara, na Califórnia, em 1969, e em três plataformas do Golfo (de propriedade da Shell, Chevron e Amoco), em 1970-71, forçaram as empresas e autoridades públicas a realizarem uma reavaliação radical das práticas ambientais e de segurança na indústria *offshore* (PRIEST, 2007, p. 247).

Quanto à lucratividade geral, a indústria não teve um bom desempenho nos anos 1960. Em 1975, um estudo mostrou que, desde o início de seu lançamento, em 1954, a indústria como um todo gastou US\$ 18 bilhões em bônus em dinheiro, mas obteve apenas US\$ 17,8 bilhões em receitas com a produção no *offshore*⁴. Ainda assim, vale ressaltar que o desempenho na indústria *offshore* apresenta alta variação. Entre os sucessos notáveis estão a Tenneco, a Gulf Oil, a Chevron e a Forrest Oil, mas nenhum deles foi mais impressionante que a Shell Oil, cujas capacidades de geociência e engenharia superaram todo o setor. Entre os perdedores estavam a Amoco, a Sun

3 Autarquia federal responsável pela gestão de terras dos EUA.

4 As estatísticas deste estudo, no entanto, não refletiam os arrendamentos valiosos comprados no início dos anos 1970, que ainda não haviam sido pagos (PRIEST, 2007).

e, como já dito, a Exxon e a Texaco. Resumidamente, salvo exceções, as empresas de petróleo não tiveram retornos favoráveis durante a década de 1960 no Golfo (PRIEST, 2007).

No início dos anos 1970, contudo, as rodas da fortuna mudam para a indústria *offshore* no Golfo. O aumento de preços promovido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973, tornou a exploração *offshore* muito mais atraente. As empresas poderiam pagar uma proporção mais alta de poços secos e arrendamentos improdutivos para novas descobertas. Consequentemente, o preço dos bônus de arrendamento começou a subir.

Uma análise minuciosa dos dados revela, no entanto, que os bônus de arrendamento já começaram a aumentar antes de 1973, portanto, essa tendência pode não ser atribuída totalmente ao aumento dos preços do petróleo ou ao racionamento de arrendamentos sob a seleção do governo federal. Um fator não apreciado na tendência de aumento dos preços dos bônus foi a adoção, durante o período de 1968-1972, de um método revolucionário de interpretação de dados sísmicos. A gravação digital avançada e o processamento de dados sísmicos, que deram saltos quânticos em meados da década de 1960, tornaram possível esse novo método de interpretação, permitindo que os geofísicos medissem pela primeira vez as “amplitudes relativas de ondas” entre os traços sísmicos.

Até aquele momento, as técnicas sísmicas apenas ajudavam a mapear estruturas subterrâneas e identificar possíveis bacias de petróleo. Nesse caso, os operadores ainda tinham que correr o risco pessoal de perfurar para encontrar petróleo e gás. Mas os novos dados sísmicos digitais ofereceram a tentadora possibilidade de detectar diretamente hidrocarbonetos como as chamadas “anomalias de amplitude” ou “pontos brilhantes” no registro sísmico. Iniciado pela Shell Oil e Mobil Oil a partir de 1967, os “pontos brilhantes” diminuíram muito o fator de furo seco na equação de risco. Por exemplo, se uma varredura de ponto brilhante reduzisse a probabilidade de perfurar um buraco seco de 50% para 10%, então, com base no risco, uma empresa de petróleo poderia investir muito mais dinheiro em seus lances e compensar na redução dos custos de perfuração.

A redução nos custos de instalação proporcionado pela tecnologia de ponto brilhante também permitiu que as empresas gastassem mais em técnicas de produção inovadoras, construindo plataformas cada vez maiores e fixas em jaqueta de aço em águas mais profundas. Não por acaso, foi também nos anos 1970 que as empresas de petróleo passaram a descobrir e desenvolver campos na profundidade da água que se estendessem para mais de 1.000 pés (PRIEST, 2007, p. 249).

Imperialismo e a criação da OPEP: o petróleo *offshore* no Golfo Pérsico

O Golfo Pérsico, localizado no Oriente Médio, é a região onde está concentrada a maior quantidade de petróleo no mundo, sendo formado pelos seguintes países: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Catar, Bahrein e Omã. Em 2018, o conjunto das nações do Golfo Pérsico produziu cerca de 28% do volume global de petróleo, detendo quase a metade das reservas mundiais dessa fonte de energia em estado bruto e cerca de 38% das reservas mundiais de gás natural (BP, 2019).

Entretanto, a proeminência do Golfo Pérsico não é um aspecto atual na conjuntura global da distribuição de recursos energéticos. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as descobertas de petróleo no Golfo Pérsico têm se intensificado, motivando o interesse, na região, de muitas empresas internacionais ligadas ao ramo petrolífero. Os primeiros contratos feitos entre essas grandes empresas e os países do Golfo Pérsico eram extremamente lucrativos para elas, pois lhes garantiam o controle sobre o preço de venda e sobre a quantidade da produção de óleo. Os acordos também utilizavam a regra de partilha de resultados, fixadas em 50% para cada parte: empresas e governo do país do Golfo Pérsico envolvido na negociação (TORRES FILHO, 2004, 316-317).

Em 1945, estimava-se que o custo de produção de um barril de petróleo na Arábia Saudita era de US\$ 0,16, enquanto o preço de venda situava-se entre US\$ 1,05 e US\$ 1,13. Essa margem de lucro foi essencial para o crescimento do cartel formado pelas sete grandes empresas petrolíferas, as chamadas de “sete-irmãs”, já mencionadas anteriormente. Exemplo disso foi o informe da Gulf Oil (atualmente Chevron), em 1957, afirmando que mais da metade dos seus lucros eram advindos do petróleo do Kuwait. Em 1960, a Exxon seguiu o padrão da sua concorrente e relatou que 28% dos seus ganhos vinham dos países árabes (FUSER, 2008, p.101).

O Golfo Pérsico também foi destaque no que diz respeito ao desenvolvimento do segmento de exploração *offshore*, intensificado exatamente após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Berryhill (1974, p. 16), entre 1947 e 1972, foram descobertos 37 campos de petróleo e gás *offshore* no Golfo Pérsico. A maior parte deles (22 campos) foi classificada como supergigante, isto é, aquele que contém uma quantidade estimada em mais de 500 milhões de barris de óleo recuperável. Em 1972, dentre os 20 maiores campos supergigantes do mundo, seis ficavam no Golfo Pérsico. Em termos globais, a região passou a deter 56% de todas as reservas de petróleo *offshore* (BERRYHILL, 1974, p. 17-19).

Além disso, as condições geológicas dos campos *offshore* do local são semelhantes às dos campos *onshore*, o que torna a região ímpar no que diz respeito ao custo-benefício da exploração de petróleo *offshore* (BERRYHILL, 1974).

Dentre os países do Golfo Pérsico, a Arábia Saudita é o que detém as maiores reservas de petróleo. A partir da década de 1950, imensas quantidades de petróleo *offshore* foram descobertas no território saudita, destacando-se os seguintes campos: o de Safaniya, em 1951; o de Manifa, em 1957; o de Abu Sa` fah, em 1963; e o de Berri e de Qatif, ambos em 1964. Safaniya, o primeiro a ser descoberto, se tornou o maior campo de petróleo *offshore* no mundo, contendo 36 bilhões de barris de petróleo⁵, sendo controlado pela estatal Saudi Aramco, também proprietária de todos os outros campos citados.

O Irã, outro país do Golfo Pérsico com relevante exploração *offshore*, percorreu uma trajetória diferente da Arábia Saudita no que se refere a relações comerciais com petrolíferas estrangeiras, pois, historicamente, não houve celebração de muitos acordos entre elas e o governo iraniano. As dificuldades iniciais datam de 1951, ano em que o principal líder nacionalista, Mohammed Mossadegh, tornou-se primeiro ministro do Irã e nacionalizou a petrolífera britânica Aioc (Anglo-Iranian Oil Company). A Grã-Bretanha tentou apelar para o Conselho de Segurança e para a Corte Internacional de Justiça, tendo seu pedido negado nas duas instituições⁶. Entre-

5 O campo de Safaniya ainda é considerado o maior campo *offshore* no mundo (Forbes, 2013).

6 O argumento utilizado pelas duas instituições foi o de que as disputas se davam entre uma empresa e um país, e não entre dois países soberanos.

tanto, em apoio à Inglaterra, os EUA impulsionaram um embargo internacional contra o petróleo iraniano e as duas potências ocidentais levaram à queda do governo democrático de Mossadegh.

Em agosto de 1953, o regime parlamentar Mossadegh foi derrubado e iniciou-se um regime ditatorial sob o comando do xá Reza Pahlevi, favorável aos interesses das petrolíferas internacionais. O direito de exploração das reservas iranianas foi entregue a um consórcio organizado da seguinte maneira: a BP (como a AIOC passou a se chamar) ficou com 40% das reservas, outros 32% foram distribuídos, em partes iguais, às cinco maiores petrolíferas dos EUA: Esso e Mobil (ambas, atualmente, ExxonMobil) e SoCal, Texaco e Gulf Oil (as três, atualmente, Chevron). Por fim, 8% foram dados a um conjunto de empresas menores estadunidenses, a Shell ficou com 14%, e os últimos 6% foram entregues à francesa Total (FUSER, 2008, p. 103-106).

Em relação às descobertas de petróleo *offshore*, as mais relevantes no Irã aconteceram a partir de 1960, sendo Bahrgansar o primeiro campo supergigante. Em seguida, foram descobertos os campos de Darius, em 1961; Cyrus, em 1962; Nowrouz, em 1966; Sassan, em 1966; Rostam, em 1967; e Henijan, em 1968 (BERRYHILL, 1974, p.16). A Standard Oil de Indiana (atualmente BP), uma das mais proeminentes sucessoras da Standard Oil de Rockefeller, foi a responsável pela descoberta do campo de Darius, assinando um acordo altamente vantajoso para a empresa em 1961 (YERGIN, 1991, p. 507).

Quanto ao Kuwait, cabe assinalar que, em 1945, a estadunidense Gulf Oil, companhia que explorava o petróleo no país, era proprietária de metade da Kuwait Oil Company. Com o aumento do número das reservas kuwaitianas, a Gulf Oil passou a buscar novos pontos de venda, principalmente na Europa. A empresa fez um acordo com a Shell, que, apesar de possuir um mercado consolidado na Europa, não tinha um acesso restrito às reservas do Golfo Pérsico. As duas empresas desenvolveram um contrato exclusivo de compra e venda - integração esta que permitiria que o petróleo do Kuwait fluísse para as refinarias da Shell. O contrato inicialmente foi de dez anos, mas, posteriormente, foi prorrogado por mais treze anos (YERGIN, 1991, p.419-420).

No que diz respeito à produção *offshore* no Kuwait, foram descobertos dois supercampos (Khafi e Hout) na zona neutra com a Arábia Saudita (BERRYHILL, 1974, p.16). Tais campos foram descobertos graças ao financiamento de um grupo de empresas japonesas fundadoras de um consórcio chamado de Arabian Oil, que começou a perfurar no mar em julho de 1959 e fez sua primeira descoberta em janeiro de 1960. Após a descoberta, os governos da Arábia Saudita e do Kuwait passaram a ter uma participação percentual de 10% na empresa (YERGIN, 1991, p.507).

Neocolonialismo e a virada nacionalista: o petróleo *offshore* no Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné, localizado na costa ocidental da África e banhado pelo Atlântico Sul, é visto como uma grande área fornecedora de petróleo em plataformas em alto mar. Entre 1947 e 1972, essa região foi um dos alvos da indústria petrolífera e sua virada para o segmento *offshore*. De acordo com Berryhill (1974, p. 8), durante esse período foram descobertos diversos campos de petróleo e gás *offshore* ao longo do Golfo da Guiné: em Angola (dois campos

de petróleo, sendo um deles gigante⁷), na República do Congo (um campo gigante de petróleo), no Gabão (treze campos de petróleo e seis campos de gás), na Nigéria (33 campos de petróleo, sendo dois gigantes, além de quantidades consideráveis de gás, mas não relatadas por campo).

Também foram feitas descobertas de petróleo e gás em Gana, no Zaire (atualmente República Democrática do Congo), em Daomé (atualmente região parte de Benin) e em Camarões, mas a produção nesses espaços ainda não havia sido iniciada até 1972. Em outros lugares do Golfo da Guiné, como na República do Congo e na Guiné Equatorial, a perfuração exploratória em alto mar, iniciada em 1966 e 1968, respectivamente, até aquele ano não havia levado ainda a descobertas de petróleo e gás (BERRYHILL, 1974).

Nigéria e Angola são casos interessantes de se observar, uma vez que são atualmente os maiores produtores de petróleo na África (BP, 2019). No caso da Nigéria, os sucessos das atividades *onshore* da Shell Petroleum Development Company of Nigeria nos anos 1950 incentivaram outras empresas a participarem da exploração dos recursos petrolíferos. Desse modo, em 1961, Mobil, Gulf (atualmente Chevron), Agip, Safrap (atualmente Elf), Tenneco e Amoseas (atualmente Chevron) entraram no setor em busca de petróleo no segmento *offshore* do país. No caso, a primeira descoberta *offshore* foi realizada pela Gulf em 1964 no campo de Okan na plataforma continental nigeriana. Assim, as *majors* do setor (como Shell, Mobil, Chevron, Elf, Agip e Texaco) já estavam presentes na Nigéria nos anos 1960 e, a partir de 1971, estavam todas produzindo (FRYNAS, 2000).

Antes de 1971, o setor petrolífero nigeriano era muito favorável à entrada de grandes empresas do ramo, em função da Lei do Petróleo da época, que previa somente 35% dos ganhos serem destinados ao Estado. Contudo, esse quadro mudou em parte após a independência, ocorrida em 1960, com o processo de nacionalização da indústria e a entrada da Nigéria na OPEP, em 1971, fazendo com que os benefícios e as vantagens das grandes empresas estrangeiras fossem reduzidos. Na esteira desse processo, cabe destacar que, em 1976, a Nigerian National Oil Company (NNOC), que se tornaria no ano seguinte a Nigeria National Petroleum Corporation (NNPC)⁸, perfurou seu primeiro poço exploratório em *offshore*, descobrindo também quantidades comerciáveis de petróleo e gás (FRYNAS, 2000).

No caso de Angola, a história do petróleo *offshore* em seu território teve início em 1966, quando houve a descoberta de petróleo pela empresa Cabinda Gulf Oil Company (CABGOC), que foi posteriormente incorporada pela Chevron. A primeira descoberta foi no Campo de Malongo – parte do chamado Bloco 0, o qual é responsável por mais da metade da produção nacional atualmente –, em Cabinda, onde a produção foi iniciada em 1968. No início da década seguinte, o petróleo assumiu maior importância para Angola, uma vez que ganhou destaque entre os produtos locais de exportação em um contexto de crise mundial do petróleo (VASSILIOU, 2009). Em 1974, a produção chegou aos 172 mil barris de petróleo por dia, atingindo o ápice até então, sendo proveniente de três áreas: *offshore* de Cabinda e *onshore* do Kwanza e do Congo (SONANGOL, 2019).

7 Apesar de já citados anteriormente, cumpre lembrar que, segundo Berryhill (1974, p. 8), um campo gigante de petróleo é aquele que contém a quantidade estimada de mais de 500 milhões de barris de óleo recuperável, enquanto que um campo gigante de gás é aquele que contém um volume estimado de mais de 3.500 bilhões de pés cúbicos de gás recuperável.

8 Empresa estatal que é hoje responsável pela regulamentação e controle da produção, exportação, concessão de blocos petrolíferos a outras empresas e estabelecimento de parcerias com as grandes multinacionais na forma de *joint-ventures* ou *production-sharing*, enquanto que com empresas menores, na forma de contratos de risco.

A partir desse momento, Portugal decidiu dedicar maiores esforços ao setor petrolífero de sua colônia africana, revisando a política para a pesquisa de petróleo e, assim, garantindo maior participação portuguesa nessa atividade a partir da empresa Angol - a qual tinha sido constituída em 1953 como subsidiária da companhia petrolífera portuguesa SACOR. A empresa passou a integrar um pequeno rol de companhias que atuavam no país: as estadunidenses Cabinda Gulf Oil Company e Texaco e a belga Petrofina, as quais detinham à época o monopólio do setor angolano (WALTER, 2007).

Com a independência angolana de Portugal, ocorrida em 1975, novas mudanças foram implementadas na área de exploração e produção do hidrocarboneto, ficando a cargo do Estado determinar as condições do aproveitamento, utilização e exploração dos recursos petrolíferos. A nova dinâmica foi impressa no setor com a criação da estatal Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol), a partir da nacionalização da Angol em 1976; e, em 1978, do Ministério dos Petróleos, atual Ministério de Energia e Petróleo, que passou a coordenar e controlar todas as atividades do setor (VASSILIOU, 2009).

Conclusão

Ainda que as primeiras descobertas de petróleo no mar (*offshore*) tenham ocorrido nos anos 1910, o marco inicial da exploração petrolífera *offshore* se deu nos anos 1940.

Vários fatores influenciaram no avanço da fronteira petrolífera para o mar, como: (i) a crise geopolítica no Oriente Médio – principalmente no Irã – que ameaçou a posição das empresas britânicas na região, notadamente a BP; (ii) o esgotamento das reservas *onshore* dos Estados Unidos; (iii) o acelerado consumo de derivados de petróleo num período de industrialização e reconstrução dos países em desenvolvimento; (iv) as inovações técnicas e tecnológicas para descoberta de petróleo e, principalmente, para a construção de equipamentos adequados à exploração de petróleo em alto mar; (v) o crescente risco das nacionalizações do setor dos principais países produtores de petróleo, principalmente na América Latina e no Oriente Médio; (vi) bem como a “oportunidade” encontrada por algumas empresas transnacionais na exploração *offshore* em países com certa instabilidade política.

Todos esses aspectos transformaram a descoberta de petróleo *offshore* não apenas numa estratégia de sobrevivência das grandes empresas do setor – conhecidas como Sete Irmãs –, como também a tornaram uma política de Estado. Isso ocorreu principalmente nas nações que, ao mesmo tempo, eram importantes consumidores de petróleo e possuíam as principais empresas do setor, ou seja, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Não foi mera coincidência que duas das fronteiras marítimas mais exploradas a partir dos anos 1950 foram o Golfo do México, na costa americana, e o Mar do Norte, na costa britânica.

Como mencionado, ainda que o esforço em aprendizados técnicos e tecnológicos fossem vitais para a realização de novos empreendimentos de exploração e produção de petróleo no mar, a ação estatal se mostrou fundamental. Em primeiro lugar, porque inexistia uma regulação para a exploração *offshore* que garantisse uma estabilidade jurídica para a realização desta atividade. Em segundo lugar, porque havia riscos geopolíticos consideráveis, uma vez que os investimentos

muitas vezes eram realizados em “águas internacionais” e demandavam bastante articulação em termos de política externa. E, em terceiro lugar, porque se apresentava um elevado grau de incerteza sobre os retornos dos investimentos que precisavam ser realizados, o que gerava um risco imenso de capital e de mercado.

Cinquenta anos depois do começo dessa história, essas regiões novamente se deparam com as mesmas questões sobre a sustentabilidade da oferta de petróleo. A produção do Mar do Norte apresenta um declínio acelerado nas últimas décadas e a produção americana se concentra agora no gás de xisto, cuja vida útil é relativamente pequena.

Ainda que parte da estratégia atual desses países, principalmente no caso europeu, seja a transição da matriz energética para fontes renováveis, o petróleo continua sendo o “principal combustível” do mundo e deve ter grande importância nas próximas décadas. Como as perspectivas de novas descobertas nessas regiões não são promissoras, o olhar se volta agora para o petróleo de países com grandes reservas e menor estabilidade política, social e jurídica, como é o caso brasileiro.

Sem dúvidas, o pré-sal do século XXI assume grande importância para os Estados Unidos e para Europa, assim como, por exemplo, o Golfo do México e o Mar do Norte assumiram na segunda metade do século XX. Se as lições do passado servem para o futuro, as políticas setoriais e industriais da exploração de petróleo no Brasil devem priorizar a soberania e os objetivos estratégicos do país, assim como as nações desenvolvidas priorizaram entre as décadas de 1940 e 1970.

A trajetória de desenvolvimento da indústria de petróleo *offshore* pode ser interpretada como resultado da combinação entre estratégias nacionais e estratégias empresariais do setor. Entre as décadas de 1940 e 1970, tensões geopolíticas criaram oportunidades geoeconômicas para que as fronteiras de exploração e produção de petróleo transitassem da terra ao mar. A partir da articulação entre Estados-nacionais em busca de soberania energética e de corporações petrolíferas interessadas na autossuficiência em hidrocarbonetos, Mar do Norte, Golfo do México, Golfo Pérsico e Costa da Guiné tornaram-se algumas das plataformas marítimas mais relevantes para o avanço da indústria petrolífera ao longo do século XX.

Para além dos condicionantes econômicos, industriais e tecnológicos normalmente considerados na descrição desse processo, tal percurso contou também com determinantes geopolíticos, interestatais e estratégicos que evidenciam a indústria petrolífera *offshore* como um espaço privilegiado para se observar as relações entre acumulação de capital e expansão de poder.

Segundo a Agência Internacional de Energia (IEA), o segmento de hidrocarbonetos *offshore* já representa atualmente cerca de 15% das reservas mundiais de petróleo e 45% das reservas mundiais de gás já descobertas. Além disso, as estimativas indicam que o petróleo em mar representa cerca de um terço do petróleo e dois terços do gás que ainda podem ser descobertos no futuro. O petróleo em águas profundas (com profundidade abaixo de 400 metros) e em águas ultraprofundas (com profundidade abaixo de 2000 metros) já representa mais da metade dos recursos de óleo e gás descobertos nos últimos dez anos.

Esse cenário revela a centralidade do petróleo *offshore* para as próximas décadas. Há uma tendência global de que o mercado petrolífero passe a priorizar de forma mais intensa a prospecção e a produção em regiões cada vez mais distantes das costas e em profundidades cada vez maiores, o que impõe novos desafios tecnológicos, financeiros, logísticos e geopolíticos, que explicitam a relevância e atualidade da trajetória histórica da exploração de petróleo no mar.

Referências

- BERRYHILL JR., H. L. (1974). *The worldwide search for petroleum offshore* – a status report for the quarter century, 1947-72. Geological Survey Circular 694. Reston: US Geological Survey.
- FORBES (2013). World's five largest offshore oil fields. *Forbes*, 9 Julho. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/williampentland/2013/09/07/worlds-five-largest-offshore-oil-fields/#7dee1f9d3194>>.
- FRYNAS, Jędrzej George (2000). *Oil in Nigeria: conflict and litigation between oil companies and village communities*. Germany: Lit Verlag; London: Global.
- FUSER, Igor (2008). *O petróleo e o envolvimento militar dos EUA o Golfo Pérsico (1945-2003)*. São Paulo: Unesp.
- NETO, J.B.; SHIMA, W.T (2008). *Trajętórias tecnológicas no segmento offshore: ambiente e oportunidades*. Revista Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 301-332, mai/ago.
- NELSEN, B. F (1992). Explaining Petroleum Policy in Britain and Norway, 1962-1990. *Scandinavian Political Studies*, vol. 15, n. 4: 307-328.
- PRIEST, T. (2007). *Extraction Not Creation: The History of Offshore Petroleum in the Gulf of Mexico*. Enterprise and Society. Junho.
- RYGGVIK, Helge (2014). *Construindo uma indústria nacional de petróleo offshore: a experiência da Noruega*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- TORRES FILHO, Ernani (2004). O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: José Luís Fiori. (Org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes.
- VASSILIOU, Marios (2009). *Historical Dictionaries of Professions and Industries*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- WALTER, Luís Fernando da Costa (2007). *Angola: O Papel e Contributo do Sector dos Petróleos de Angola no Desenvolvimento Sócio-Económico do País. Desafios e Expectativas (1975 – 2005)*. 2007. Dissertação (Estudos Africanos – Desenvolvimento Social e Económico em África: Análise e Gestão) - Universidade Lusófona, Lisboa.
- YERGIN, Daniel (1991). *The Prize: The Epic Quest For Oil, Money and Power*. Nova York: Simon & Schuster.

O desenvolvimento do parque de refino da Coreia do Sul na articulação energética da Ásia

The development of South Korea's refining in the Asia's energy industry coordination

RODRIGO PIMENTEL FERREIRA LEÃO | rodrigo.leao@ineep.org.br

Doutorando em Economia Política Internacional pela UFRJ. Diretor-técnico do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP) e pesquisador do NEC da Universidade Federal da Bahia.

JOSÉ LUÍS DA COSTA FIORI | jlfiori@uol.com

Professor titular em Economia Política Internacional da UFRJ, coordenador adjunto do Laboratório de "Ética e Poder Global" e pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep).

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Maio de 2020

Resumo O aumento do consumo de petróleo na Ásia exigiu estratégias dos maiores demandantes para amenizar restrições de fornecimento no longo prazo sob tutela dos Estados Nacionais. O pilar fundamental dessas estratégias foi a criação de uma articulação regional que possibilitasse a internacionalização das grandes petrolíferas (principalmente da China) e criasse fornecedores de petróleo e derivados para atender os maiores mercados asiáticos. Aproveitando-se dessa articulação, a Coreia do Sul realizou uma inserção externa particular nessa articulação energética da Ásia, priorizando instrumentos para fomentar a expansão do seu parque de refino por meio das suas empresas nacionais e também da associação com empresas estrangeiras. Ou seja, essa inserção não ficou dependente de empresas chinesas e indianas, mas soube explorar as oportunidades de mercado sem renunciar a sua soberania. Isso tem permitido alavancar as exportações sul-coreanas de combustíveis para os seus vizinhos, mostrando o êxito dessa rede de investimentos e comércio em torno do petróleo. **Palavras-Chave** Ásia; Coreia do Sul; petróleo e articulação energética.

Abstract The boom in Asian oil consumption has required strategies from the biggest countries to ease long-term supply constraints led by their national states. The fundamental pillar of these strategies was the creation of a regional articulation that would enable the internationalization of large oil companies (mainly from China) and create suppliers of oil and fuels to serve the largest Asian markets. Taking advantage of this articulation, South Korea drove a particular external insertion in this energy articulation of Asia, referring instruments to promote the expansion of its refining park through its national companies and also the association with foreign companies. In other words, this insertion was not dependent on Chinese and Indian companies, but it knew how to explore market opportunities without giving up its sovereignty. South Korea took advantage of this articulation and created instruments to promote the expansion of its refineries to export oil products through its national companies and also through joint ventures with foreign companies. **Keywords** Asia; South Korea; petroleum and energy cooperation.

Introdução

Quando se discute geopolítica ou geoeconomia no mundo contemporâneo, é impossível não considerar o papel cumprido pela Ásia, principalmente pela ascensão da China e da Índia. Isto não é diferente ao se analisar as recentes mudanças no mercado global de petróleo.

Desde os anos 2000, à medida que a economia dos países asiáticos crescia permitindo uma posição de destaque no sistema internacional, as restrições ao atendimento de suas demandas por energia, principalmente petróleo, também se aceleravam.

Por conta das suas gigantescas populações, as elevadas taxas de crescimento econômico dos últimos 30 anos da China e Índia fizeram com que se tornassem dois dos três maiores consumidores de petróleo do mundo. O problema desse processo é que ambos países não apresentavam condições reais de atender às suas necessidades por meio do aumento de sua produção doméstica de petróleo ou de gás.

A China se tornou o maior importador de petróleo do mundo em 2018 (BP, 2019). A Índia, por sua vez, embora não tenha um consumo tão elevado quanto o chinês, apresentou uma dependência externa por petróleo ainda mais elevada que a chinesa. Em 2018, a produção indiana atendeu somente 16,9% da sua demanda, enquanto a da China, 28,0%. Para complicar o quadro das necessidades asiáticas, “o Japão e a Coreia permanecem altamente dependentes de suas importações de petróleo e de gás, o que contribui ainda mais para a intensificação da competição econômica e geopolítica dentro da própria Ásia” (FIORI, 2005, p. 6).

Se, por um lado, a crescente demanda de petróleo impôs um padrão concorrencial entre os países asiáticos, por outro, permitiu a criação de uma articulação de investimentos e comércio que aumentasse a diversificação do fornecimento de petróleo e derivados para o continente. Esse último aspecto motivou alguns países da região a desenvolver determinados segmentos da cadeia produtiva petrolífera, visando se aproveitar do gigantesco consumo de seus vizinhos. Foi exatamente esse o caso do recente crescimento do parque de refino da Coreia do Sul, que é analisado neste *paper*.

Em outras palavras, a partir de uma articulação regional da indústria energia, tendo como pilar central a expansão da demanda chinesa e, num menor grau, indiana, a Coreia do Sul traçou uma estratégia de expansão dos investimentos no seu parque de refino e do comércio de derivados de petróleo de modo a alavancar seu desenvolvimento industrial.

Para compreender esse processo, além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em mais três seções. Na primeira, analisa-se a nova ordem geopolítica e geoeconômica do petróleo, destacando a ascensão da Ásia como novo polo consumidor global. Partindo desse diagnóstico, na segunda seção, realiza-se uma breve descrição da articulação energética asiática, liderada pela China, cujos pilares fundamentais são a criação de uma rede de investimentos— tendo como um dos grandes focos a própria Ásia – e a diversificação das importações de energia. Embora não tenha liderado essa articulação, a Índia experimentou iniciativas de internacionalização na busca por diversificação de fornecimento de energia. E, na terceira seção, apresenta-se a estratégia de desenvolvimento do parque de refino da Coreia do Sul nesse contexto de maior demanda e articulação do mercado energético do continente.

1. A “nova ordem” geopolítica e geoeconômica do petróleo¹

Neste século XXI, apesar de novas descobertas de petróleo em várias regiões do globo, as reservas provadas e a produção de petróleo, pelo menos até o final da década de 2010, permaneceram concentradas em poucos países, não mais do que 10 ou 15 países. De acordo com dados da *BP Stats Review*, 86,0% das reservas provadas no mundo estavam sob posse de dez países (Venezuela, Arábia Saudita, Canadá, Irã, Iraque, Rússia, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos e Líbia). Essas mesmas nações detinham 85,1% das reservas em 2000 (BP, 2019).

Embora menos concentrada que as reservas, uma parcela significativa da produção de petróleo também ficou nas mãos de poucos países. Todavia, os dez maiores produtores concentraram um volume cada vez maior da produção nas últimas duas décadas. Em 2018, esses países (Estados Unidos, Arábia Saudita, Rússia, Canadá, Irã, Iraque, Emirados Árabes Unidos, China, Kuwait e Brasil) foram responsáveis por 70,8% da produção, enquanto em 2000 por 56,3%. A despeito dessa diferença, os cinco principais produtores do Oriente Médio mantiveram cerca de 30% da produção mundial de petróleo ao longo desse período. Em função desse desempenho do Oriente Médio, o cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) teve uma participação elevada da produção global de petróleo em 2018 (41,5%).

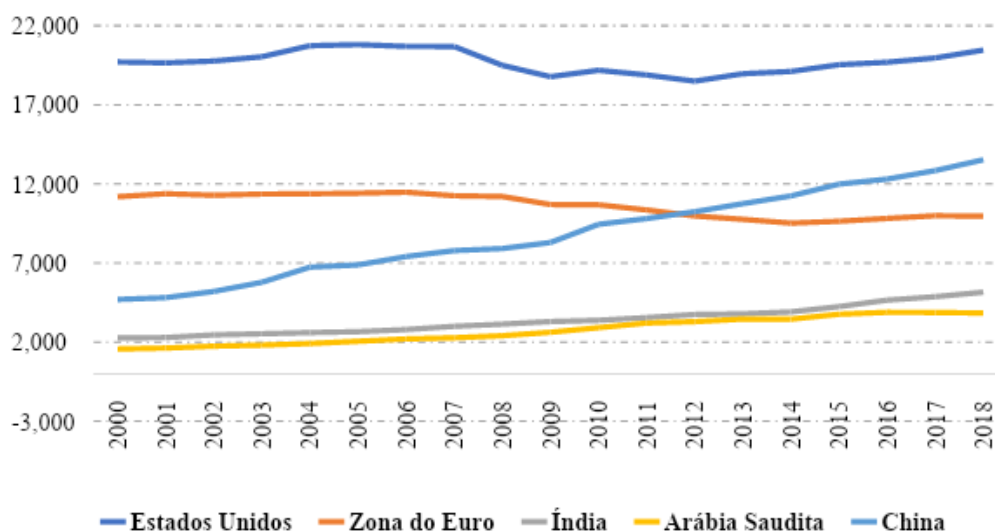
Essas informações evidenciam que a região do Oriente Médio e, de forma mais abrangente a OPEP, tem um papel decisivo no fornecimento de petróleo no curto e no longo prazo, apesar do espaço que outras nações ganharam em produção e reservas, como o Canadá e o próprio Estados Unidos. Essa centralidade da OPEP no abastecimento não é exatamente uma novidade, uma vez que desde sua fundação em 1960, o cartel rivaliza com as maiores empresas de petróleo dos países desenvolvidos – principalmente as originais Sete Irmãs² – o controle das reservas, da produção e do preço do petróleo.

A grande novidade das últimas duas décadas foi a mudança do “eixo” de consumo do petróleo no mundo. Até o início do século XXI, os Estados Unidos e a Zona do Euro eram os grandes consumidores de petróleo do mundo. No entanto, como mostra o Gráfico 1, a China, a Índia e a Arábia Saudita, liderados pelo dragão asiático, tem ocupado gradativamente o espaço deixado pela Zona do Euro.

1 Parte dessa primeira seção foi elaborada a pedido da Revista Le Monde Diplomatique, em julho de 2018 (FIORI, 2018).

2 “Enrico Mattei, CEO da ENI, é o autor da expressão *Sette Sorelle* (Sete Irmãs) para designar o conjunto das seguintes empresas: Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company (APOC) (depois AIOC e, mais tarde, Socony (depois Mobil), a Gulf Oil, a Texaco (ambas absorvidas pela Chevron, criando a ChevronTexaco), Socal (depois Chevron) a Standard Oil of New Jersey, a Esso (hoje Exxon, depois da fusão com a Mobil). Cabe ressaltar que as três últimas, originalmente, faziam parte do grupo de Rockefeller e, após a Lei Sherman, se tornaram novas empresas que continuaram dominando parte do setor” (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2019, p. 6).

Gráfico 1 – Principais regiões consumidoras de petróleo no mundo (2000-2018).
Em mil barris por dia



Fonte: BP (2019). Elaboração dos autores.

Se os Estados Unidos se mantiveram como o grande consumidor de petróleo no mundo, o papel das demais regiões se alterou significativamente ao longo das últimas duas décadas. Enquanto em 2000, a Zona do Euro e a China demandaram, respectivamente, 13,6% e 5,7% do todo o petróleo produzido no mundo, em 2018, a participação do país asiático (13,5%) superou a dos países europeus (10,0%). A Índia e a Arábia Saudita viram sua participação conjunta saltar de 4,6% em 2000 para 9,0% em 2018, alcançando um percentual muito próximo da Zona do Euro.

Considerando o Japão, que respondeu por 3,9% do consumo global em 2018, esses quatro países da Ásia ultrapassaram o consumo de petróleo dos Estados Unidos. Enquanto os americanos adquiriram 20,5 milhões de barris de petróleo por dia (20,4% do consumo global), chineses, sauditas, indianos e japoneses demandaram 26,4 milhões de barris de petróleo por dia (26,4% do consumo global).

A ascensão do continente asiático, principalmente de sauditas, indianos e chineses, como grandes demandantes de petróleo reascendeu o debate histórico sobre o controle e no acesso às grandes reservas de petróleo para países com grande consumo e baixa intensidade em petróleo.

O peso dos Estados Nacionais da China e da Índia no controle das reservas e na definição do preço do petróleo devem se ampliar, uma vez que pelo menos 50% do crescimento da demanda mundial de petróleo deve vir dos dois países. A exemplo dos grandes detentores das reservas, as estratégias energéticas chinesa e indiana foram e são comandadas pelos seus Estados e por suas petrolíferas estatais ou de economia mista, mas sob controle acionário do governo³.

³ Outro dado que comprova a relevância dos Estados Nacionais no mundo do petróleo é que, em 2018, das 20 maiores empresas petrolíferas do mundo, somente cinco eram privadas e as outras 15 eram estatais e controlavam 80% das reservas mundiais de óleo. Ou seja, o controle das reservas, da produção e do consumo, não só tem ficado cada vez mais concentrado nas mãos de poucos Estados Nacionais, como algumas poucas empresas estatais têm uma centralidade na condução das grandes decisões da indústria de petróleo no mundo. Como consequência, progressivamente as decisões do mercado mundial de petróleo e de energia, em geral, incluindo seus preços e níveis de produção, foram se deslocando para algumas empresas estatais de poucos países, com a grande e notável exceção dos Estados Unidos e do Canadá. Isso reforça a tese de Daniel Yergin a respeito da natureza predominantemente política da determinação dos preços e da produção do petróleo no mundo contemporâneo (YERGIN, 2009).

Independente da propriedade do capital (estatal ou privado), a busca das companhias de petróleo da China e Índia por controlar o setor petrolífero é um fenômeno observado em países que são ou se propõem ser “grandes potências”, mas não são autossuficientes em petróleo. “Como acontece também com países que são autossuficientes do ponto de vista energético, e utilizam esses seus recursos como instrumento de projeção do seu poder internacional” (FIORI, 2018). Não é por outra razão que tais empresas sempre estão ancoradas nos seus governos e nas suas Forças Armadas, legitimando as estratégias de conquista e monopolização de recursos e mercados.

Mesmo assim, há um conjunto de países que, embora não tenha a pretensão de alcançar o *status* de grande potência, utiliza seus recursos energéticos nacionais ou o parque produtivo criado em torno desses recursos como um instrumento de desenvolvimento industrial⁴. A Coreia do Sul é exatamente um desses casos, pois, embora não seja produtor de petróleo e não tenha uma aspiração à grande potência, tem se aproveitado, sob coordenação de seu Estado Nacional, das transformações globais e da ascensão asiática na indústria do petróleo.

Pode-se dizer que também dentro desta “nova ordem energética internacional”, de que fala Michael Klare (2008)⁵, 80% ou 90% das decisões mais importantes são decisões políticas ou geopolíticas, e só 10% ou 20% são decisões que obedecem às flutuações econômicas e financeiras do mercado internacional.

Essa reconfiguração da indústria petrolífera global tem implicações importantes para o plano geopolítico e geoeconômico. Entre as várias implicações existentes⁶, a ascensão energética asiática merece um capítulo à parte nessa discussão. O protagonismo do continente tem influenciado as mudanças e a definição de estratégia dos países que participam, sejam como fornecedores, como investidores, como compradores, dessa indústria. Quatro aspectos ajudam a entender a centralidade da Ásia no futuro da indústria petrolífera global:

- (i) O gigantesco crescimento econômico da China e da Índia, responsável pelo verdadeiro “choque de demanda” que atingiu e alimentou o mercado mundial de energia, de forma quase contínua, nas duas últimas décadas;
- (ii) O fortalecimento da atuação das três grandes empresas petrolíferas estatais da China que passam a operar de forma agressiva e em escala internacional, a serviço da estratégia energética do estado chinês: a PetroChina, a Sinopec e a CNOOC;
- (iii) A integração dos mercados energéticos asiáticos alicerçada não apenas ao consu-

4 Nestes países o fundamental não está no fato de que estas empresas sejam inteiramente estatais ou monopólicas. Elas podem ser mistas e participar de mercados competitivos, o fundamental é que elas obedecem e atendem, ao mesmo tempo, os seus objetivos empresariais e os objetivos estratégicos mais amplos dos seus estados nacionais. É isto que faz ordem eminentemente estratégica e política, porque na disputa pelos recursos energéticos escassos e concentrados geograficamente, já não há lugar, na indústria do petróleo, para uma visão somente de uma estratégia que seja exclusivamente empresarial e microeconômica, ela é também e principalmente uma questão de poder internacional.

5 A centralização do grande capital privado petrolífero, o aumento exponencial do número e da importância internacional das empresas estatais dentro do mercado e da indústria global do petróleo, bem como a adoção generalizada da bandeira do “nacionalismo energético”, mesmo entre as chamadas “potências liberais”, incluindo os Estados Unidos de Donald Trump foram as razões que levaram Michael Klare (2008) a declarar que, neste século, surgiu uma nova ordem do petróleo.

6 De forma geral, além da ascensão asiática, pode-se citar outras quatro grandes implicações: (i) A dinâmica de guerra foi basicamente alterada ao redor do Golfo Pérsico. Não por acaso, a expansão e intensificação dos episódios de conflitos militares, depois do fim da Guerra Fria, se concentrou no Oriente Médio, em especial a partir da primeira Guerra do Golfo, em 1991, mas sobretudo depois dos atentados do 11 de setembro nos Estados Unidos de 2001; (ii) Outro aspecto importante foi a ressignificação do papel geopolítico do continente americano a partir das descobertas de petróleo do pré-sal no Brasil e do aumento das reservas de areia betuminosa no Canadá; (iii) A recuperação da Rússia e da capacidade de projeção do seu poder militar e diplomático respondeu, em grande medida, à sua relevância na produção e fornecimento de gás natural permitindo seu crescente envolvimento em disputas geopolíticas de regiões produtoras de petróleo (FIORI, 2018).

mo da China e Índia, mas pelos pesados investimentos realizados de forma individual ou associada entre os países da região e liderados pelo capital chinês e;

(iv) A busca pela maior verticalização da indústria petrolífera do Golfo Pérsico, a partir de medidas adotadas pela Arábia Saudita, com o objetivo de disputar não apenas o mercado de exportações de petróleo cru, como também de derivados de petróleo através de sua empresa estatal, a Saudi Aramco⁷.

Essas quatro tendências/implicações abriram oportunidades e, ao mesmo tempo, geraram novas restrições no mercado mundial de petróleo. No caso da Ásia, houve a geração de um novo e gigantesco mercado consumidor e industrial de energia, ao longo deste século XXI, com perspectivas de crescimento de longo prazo.

Como se observa nesse artigo, embora não tenha aspiração de se tornar uma grande potência, a Coreia do Sul foi umas principais nações que desfrutou dessa ascensão asiática para alavancar o desenvolvimento industrial e criar uma “rede econômica” a partir da sua indústria do petróleo. A próxima seção discute as linhas gerais a articulação de energia asiática que foi uma resposta, de certo modo, à estratégia de segurança energética, principalmente da China.

2. A “articulação regional” como estratégia de segurança energética da Ásia

A estratégia da articulação asiática no mercado internacional de petróleo respondeu a dois elementos importantes: (i) as mudanças da indústria global de energia e as possíveis restrições ao consumo do petróleo e (ii) a elevada dependência dos grandes *players* asiáticos, principalmente da China, das importações de petróleo e gás natural.

Em relação ao primeiro aspecto, as últimas duas décadas foram marcadas pelas intensas pressões para a transição do uso das energias fósseis para as ditas energias renováveis e mais limpas. A despeito da existência desse conjunto de demandas sociais em favor da transição energética, os governos ficaram expostos às pressões daqueles setores que queriam bloqueá-la.

Essas tensões motivaram um padrão de reação da indústria de petróleo global, como mostra Sampaio (2019):

O trade-off entre renováveis e não renováveis, principalmente o petróleo, acaba motivando uma resposta estratégica das antigas Sete Irmãs. Tal resposta, em geral, associa-se a duas possibilidades: (i) um maior investimento das empresas no segmento de renováveis e/ou; (ii) a busca por retardar o maior uso dessas fontes em relação ao petróleo. De maneira mais estru-

7 “Em 2016, a estatal Saudi Aramco e subsidiárias detêm, ou têm participação acionária em refinarias (...) Uma capacidade total de processar 4,9 milhões de barris por dia. Levando-se em conta a fatia correspondente à Arábia Saudita, o país é dono de 2,6 milhões de barris por dia em capacidade, fazendo dele o sexto maior em refino no mundo. No país, uma refinaria de 400 mil barris por dia, conhecida como Satorp, em Jubail, alcançou capacidade total em meados de 2014. Outra unidade de 400 mil barris por dia, a refinaria Yasref, em Yanbu, começou a produzir em caráter de testes em setembro” (REUTERS, 2014).

tural, as grandes petrolíferas têm procurado ingressar paulatinamente no processo de transição energética para manter seu protagonismo na indústria de energia no longo prazo, mas também busca fortalecer o papel do setor de P&G como forma de manter sua capacidade de influência e poder na economia global (SAMPAIO, 2019, p. 28).

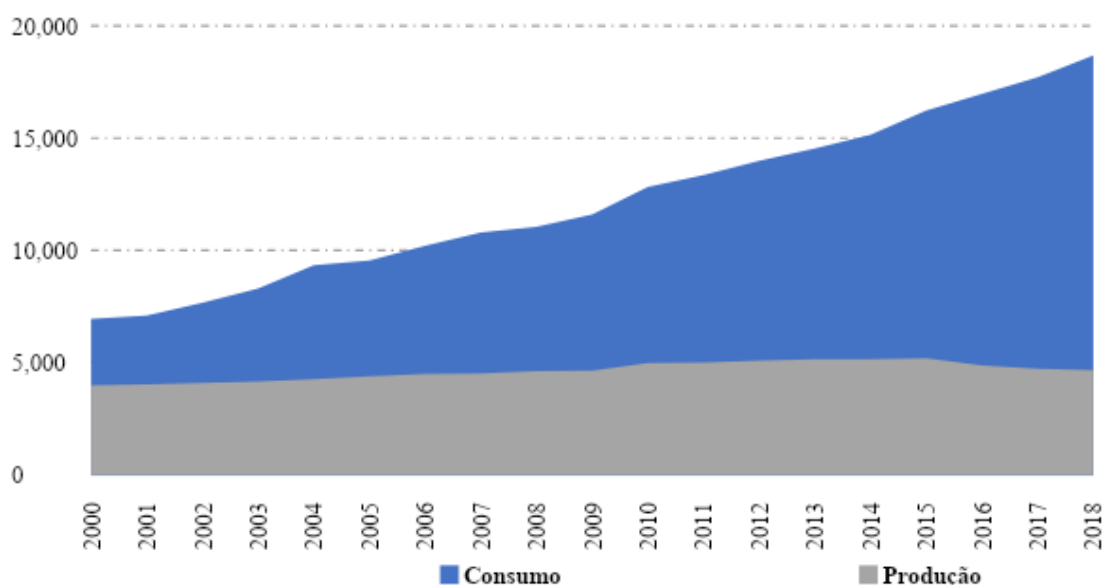
Esse “dilema energético” das gigantescas petrolíferas deve ser enquadrado às percepções de longo prazo de que há, por um lado, uma maior certeza do papel importante representado pelos renováveis e, por outro, uma crescente incerteza sobre o futuro do petróleo. O Diretor de Finanças da BP, Brian Gilvary, afirmou que desde a forte desvalorização do petróleo em 2014 as empresas têm priorizado projetos mais baratos e mais rápidos. Isso porque os preços estão mais voláteis e há uma profunda instabilidade sobre geração de receita do longo prazo. Nas palavras do executivo da BP, “estamos nos tornando mais eficientes na forma como alocamos o capital buscando extrair mais barris de campos já em operação [e com grande produtividade] e, ao mesmo tempo, investir menos, priorizando os chamados projetos de ciclo curto” (SHEPPARD; RAVAL, 2018).

Isso não significou, todavia, uma diminuição dos investimentos das empresas em petróleo. Na verdade, as petrolíferas ficaram mais ávidas por projetos mais baratos e de menor incerteza, o que mudou o perfil de tais investimentos que foram direcionados para fronteiras descobertas recentemente e com maior produtividade em detrimento da exploração de campos maduros e com menor produtividade. Ao mesmo tempo, embora incorporem ativos de energia renovável, os recursos disponibilizados pelas companhias de petróleo, até o momento, foram pouco representativos e marcados pelo “descompromisso” com metas muito rígidas de abandono do petróleo e do gás natural, na maior parte dos casos. Isso tem fomentado a busca por fontes de petróleo mais seguras, em termos econômicos e geopolíticos.

Em relação ao segundo aspecto, a busca por “reservas mais seguras” de petróleo e os interesses regionais da China serviram como pano de fundo para a montagem uma espécie de articulação energética, com foco na Ásia. Tal articulação se mostrava essencial para a própria China, mas também para a Índia. Isso porque tais nações, diferentemente da Arábia Saudita, não são apenas grandes consumidores, mas, ao mesmo tempo, apresentam uma produção de petróleo incapaz de atender sua própria demanda.

Como aponta o Gráfico 2, em 2018, somente 25,0% do consumo chinês e indiano (18,7 milhões de barris de petróleo por dia) era suprido pela sua produção (4,7 milhões de barris de petróleo por dia).

**Gráfico 2 – Produção e do consumo agregado de petróleo na China e Índia (2000-2018).
Em mil barris por dia**



Fonte: BP (2019)

Por isso, esses países mantiveram sua condição de importadores de derivados de petróleo. Mesmo com uma ampla capacidade de refino (20,6 milhões de barris por dia em 2018), os dois países continuaram dependentes das importações de algumas categorias de derivados, principalmente a Índia, que manteve sua condição deficitária em atendimento de derivados. O consumo de petróleo, em 2018, nos dois países ainda era superior que sua capacidade de refino, segundo informações da BP Stats Review (2019)⁸.

Essa dependência de importações, seja de petróleo cru ou de seus subprodutos, deixou as nações asiáticas reféns de alguns países, caracterizando-se numa “vulnerabilidade geopolítica”. De acordo com o BP Stats Review (2019), em 2018, cerca de metade das importações chinesas (50,3%) de petróleo cru foi proveniente de apenas cinco países: Brasil, Venezuela, Iraque, Arábia Saudita e Rússia. Na importação de derivados, em 2017, cerca de 72% foram oriundas de cinco países asiáticos, principalmente de Cingapura e Coreia do Sul – responsáveis por 58% de todos os subprodutos de petróleo adquiridos pela China. No caso da Índia, observou-se uma concentração das compras de petróleo da América do Sul e do Oriente Médio, uma vez que 69,6% vieram dessas regiões e 59,5% somente do Oriente Médio. Em relação à aquisição de derivados, em 2016, cerca de 60% das importações de diesel da Índia foram oriundas somente dos Emirados Árabes Unidos e de Cingapura⁹ (ECONOMIC TIMES, 2017).

As informações evidenciam que a China e a Índia estabeleceram uma grande dependência da produção de petróleo do Oriente Médio e, em menor escala, da América do Sul, assim como transformaram a própria Ásia como um grande fornecedor de subprodutos petrolíferos.

⁸ De acordo com a BP, em 2018, a capacidade de processamento de petróleo da Índia e do Japão era, respectivamente, de 4,9 milhões de barris por dia e do Japão de 3,3 milhões de barris por dia. No mesmo ano, o consumo indiano foi de 5,1 milhões de barris por dia, enquanto o japonês de 3,8 milhões de barris por dia.

⁹ Como é visto na seção 3, a Coreia do Sul tem elevado suas exportações de diesel para a Índia.

A articulação asiática, no caso do setor petrolífero, portanto, tem significado não só a montagem de uma rede de infraestrutura logística para o transporte de petróleo, como também a construção de uma indústria de derivados de petróleo para atender o consumo chinês e indiano, como é discutido na próxima subseção. O objetivo dessa indústria de derivados tem sido reduzir ao máximo a compra de combustíveis de países de fora do seu entorno dos quais já existe uma grande dependência na compra de petróleo cru.

2.1. A articulação energética e petrolífera na Ásia liderada pela China

Vários autores discutiram o padrão de articulação da economia asiática que se formou desde os anos 1980. Há um certo consenso de parte da literatura de que essa articulação foi liderada num primeiro momento pelo Japão, depois pelos *New Industrialized Economies* (NIE) de primeira geração – grupo que reunia Coreia do Sul, Cingapura, Taiwan e Hong Kong – e, desde a crise asiática de 1997, pela China (MEDEIROS, 2010; OZAWA, 2003 e LEÃO, 2011).

A articulação capitaneada pela China desenvolveu diversos padrões de integração comercial e industrial com seus vizinhos (LEÃO, 2011). No caso do segmento energético, tal integração ocorreu principalmente com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático¹⁰ (Association of South-East Asian Nations – Asean¹¹) e com os NIEs de primeira geração.

Ainda que a Índia tenha elevado sua projeção internacional em termos políticos e econômicos, o país do Sul da Ásia ainda se inseriu de maneira relativamente subordinada nessa articulação asiática. Como mostra Haokip (2014), essa sujeição também ocorreu na esfera energética.

A estratégia indiana de diversificar as suas fontes de abastecimento energético, para além dos fornecedores tradicionais no Golfo Pérsico, tem se ancorado na disponibilidade de fontes de energia em países como Mianmar, Brunei, Indonésia e, principalmente, nos NIEs de primeira geração. Todavia, um dos principais obstáculos para conseguir estabelecer “relações energéticas” com essas regiões têm sido a grande influência econômica e militar da China, especialmente no regime do Mianmar (HAOKIP, 2014)¹². Dessa forma, as possibilidades de cooperação na indústria energética ficaram condicionadas às diretrizes impostas pela China.

10 Cabe ressaltar que a integração com essa região não ocorreu apenas no segmento de *commodities* e, mais especificamente, de energia. Leão (2011) aponta que houve uma integração industrial importante da China principalmente com três países da região (Vietnã, Laos e Mianmar). “O upgrade tecnológico da cadeia produtiva regional da China, em um contexto de aumento dos custos de produção e de acirramento concorrencial em setores de ponta dessa cadeia, possibilitou a entrada desses países no esquema dos “gansos voadores” para a realização de tarefas mais intensivas em trabalho e/ou de baixo valor agregado, inclusive no período recente em algumas cadeias de maior intensidade tecnológica. Essas tarefas anteriormente eram produzidas nos últimos gansos seguidores, notadamente na China. Na medida em que as empresas desse último país passaram a concentrar sua atuação em atividades mais sofisticadas, foram abertos novos canais para que Mianmar, Vietnã e Laos conseguissem se inserir na articulação asiática de produção e investimentos. O Vietnã, por exemplo, absorveu etapas de setores industriais de menor valor agregado – intensivo em mão de obra, notadamente – da China, em especial por meio da ilha de Taiwan e de Hong Kong. Quanto ao Laos (...) a aproximação das duas nações também estimulou a migração de etapas de produção de algumas indústrias chinesas para o Norte do Laos – como as de motocicletas e as de produção de baterias” (LEÃO, 2011, p. 138-139).

11 A Asean é composta pelas seguintes nações: Brunei, Camboja, Laos, Mianmar, Cingapura, Vietnã, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia.

12 “A crescente penetração militar e econômica de Pequim no Mianmar e a sua assertividade na região Ásia-Pacífico renovaram as preocupações da Índia sobre as consequências de uma China ascendente e poderosa, e sobre o seu impacto na segurança da Índia. A Índia precisava de vários diplomáticos, econômicos e militares para lidar com estes instrumentos sensíveis e estratégicos questões geopolíticas” (HAOKIP, 2014, p. 246, tradução dos autores).

A liderança chinesa, portanto, “moldou” a articulação energética com a Asean e os NIE de primeira geração. O aumento do consumo de *commodities* fez com que as empresas chinesas ampliassem as importações e realizassem investimentos nessa região de modo a assegurar esses recursos, cada vez mais essenciais para sustentar o seu crescimento econômico. Os países dessa região foram beneficiados de duas formas nesse processo:

A expansão chinesa refletiu num **aumento da demanda** e contribuiu para a elevação dos **preços globais de todos os tipos de produtos agrícolas e recursos naturais**. Esse *boom* afetou os produtores brasileiros de soja, (...) Os fornecedores de energia de todo o mundo, mas a proximidade geográfica e a abundância de recursos naturais do Sul e Sudeste Asiático fez dessas regiões as principais beneficiárias. Nesses locais, o cultivo de vários produtos – palmeiras, borracha, café e outros – cresceu extraordinariamente desde os anos 1990. A pesca marinha e outras atividades marítimas também se expandiram aceleradamente (LEÃO, 2011, p. 138).

Esse processo de articulação, que começou mediante investimentos e comércio de *commodities* energéticas, aprofundou-se através de grandes projetos de infraestrutura energética e de construção de parques produtivos em países vizinhos. Tudo isso foi fortalecido pelos acordos comerciais e ações diplomáticas de modo a evitar grandes tensionamentos ao longo do processo. No caso da Asean, a China buscou avançar primeiramente nos marcos regulatórios e diplomáticos antes de aprofundar as relações econômicas com esses países. Em primeiro lugar, foi criada uma área de livre comércio entre a China e a Asean, denominada Área de Livre Comércio China-Asean (China-Asean Free Trade Area – Cafta), em 2002¹³. O objetivo da Cafta foi acelerar os fluxos de comércio e, simultaneamente, permitir maior articulação das cadeias produtivas das duas regiões. Em segundo lugar, no mesmo ano, foi assinada uma “Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar da China Meridional” (DOC), reafirmando o empenho da China e da Asean em encontrar resoluções pacíficas dos litígios existentes na região (SUEHIRO, 2017).

Esses dois acordos foram importantes para o desenvolvimento e consecução de uma cooperação energética na região asiática porque deu maior segurança jurídica à exploração de petróleo no Mar da China e criou um marco de abertura comercial que permitiria a internacionalização mais célere dos investimentos chineses nos países da Asean.

Por conta disso, Shi e Yao (2019) constataram que, a partir dos anos 2000, os países da Asean mais ricos em recursos energéticos registaram uma rápida expansão dos fluxos de investimento da China. Durante as últimas duas décadas, as empresas chinesas investiram fortemente em oleodutos e gasodutos, produção e transporte de energia em países como Mianmar, Camboja, Laos, Indonésia e Vietnã.

Os investidores chineses realizaram projetos hidrelétricos no Laos, no Camboja e no Mianmar por conta do gigantesco potencial desses três países nesse tipo de geração de energia elétrica. A ausência de financiamento e de mercado interno impulsionou as empresas da China, *China Three Gorges Corporation* e a *China Huadian*, a capitanearem a construção de centrais

13 O cronograma de implementação durou oito anos e a Cafta foi plenamente implementado em janeiro de 2010 (SUEHIRO, 2017).

hidrelétricas nos três países. Entre 2006 e 2011, a China investiu mais de US\$ 6,1 bilhões no financiamento de 2729 MW de adições de capacidade hidrelétrica. Outras companhias chinesas também investiram em redes elétricas e centrais térmicas no Camboja e em oleodutos e gasodutos no Mianmar.

No Vietnã, em 2011, a Petrolimex¹⁴ anunciou uma expansão da sua refinaria, elevando sua capacidade de processar petróleo em mais 200 mil barris por dia. Tal expansão, que representava cerca de US\$ 4,5 bilhões de investimentos, visava antecipar o atendimento da demanda chinesa por combustíveis. A petrolífera vietnamita, à época, estava em conversas para obter junto à PetroChina uma parcela dos recursos necessários a essa expansão (MINH, 2011).

A partir de 2012, o setor energético da Indonésia também recebeu elevados fluxos de capitais chineses. No setor petrolífero, a Sinopec financiou um terminal de armazenamento de petróleo na zona franca de Batam. As companhias Sinohydro, Gezhouba Group e China Power International apostaram em projetos hidrelétricos e de energia térmica. Além disso, dada a importância da Indonésia como um importante fornecedor de carvão e gás natural para as zonas costeiras da China com elevada intensidade energética, várias empresas chinesas mantiveram operações em minas de carvão em várias partes da Indonésia (SHI; YAO, 2019).

Todos os projetos energéticos realizados pela China na Asean, segundo cálculos de Shi e Yao (2019), somaram um total de cerca de US\$ 16 bilhões entre 2008 e 2013, um valor de semelhante ao investimento anual global de grandes companhias de petróleo.

Desde meados dos anos 2000, as NIE de primeira geração, principalmente em Cingapura e em Hong Kong, também receberam vultosos investimentos chineses principalmente na estrutura produtiva energética. Em Cingapura, a PetroChina e a Huaneng Power International se envolveram na construção de um terminal petrolífero e na exploração de uma central elétrica, respectivamente. Além disso, a PetroChina adquiriu 45,5% da refinaria localizada em Cingapura de propriedade da Keppel Corp. Em Hong Kong, que se tornou gradualmente um importante centro de distribuição de combustíveis da China, a Sinochem realizou a compra uma planta de fertilizantes na região (WATKINS, 2009 e SINOCEM, 2005).

A relação com a Coreia do Sul, diferentemente, dos outros países do NIEs de primeira geração, foi marcada pelo acesso a financiamento e ao mercado chinês. Como é explicado posteriormente, os sul coreanos, ao invés de atrair investimentos e a instalação de parques produtivos chineses, buscou limitar a sua relação com os chineses na busca de financiamento e na venda de derivados de petróleo.

Tanto na Asean como nos NIEs de primeira geração, a partir de 2015, a articulação energética passou por um aprofundamento quando foi anunciada por Xi Jinping a iniciativa conhecida como a “Nova Rota da Seda Chinesa¹⁵”.

14 Petrolífera vietnamita fundada em 1956 com maior atuação no segmento de *downstream* (refino, distribuição e comercialização de petróleo).

15 A ideia da Nova Rota da Seda Chinesa “liga a China à Ásia Central e à Europa. Ao total são 6 corredores principais: Ponte da nova Eurásia (do oeste da China para oeste da Rússia), China-Mongólia-Rússia (do noroeste da China para o sudeste da Rússia), China-Ásia Central-Ásia Ocidental (do oeste da China para a Turquia), China-Península Indochina (do sudoeste da China para Singapura), Bangladesh-China-Índia-Myanmar (do sudoeste da China para a Índia), China Paquistão (do oeste/ sul da China para o Paquistão). E [também] à rota marítima, a nova rota da seda, da China através do Sudeste Asiático para o Oceano Índico, chegando ao Mediterrâneo. Recentemente, houve um maior detalhamento de 3 rotas: China-Oceano Índico-África-Mediterrâneo, China-Oceania-Sul do Pacífico e China-Europa-Oceano Ártico. Com objetivos múltiplos, como o fortalecimento da diplomacia econômica, a abertura e promoção do comércio e a estratégia de desenvolvimento interno, há 68 países envolvidos até agora (não se restringindo aos limites geográficos dessas rotas) em 270 projetos concretos, que somam aproximadamente US\$ 900 bilhões” (D’ATRI, 2017, p. 1-2).

Os investimentos chineses em energia, petróleo e gás, principalmente em infraestrutura, avançaram significativamente desde então. Se, entre 2008 e 2013, os investimentos da China em energia na Asean foi de US\$ 16 bilhões, somente em 2015 superou a faixa dos US\$ 6 bilhões. Segundo Cunha (2013), tal iniciativa se caracterizava pelo avanço da integração energética em diferentes espaços, tanto com países pertencentes à zona de influência americana (como Brasil e Arábia Saudita), como fora deles (Irã, Venezuela e Sudão)¹⁶. Contudo, como mostram Cintra e Pinto (2017), o principal foco foi o continente asiático:

(...) outros (...) megaprojetos estão em andamento ou concluídos. Primeiro, uma nova autoestrada, estimada em US\$ 4 bilhões, ligará Kunming, capital da Província de Yunnan, à capital da Tailândia, Bangkok, passando pela província de Luang Namtha, norte do Laos, pelo estado de Shan em Mianmar e por Hanói no Vietnã (Vu, 2014). A Província de Yunnan é percebida como “ponta de lança” para reforçar a influência do país na bacia do Grande Mekong, onde as empresas chinesas constroem estradas, barragens, redes de **energia elétrica**; investem em minas, imóveis e agricultura. (...) Segundo, o corredor econômico China-Mianmar-Bangladesh-Índia composto por uma autoestrada e outras infraestruturas que ligarão Kunming e Calcutá, na Índia. Terceiro, **um oleoduto e um gasoduto** já ligam Kunming a Kyaukphyu, no litoral de Mianmar (Baía de Bengala), permitindo alargar sua esfera de influência para o Oceano Índico (CINTRA; PINTO, 2017, p. 396).

A articulação energética na Ásia, que tem se fortalecido após a inauguração da Nova Rota da Seda Chinesa em 2015, teve como elemento central a realização de investimentos da China em energia e infraestrutura na Asean, por um lado, e a entrada das empresas chinesas na estrutura produtiva de Cingapura e Hong Kong, por outro. No caso da Coreia do Sul, a integração foi sustentada na busca de financiamento e acesso ao mercado chinês. O setor petrolífero passou por uma crescente cooperação em projetos de infraestrutura e de aumento da capacidade de produção de derivados de petróleo¹⁷.

Mesmo se inserido de maneira subordinada nessa articulação, a Índia tem buscado participar desse processo principalmente para reduzir sua sujeição às importações principalmente do Oriente Médio. Ou seja, mesmo sob a tutela dos chineses, indianos buscaram se aproveitar dessa articulação seja pela diversificação do uso de fontes energéticas dos seus vizinhos, seja pela expansão da infraestrutura e da indústria energética regional.

Por isso, que não apenas as empresas da China realizaram investimentos no segmento energético do seu entorno, mas a Índia também patrocinou movimentos similares, como é analisado na próxima subseção.

16 “Complementando a diplomacia do petróleo, a China tem anunciado investimentos em diversas economias periféricas e mesmo economias avançadas ricas em recursos naturais (...)” (CUNHA, 2013, p. 9).

17 A capacidade de refino somada em Cingapura, Coreia do Sul, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã cresceu de 7,0 para 8,2 milhões de barris de petróleo por dia, entre 2008 e 2018. Somente na Coreia do Sul e no Vietnã, no mesmo período, o aumento da capacidade de refino foi de 2,7 para 3,7 milhões de barris de petróleo (BP, 2019).

2.2. A internacionalização do setor petrolífero da China e da Índia

No caso da China, o apoio mais expressivo à internacionalização das petrolíferas estatais ocorreu a partir de 2003, quando houve reformas institucionais¹⁸ e a adoção de políticas específicas, em especial na última década, de modo a aumentar a competitividade do setor e potencializar as ações das estatais, dentre as quais: (i) a quebra da lógica de atuação regional das petrolíferas estatais, efetivando a entrada da PetroChina e da Sinopec no segmento de exploração e produção; (ii) a abertura do mercado de varejo de derivados para petrolíferas estrangeiras e; (iii) a maior autonomia na busca de parcerias para atuação no exterior. Isso, porém, não significou uma perda da influência do Estado Nacional das petrolíferas, muito pelo contrário, como aponta Liao (2015):

(...) a maior parte das ações ficou como propriedade do governo chinês, bem como as Corporações Nacionais de Petróleo (National Oil Corporation – NOC) não se tornaram companhias comerciais listadas internacionalmente. As NOCs ficaram responsáveis para assegurar a oferta estável de petróleo e, em contrapartida, o governo protegeria as NOCs da competição das empresas privadas através de leis e regulações, bem como declarou nos termos de adesão da Organização Mundial de Comércio (OMC) que a indústria de petróleo seria crucial para os interesses nacionais da China (...). Beijing se estabeleceu como a autoridade final das NOCs por intermédio do controle da maior parte das ações e das indicações das suas lideranças. Os CEOs dessas empresas têm acessado as posições importantes não apenas por suas avaliações nas companhias, como também na atuação dos interesses do Partido Comunista Chinês (PCC) (LIAO, 2015, p. 51, tradução dos autores).

A saída das empresas chinesas para o exterior teve forte correlação com a política nacional de transição energética¹⁹ e com as ações políticas e econômicas no exterior capitaneadas pela Nova Rota da Seda. Cabe ressaltar que essas ações estiveram subordinadas a um conjunto de interesses geopolíticos do Estado chinês, “como o maior controle das reservas de petróleo no exterior, a maior diversificação de fornecedores estrangeiros e fontes de energia, a ampliação de parcerias com países considerados estratégicos” (LEÃO; PUTY, 2018, p. 19).

18 “Houve uma reforma institucional em 2003, que resultou na criação do National Development and Reform Commission of China (NDRC) e do The State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC), impôs uma nova dinâmica na administração das estatais chinesas, inclusive do setor petróleo. Esses dois órgãos, respectivamente, passaram a ter a incumbência de i) aprovar os investimentos das estatais nacionalmente e no exterior e ii) gerir as empresas ligadas ao governo central, inclusive administrar os ativos e as responsabilidades do capital estatal nas companhias. Em 2005, a fim de fortalecer a supervisão do setor petróleo foi criado um Grupo Nacional de Liderança Energética sob a supervisão do primeiro-ministro Wen Jiabao” (LEÃO; PUTY, 2018, p. 16-17).

19 Na realidade, a ação recente das estatais de petróleo (e energia) no exterior se inseriu numa espécie de “longa transição energética” chinesa. Três grandes diretrizes guiaram esse movimento: i) a redução da intensidade energética em um total de 15% entre 2016 e 2020, ii) a ampliação da utilização de fontes de energias renováveis e iii) a redução da dependência do carvão no curto prazo. Nesse processo de “longa transição energética”, o petróleo e o gás natural adquiriram uma função de destaque, uma vez que se consolidaram com uma espécie de fonte energética intermediária entre o carvão e os renováveis.

De acordo com Vivoda e Manicom (2011), a estratégia de diversificação da aquisição de petróleo pela China foi estruturada a partir de dois pilares. Primeiro, Pequim colocou a diversificação como prioridade “política máxima”, inclusive acima dos custos diplomáticos e financeiros impostos pelas distâncias geográficas, em alguns casos. O governo chinês, por exemplo, limitou as atividades de suas petrolíferas estatais em áreas onde elas não enfrentariam a concorrência de empresas privadas mais eficientes, geralmente em nações isoladas por sanções americanas ou internacionais. Nesse sentido, a China aceitou pagar os custos necessários para capitalizar as oportunidades geográficas de importar petróleo de mais produtores.

Segundo, a combinação de orientação comercial e do governo para as empresas estatais resultou na realização de atividades em escala suficiente para aumentar a diversificação das importações. Por isso, os investimentos das petrolíferas chinesas foram espalhados pelo mundo para evitar interrupções de determinadas regiões. E tal diversificação não ocorreu apenas nas importações de petróleo cru, como também na de derivados.

A exemplo da China, o governo indiano também adotou medidas para impulsionar os investimentos de suas petrolíferas estatais no exterior que também viram oportunidades comerciais para realizar sua internacionalização. A atuação do Estado indiano foi caracterizada tanto pelo apoio, como pelo controle desse processo. A principal forma de controle se deu pelo uso do poder de veto na aprovação de investimentos no exterior antes que eles fossem feitos e na manutenção da petrolífera estatal no exterior.

O duplo papel do Estado indiano como fornecedor de recursos e agente de veto da internacionalização do setor de petróleo foi refletida por uma atitude ambivalente dos formuladores de políticas externas em relação a investimentos no exterior (MECKLING; KONG; MADAN, 2015). Na primeira década do século XXI, por exemplo, algumas das ações do governo indiano evidenciaram esse duplo papel de fomentar e restringir a internacionalização das empresas. Em 2005, por exemplo, não foi permitida à petrolífera estatal, ONGC Videsh Limited (OVL), aumentar sua oferta para adquirir blocos de petróleo no Equador, assim como sua atuação no continente asiático foi extremamente controlada.

No entanto, a partir da década de 2010, em função do próprio desequilíbrio entre oferta e demanda de petróleo e da necessidade de atrair novos fornecedores, o governo indiano atuou de maneira mais permissiva frente aos investimentos no exterior de suas petrolíferas, principalmente mediante o apoio diplomático e financeiro, embora este último em uma escala muito menor do que o governo chinês. Ao invés de interventor, o Estado passou a ter um papel de “catalisador” da internacionalização, permitindo que suas estatais tivessem mais autonomia para atuar no exterior. Com isso, a ação estatal foi mais ativa na frente da diplomacia energética, de modo a facilitar a aquisição de ativos no exterior e outras políticas internacionais de energia da Índia. Isso ficou evidente no número crescente de visitas oficiais, conferências, acordos de cooperação e ofertas de vários tipos de ajuda aos países produtores (MECKLING; KONG; MADAN, 2015).

A Índia também adotou ações para evitar riscos de fornecimento a partir da diversificação de fornecedores de petróleo. Segundo Rastogi (2014), o governo indiano construiu amplos parques de tancagem de derivados para garantir o abastecimento de derivados por algumas semanas, caso haja qualquer interrupção de fornecimento. Os derivados utilizados em tais parques de tancagem seriam diversificados a fim de impedir uma eventual escassez.

3. A articulação energética da Ásia e o desenvolvimento do refino sul-coreano

A articulação energética da Ásia teve como um dos seus objetivos a busca da diversificação de fornecedores de derivados para a China e também para a Índia. Aproveitando-se desse elemento, a inserção sul-coreana nesta articulação foi bastante ativa e estabeleceu uma forma bastante particular de associação com a China e Índia.

Tal articulação particular teve como pano de fundo a histórica aliança sul-coreana com os Estados Unidos. A cautelosa aproximação com a China (e também com a Índia), de certa forma, refletiu os interesses da Coreia do Sul de preservar sua condição de aliado dos Estados Unidos. O resultado desse processo foi que sul-coreanos precisaram “equilibrar” suas relações com a China e os Estados Unidos, dada a importância econômica e política dos dois países:

Os vínculos estreitos com os Estados Unidos e a complexa questão política da Coreia do Norte têm determinado que a história da diplomacia sul-coreana oscile entre os polos de “dependência” e “independência” na formulação de sua política externa. (...) Todavia, a Coreia do Sul parece estar condicionada a se mover para além da simples dicotomia política externa dependente/independente, visto que o país está inserido num contexto bem mais complexo, já que a interdependência é muito forte na região. A principal questão agora é que, para manter uma política externa e de segurança independentes, é necessária uma economia forte. Entretanto, a economia sul-coreana está cada vez mais interligada com o pólo regional que, por sua vez, centra-se na China. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos seguem sendo um parceiro comercial importante (CUNHA; BICHARA, 2009, p. 287-288).

Essa “influência” americana tem sido um dos principais aspectos para explicar uma forma diferenciada de associação da Coreia do Sul com a China e com a Índia. Ao invés de uma integração econômica profunda, atraindo capitais atraindo investimentos chineses e indianos e/ou ampliando acordos comerciais com esses dois países, a Coreia do Sul utilizou sua própria indústria para desenvolver uma capacidade de processamento de derivados cuja alavanca foi o consumo chinês e indiano.

Ou seja, a opção do governo sul-coreano foi estimular que suas empresas realizassem investimentos, muitas vezes em associação com petrolíferas de fora do Sul e Sudeste asiático, de ampliação da capacidade de refino para atender o mercado dos países vizinhos.

A Coreia do Sul, portanto, buscou articular o desenvolvimento de indústria de refino e de comércio de derivados de petróleo com os grandes consumidores asiáticos, aproveitando-se da proximidade geográfica existente²⁰ (OLIVER, 2018).

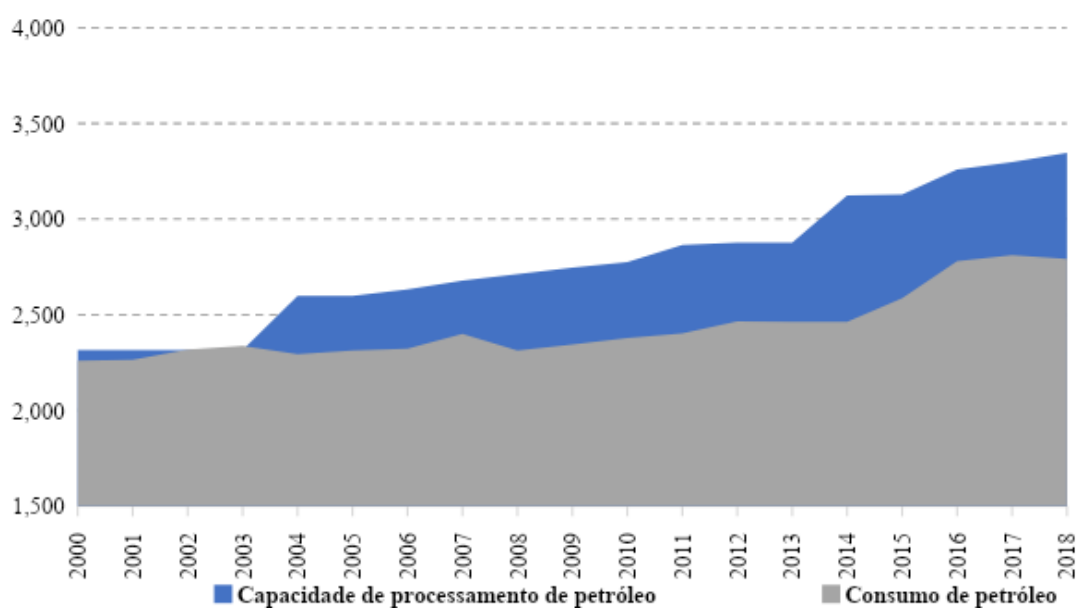
20 Essa articulação das exportações de derivados da Coreia do Sul com a China não foi um fenômeno necessariamente inédito. Medeiros (2006) mostra que a Coreia do Sul (e o Japão) estabeleceu um padrão de comércio com a China que favoreceu suas exportações de bens de capital também para atender o “mercado chinês em expansão”. “A corrente de comércio e os fluxos de investimento entre o Japão e China e Coreia e China formam um padrão de comércio em que o país industrialmente mais avançado exporta produtos de maior conteúdo tecnológico (...) é maior e importa partes e peças industriais intensivas em mão-de-obra usadas como insumos em produtos de maior valor unitário e bens industriais de consumo final” (MEDEIROS, 2006, p. 390).

Partindo desse diagnóstico de uma “inserção particular” da Coreia do Sul na articulação energética asiática, as próximas duas subseções detalham a rede de investimentos criada pela Coreia do Sul em torno da China e da Índia; e descreve os principais empreendimentos no mercado de refino local que permitiram a criação dessa mesma rede.

3.1. A Coreia do Sul na rede de investimentos e comércio de petróleo asiático

Mesmo com o crescimento do consumo nas últimas décadas, a capacidade de processamento de petróleo sul-coreana cresceu num ritmo mais acelerado, como alerta o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Consumo e capacidade de processamento de petróleo na Coreia do Sul (2000-2018). Em mil barris por dia



Fonte: BP (2019)

A área azul do gráfico mostra que, a partir de 2004, a trajetória de elevação da capacidade de processamento começou a se descolar da do consumo de petróleo. Nos dez anos seguintes (2004-2014), enquanto a capacidade de processar petróleo aumentou 524 mil barris por dia, o consumo cresceu 169 mil barris por dia. Em 2018, a Coreia do Sul alcançou uma capacidade diária de refino de 3,3 mbbbl, enquanto o consumo diário de derivados do país foi de 2,8 mbbbl.

Essa elevação da capacidade diária de processamento de derivados em 1 mbbbl fez com que o país saltasse da décima segunda para a quinta posição entre os países com maior parque de refino do mundo.

Esse movimento respondeu tanto às oportunidades de financiamento/investimento, como à expansão do mercado exportador de derivados para a Ásia. Recentemente, petrolíferas

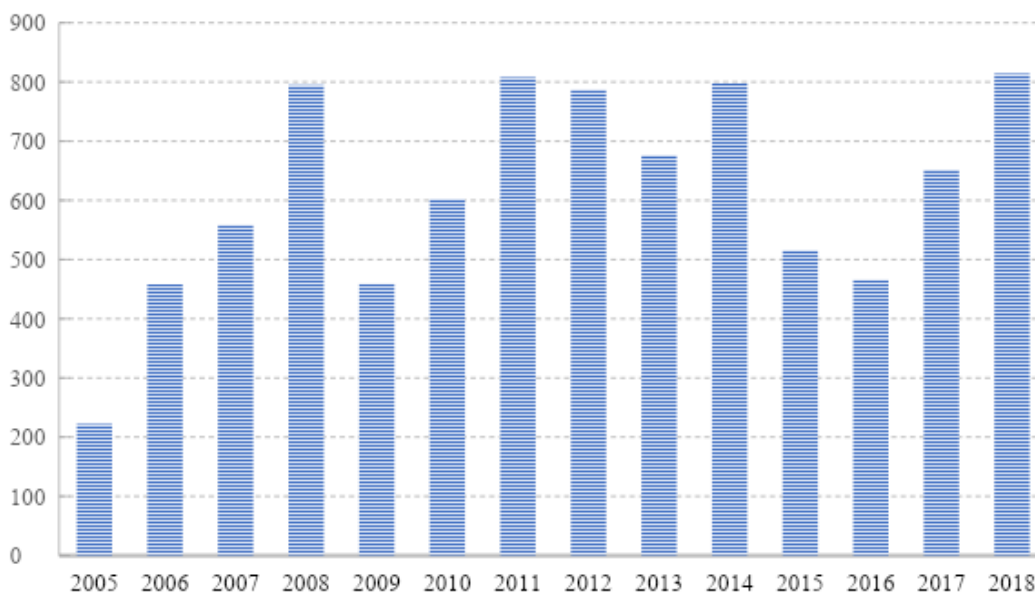
sul-coreanas realizaram parcerias com a francesa Total e a saudita Aramco²¹ para realizar investimentos no parque de refino nacional (SAADI, 2019).

Além dos investimentos estrangeiros, a produção de derivados da Coreia do Sul passou a contar com a demanda do mercado asiático. Segundo Wu (2013), em 2010, a Coreia do Sul liderou as exportações de gasolina de aviação e de diesel para a China. Das importações de diesel, cerca de 32% vieram da Coreia do Sul, enquanto da gasolina de aviação mais tarde veio do país do sudeste asiático.

De acordo com dados do Comtrade das Nações Unidas (UN Comtrade), em 2017, a Coreia do Sul foi o segundo maior exportador de produtos derivados de petróleo para a China com uma participação de 28%, atrás somente de Cingapura, o que significou a venda de cerca de 182,5 mil barris de derivados (UN COMTRADE, 2019). Entre 2014 e 2017, as exportações de derivados de petróleo sul coreanas para a China cresceram mais de 10%.

Como mostra o Gráfico 4, as exportações de combustíveis minerais, petróleo e derivados da Coreia do Sul para a Índia, em valores, aumentaram significativamente entre 2005 e 2008. Depois da crise financeira internacional que afetou negativamente o valor das vendas (caiu de algo próximo a US\$ 800 milhões em 2008 para aproximadamente US\$ 460 milhões) por conta da queda do preço dos derivados em 2009 as exportações sul-coreanas para o mercado indiano voltaram a se ampliar próximo do seu auge em 2014, com quase US\$ 800 milhões. Apesar das oscilações nos últimos anos, em 2018, o patamar das exportações ficou um pouco acima de 2014.

Gráfico 4 - Exportações de combustíveis minerais, petróleo e seus derivados da Coreia do Sul para a Índia (2005-2018). Em US\$ milhões



Fonte: UN Comtrade (2019)

21 Esse ponto é explorado com mais detalhes na próxima subseção.

Essa rede de comércio e investimentos com China e Índia impulsionou as exportações de derivados de petróleo sul-coreanas²². Tanto essas exportações, como a própria demanda interna, ancorou a expansão da indústria de refino da Coreia do Sul²³, como se descreve na subseção seguinte.

3.2. Principais investimentos do mercado de refino da Coreia do Sul²⁴

Os investimentos no mercado de refino da Coreia do Sul ocorreram a partir de dois movimentos: (i) entre 2001 e 2014, as empresas do setor realizaram investimentos na ampliação da capacidade das refinarias já existentes e (ii) a partir de 2014, os investimentos se direcionaram para a instalação de novas refinarias no país.

No início deste século, a Coreia do Sul possuía cinco grandes refinarias (duas da coreana SK-Energy, uma da GS-Caltex, uma da Hyundai Oilbank e uma da S-Oil) com uma capacidade de processamento de 2,3 mbbl por dia. Até 2014, essas quatro refinadoras aumentaram em mais de 800 mil barris por dia tal capacidade, sendo dois terços desse aumento sob responsabilidade da S-Oil e da GS-Caltex.

A partir de 2015, por sua vez, diferentemente do período anterior, as corporações sul-coreanas alteraram a estratégia de expansão do parque de refino, inaugurando duas novas refinarias por meio de *joint-ventures* ao invés de realizar em investimentos de ampliação da capacidade de unidades já existentes. A primeira, entre a Hyundai Oilbank e a empresa coreana de petroquímica Lotte, com um volume máximo de processamento de 121 mil barris por dia, e uma segunda entre a petrolífera francesa Total e o grupo químico Hanwha, com capacidade diária de refinar 167 mil barris de derivados, segundo a Agência de Energia dos Estados Unidos. Apesar de, nos últimos três anos, a GS-Caltex e a S-Oil terem diminuído seu parque de refino em, respectivamente, 85 mil e 43 mil barris por dia, a entrada dessas duas refinarias mais do que compensou essa queda.

A *joint-venture* Hanwha Total já anunciou a realização de mais de US\$ 750 milhões que deve dobrar a capacidade da refinaria que possui também um complexo petroquímico. Segundo o presidente da área de Refino e Químico da Total, “a produção adicional de derivados e produtos químicos permite à nova empresa atender à demanda do mercado asiático que está em acelerada expansão” (*apud* LEÃO, 2019). A Hyundai Lotte também montou uma refinaria associada a um complexo petroquímico e já divulgou a construção de uma nova planta, com previsão de iniciar operações em 2021, cujos investimentos estão estimados em torno de US\$ 2,5 bilhões.

Além das duas *joint-ventures*, a S-Oil já firmou um acordo com a Saudi Aramco (que também assinou um acordo de compra de parte da refinaria da Hyundai Oilbank) para a construção

22 A expansão do mercado de refino respondeu também, em certa medida, à política energética de longo prazo da Coreia do Sul. Segundo Almansoori (2014), o consumo de petróleo tenderia a ser expandir em função dos acidentes nucleares no Japão. Como a nação nipônica teve que rever seu plano nuclear e aumentar o fornecimento de gás natural liquefeito (GNL) para substituir o fornecimento nacional de energia nuclear, esperava-se um aumento nos preços internacionais do GNL – que aconteceu no mercado asiático –, forçando a Coreia do Sul a reduzir sua dependência do GNL, como declarado no 5º plano energético de 2010, e aumentando a sua dependência por petróleo. Entre 2014 e 2018, o consumo por petróleo cresceu 330 mil barris por dia, o que confirmou as expectativas de Almansoori (2014) e pode sinalizar o maior uso de petróleo no curto prazo.

23 Essa estratégia de ancorar as vendas externas de derivados para os mercados vizinhos alavancou o comércio internacional desses produtos. As exportações de diesel da Coreia do Sul, entre 2008 e 2017, cresceram 34,5%, saltando de 359 mil barris por dia para 483 mil barris por dia.

24 Esta subseção é uma versão modificada de um artigo de opinião publicado, em julho de 2019, na Revista Brasil Energia (LEÃO, 2019).

de um novo complexo petroquímico no valor de US\$ 4,5 bilhões, no qual a demanda por matérias-primas deve atendida pela petrolífera saudita e a oferta buscar alcançar os países asiáticos vizinhos, principalmente a China.

A petrolífera saudita concluiu a aquisição de uma participação de 17% na refinaria sul-coreana Hyundai Oilbank, no valor de US\$ 1,2 bilhões, atendendo seu objetivo de comprar ativos de refino para aumentar o processamento de petróleo produzido na Arábia Saudita (SAADI, 2019).

Agora, os sul-coreanos parecem apostar na ampliação da capacidade de suas refinarias e na sua integração com complexos petroquímicos por meio da associação com grandes companhias de petróleo, como a Total e a Saudi Aramco. Tais associações visam assegurar às refinarias e petroquímicas do país a aquisição de matérias-primas para o seu funcionamento. Em 2017, por exemplo, a Coreia do Sul importou cerca de 3 milhões de barris por dia de petróleo e condensados, tornando-se o quinto maior importador mundial desses produtos. As parcerias com grandes petrolíferas são estratégicas para o país reduzir os efeitos da volatilidade do mercado internacional de petróleo²⁵.

Apesar de não ter uma demanda tão elevada por combustíveis – em comparação aos grandes demandantes globais, como os Estados Unidos, China e Índia – e possuir um volume ínfimo de reservas de petróleo, a Coreia do Sul desenvolveu uma estratégia de ampliação da indústria de refino ancorado nos mercados de outros países asiáticos. Para isso, buscou atrair o capital de petrolíferas estrangeiras sempre associado com empresas privadas nacionais – que também realizaram novos investimentos nos seus parques de refino – de modo a assegurar um processo coordenado de expansão da indústria petrolífera do país. Tal processo teve como um pilar fundamental a estatal KNOC que foi responsável por coordenar os investimentos de refino segundo a demanda estrangeira de derivados.

De maneira geral, a inserção particular da Coreia do Sul na geopolítica energética asiática soube, ao mesmo tempo, beneficiar-se da crescente demanda por derivados por China e Índia, mas também preservar a estrutura produtiva nacional como principal produtora desses derivados. Embora o país tenha relações comerciais com a China e Índia, o principal mecanismo para impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional foi as empresas nacionais e as parcerias realizadas não privilegiaram seus rivais regionais.

Este é um projeto extremamente ousado para um país com baixíssimas vantagens comparativas no setor, mas que já funcionou nos anos 1970, quando a política de conteúdo nacional da Coreia do Sul permitiu a formação de uma indústria de fornecedores sul-coreanos capazes de competir globalmente, inclusive com países que apresentavam grandes reservas de petróleo e gás natural. Independentemente de ter ou não petróleo, a Coreia do Sul entendeu que, dada sua posição geográfica, esse recurso energético é, efetivamente, uma ponte para o desenvolvimento econômico e industrial no longo prazo (LEÃO, 2019).

Conclusão

25 “Outra medida adotada pelo país é o suporte aos investimentos das empresas privadas e da estatal Korea National Oil Corporation (KNOC) em campos de petróleo no exterior. Segundo a Agência de Energia do EUA, as empresas petrolíferas estatais e privadas da Coreia do Sul participam em muitos projetos de exploração e produção (E&P) no exterior. O governo sul-coreano tem fornecido apoio financeiro para que as empresas nacionais de *upstream* ganhem licitações no exterior para projetos de E&P por meio das Contas Especiais de Energia e Recursos (SAER), administradas pela KNOC. Por meio dessas medidas, que a produção da KNOC cresceu nos últimos anos, atingindo o valor de 116 mil barris por dia de petróleo” (LEÃO, 2019).

A nova ordem geopolítica e geoeconômico do petróleo preservou a posição dos Estados Nacionais como definidores das variáveis-chave da indústria petrolífera global. Todavia, o papel das empresas estatais e da Ásia ganhou força nessa nova fase.

A necessidade de abastecer suas populações tem obrigado as potências asiáticas, principalmente China e Índia, a formularem estratégias de garantir o fornecimento de petróleo no curto e no longo prazo. Nesse sentido que, liderado pela China, observou-se a montagem de uma articulação energética na Ásia, onde o país líder e suas empresas buscam avançar na realização de grandes projetos de infraestrutura e de expansão da capacidade produtiva energética da região. A Índia também tem buscado se beneficiar desse processo, internacionalizando suas empresas.

Em última instância, tal estratégia de articulação tem como objetivo a diversificação do fornecimento de petróleo e seus derivados. Essa diretriz teve e tem como alvo diminuir a escassez energética característica nessas nações, o que permitiu aos países próximos aos chineses e indianos estruturar políticas industriais visando atendê-los. A Coreia do Sul fez isso por meio da sua indústria de refino.

Todavia, o fato de utilizar a China e a Índia como “plataforma de exportações de derivados” não implicou numa inserção geopolítica subordinada por parte da Coreia do Sul, muito pelo contrário.

Embora seja um país que não produza petróleo, as empresas sul-coreanas mediante o apoio estatal e a associação com investimentos estrangeiros investiram, ao longo das últimas duas décadas, na expansão do seu parque de processamento de petróleo visando exportar combustíveis e outros derivados para seus vizinhos. Ou seja, a expansão da indústria de refino na Coreia do Sul não ficou refém de empresas e/ou investimentos chineses e indianos, mas exploraram as oportunidades abertas pelos mercados dos dois países.

Além disso, cabe mencionar que o aumento do parque de refino possibilitou o atendimento de quase toda a demanda interna sul-coreana e reduziu os riscos de “escassez” característicos de países dependentes não apenas de petróleo cru, como também de seus derivados

Os dados analisados, principalmente o de crescimento das exportações de derivados de petróleo para China e Índia, mostram que o êxito dessa política somente foi alcançado em função da persistência e da visão de um Estado Nacional que parece ter compreendido o jogo geopolítico que está disputando.

Referências

- ALMANSOORI, A. The influence of South Korean energy policy on Opec oil exports. *Energy Policy*, vol. 67: 572-582, apr. 2014.
- BP. *BP Stats Review of World Energy of 2018*. London: BP, 2019.
- CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 37, n. 2 (114): 381-400,

- abr./jun. 2017.
- CUNHA, A. M. A ascensão da China à condição de potência econômica: há algo de novo no “modelo asiático”? In: Encontro Nacional de Economia Política, 2008, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: Sociedade de Economia Política, 2008. 1 CD-ROM.
- CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. A Coreia do Sul e o desafio da integração econômica da região da Ásia-Pacífico. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, vol. 20, n. 2 (36): 275-298, 2009.
- D’ATRI, F. *One Belt One Road: uma iniciativa geopolítica e econômica da China*. CEBC Alerta, Informativo, n. 78. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), jul. 2017.
- ECONOMIC TIMES. India imports petrol, diesel from China. *The Economic Times*, Bombai, 15 mar. 2017. Oil & Gas.
- FIORI, J. L. C. Mudanças estruturais e crises de liderança no sistema mundial. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 7: 5-11, out./dez. 2005.
- FIORI, J. L. C. Petróleo: números, tendências e estratégias. *Le Monde Diplomatique*, São Paulo, 03 jul. 2018. O Brasil na geopolítica energética global.
- GABRIELLI DE AZEVEDO J. S. *Disputa pelos preços e pela renda petrolífera da Primeira à Segunda Grande Guerra*: domínio das “Sete Irmãs” e o surgimento de novos players. Texto para Discussão, ano 2, n. 10. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (Inep), mai. de 2019.
- HAOKIP, T. India’s look East Policy: its evolution and approach. *South Asian Survey*, vol. 18, n. 2: 239–257, set. 2011.
- KLARE, M. *Rising powers, shrinking planet: the new geopolitics of energy*. New York: Holt Paperbacks, 2008.
- LEÃO, R. P. F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Orgs.). *A China na Nova Configuração Global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.
- LEÃO, R. P. F. O refino no desenvolvimento da Coreia do Sul. *Brasil Energia*, Rio de Janeiro, 27 jul. 2019. Opinião. Disponível em: <<https://editorabrasilenergia.com.br/rodrigo-leao-o-refino-no-desenvolvimento-da-coreia-do-sul/>>.
- LEÃO, R. P. F.; PUTY, C. C. B. *A estratégia do investimento direto chinês e da atuação das empresas estatais no Brasil*: uma análise do ingresso no setor petrolífero. Texto para Discussão, ano 1, n. 5. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (Inep), nov. 2018.
- LIAO, J. X. The Chinese government and the national oil companies (NOCs): who is the principal? *Asia Pacific Business Review*, vol. 21, n. 1: 44-59, jan./feb. 2015.
- MECKLING, J.; KONG, B.; MADAN, T. Oil and state capitalism: government-firm competition in China and India. *Review of International Political Economy*, vol. 22, issue 6: 1159-1187, oct. 2015.
- MEDEIROS, C. A. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 26, n. 3 (103): 381-400, jul./set. 2006.
- MEDEIROS, C. A. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Orgs.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento

- Industrial, 2010, p. 252-303.
- MINH, H. B. Vietnam Petrolimex plans refinery; pipeline for Chinese fuel. *Reuters*, 11 jul. 2011. Basic Materials.
- OLIVER, A. W. The strategic crude oil industry of South Korea: consumption, import, refineries and exports. *Discussion Paper*. Moscow: National Research University Higher School of Economics, 2018. Mimeografado.
- OZAWA, T. Pax Americana-led macro-clustering and flying geese-style catch-up in East Asia: mechanisms of regionalized endogenous growth. *Journal of Asian Economics*, vol. 13, n. 6: 699-713, 2003.
- RASTOGI, C. Changing geo-politics of oil and the impact on India. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, vol. 133: 93-105, may 2014.
- REUTERS. Arábia Saudita amplia presença do mercado de petróleo com novas refinarias. *O Globo*, Rio de Janeiro, 04 nov. 2014. Economia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/arabia-saudita-amplia-presenca-do-mercado-de-petroleo-com-novas-refinarias-14456702>>. Acesso em: 04 fev. 2020.
- SAADI, D. Saudi Aramco completes \$1.2-bil acquisition of 17% in S Korea Hyundai Oilbank. *S&P Global*, Dubai, 17 dez. 2019. Oil.
- SAMPAIO, A. A. *O papel da governança e das empresas de petróleo na questão da transição energética: estudos de três casos (BP, Equinor e ExxonMobil)*. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Programa Global de Educação Continuada em Gestão Pública e Empresarial) – MBA Executivo Global em Gestão de Negócios Empresariais, Fundação Getúlio Vargas, Campinas, 2019.
- SHEPPARD, D.; RAVAL, A. Grandes petroleiras enfrentam questão de “vida ou morte”. *Valor Econômico*, São Paulo, 25 jun. 2018. Empresas. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/06/25/grandes-petroleiras-enfrentam-questao-de-vida-ou-morte.ghtml>>.
- SHI, Y.; YAO, L. Prospect of China’s Energy Investment in Southeast Asia under the Belt and Road Initiative: a sense of Ownership Perspective. *Energy Strategy Reviews*, vol. 25: 56-64, ago. 2019.
- SINOCHEM. Sinochem Hong Kong Holdings Limited Is Approved to Acquire the Fertilizer Business from Its Major Shareholder. *Sinochem Group*, Hong Kong, 08 nov. 2005.
- SUEHIRO, A. China’s offensive in Southeast Asia: regional architecture and the process of Sinicization. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 6, n. 2: 107-131, 2017.
- UN COMTRADE. *UN Comtrade Database*. New York: United Nations, 2019.
- VIVODA, V.; MANICOM, J. Oil import diversification in northeast Asia: comparison between China and Japan. *Journal of East Asian Studies*, vol. 11, issue 2: 223-254, aug. 2011.
- YERGIN, D. *The prize: the epic quest for oil, money, and power*. New York: Free Press, 2009. 908 f.
- WATKINS, M. PetroChina buys into Singapore refiner. *Oil&Gas Journal*, Tulsa, 26 mai. 2009. Refining and Processing.
- WU, K. *Energy economy in China: policy imperatives, market dynamics, and regional development*. Singapore: World Scientific Publishing, 2013. 269 f.

A América Latina e a Nova Geopolítica da Energia: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, México e Venezuela

Latin America and the New Geopolitics of Energy: the cases of Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador, Guyana, Mexico and Venezuela

IGOR FUSER | igor.fuser@ufabc.edu.br

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e docente no Bacharelado em Relações Internacionais e na Pós-Graduação em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC (UFABC).

RAFAEL ALMEIDA FERREIRA ABRÃO | ra.abrao@gmail.com

Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Recebimento do artigo Janeiro de 2020 | **Aceite** Abril de 2020

Resumo A geopolítica da energia passou por profundas transformações na segunda década do século XXI, como resultado de avanços tecnológicos e do enfrentamento da crise climática, aumentando a imprevisibilidade a respeito do futuro da matriz energética global. A percepção de escassez de recursos energéticos foi substituída pela perspectiva de abundância e, neste cenário de conflitos e incertezas, a América Latina passou a ocupar uma posição de destaque, acirrando a disputa das grandes empresas e das grandes potências por seus recursos. O objetivo deste artigo é investigar as implicações políticas e econômicas do novo contexto geopolítico global para a América Latina. Para tanto, são apresentados os desafios e oportunidades identificados em diferentes países latino-americanos. Conclui-se que a região terá grande relevância na disputa entre empresas transnacionais e Estados pelo petróleo e outros recursos estratégicos. **Palavras-Chave** Geopolítica; Energia; América Latina; Petróleo; Gás Natural.

Abstract The geopolitics of energy had experience deep changes in the second decade of 21st century, as a result of technological advances and facing the climate crisis, increasing the unpredictability about the future of the global energy mix. Perceptions of scarcity of energy resources have been replaced by a perspective of abundance, and in this scenario of conflicts and uncertainties, Latin America has occupied a position of prominence, intensifying the dispute of big companies and big powers for their resources. This article aims to investigate the political and economic implications of the new global geopolitical context for Latin America. To this end, the challenges and opportunities are identified in different Latin American countries. We conclude that the region will have great relevance in the dispute between transnational companies and States for oil and other strategic resources. **Keywords** Geopolitics; Energy; Latin America; Oil; Natural Gas.

Introdução

Na segunda década do século XXI, o cenário internacional da energia foi alterado por acontecimentos que modificaram profundamente a dinâmica da geopolítica da energia, abrindo espaço para o surgimento de novos atores relevantes e afetando a posição relativa de diversos países da América Latina. As mudanças envolvem, entre outros fatores, a queda dramática dos preços de petróleo a partir de 2014, o forte aumento na produção de petróleo e de gás natural nos Estados Unidos por meio do método inovador do fraturamento hidráulico, o aumento da produção nas reservas canadenses de petróleo nas areias betuminosas, a retomada de altos volumes de produção no Iraque e o desenvolvimento, no Brasil, de suas imensas reservas petrolíferas do pré-sal. Por outro lado, verifica-se no cenário econômico global uma persistente tendência a baixos índices de crescimento, o que limita sensivelmente a expansão da demanda por combustíveis. Nesse novo quadro, há ainda a perspectiva da transição energética em decorrência das mudanças climáticas e da crise ambiental. Esse contexto gera grande debate e incertezas em relação ao futuro dos países latino-americanos na economia política mundial da energia.

A expectativa, presente na primeira década do atual século, de que a América Latina viesse a desempenhar um papel decisivo na geopolítica da energia a partir das grandes reservas de petróleo e de gás natural existentes em diversos países (Venezuela, Brasil, México, Argentina, Bolívia e Equador, entre outros) ficou prejudicada não apenas pela mudança na dinâmica dos preços globais da energia, mas também pelas reviravoltas políticas internas à região. Em países fundamentais no cenário energético ocorreu a substituição de governos chamados de “progressistas”, favoráveis ao protagonismo estatal na exploração dos recursos naturais e à adoção de políticas energéticas definidas a partir de critérios de soberania nacional e da busca do desenvolvimento econômico e social, por governos liberais voltados para a “abertura” do setor energético de acordo com as preferências das empresas transnacionais.

É um quadro político complexo, em que se destacam a mudança das normas para a exploração do petróleo brasileiro do pré-sal, em favor dos interesses externos, e a queda drástica da produção da Venezuela, no contexto da crise econômica e das pressões internacionais contra o governo daquele país. O futuro político imediato da América Latina permanece em disputa e novos fatos vêm alterar, constantemente, a correlação de forças entre os projetos conflitantes, mas a perspectiva, existente na década anterior, de uma inserção coletiva de atores latino-americanos importantes no cenário global da energia, com base na integração energética regional e articulação política envolvendo governos e empresas estatais em torno de objetivos comuns, parece descartada em qualquer horizonte previsível.

Neste trabalho, procuramos analisar as principais transformações e tendências da geopolítica da energia, realizando, em seguida, um balanço da posição estratégica assumida pela América Latina no novo cenário geopolítico global, em que as atenções se voltam para acontecimentos e políticas adotadas em sete países: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, México e Venezuela.

1. A Nova Geopolítica da Energia

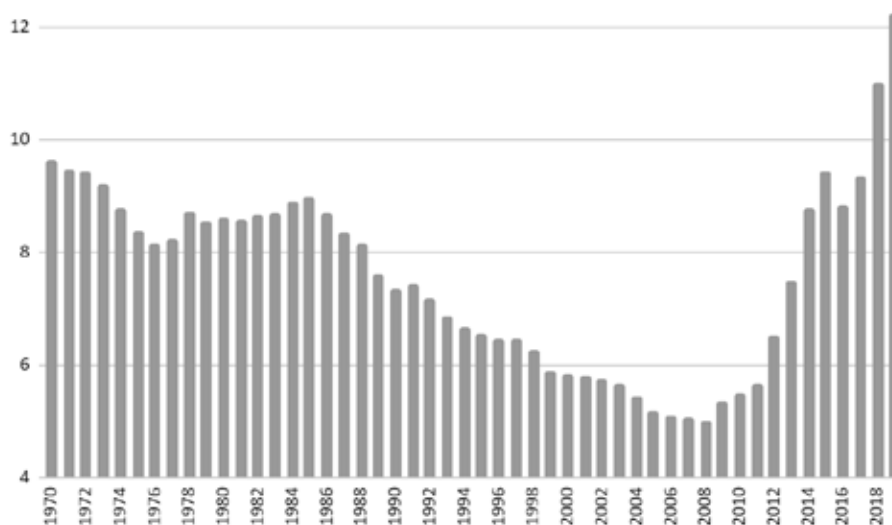
A economia política da energia foi, em grande parte da sua história, norteadada pela percepção de escassez, levando-se em conta que as fontes de energia fósseis são finitas e que poderia ocorrer uma intensa competição à medida que esses recursos não suprissem a cres-

cente demanda mundial. Esse cenário moldou a política externa dos Estados Unidos (EUA) por décadas, o que resultou em intervenções militares e outras formas de ingerência política externa em países produtores, especialmente no Oriente Médio. Recentemente, o avanço de novas tecnologias tornou economicamente viável a exploração de petróleo e gás natural em formações geológicas antes inacessíveis, ampliando significativamente a produção de hidrocarbonetos em países como os Estados Unidos e o Brasil. Nesse novo contexto, a percepção de escassez foi substituída pela de abundância, introduzindo uma nova dinâmica na geopolítica da energia (KLARE, 2017).

A perspectiva de abundância de petróleo e gás alterou significativamente a posição dos países importadores e exportadores, levando-os a se adaptarem a uma nova realidade. Até recentemente, acreditava-se que os EUA e seus aliados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) continuariam por um tempo indefinido a ser os principais consumidores globais de energia, e que as nações produtoras do Oriente Médio manteriam sua importância central ao longo do presente século por serem detentoras das maiores reservas e as maiores produtoras mundiais de petróleo (KLARE, 2017).

Esta nova era de abundância resultou na queda dos preços internacionais e em dificuldades para os países produtores e as companhias petrolíferas. A partir de 2014, desenhou-se um novo contexto econômico para o petróleo, com valores oscilando num patamar entre US\$ 50 e US\$ 65 por barril, distante do cenário observado anteriormente, com preços que chegaram à média de US\$ 111,8 em junho daquele mesmo ano (EIA, 2020a). Outra mudança fundamental na geopolítica do petróleo foi o retorno dos EUA à posição de grande produtor, após um longo período de forte dependência de importações e de contínuo declínio de suas reservas desde a década de 1970. No gráfico 1, a seguir, podemos observar o declínio da produção de petróleo nos EUA entre a década de 1980 e meados dos anos 2000. A partir de 2008, passa a ocorrer o aumento significativo da produção, alcançando níveis recordes.

Gráfico 1. Produção de Petróleo Bruto nos EUA (milhões de barris por dia, 1970-2019)



Fonte: EIA, 2020b.

O aumento da produção de petróleo é resultado da ampla difusão das tecnologias de fracionamento hidráulico e de perfuração horizontal, que permitiram a extração de gás e óleo de xisto em formações geológicas antes inacessíveis ou muito custosas. A produção estadunidense alterou sua trajetória declinante, aumentando de 5 milhões de barris por dia (Mb/d), em 2008, para 12,2 Mb/d em 2019 (EIA, 2020b), o que coloca o país como líder mundial em produção, à frente de Arábia Saudita e da Rússia (BP, 2019a, p. 16). As reservas comprovadas dos EUA também aumentaram significativamente, de 28,6 bilhões em 1998 para o nível recorde de 61,2 bilhões de barris em 2018 (BP, 2019a, p. 14).

Além do aumento da produção, os EUA se tornaram exportadores de derivados de petróleo, o que teve impacto sobre preços, fluxos de comércio e refino de óleo bruto e derivados. Em julho de 2019, o número de países para os quais os EUA exportavam petróleo ultrapassou a quantidade de fornecedores. Em 2009, o país importava petróleo bruto de 37 países e exportava apenas para o Canadá. Dez anos depois, as importações originaram-se de 27 países, enquanto as exportações foram feitas para 31 nações e alcançaram 2,8 Mb/d nos primeiros sete meses de 2019 (EIA, 2019a). Em setembro do mesmo ano, as exportações estadunidenses de petróleo superaram as importações pela primeira vez desde 1973, sendo que há apenas uma década o país importava 10 Mb/d (EIA, 2019b).

A revolução energética ocorrida nos EUA teve grande impacto sobre a geopolítica do petróleo, especialmente sobre o Oriente Médio, a tradicional região produtora, dependente de exportações e dos preços do insumo, e onde se situa grande parte das maiores reservas do mundo. As transformações na indústria de petróleo e gás nos EUA, somada aos altos níveis de produção no Canadá e às descobertas de novas reservas na América Latina, diminuíram a importância do Oriente Médio na estratégia estadunidense, que reforçou sua dimensão hemisférica, apoiando-se em uma região presumivelmente mais amigável aos seus interesses. A Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) tende a perder influência, enfraquecida pela atual dinâmica criada por produtores fora do bloco, pelo avanço dos EUA como *swing producer* e pelos conflitos políticos envolvendo países da organização, especialmente Irã e Venezuela (LEÃO & TRIBALI, 2019).

A Ásia desponta como o principal mercado consumidor e região importadora de energia, como resultado da ascensão da China, substituindo o papel anteriormente desempenhado pelos EUA e Europa Ocidental (AZEVEDO, 2018). O consumo na região da Ásia e do Pacífico aumentou de 25,9 Mb/d em 2008 para 35,8 Mb/d em 2018, enquanto outras regiões não tiveram alterações tão significativas, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1. Consumo mundial de petróleo (2008-2018, em Mb/d)

Região	América do Norte	América do Sul e Central	Europa	CEI	Oriente Médio	África	Ásia e Pacífico	Mundo
2008	23,8	6	16,5	3,6	7,3	3,1	25,9	86,6
2018	24,7	6,7	15,2	4	9,1	3,9	35,8	99,8

Fonte: BP, 2019a, p. 20.

Diante do aumento da demanda, empresas dos EUA e de países europeus continuam a buscar o controle de novas áreas, como indicado pela aquisição de ativos no pré-sal brasileiro, na formação de Vaca Muerta, na Argentina, e nas novas descobertas no litoral da Guiana. Além disso, há o aumento da demanda de combustíveis alternativos, como as energias solar e eólica, e a ampliação do uso de gás natural – relativizando o papel do petróleo como fonte primária de energia. A ampliação do fornecimento de energia de outras fontes além do petróleo se mostra vital para o avanço dos veículos elétricos e híbridos, que no longo prazo tendem a substituir a atual frota automotiva movida por gasolina e diesel, utilizados em motores a explosão.

Verifica-se a redução de investimentos em novas descobertas e projetos das companhias internacionais privadas de petróleo. Os planos de tais empresas indicam a diminuição de investimentos em exploração e produção, reforçando o foco em refino, distribuição e comercialização. Essa tendência está relacionada à pressão do mercado financeiro sobre as petrolíferas para atender a uma lógica de retornos de curto prazo, com menos risco e maior rentabilidade imediata (NOZAKI, 2018).

Uma última tendência a ser destacada refere-se à manutenção do predomínio das energias fósseis na matriz energética global e no padrão de consumo mundial, inclusive no ocidente, apesar da expansão das fontes renováveis, dos acordos internacionais para redução de gases de efeito estufa e dos avanços em eficiência energética. Mesmo que ainda seja incerto qual o impacto que a expansão dos renováveis terá sobre as energias fósseis, o cenário desenhado é de queda da importância do carvão na matriz energética, maior utilização do gás natural (na medida em que ele passou a ser considerado como um combustível “ponte”, menos poluente do que outras fontes fósseis), e predominância do petróleo como combustível no setor de transportes, ao mesmo tempo em que existe, conforme destacado anteriormente, a perspectiva de maior desenvolvimento tecnológico e, conseqüentemente, de uso de carros elétricos e híbridos (KLARE, 2017).

De acordo com as projeções da Agência Internacional de Energia (2018), o petróleo reduzirá sua participação na matriz primária global, de 33,6% em 2018, para 27,5% em 2040. No entanto, ressalte-se que o volume da produção continuará em expansão, exigindo ainda um incremento de 5 Mb/d, alcançando 105 Mb/d, conforme ressaltado pela especialista Anand Tropani:

O petróleo continuará sendo a maior fonte de energia do mundo no futuro próximo, e o equilíbrio entre oferta e demanda global permanecerá perigosamente estreito. Uma grande interrupção em apenas um único produtor global poderia provocar a disparada dos preços novamente e rapidamente empurrar o mundo para uma recessão (TOPRANI, 2019).

Em suma, na análise da economia política, a energia é uma mercadoria estratégica e, apesar da crescente relevância de outras fontes, o petróleo continua a desempenhar um papel crucial na economia mundial. Observa-se que as grandes potências continuarão priorizando seu acesso às principais fontes de energia do mundo, especialmente as reservas de petróleo e gás natural, utilizando recursos políticos, militares e econômicos para garantir o fornecimento e o controle de rotas comerciais, com destaque para a disputa geopolítica entre EUA, Europa Ocidental, China e Rússia. É neste novo contexto de conflitos e incertezas que a América Latina se insere como ator cada vez mais relevante na geopolítica da energia.

2. A América Latina

O acirramento da disputa global por energia coloca a América Latina em uma posição de crescente destaque para o mercado petrolífero, as grandes potências e as companhias internacionais. A abundância de recursos – petróleo, gás natural, rios favoráveis ao aproveitamento de energia hídrica, alto potencial de produção de biocombustíveis, além de condições propícias ao aproveitamento das energias eólica e solar – viabiliza um histórico superávit na produção de energia, possibilitando a exportação dos excedentes para outras regiões do planeta (MANTILLA, 2009)

Na década de 1990, a adoção de políticas neoliberais na região possibilitou a expansão de investimentos de empresas transnacionais, pelo fim do monopólio estatal em diversos países e por regimes jurídicos mais favoráveis aos capitais externos no setor energético. Na década de 2000, em contraste, ocorreu a ascensão de governos progressistas, que revisaram as políticas anteriores e adotaram um enfoque desenvolvimentista e nacionalista, com novas regras para o setor energético e o fortalecimento das empresas estatais (FUSER, 2013). Em 2008, cerca de 77% das reservas mundiais de petróleo se encontravam sob o controle de empresas estatais ou de controle misto estatal-privado (MYERS; SOLIGO, 2008, p.44).

Nesse período, a alta dos preços no mercado global de energia possibilitou que diversos países produtores reforçassem o papel de suas empresas estatais de energia e adotassem novas políticas na relação com as empresas privadas de modo a ampliar significativamente a participação governamental (*government take*) sobre a renda dos hidrocarbonetos, assim como o seu controle estratégico sobre a indústria do petróleo e gás nos seus respectivos países. A exploração dos recursos se deu com base em novas relações com as transnacionais, aumentando a captação da renda pelo Estado e impulsionando a economia doméstica. Contudo, a década de 2010 inverteu a tendência de preços elevados das *commodities*. Em 2014, o preço médio do barril de petróleo foi reduzido de um patamar de US\$ 99 para US\$ 52,3 em 2015 (EIA, 2020c).

No âmbito político, os defensores de políticas neoliberais recuperaram o governo em grande parte dos países latino-americanos, seja por via eleitoral ou por golpes de Estado que se preocuparam em manter a aparência de legalidade, como nos casos do Paraguai, Brasil e Bolívia. O fim do chamado ciclo político progressista marcou a revogação das políticas nacionalistas adotadas na década anterior e a retomada do favorecimento ao capital estrangeiro no setor energético. Em outros países, governos progressistas ou se mantiveram no poder, como no caso da Venezuela, ou conseguiram retornar após o fracasso das políticas neoliberais, como na Argentina. Desenha-se, assim, um quadro de fragmentação política que se transfigura em impasses quanto ao direcionamento das medidas a serem adotadas no setor energético.

Em 2018, dois dos maiores países da América Latina passaram por processos eleitorais cujos resultados foram completamente opostos. No Brasil, ocorreu a eleição do presidente Jair Bolsonaro, um político de extrema-direita e com discurso neoliberal, enquanto no México, Andrés Manuel López Obrador foi eleito com um projeto claramente à esquerda das políticas de seus antecessores, defendendo o fortalecimento da empresa estatal Petroleos Mexicanos S.A. (Pemex) e a adoção de políticas públicas em benefício da maioria da população, desfavorecida do ponto de vista econômico. Assinala-se que o setor de energia de ambos os países se encontra em posições muito distintas, com o Brasil aumentando suas reservas e produção a cada ano, graças à produção crescente do pré-sal, enquanto no México estes números se encontram em declínio.

Na América Latina também se situa o país com maiores reservas de petróleo do mundo, a Venezuela, que apesar do recente colapso na produção, continua sendo um ator fundamental na geopolítica do petróleo (VAZ, 2019). Por outro lado, a descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos no litoral do Brasil indica que esse país tem o potencial de se tornar um dos principais atores da geopolítica global da energia, se reposicionando estrategicamente ao lado de tradicionais produtores como Canadá, Rússia, Irã, Iraque, Kuwait e Emirados Árabes (SAUER & ESTRELLA, 2019). Na Argentina, há a expectativa de que a região de Vaca Muerta, localizada próxima à Patagônia, eleve a produção de petróleo e gás do país (MACIEL, 2019b). No México, há necessidade de modernização da Pemex e de reversão do declínio da sua produção e das reservas petrolíferas. É necessário ainda destacar a relevância de países menores com recursos fundamentais para a economia mundial, como o gás natural e o lítio da Bolívia, as reservas petrolíferas do Equador e as novas descobertas de hidrocarbonetos no litoral da Guiana.

Diante deste cenário, prosseguimos com um balanço sobre os países latino-americanos que possuem um papel de maior relevância na nova geopolítica da energia.

2.1. Argentina

A Argentina possui reservas de aproximadamente 2,4 bilhões de barris de petróleo, com uma produção que alcançou 693 mil barris por dia (Kb/d) em 2016. Nos anos 2000, a demanda interna do país se expandiu, enquanto a produção de hidrocarbonetos declinava em decorrência da maturação dos campos convencionais e dos baixos investimentos feitos pelas empresas privadas, fazendo do país um importador líquido de gás natural e petróleo (EIA, 2017). Tal declínio motivou a nacionalização parcial da Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). O Estado recuperou a condição de acionista majoritário em 2012, 14 anos após a privatização da empresa, ocasião em que foi adquirida pela espanhola Repsol (PEREGIL, 2012).

No final de 2014, ainda durante o governo de Cristina Kirchner (2007-2015), foi realizada uma reforma no setor energético, pela qual fomentaram-se investimentos privados e estrangeiros em recursos *offshore* e não-convencionais, aumentou-se a frequência das rodadas de concessão, permitindo longos períodos de exploração e oferecendo desonerações em impostos para empresas que investissem mais de US\$ 250 milhões em um período de três anos (EIA, 2017). As principais empresas que operam no país são YPF, Pan American Energy (PAE) – uma *joint-venture* entre a British Petroleum (Reino Unido) e a Bridas Corp. (Argentina/China) –, Chevron (EUA), Petrobras (Brasil), entre outras.

Em abril de 2019, foi realizado o primeiro leilão *offshore* na Argentina, destacando-se a participação da norueguesa Equinor que arrematou 7 de 18 áreas no leilão, que ainda contou com participação da Qatar Petroleum (QPI), em cinco blocos, da ExxonMobil, em três, e da Shell, em dois. Todas elas possuem participação nos leilões do pré-sal brasileiro, reforçando sua posição na América Latina (MACIEL, 2019a).

Os recursos não-convencionais de petróleo e gás de Vaca Muerta, uma formação geológica localizada na bacia de Neuquén, ao norte da Patagônia, representam 60% dos recursos prováveis de óleo de xisto na Argentina, e as estimativas apontam para 16 bilhões de barris, sendo consideradas a quarta maior reserva no mundo. A região possui ainda a segunda maior reserva

mundial de gás de xisto (308 trilhões de pés cúbicos), atrás apenas dos EUA (EIA, 2017). As jazidas são conhecidas por especialistas e pela YPF há tempos, antes mesmo de sua privatização, em 1998. No entanto, a exploração se tornou viável somente a partir de avanços tecnológicos e após a queda na produção de ativos convencionais do país (REBASA, 2019).

Texpetro, Equinor, ExxonMobil, Total, BP, YPF, Wintershall possuem investimentos bilionários nos 30 mil km² da formação geológica de Vaca Muerta (EPBR, 2018). Para atrair empresas estrangeiras, o governo concedeu subsídios sobre preços e taxa de lucro e, após a desvalorização do peso e dos ajustes exigidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), não conseguiu mantê-los. Somente para o gás, estes subsídios somaram US\$ 2,4 bilhões, que agora são exigidos pelas empresas (GUAHÁN, 2019).

A tecnologia de *fracking*, utilizada para explorar as formações de xisto, é considerada altamente poluidora e é acusada de provocar movimentos sísmicos na Holanda, no Reino Unido e nos EUA, tendo em vista as explosões necessárias para romper e extrair petróleo das rochas. O uso da técnica foi proibido ou colocado em moratória em diversos países, entre eles França, Holanda, Alemanha, Espanha, Inglaterra, além de algumas províncias do Canadá e estados da Austrália e dos EUA. Na América Latina, a técnica vem sofrendo oposição no Uruguai, Argentina, Colômbia, Costa Rica, Brasil e México (HERRERA-SANTOYO, 2019).

A oposição na Argentina ocorre especialmente em comunidades de povos originários (GUAHÁN, 2019). No entanto, exploração de hidrocarbonetos é estratégica para o país e para o governo de Alberto Fernández, que tomou posse em dezembro de 2019. Estimativas apontam que as atividades podem gerar 500 mil postos de trabalho e aumentar em 50% as exportações, promovendo o ingresso de divisas para aliviar a situação econômica do país, altamente endividado (VILLALBA, 2019a). Em setembro de 2018, a dívida pública era de US\$ 308 bilhões ou 50% do Produto Interno Bruto (PIB) (GUAHÁN, 2019). O governo Mauricio Macri (2015-2019) deixou uma economia em recessão, com inflação anual de 55% e forte desvalorização da moeda local, o peso, em relação ao dólar (NGUYEN et al., 2019). Por este motivo, os investimentos em Vaca Muerta estão acelerados. Em dois anos, a produção passou de 5 para 33 milhões de metros cúbicos por dia (MMm³/d) e estima-se que, a partir de 2023, serão gerados US\$ 40 bilhões adicionais resultantes do aumento das exportações (VILLALBA, 2019b).

Alberto Fernández prepara um regime especial para incentivar investimentos privados em Vaca Muerta e um novo modelo de concessão, com exigência de conteúdo local para fomentar a indústria nacional, além de conceder isenção de impostos para a importação de equipamentos e simplificar a legislação do setor de petróleo e gás (BAZZAN, 2019). Espera-se que o gás natural, que em 2016 foi responsável por metade da geração de eletricidade, continue a ser a principal fonte de fornecimento de energia elétrica do país, e o governo ainda pretende incentivar o aumento da produção das energias renováveis (EIA, 2017).

2.2. Bolívia

Os hidrocarbonetos são um componente essencial da economia boliviana, correspondendo a 8% do PIB em 2014 (EIA, 2015) e a 32% do total das exportações em 2017, dos quais 52% foram adquiridos pelo Brasil, correspondentes a US\$ 1,35 bilhões, e 46% pela Ar-

gentina, no valor de US\$ 1,18 bilhões (OEC, 2019). O país possui poucas reservas conhecidas de petróleo, estimadas em 210 milhões de barris em 2015. Todavia, é um importante produtor e exportador de gás natural. A produção de gás dobrou nos primeiros 10 anos do governo de Evo Morales (2006-2019), passando de 355 bilhões de pés cúbicos (bcf), em 2004, para 735 bcf em 2013 (EIA, 2015), sendo, na sua quase totalidade, exportado por meio de gasodutos entre o país e seus vizinhos. Ressalte-se que apenas 10% do território foi prospectado em busca de hidrocarbonetos, o que levanta a possibilidade de aumento das reservas caso investimentos em exploração ocorram.

Evo Morales foi deposto em um golpe cívico-militar em novembro de 2019, após os resultados das eleições indicarem a sua reeleição (WADHWA, 2019). Morales foi obrigado a renunciar ao seu mandato em exercício e foi perseguido, juntamente com familiares e outras figuras do governo. Ele foi responsável por um profundo processo de transformação econômica e social nesse que é um dos países mais pobres da América Latina: em 2018, o PIB da Bolívia cresceu 4,7%, índice superior aos 4,3% e 4,2%, registrados em 2016 e 2017, respectivamente, em um cenário de baixo crescimento mundial e nos países vizinhos, ao passo que o desemprego se encontrava na mínima histórica de 4,2% e a inflação era de apenas 2,8% (MARTIN-CARRILLO, 2018).

O território da Bolívia tem grande importância geopolítica para os EUA e suas empresas, especialmente em decorrência do gás natural e do lítio, estratégicos para a transição energética (ROMANO et al., 2019). O golpe de Estado, desferido com apoio do governo dos Estados Unidos e de outros países latino-americanos com governos conservadores, atingiu diretamente a autonomia da Bolívia e da sua população, especialmente a parcela indígena, e foi realizado por meio do uso de alto grau de repressão e de ataque ao caráter plurinacional do Estado, com o consentimento da grande imprensa e de organismos internacionais, com destaque para a Organização dos Estados Americanos (OEA) (WADHWA, 2019). Por trás do golpe está o interesse das companhias transnacionais nos recursos energéticos¹, uma vez que o governo boliviano estima que o país concentre 70% das reservas mundiais de lítio (PRASHAD, 2019a), enquanto fontes conservadoras avaliam que essa proporção seja de 22%, ainda assim as maiores do mundo, à frente de Chile, com 18%, e Argentina, com 16% (LITHIUM TODAY, 2019), formando o chamado ‘triângulo do lítio’ na América do Sul.

O lítio é utilizado na produção de diversos produtos industriais e crescentemente na fabricação de baterias para carros elétricos e *smartphones*. As maiores concentrações podem ser encontradas em regiões áridas e o processo químico de extração tem grande impacto ambiental sobre a água, o ar e o solo, afetando o ecossistema e as populações próximas (SONNENBLUME, 2019). As reservas bolivianas atraíram o interesse de companhias da Alemanha, do Canadá, da China e dos EUA (LÓPEZ, 2015), uma vez que as estimativas indicam que a demanda pelo recurso irá dobrar até 2025, e o país pode se tornar um de seus maiores produtores, ao lado de Austrália, Argentina e Chile (LOMBRANA, 2018).

A complexidade exigida para a exploração do lítio resultou na incapacidade do país de explorá-lo por conta própria. A maior parte dele se encontra na região do Salar de Uyuni, a cerca de 3600 metros acima do nível do mar. A Bolívia não conseguiu firmar acordos com as grandes companhias ocidentais, tornando-se parceira das empresas chinesas TBEA Group e China

1 Evidentemente, somente os interesses externos nas reservas de gás natural e lítio não explicam o golpe ocorrido, o projeto de Morales era um entrave à expansão capitalista na Bolívia, desafiava as elites que controlam o grande capital internacional e a classe dominante do país.

Machinery Engineering, e sendo puxada para o centro da disputa geopolítica entre a China e os países ocidentais pelos recursos naturais da América Latina.

As companhias transnacionais não aceitaram a decisão do governo Morales de coordenar a exploração por meio das estatais de minério, a Corporación Minera de Bolívia (Comibol) e a Yacimientos de Lítio Bolivianos (YLB), de acordo com parâmetros que privilegiassem os interesses da população boliviana. Tesla (EUA) e Pure Energy Metals (Canadá), por exemplo, demonstraram a intenção de desenvolver projetos de exploração, mas discordavam das exigências governamentais. Após o golpe de Estado, as ações da Tesla registraram uma alta expressiva (PRASHAD, 2019a).

Quanto ao gás natural, o acordo de exportação pelo Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL) expirou em dezembro de 2019 sem que a renegociação entre os dois países fosse concluída, o que exigiu a assinatura de um termo que estende o contrato de fornecimento até março de 2020. A renegociação estava sendo conduzida pelo governo Morales e, após sua deposição, Victor Hugo Zamora assumiu o Ministério de Hidrocarbonetos. O contrato estabelecia que o Brasil deveria importar entre 24 e 31 MMm³/d. Na revisão dos termos, a Bolívia deseja estabelecer uma nova faixa, 18 e 24 MMm³/d (EL DEBER, 2019), e o Brasil, segundo o presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco, pretende que a vazão mínima seja reduzida para 12 MMm³/d (EPBR, 2019).

2.3. Brasil

O Brasil é o oitavo maior consumidor mundial de energia e o terceiro das Américas, atrás apenas de EUA e Canadá. O consumo no Brasil tem sido sustentado pela energia hidrelétrica, com aumento de 4,5% em 2018, e pelas renováveis, cujo crescimento foi, em média, de 17,6% nos últimos dez anos (BP, 2019b), período em que ocorreu um aumento de 28% no consumo primário de energia (EIA, 2019c, p. 1). O Brasil é o segundo maior produtor de biocombustíveis do mundo, atrás apenas dos EUA, com a produção alcançando o recorde, em 2018, de 401 mil barris de óleo equivalente por dia (Kboe/d) (BP, 2019b). Apesar de o país ter reservas significativas de gás natural, ficando atrás apenas de Venezuela e Peru na América do Sul, essa fonte representa apenas 11% da energia primária (EIA, 2019c, p. 4).

A produção de petróleo bruto no Brasil foi de 2,6 Mb/d em 2017, da qual o país exportou a quantidade recorde de 997 Kb/d, sendo 42% desse total para a China (EIA, 2019c, p. 3). Existem 12 refinarias, com capacidade de refino de 2,1 Mb/d, a nona maior do mundo, com uma utilização média de 76% (EIA, 2019c, p. 2). A principal fonte de importação de derivados foram os EUA, sendo que o volume importado pelo Brasil correspondeu a 312 Kb/d em 2017 (EIA, 2019c, p. 3).

O papel do Brasil na geopolítica mundial foi significativamente alterado a partir das imensas descobertas de petróleo e gás no litoral da região sudeste do país. A produção nos campos petrolíferos convencionais vem declinando, mas essa queda tem sido compensada pela produção no pré-sal. A exploração dos recursos exige grande capacidade técnica, financeira, logística e administrativa, dadas as condições em que é realizada: a 200 km da costa litorânea e a profundidades que chegam a 7 mil metros. Estimativas indicam que as reservas provadas podem sair do atual patamar de 13,4 bilhões de barris de petróleo (ANP, 2019, p. 72) e chegar a 100 bilhões, o que, em volume dos recursos, coloca o Brasil atrás apenas de Venezuela e Arábia Saudita, e ao lado de grandes produtores como Canadá, Rússia, Irã e Iraque (SAUER & ESTRELLA, 2019, p. 3).

Após o anúncio da descoberta do pré-sal, as empresas estrangeiras passaram a considerar o Brasil como uma peça-chave na sua estratégia global, atuando fortemente para participar dos projetos referentes a exploração em águas ultra profundas. Entre as principais interessadas, destacam-se Shell, ExxonMobil, Chevron, Equinor, BP, Total, China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e China National Petroleum Corporation (CNPC). De acordo com as regras estabelecidas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010, a participação estrangeira se daria em consórcio com a Petrobras, que seria a operadora única, controlando o ritmo de produção, investimentos e a compra de equipamentos. As companhias transnacionais não se conformaram com as novas regras estabelecidas, e a Petrobras passou a ser alvo de espionagem industrial. O Congresso foi pressionado a alterar o papel protagonista atribuído à empresa e, a partir de 2014, a Petrobras e seus fornecedores passaram a sofrer com um difícil cenário: denúncias de corrupção da Operação Lava Jato, queda nos preços internacionais do petróleo, desvalorização do real frente ao dólar, aumento do endividamento, redução da demanda por derivados no mercado interno, associada às políticas de controle de preços, perda do grau de investimento, além de atrasos e cancelamentos de projetos (AZEVEDO, 2018; SCHUTTE, 2018).

Após a deposição de Dilma Rousseff, os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro adotaram como uma de suas prioridades o desmonte do setor, que tinha a Petrobras como centro da política de desenvolvimento industrial e tecnológico do país. Para isso, aceleraram o calendário de leilões de petróleo, defendendo que a Petrobras deve operar como uma empresa privada, reduzindo as exigências de conteúdo local, cortando investimentos, vendendo ativos da companhia, dispensando funcionários e concedendo isenções para a compra de equipamentos ligados à exploração e produção no exterior, como forma de atender aos interesses internacionais e monetizar rapidamente a exploração, a pretexto de solucionar a crise fiscal do Estado (SCHUTTE, 2019). Em 2018, 72% das reservas de hidrocarbonetos do pré-sal haviam sido arrematadas por empresas estrangeiras (ANP, 2018), em um setor que até 2014 era controlado quase exclusivamente pela Petrobras. Naquele ano, a empresa foi responsável por 91,4% da produção nacional, participação que se reduziu para 74,69% em junho de 2019 (MME, 2019; MME, 2015, p. 8)

O crescimento das exportações de petróleo bruto tem ocorrido especialmente para a China. No primeiro quadrimestre de 2019, as exportações de petróleo para aquele país foram de 900 Kb/d, um aumento significativo se comparado aos 543 Kb/d exportados no mesmo período de 2018 (NGUYEN, 2019). Além do aumento das exportações de petróleo, há a expectativa de que o país se torne um relevante importador de derivados, especialmente caso ocorra uma retomada do crescimento econômico e expansão do consumo de combustíveis, visto que o país é altamente dependente do transporte rodoviário. Não existem planos de longo prazo para o aumento da capacidade de refino, o que o coloca o Brasil numa situação de vulnerabilidade em relação às flutuações de preços internacionais (AZEVEDO, 2018).

2.4. Equador

A questão do petróleo no Equador é dominada pelo nacionalismo e pelo debate a respeito das implicações econômicas, ambientais e estratégicas da exploração desse recurso. O país planeja uma transição energética, cujo objetivo é diversificar sua matriz de forma

renovável, sustentável, eficiente e soberana. As reservas comprovadas de petróleo do Equador tiveram uma queda expressiva, diminuindo de 4,1 bilhões de barris em 2008 para 2,8 bilhões em 2018 (BP, 2019a, p. 14). Ainda assim, o país se situa como o dono da terceira maior reserva petrolífera comprovada da América do Sul, atrás apenas de Venezuela e Brasil. Os investimentos estrangeiros são limitados a contratos de prestação de serviços que oferecem uma taxa fixa pelo barril produzido. Como resultado, as companhias estatais Petroecuador e Petroamazonas são responsáveis por 80% da produção de 548 Kb/d (EIA, 2017, p. 4), que vem declinando como efeito da maturação dos campos. Cerca de 70% da produção é exportada, sendo 62% para os EUA e, apesar de ser um grande produtor de petróleo, o país é importador líquido de derivados (EIA, 2017, p. 5-6).

Em 2010, o presidente Rafael Correa nacionalizou a indústria de petróleo do país, obrigando as companhias a alterarem seus acordos de partilha de produção para contratos de serviço, nos quais o governo é dono da produção de petróleo e gás. Em 2014, a queda nos preços do petróleo reduziu as exportações e prejudicou o orçamento do governo, com o agravante de que o país possui uma economia dolarizada e, portanto, não pode recorrer à desvalorização da sua moeda como instrumento de política fiscal (VISCIDI, 2016). A partir de 1º de janeiro de 2020, o Equador deixou de fazer parte da OPEP, na qual tinha ingressado em 1973, suspenso sua participação em 1992, retornando em 2007 durante o governo de Rafael Correa (2007-2017). A saída da OPEP atende aos planos do governo de Lenín Moreno, sucessor de Correa, de reduzir gastos do governo e aumentar a produção de petróleo. A austeridade do atual governo resultou em amplas manifestações populares em 2019, após a decisão, em acordo com o FMI, de cortar salários de 140 mil funcionários públicos, aumentar os preços de energia e impostos sobre serviços do governo (PRASHAD, 2019b).

2.5. Guiana

A Guiana possui uma população de apenas 750 mil habitantes. Mesmo assim, adquiriu importância estratégica após as descobertas de significativas reservas de petróleo no litoral do país pela ExxonMobil. A exploração da área pode gerar entre US\$ 7 e 27 bilhões em receitas por ano pelas próximas três décadas, o que tem acirrado a histórica disputa política entre indo-guianeses e afro-guianeses, que representam 40% e 29% da população, respectivamente (ELLIS, 2018). O acordo com a Exxon estabelece que o governo receberá 50% da receita, descontados os custos de produção (KRAUSS, 2018).

O país nunca produziu petróleo e possui uma rede de energia elétrica instável, com constantes *blackouts*, ao mesmo tempo em que grande parte do território não possui acesso à eletricidade. Caso tudo saia como planejado, como a criação de um fundo soberano, o país pode evitar a ‘maldição dos recursos naturais’ e a ‘doença holandesa’, deixando de ser um dos mais pobres da América do Sul. Contudo, o governo possui pouca experiência em negociar com grandes corporações transnacionais, o país não está preparado para conter desastres ambientais e nenhum plano de contingência em caso de derramamento de óleo foi criado.

As atividades estão sendo desenvolvidas em parceria com a estadunidense Hess (30%) e a chinesa CNOOC (25%), numa área que possui recursos recuperáveis estimados em 6 bilhões

de barris de óleo equivalente (boe). A produção no campo de Liza foi iniciada em dezembro de 2019, e a previsão é alcançar 120 Kb/d nos próximos meses, um trabalho que envolveu 1700 funcionários, dos quais 50% são guianeses. A produção estimada para 2025 é de cerca de 750 Kb/d no bloco de Stabroek (EXXONMOBIL, 2019). Note-se que os benefícios para uma população de 750 mil habitantes até o momento foram limitados, já que aproximadamente 600 pessoas foram contratadas, e executivos dizem que, no futuro, este número pode crescer para não mais que mil trabalhadores locais (KRAUSS, 2018).

Estima-se que a produção de petróleo na Guiana poderá alcançar o mesmo patamar de tradicionais produtores latino-americanos, como México e Venezuela, uma perspectiva extremamente significativa para um país pouco povoado. A renda adicional com salários de trabalhadores, construções, contratos para apoiar as atividades de desenvolvimento e operação terão grande impacto sobre a economia, podendo triplicar o PIB de US\$ 3,6 bilhões em apenas 5 anos, ao mesmo tempo em que os *royalties* e impostos podem dobrar o orçamento do governo (ELLIS, 2018). Com a abundância de divisas, vem ocorrendo um intenso debate a respeito do impacto sobre a capacidade de gestão das instituições, a corrupção de setores do governo, os termos acordados com a ExxonMobil, e qual será o destino dos recursos, com muitos sugerindo a transferência de renda para os mais pobres e investimentos em infraestrutura (ELLIS, 2018).

Além da Exxon, outras empresas, como Total e Shell, estão atuando na exploração *offshore*, cujas descobertas abrangem também as nações vizinhas, Suriname e Guiana Francesa, podendo beneficiar a economia e a trajetória de desenvolvimento desses países. Por fim, a Guiana ainda enfrenta as reivindicações da Venezuela sobre parte do seu território e, com o anúncio das reservas de petróleo, a tensão entre os dois países foi acentuada.

2.6. México

O México é um tradicional ator do geopolítica global da energia, tendo estado durante muito tempo entre os grandes produtores e exportadores mundiais de petróleo. O país é atualmente o quarto maior produtor do continente, atrás de EUA, Canadá e Brasil, e continua a ser um importante parceiro comercial dos EUA, exportando 665 Kb/d, bem abaixo do pico de 1,6 Mb/d, registrado em 2004 (EIA, 2019). No passado, o México já forneceu mais petróleo aos EUA que a Arábia Saudita, mas o comércio entre os dois países tem diminuído em decorrência do aumento da produção estadunidense.

Nas décadas de 1970 e 1980, o México alcançou a quarta posição mundial em reservas provadas e se tornou o segundo maior exportador fora da OPEP. Posteriormente, as reservas entraram em declínio, com uma queda média de 2,6% ao ano, entre 1982 e 2015, ao mesmo tempo em que a produção continuou a crescer entre 1983 e 2004 a uma taxa média de 1% ao ano. Entre 2005 e 2009, a trajetória se inverteu, com uma queda média de 5% na produção, e redução do ritmo para 1%, entre 2010 e 2015 (EPE, 2016, p. 9, p. 16-17). As reservas de 21,6 bilhões de barris, em 1998, caíram continuamente, foram reduzidas para 11,9 bilhões em 2008 e, finalmente, para 7,7 bilhões em 2018 (BP, 2019a).

Durante a onda de liberalização da década de 1990, o México preservou a estrutura da sua indústria petrolífera, apesar das pressões sofridas na época. Em dezembro de 2013, a orien-

tação política no país se redirecionou, em grande parte devido à queda na produção e à perda de receita. Foram aplicadas reformas constitucionais, como forma de alterar a estrutura que prevaleceu durante quase 80 anos no setor energético, acabando com o monopólio da Pemex, abrindo os setores de fornecimento de gás, eletricidade e petróleo para competição e atraindo empresas estrangeiras como forma de alavancar os investimentos (IEA, 2016).

As reformas iniciadas em 2013 permitiram novos modelos de exploração e produção, incluindo concessão, partilha, participação nos lucros e contratos por serviços. Anteriormente, a operação de empresas estrangeiras no país era permitida apenas por contratos de serviço e sem participação nos lucros do petróleo. A Pemex continua sendo uma empresa estatal, tendo que concorrer em leilões para ampliar seu portfólio (EIA, 2016). Entretanto, as reformas do governo de Peña Nieto (2012-2018) para atrair investimentos privados e estrangeiros foram frustradas pela queda nos preços internacionais do barril em 2014.

Por mais que a economia mexicana seja relativamente diversificada e menos dependente de um único produto de exportação do que outros países, o petróleo ainda era responsável por um terço da receita fiscal em 2014 (IEA, 2016, p. 11). A partir daquele ano, com a queda nos preços internacionais, houve grande impacto sobre a Pemex, as finanças do governo e a economia. A receita de exportações de petróleo bruto teve uma queda de 57% entre 2014, quando registrou uma entrada de 35,6 bilhões de dólares, e 2016, quando esse número foi reduzido para US\$ 15,5 bilhões (PEMEX, 2019a). A importância do petróleo na pauta de exportações diminuiu de 30%, em 2009, para 6%, em 2015 (EIA, 2016). De todo modo, as exportações de óleo bruto resultaram numa receita de 26 bilhões de dólares, dos quais 58% desse valor originaram-se das exportações para a América do Norte (PEMEX, 2019a).

A produção do país vem declinando desde 2004, quando atingiu o pico de 2,8 Mb/d, reduzindo-se para 2,1 Mb/d em 2018 (PEMEX, 2019c). A expectativa é de que a produção volte a subir na próxima década, retornado a 2,4 Mb/d e alcançando 3,4 Mb/d em 2040 (IEA, 2016, p. 11), sendo que a maior parte do incremento virá da exploração de tight oil em terra, do desenvolvimento de tecnologias que permitam um maior fator de recuperação e, possivelmente, da exploração em águas ultra profundas, nas quais a Pemex não possui grande experiência.

Apesar de seu histórico como grande produtor, o país é atualmente importador líquido de derivados de petróleo, uma situação resultante da capacidade limitada de refino e da demanda interna crescente por estes produtos, o que é característico de um país periférico. O México importou 980 Kb/d de produtos derivados em 2018, dos quais cerca de 60% eram referentes à gasolina (PEMEX, 2019b). Historicamente, o petróleo ocupava um papel central como combustível para geração de energia, mas tem perdido espaço para o gás natural como resultado da queda nos preços após o aumento da produção de xisto nos EUA (IEA, 2016, p. 15).

Em 2018, a participação do gás no consumo de energia atingiu 41%, correspondendo a 60% da geração de eletricidade. A maior parte do consumo de gás natural foi suprida pelo aumento das importações e o país importou 60% do seu consumo, tendo em vista que a produção está em declínio há 5 anos (BP, 2019b). Por outro lado, o aumento da utilização de gás natural foi acompanhado da queda da produção e do consumo de petróleo. No mesmo ano, a produção de petróleo teve uma redução de 7%, a maior queda no mundo, atingindo o nível mais baixo dos últimos 30 anos, com 2,1 Mb/d (BP, 2019b; PEMEX, 2019c).

A expansão do consumo de gás natural resultou em planos de construção de diversos gasodutos para importação dos EUA. Em 2015, o país importou uma média 2,9 bilhões de metros cúbicos por dia de gás natural estadunidense, um aumento de mais de 200% em relação a 2010 (EIA, 2016, p. 12). Para suprir o crescimento da demanda por eletricidade, dezenas de usinas de geração movidas a gás estão sendo construídas e, enquanto não são concluídas, parte da demanda é atendida com a importação de gás liquefeito.

Em 2018, a eleição do presidente Andrés Manuel López Obrador marcou uma reviravolta na política energética mexicana, redirecionando o país novamente às políticas nacionalistas, com aumento do controle do Estado, fortalecimento da Pemex e restrição dos investimentos estrangeiros aos contratos de serviços. Obrador pretende atribuir um papel central à estatal, o que é evidenciado pela decisão de injetar capital na empresa e cancelar novos leilões de petróleo e gás, freando a entrada de companhias estrangeiras no setor. Atualmente, a Pemex é a empresa de petróleo mais endividada do mundo, o que reduz sua capacidade de gerar caixa e realizar investimentos. A dívida aumentou de US\$ 59 bilhões, em 2012, para US\$ 105 bilhões, em 2018, enquanto as vendas tiveram redução de US\$ 126 bilhões para US\$ 85 bilhões no mesmo período (LEISS & DUHALT, 2019, p. 3).

O portfólio de companhias petrolíferas internacionais é diversificado, com projetos ao redor do mundo, diferentes características (*onshore*, *offshore*, convencionais, não-convencionais, etc.) e feitos em parcerias com outras empresas, com o objetivo de contornar as oscilações dos preços internacionais, os riscos de exploração e a grande quantidade de capital necessário para exploração e produção, ao mesmo tempo em que garantem acesso a novas reservas, alcançam novas metas de produção e geram dividendos para seus acionistas. No entanto, a Pemex é orientada para o mercado doméstico, com boa parte de seu portfólio composto por campos maduros, dificultando a manutenção dos custos e gerando a necessidade crescente de investimentos. Obrador pretende dar prioridade ao aumento da produção em terra e águas rasas, o que reduz a possibilidade de reverter a queda na produção ao não priorizar investimentos em exploração em águas ultra profundas (LEISS & DUHALT, 2019).

A campanha eleitoral de 2018 foi marcada por uma ampla discussão a respeito da indústria de petróleo e gás, e Obrador defendeu a proibição do *fracking*, além de fazer críticas à reforma energética de Peña Nieto e ao papel das companhias estrangeiras de petróleo, que têm sido acusadas de arrematarem os blocos concedidos e não apresentarem resultados ou novos investimentos por pressão dos seus acionistas (DYER, 2019). Após a posse de Obrador, no entanto, o governo tem dado sinais ao mercado, retrocedendo no discurso de proibir o *fracking*, prometendo honrar os contratos de petróleo e gás em vigor e indicando a possibilidade de retomada das rodadas de licitações, caso os operadores estrangeiros apresentem resultados de novas descobertas e produção nos 107 contratos firmados por ocasião das 17 rodadas que aconteceram no país desde 2014.

Ressalte-se que a dificuldade em atrair investimentos nas rodadas que vinham acontecendo está associada à realização concomitante de leilões com maior atratividade no Brasil, levando as autoridades a aprimorar os termos de concessão para atrair as empresas estrangeiras (DYER, 2019). Outro revés se deu pelo fato de que, ao mesmo passo em que a reforma era realizada, os preços do barril de petróleo despencaram, fazendo que as companhias internacionais adiassem investimentos e aplicassem uma maior disciplina fiscal (LAJOUS, 2015).

2.7. Venezuela

A Venezuela possui as maiores reservas de petróleo do mundo, estimadas em 302 bilhões de barris. Historicamente, o principal destino das exportações era os EUA, tendo sido atingido o pico de 1,1 Mb/d em 2007, número que foi reduzido para 480 Kb/d em 2018. A capacidade de refino doméstica é de 1,3 Mb/d, e a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) possui uma significativa capacidade de refino fora do país, especialmente nos EUA e no Caribe. A Venezuela já foi o terceiro maior fornecedor de petróleo bruto dos EUA, atrás apenas de Canadá e Arábia Saudita (EIA, 2019d).

Conforme citado anteriormente, o novo cenário de abundância de energia foi acompanhado pela queda dos preços internacionais e pela redução do ritmo de crescimento da demanda por petróleo, com graves consequências para os países produtores, especialmente para os classificados como petro-Estados, como é o caso da Venezuela. Conforme citado anteriormente, após ser cotado a uma média de US\$ 111,8 por barril, em junho de 2014, o preço do petróleo Brent passou a ser negociado a US\$ 47,8 em janeiro de 2015, e chegou a registrar o preço médio de US\$ 30,7 em janeiro de 2016 (EIA, 2020a), resultando na contração da economia venezuelana, na redução de gastos sociais do governo e na maior crise política da história do país. O presidente, Nicolás Maduro, que governa desde 2013, enfrenta protestos da oposição e tentativas de golpes de Estado, além de um cenário de hiperinflação e sanções estadunidenses.

No passado, enquanto os preços internacionais se mantinham altos, a Venezuela, comandada pelo presidente Hugo Chávez (1999-2013), recebeu bilhões de dólares em consequência do aumento das exportações, possibilitando a execução de diversos programas sociais e tirando milhões de pessoas da pobreza. Diversos empréstimos internacionais foram contraídos, com base na crença que os preços iriam se manter elevados e possibilitariam o pagamento dos contratos. Com a redução dos preços internacionais, o país entrou em recessão e o padrão de vida da população foi corroído, com muitos produtos essenciais sendo conseguidos apenas no mercado paralelo (KLA-RE, 2017). Cerca de metade das receitas com exportações está comprometida com o pagamento de empréstimos no modelo *oil-for-loan* para China e Rússia (EIA, 2019d).

Fontes secundárias relatam que a produção de petróleo bruto foi de 697 Kb/d, em novembro de 2019, enquanto fontes oficiais registram um crescimento da produção de 761 Kb/d para 912 Kb/d, entre outubro e novembro do mesmo ano (OPEP, 2019, p. 58). A produção em 2017 era de 1,9 Mb/d, e caiu vertiginosamente após a imposição de sanções financeiras dos EUA, que foram iniciadas com um embargo em janeiro, seguida da proibição de qualquer negócio com empresas venezuelanas em agosto. A PDVSA tem vendido uma grande parte da sua produção à estatal russa Rosneft, que a redireciona para outros destinos (VAZ, 2019).

Nos mercados globais de petróleo, avalia-se que o impasse político existente no país acabará por se resolver, seja com a derrubada do governo de Nicolás Maduro pela oposição liberal-conservadora, seja por algum tipo de estabilização política do atual regime, o que, de uma forma ou de outra, abrirá caminho para a recuperação dos seus níveis anteriores de produção. A eventual derrocada do regime Maduro reforçará a posição econômica e geopolítica das companhias transnacionais e dos governos ocidentais a elas associados, enquanto a sua sobrevivência favorecerá indiscutivelmente a China, principal cliente das exportações do petróleo venezuelano, e da Rússia, com a qual a PDVSA tem reforçado seus vínculos de parceria estratégica, por meio de empresas como a Gazprom e a Rosneft.

Considerações finais

O papel da América Latina na nova geopolítica da energia pode ser caracterizado como de constante disputa entre as grandes companhias internacionais e os Estados Nacionais. A descoberta de novos recursos tem aumentado a relevância da região e atraído investimentos de atores tradicionais, como os EUA e países da Europa Ocidental, e também de novos atores, como indicado pela crescente presença da China e, em menor grau, da Rússia. Note-se que a dependência externa continua a ser um traço marcante da inserção dos países da região no sistema internacional, o que pode ser ilustrado pela manutenção da condição de exportadores de recursos naturais, como o petróleo, e a importação de produtos de maior valor agregado, como é o caso de derivados em virtude da sua capacidade insuficiente de refino.

Na década de 1990, a América Latina foi marcada pelas políticas neoliberais, com regimes fiscais e medidas econômicas favoráveis aos capitais externos, o que foi, em certa medida, revertido na década seguinte, após a ascensão de diversos governos progressistas com um enfoque desenvolvimentista e inspirados por um “*nacionalismo de recursos*” (FUSER, 2013), e que foram beneficiados por um panorama internacional de alta dos preços do petróleo e das *commodities* em geral. O fim do ciclo progressista e do “boom das commodities” significou mudanças no setor energético, com revogação das políticas nacionalistas na Argentina, no Brasil, no Paraguai, no Equador e, mais recentemente, na Bolívia, ao mesmo tempo em que verifica-se o regresso de atores políticos à esquerda em outros países, como no caso do México e da Argentina, além de ocorrerem amplos protestos no Chile, Colômbia, Equador e Haiti, o que, juntamente com o relativo isolamento internacional da Venezuela e da persistente ação desestabilizadora de setores políticos contrários ao governo de Maduro, deixa evidente que a disputa pelos recursos energéticos será um elemento constante no continente.

Argumentou-se que o mundo presencia um cenário em que a perspectiva de escassez de energia foi substituída pela de abundância, o que impõe novas oportunidades e desafios para a América Latina, como consequência do seu grande potencial energético. Na Argentina, os esforços e esperanças estão concentrados na formação geológica de Vaca Muerta, que está sendo explorada por empresas de diversos países. No Brasil, as possibilidades abertas pelo pré-sal colocam o país em uma posição privilegiada em termos de recursos energéticos. O México tem diante de si o duplo desafio de modernizar e aumentar a rentabilidade da Pemex, bem como de reverter o declínio de sua produção e das reservas petrolíferas. De outro lado, o colapso da produção venezuelana não deve obscurecer a posição estratégica do país. Por fim, países de menor peso econômico, como Bolívia, Equador e Guiana, terão grande relevância na disputa entre empresas internacionais e Estados nacionais pelo petróleo e outros recursos estratégicos, como o gás natural e o lítio.

Referências

- ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) (2018). Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>>. Acesso em: 04/11/2018.
- _____ (2019). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2019*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf>>. Acesso em: 28/12/2019.
- AZEVEDO, J. S. G. (2018). *Próximos anos: grandes mudanças no mundo do petróleo e gás. E o Brasil?* INEEP, 3 abr. Disponível em: <<https://www.ineep.org.br/post/pr%C3%B3ximos-anos-grandes-mudan%C3%A7as-no-mundo-do-petr%C3%B3leo-e-g%C3%A1s-e-o-brasil>>. Acesso em: 26/03/2019.
- BAZZAN, G (2019). *Os planos de Alberto Fernández para o complexo energético Vaca Muerta, na Patagônia*. El Clarín, Buenos Aires, 19 set. Disponível em: <https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/destaque/planos-alberto-fernandez-complexo-energetico-vaca-muerta-na-patagonia_0_CIIiEMcH.html>. Acesso em: 08/01/2020.
- BP (2019a). *BP Statistical Review – 2019*. BP. Disponível em: <<http://bp.com/statsreview>>. Acesso em: 28/12/2019.
- _____ (2019b). *BP Statistical Review – 2019: Brazil’s Energy Market in 2018*. BP, Country Insights. Disponível em: <<http://bp.com/statsreview>>. Acesso em: 10/01/2020
- _____ (2019c). *BP Statistical Review – 2019: The Mexico Energy Market in 2018*. BP, Country Insights. Disponível em: <<http://bp.com/statsreview>>. Acesso em: 28/12/2019.
- DYER, M (2019). *Brazil and Mexico: Opposite political systems in 2018 and the outlook for the respective oil and gas industries*. IHS Markit, Energy and Natural Resources. Disponível em: <<https://ihsmarkit.com/research-analysis/brazil-and-mexico-opposite-political-systems-oil-gas.html>>. Acesso em: 06/01/2020.
- EIA (U.S. Energy Information Administration) (2015). *Bolivia: Overview*. EIA, Jul. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=BO>>. Acesso em: 28/12/2019.
- _____ (2017). *Country Analysis Brief: Ecuador*. EIA, 5 out. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Ecuador/Ecuador.pdf>. Acesso em: 12/12/2019.
- _____ (2016). *Country Analysis Brief: Mexico*. EIA, 8 dez. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Mexico/mexico.pdf>. Acesso em: 27/12/2019.
- _____ (2019a). *The United States now exports crude oil to more destinations than it imports from*. 22 Out. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41754>>. Acesso em: 26/12/2019.
- _____ (2019b). *U.S. petroleum exports exceed imports in September*. 5 dez. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42176>>. Acesso em: 26/12/2019.
- _____ (2019c). *Country Analysis Executive Summary: Brazil*. EIA, 18 abr. Disponível em:

- <https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Brazil/Brazil_2019.pdf>. Acesso em: 10/01/2020.
- _____ (2019d). *Country Analysis Executive Summary: Venezuela*. EIA, 7 jan. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Venezuela/venezuela_exe.pdf>. Acesso em: 11/01/2020.
- _____ (2020a). *Petroleum and Other Liquids: Spot Prices (Crude Oil in Dollars per Barrel, Products in Dollars per Gallon) - Monthly*, 1 abr. Disponível em: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm. Acesso em: 08/04/2020.
- _____ (2020b). *Petroleum and Other Liquids: Crude Oil Production*. 3 abr. Disponível em: <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_crd_crpdn_adc_mbbldpd_a.htm>. Acesso em: 07/04/2020.
- _____ (2020c). *Petroleum and Other Liquids: Spot Prices (Crude Oil in Dollars per Barrel, Products in Dollars per Gallon) - Annual*, 1 abr. Disponível em: <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_a.htm>. Acesso em: 08/04/2020.
- EL DEBER (2019). *Bolivia busca disminuir volumen de gas natural que exporta a Brasil*. El Deber, Edición Impresa, 18 dez. Disponível em: <https://eldeber.com.bo/159225_bolivia-busca-disminuir-volumen-de-gas-natural-que-exporta-a-brasil>. Acesso em: 07/01/2020.
- ELLIS, E (2018). *Guyana at Risk: Ethnic Politics, Oil, Venezuelan Opportunism and Why It Should Matter to Washington*. Center for Strategic & International Studies, Washington. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/guyana-risk-ethnic-politics-oil-venezuelan-opportunism-and-why-it-should-matter-washington>>. Acesso em: 08/01/2019.
- EPBR (2018). *5 projetos para conhecer em Vaca Muerta*. EPBR, Mercado, 15 fev. Disponível em: <<https://epbr.com.br/5-projetos-para-conhecer-em-vaca-muerta/>>. Acesso em: 08/01/2020.
- _____ (2019). *Bolivia quer reduzir exportação de gás natural para o Brasil*. EPBR, Capa, Newsletter, 11 dez. Disponível em: <<https://epbr.com.br/bolivia-quer-reduzir-exportacao-de-gas-natural-para-o-brasil/>>. Acesso em: 07/01/2020.
- EPE (Empresa de Pesquisa Energética) (2016). *Marco Regulatório da Indústria de Petróleo no México*. EPE/MME, Nota Técnica SPT-Abast, nº 1.
- EXXONMOBIL (2019). *ExxonMobil begins oil production in Guyana*. ExxonMobil, Irving, Texas, 20 dez. Disponível em: <<https://exxonmobil.co/2SkBCvE>>. Acesso em: 08/01/2020.
- FUSER, I (2013). *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GUAHÁN, J. (2019) *Argentina: Vaca Muerta, de la salvación al infierno; la deuda y su pago imposible*. Centro Latinoamericano de Análisis Estratégico, 9 fev. Disponível em: <<https://estrategia.la/2019/02/09/argentina-vaca-muerta-de-la-salvacion-al-infierno-la-deuda-y-su-pago-imposible/>>. Acesso em: 07/01/2020.
- HERRERA-SANTOYO, H (2019). Estatus jurídico del fracking en el mundo, en perspectiva de derecho ambiental y derechos humanos. In: GÓMEZ, A.; PARDO, A.; MORALES, J. F. *La inviabilidad del fracking frente a los retos del siglo XXI*. Bogotá, D.C.: Heinrich Böll Stiftung. Disponível em: <<https://co.boell.org/es/2019/11/15/la-inviabilidad-del-fracking-frente-los-retos-del-siglo-xxi>>. Acesso em: 08/01/2020.
- IEA (International Energy Agency) (2016). *Mexico Energy Outlook*. World Energy Outlook

- Special Report.OECD/IEA. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/mexico-energy-outlook-2016>>. Acesso em: 28/12/2019.
- KLARE, M. T. (2017). *From Scarcity to Abundance: The New Geopolitics of Energy*. Current History, v. 116, n. 786, p. 3. Disponível em: <<http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=1373>>. Acesso em: 05/01/2020.
- KRAUSS, C. (2018). *The \$20 Billion Question for Guyana*. The New York Times, Nova Iorque, 20 jul. Disponível em: <<https://nyti.ms/2mxOPjS>>. Acesso em: 08/01/2020.
- LAJOUS, A (2015). *Mexican Oil Reform: The first two bidding rounds, farmouts and contractual conversions in a lower oil price environment*. Nova Iorque: Center of Global Energy Policy.
- LEÃO, R.; TRIBALI, S. (2019) *Leilão do pré-sal e crise saudita: O petróleo na disputa entre China e EUA*. Carta Capital, São Paulo, 10 out. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/opiniao/leilao-do-pre-sal-e-crise-saudita-o-petroleo-na-disputa-entre-china-e-eua/>>. Acesso em: 07/04/2020.
- LEISS, B.C.; DUHALT, A. (2019) *Laying the Groundwork for the Strengthening of Pemex*. Houston (EUA): Center for Energy Studies, Rice University's Baker Institute for Public Policy, July.
- LITHIUM TODAY (2019). *Lithium supply in Bolivia*. Disponível em: <<http://lithium.today/lithium-supply-by-countries/lithium-supply-bolivia/>>. Acesso em: 07/04/2020.
- LÓPEZ, R. S. (2015). *Bolivia's lithium boom: dream or nightmare?* Democracia Abierta, 24 dez. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/bolivia-s-lithium-boom-dream-or-nightmare/>>. Acesso em: 06/01/2020.
- LOMBRANA, L. M. (2018) *Bolivia's Almost Impossible Lithium Dream*. Bloomberg, 3 dez. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/features/2018-12-03/bolivia-s-almost-impossible-lithium-dream>>. Acesso em: 06/01/2020.
- MANTILLA, J.C. (2009). *Geopolítica de la energía: América Latina dentro de un mundo en transformación*, IN: POSADA, E.V. (ed.), Tendencias Mundiales y Latinoamericanas en el Uso de Recursos Energéticos. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, p. 77-144.
- MARTIN-CARRILLO, S. (2018). *La economía boliviana en 2019*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), Análisis Económico, 16 dez. Disponível em: <<https://www.celag.org/la-economia-boliviana-2019/>>. Acesso em: 06/01/2020.
- MACIEL, F. (2019a). *Equinor é a grande vencedora do leilão offshore na Argentina; veja mapa interativo com resultado do leilão*. Agência EPBR, Rio de Janeiro, 17 abr. Disponível em: <<https://epbr.com.br/assunto/tullow/>>. Acesso em: 06/01/2020
- _____ (2019b). *Governo Alberto Fernandez deve criar regime especial para Vaca Muerta*. Agência EPBR, Rio de Janeiro, 28 out. Disponível em: <<https://epbr.com.br/assunto/tullow/>>. Acesso em: 06/01/2020
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME) (2019). *Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Boletim. Boletim de exploração e produção de petróleo e gás natural, Brasília*, ed. 88, ago. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138769/0/Boletim_78_outubro2018.pdf/35f998a5-3dfb-4645-b3df-30b64e1549dc>. Acesso em: 24/12/2018.
- _____ (2015). *Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Boletim. Boletim de exploração*

- e produção de petróleo e gás natural – Ano 2014*, Brasília, ed. 2. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/publicacoes/boletim-anual-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 24/12/2018.
- MYERS, A.; SOLIGO, R. (2008). *Militarization of Energy – Geopolitical Threats to the Global Energy System*. Houston (EUA): Energy Forum, Center for Energy Studies, Rice University's Baker Institute for Public Policy.
- NGUYEN, H.; BLANCO, N.; RIVERA, S. (2019) *Argentina oil- The fate of Vaca Muerta*. IHS Markit, Energy and Natural Resources, 14 nov. Disponível em: <<https://ihsmarkit.com/research-analysis/infographic-argentina-oil-the-fate-of-vaca-muerta.html>>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- NGUYEN, H. (2019) *Underdog to Champion: Unlock the presalt potential*. IHS Markit, Energy and Natural Resources. Disponível em: <<https://ihsmarkit.com/research-analysis/underdog-to-champion-unlock-the-presalt-potential.html>>. Acesso em: 06/01/2020.
- NOZAKI, W. (2018) A nova geopolítica do petróleo no século XXI. *Le Monde Diplomatique*, Brasília, 21 dez. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-nova-geopolitica-do-petroleo-no-seculo-xxi/>>. Acesso em: 07/01/2020.
- OEC (2019). *Bolivia*. The Observatory of Economic Complexity. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/bol/>>. Acesso em: 07/01/2020.
- OPEP (2019). *Monthly Oil Market Report*. OPEP, Viena, 11 dez. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm>. Acesso em: 11/01/2020.
- PEREGIL, F. (2012) *Argentina expropría a Repsol su filial YPF*. El País, Madrid, 17 abr. Disponível em: <https://elpais.com/economia/2012/04/16/actualidad/1334590509_507539.html>. Acesso em: 08/01/2020.
- PEMEX (2019a). *Valor de las exportaciones de petróleo crudo. Estadísticas petroleras*, dez. Disponível em: <https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/evalorexporta_esp.pdf>. Acesso em: 28/12/2019.
- _____ (2019b). *Volumen de las importaciones de productos petrolíferos, gas natural y petroquímicos*. Estadísticas petroleras, dez. Disponível em: <https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eimporpetro_esp.pdf>. Acesso em: 28/12/2019.
- _____ (2019c). *Producción de hidrocarburos líquidos. Estadísticas petroleras*, dez. Disponível em: <https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/eprohidro_esp.pdf>. Acesso em: 28/12/2019.
- PRASHAD, V. (2019a). *After Evo, the Lithium Question Looms Large in Bolivia*. CounterPunch, 13 nov. Disponível em: <<https://www.counterpunch.org/2019/11/13/after-evo-the-lithium-question-looms-large-in-bolivia/>>. Acesso em: 06/01/2020.
- _____ (2019b). *The IMF Does Not Fight Financial Fires but Douses Them With Gasoline*. Tricontinental Institute, Newsletter, n. 42, 17 out. Disponível em: <<https://www.thetricontinental.org/newsletterissue/the-imf-does-not-fight-financial-fires-but-douses-them-with-gasoline-the-forty-second-newsletter-2019/?pdf=10657>>. Acesso em: 12/12/2020.
- REBASA, M. (2019). *Vaca Muerta, ¿la soja negra?* Página 12, Buenos Aires, 6 jan. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/166587-vaca-muerta-la-soja-negra>>. Acesso em: 08/01/2020.
- SAUER, I.; ESTRELLA, G. (2019). *Avaliação do leilão do óleo excedente dos campos da cessão*

- onerosa*. São Paulo: Instituto de Energia e Ambiente (USP). Nota técnica. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br/sites/default/files/anexosnoticias/NOTA%20T%C3%89CNICA%20%20IEE-USP%20-%20ILDO%20ESTRELLA%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 10/11/2019.
- SCHUTTE, G. R. (2018) *A política neodesenvolvimentista e seu desmonte no caso de Petróleo e Gás (2003-2017)*. Texto para discussão - NEEDDS, n. 1, p. 1-67. Disponível em: <<http://needds.ufabc.edu.br/index.php/119-textos-para-discussao-n-01-2018-a-politica-neodesenvolvimentista-e-seu-desmonte-no-caso-de-petroleo-gas-2003-2017>>. Acesso em: 15/05/2018.
- _____ (2019). *Petróleo e gás na era de Bolsonaro e Guedes* In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. Brasil: incertezas e submissão? São Paulo: Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-incertezas-e-submissao/>>. Acesso em: 21/10/2019.
- SONNENBLUME, K. T. (2019) *Coups-for-Green-Energy Added to Wars-For-Oil*. CounterPunch, 15 nov. Disponível em: <<https://www.counterpunch.org/2019/11/15/coups-for-green-energy-added-to-wars-for-oil-2/>>. Acesso em: 06/01/2020
- TOPRANI, A. (2019) *A primer on the geopolitics of oil*. War on the Rocks, January 17.
- VAZ, R. (2019). *Venezuelan Oil Production Continues Slow Recovery*. Venezuelanalysis, Caracas, 11 dez.
- VILLALBA, C. A. (2019a). *Alberto-nomics para Argentina: alimentos baratos, Vaca Muerta y alianza de clases*. Centro Latinoamericano de Análisis Estratégico, 1 out. Disponível em: <<https://estrategia.la/2019/10/01/alberto-nomics-para-argentina-alimentos-baratos-vaca-muerta-y-alianza-de-clases/>>. Acesso em: 07/01/2020.
- _____ (2019b). Argentina. Una Vaca muy viva: hidrocarburos en la era Fernández. *Resumén Latinoamericano*, Buenos Aires, 18 out. Disponível em: <<http://www.resumenlatinoamericano.org/2019/10/18/argentina-una-vaca-muy-viva-hidrocarburos-en-la-era-fernandez/>>. Acesso em: 08/01/2020.
- VISCIDI, L. (2016) *Nationalization and Its Discontents: How Low Energy Prices Could Push Latin America to Privatize Its Energy Sector*. Foreign Affairs, 3 mar. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2016-03-03/nationalization-and-its-discontents>>. Acesso em: 09/01/2020.
- WADHWA, T. (2019). *50 days of coup d'état in Bolivia*. Peoples Dispatch, 30 dez. Disponível em: <https://peoplesdispatch.org/2019/12/30/50-days-of-coup-detat-in-bolivia/>. Acesso em: 07/01/2020.

A Venezuela na geopolítica do petróleo norte-americana: uma análise à luz das novas realidades do mercado internacional de petróleo

Venezuela in the US geopolitics of oil: an analysis in the light of the new realities of the international oil market

WILLIAM CLAVIJO VITTO | william.clavijo1990@gmail.com

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/UFRJ)

EDMAR FAGUNDES DE ALMEIDA | edmar@ie.ufrj.br

Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Recebimento do artigo Janeiro de 2020 | **Aceite** Abril de 2020

Resumo O presente artigo analisa a inserção da Venezuela na geopolítica petroleira norte-americana à luz das novas realidades do mercado petroleiro internacional. Para isso, discute-se a importância do petróleo na geopolítica dos Estados Unidos do ponto de vista da segurança energética, e, considerando uma visão mais abrangente da segurança nacional. Com base nessa discussão é analisada a relevância das reservas de petróleo venezuelano na agenda norte-americana. Entre os resultados, o artigo mostra que as transformações da estrutura de oferta do mercado internacional de petróleo experimentadas durante a última década, permitiram aos Estados Unidos alcançar maiores níveis de independência das importações de petróleo de outros países produtores. Essa nova realidade mudou profundamente o tipo de interesse desse país sobre o petróleo venezuelano para uma questão mais abrangente que envolve assuntos sensíveis da agenda de segurança nacional norte-americana. **Palavras-Chave** Geopolítica; Venezuela; Estados Unidos.

Abstract The article analyzes the importance of Venezuela in the US geopolitics of oil considering the new oil landscape. To this end, the importance of oil in the geopolitics of the United States is discussed from the perspective of energy security as well as considering a broader view of national security. Based on this discussion, the relevance of Venezuelan oil reserves on US geopolitical agenda is analyzed. Among the results, the article shows that the transformations in the supply structure of the international oil market during the last decade have allowed the United States to achieve greater levels of independence from oil imports from other producing countries. This new reality has profoundly changed the US interest in Venezuelan oil to a broader subject that involves sensitive issues of its national security agenda. **Keywords** Oil; Geopolitics; Venezuela; United States.

1. Introdução

Desde janeiro de 2019, o acirramento da situação política na Venezuela revelou a complexidade de uma crise cujo escopo transcende o espaço nacional. Após a reeleição do Nicolas Maduro numa eleição presidencial questionada pela oposição e a comunidade internacional, o parlamento venezuelano declarou Juan Guaidó presidente interino da República – e mais de 50 países reconheceram-no como chefe de Estado da Venezuela. Em seguida, esses atores começaram uma nova rodada de pressões com o objetivo de promover uma transição política através da realização de eleições com garantias nesse país (FRANCE 24, 2020; INFOBAE, 2020).

O governo de Donald Trump, que já tinha imposto sanções contra funcionários do regime chavista, e, em 2017 baniu a possibilidade de o Estado venezuelano e a PDVSA renegociarem sua dívida pública ou emitir novos papéis no sistema financeiro norte-americano, finalmente decidiu proibir a importação de óleo venezuelano (CRS, 2020)¹. A aplicação dessas sanções alimentou as teses centradas nos interesses norte-americanos sobre o petróleo venezuelano como principal motivador do posicionamento americano em relação ao país.

Embora seja inegável a importância que o petróleo desempenha nas questões de segurança nacional norte-americana, as transformações estruturais experimentadas pelo mercado petrolífero e energético nas últimas décadas, obrigam a rever as principais ideias que nortearam as discussões de economia política sobre o tema. Este trabalho tem como objetivo demonstrar que a redução da dependência petrolífera americana muda profundamente o tipo de interesse americano sobre o petróleo Venezuelano. A questão principal para os EUA deixou de ser o acesso direto ao suprimento Venezuelano, mas a contenção da utilização do petróleo venezuelano como arma política na disputa geopolítica regional e internacional. Esta mudança no interesse americano coloca a Venezuela numa situação muito mais frágil que aquela durante o período de elevada dependência petrolífera americana.

Nesse sentido, este trabalho pretende analisar a importância da Venezuela na geopolítica petrolífera norte-americana à luz das novas realidades do mercado petrolífero americano e internacional. Para isso, o texto foi dividido em quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, é feita uma revisão sobre o papel do petróleo na geopolítica americana. A terceira seção analisa a inserção da Venezuela na agenda geopolítica norte-americana do ponto de vista da segurança energética. Em seguida, na quarta seção analisa-se o posicionamento da Venezuela na agenda geopolítica norte-americana desde a perspectiva da segurança nacional, decorrente do controle dessas vultuosas reservas de hidrocarbonetos. Finalmente, são feitas as reflexões finais do trabalho.

2. O papel do petróleo na geopolítica americana

Nos Estados Unidos, o petróleo é a fonte de energia que movimenta quase a totalidade do setor de transporte. Segundo dados da *US Energy Administration*, o petróleo respondeu por 89% da demanda de energia para o setor de transporte em 2018. Esse volume de de-

1 Para mais detalhes sobre o histórico de sanções aplicadas pelos Estados Unidos ao Estado Venezuelano, ver CRS (2020).

manda representou 28% da energia total consumida nesse país e 20% do petróleo consumido em nível mundial. Entretanto, os EUA somente possuem 3,5% das reservas provadas de petróleo do mundo (EIA, 2019; BP, 2019). Apesar de ser um país produtor sólido, para satisfazer a demanda local, historicamente, dependeu das importações de petróleo de diversas províncias localizadas em regiões estáveis e não tão estáveis. Por esse motivo, o petróleo ocupa um lugar preponderante na agenda de política energética, de segurança nacional e de política exterior desse país.

Em decorrência dessa percebida posição de vulnerabilidade, os EUA têm sido atores centrais no histórico de transformações que experimentou essa indústria até o momento atual. De fato, as principais normas que hoje regem o funcionamento do mercado internacional de petróleo - caracterizado pela integração global dos agentes num mercado flexível e com um sistema de formação de preços flutuante - foi o resultado da ação coordenada dos países industrializados, sob a liderança norte-americana, após o embargo árabe de 1973. O objetivo dessas ações foi melhorar sua capacidade de resposta perante eventuais interrupções no fornecimento de petróleo, encorajar a colaboração em matéria de política energética, e prevenir tentativas futuras de utilizar o petróleo como arma política. Nessas condições, os EUA operam como garantidores do cumprimento das normas de funcionamento desse mercado, assegurando que todos os atores cumpram seu papel. Para isso, os EUA utilizam recursos diversos, dentre eles a presença militar em áreas estratégicas para garantir a segurança interna e externa tanto dos principais exportadores quanto dos principais importadores (TORRES FILHO, 2004; YERGIN, 2008)².

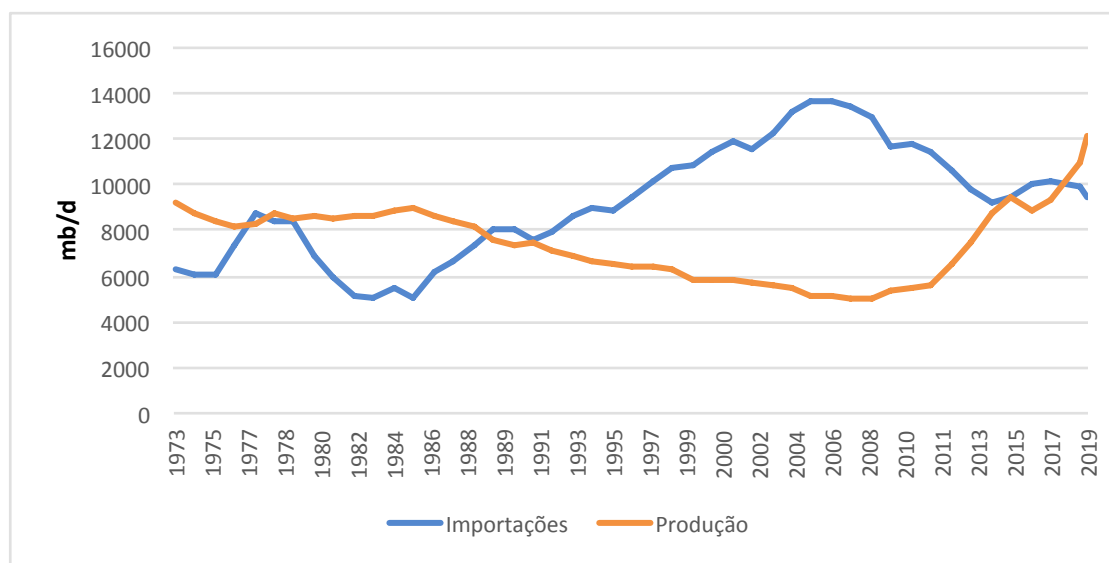
No entanto, nas últimas duas décadas, o mercado internacional de petróleo experimentou transformações estruturais que mudaram a posição norte-americana de forma notável. Contrário às teses malthusianas que predominaram na indústria durante as décadas de 1980, 1990 e parte de 2000, as reservas de petróleo aumentaram substancialmente no planeta. O *boom* dos preços das matérias primas, a partir de 2003, e o desenvolvimento de novas tecnologias viabilizaram o aumento dos investimentos em exploração e produção, tendo como destaque o aproveitamento das reservas em áreas não convencionais. Como resultado, na segunda metade de 2014, o aumento da produção petrolífera deu lugar a um ciclo de sobre oferta desse energético no mercado internacional que permanece na atualidade (ALMEIDA et al, 2016).

Os EUA foram os principais protagonistas dessa transformação estrutural do mercado. O contexto de preços altos permitiu viabilizar o desenvolvimento das reservas de petróleo e gás natural não convencional nesse país, duplicando sua produção na última década e reduzindo sua vulnerabilidade externa³. De acordo com dados da AIE (2019), entre 2010 e 2018, a produção norte-americana passou de 5,4 mb/d para 10,9 mb/d, enquanto as importações caíram em mais de 3 mb/d (ver gráfico 1). Inclusive, o país voltou a exportar petróleo em volume elevado.

2 A doutrina Carter é útil para descrever o escopo do papel coordenador dos Estados Unidos na indústria mundial de petróleo. Ela foi a política proclamada pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, durante o discurso do Estado da União de 1980. A partir desse discurso, os Estados Unidos declararam o Golfo Persico como uma região do seu interesse vital, razão pela qual, estariam dispostos a defendê-la por todos os meios possíveis, incluindo o uso da força militar (SAMUELS, 2020).

3 Os recursos não convencionais, são hidrocarbonetos localizados em reservatórios com baixíssima permeabilidade que exigem estimulação para sua produção, através da utilização de técnicas diferenciadas como o fraturamento hidráulico. Entre esses recursos encontram-se o gás de folhelho (*shale gas*) e o óleo de folhelho (*Shale oil*, também conhecido como *Tight oil*) (CRUZ, 2016; SCHLUMBERGER, 2020).

Gráfico 1. Evolução das importações versus a produção de petróleo nos Estados Unidos



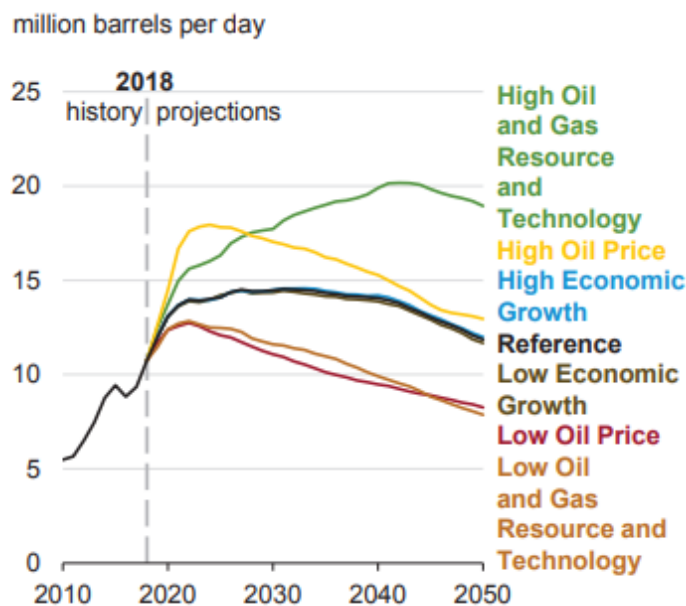
Fonte: elaboração própria a partir de dados da US Energy Information Administration

Contudo, essa nova situação de independência energética é susceptível a duas questões. Em primeiro lugar, o desenvolvimento dos recursos de não convencional possui uma estrutura de custos elevada. De acordo com dados da Federal Reserve Bank of Dallas (FRBD), em 2019 o *break even* na produção de petróleo nas principais bacias de não convencional situava-se na faixa dos US\$ 50 por barril⁴. Os dados do órgão norte-americano, mostraram que o *break even* por campo podem variar nos valores entre US\$23 e US\$70 por barril. Nesse sentido, grande parte da produção norte americana de petróleo seria menos competitiva em situações de queda abrupta na cotação do barril de petróleo, e consequentes disputas com produtores tradicionais por fatias do mercado (ALMEIDA et al. 2016; FRBD, 2019).

A segunda questão é a sustentabilidade da produção de longo prazo das áreas de não convencional, e, como se comportará a demanda durante o mesmo período. Segundo projeções da EIA (2019), no cenário de referência, a produção de petróleo nos EUA deve continuar aumentando até 2027 por acima da faixa dos 14 mb/d, permanecendo nesse patamar até o final da década de 2030. A partir de 2020 os EUA passam a ser um exportador líquido de petróleo (ver gráfico 2). A agência também projeta uma queda do consumo doméstico desse energético, e, portanto, das importações de petróleo e outros líquidos até final de 2030, quando deveriam voltar a aumentar em decorrência da queda da produção local e de uma recuperação da demanda por combustíveis. Entretanto, existe uma grande variação nos cenários de produção de acordo com o cenário de preços e disponibilidade de recursos. Este nível de incerteza é maior no longo-prazo.

4 O *break-even* é o valor mínimo que o preço do petróleo precisa alcançar para que a receita dos produtores seja suficiente para cobrir todos os custos, inclusive o custo de oportunidade do capital.

Gráfico 2. Cenários de aumento da produção de petróleo nos Estados Unidos



Fonte: US Energy Information Administration.

O crescimento da produção norte-americana de petróleo tem se caracterizado por uma composição de óleos leves. Tendo em vista que o parque de refino desse país foi desenhado para operar com óleo mais pesado em algumas regiões, algumas refinarias norte-americanas precisam da importação de óleos mais pesados para poderem operar economicamente e garantir o fornecimento de produtos refinados como diesel e combustíveis de aviação (VISCINDI; GRAHAM, 2020). Em decorrência disso, os Estados Unidos precisaram importar mais de 3 mb/d de petróleo pesado durante 2018 (SMITH, 2018). Nesse sentido, no atual contexto de aumento da produção norte-americana de petróleo, uma das principais preocupações relacionadas com a segurança energética, estaria na garantia de fornecimento de petróleo pesado.

No entanto, a geopolítica petrolífera vai além da preocupação com o acesso aos recursos para satisfazer requisitos de segurança energética, alcançando aspectos mais amplos de segurança nacional. Isso ocorre por algumas razões. O petróleo é um recurso estratégico para definir a configuração do poder mundial, do ponto de vista militar, devido ao seu uso como combustível mobilizador da máquina de guerra. Por isso, o acesso às reservas foi uma questão central nas estratégias das potências em disputa, desde a segunda guerra mundial. As dificuldades de acesso a recursos petrolíferos suficientes foi o que motivou as potências do eixo a invadir a União Soviética e a Indonésia e, ao final, o que acabou entorpecendo seus esforços de guerra (TORRES FILHO, 2004).

No caso norte-americano, a falta de recursos suficientes no seu território e o entendimento do valor estratégico do petróleo na agenda de segurança e defesa nacional, também motivou as contínuas operações de coordenação nas principais regiões produtoras, e que permanecem até o momento atual. Nesse sentido, o controle do acesso aos recursos petrolíferos também constitui um mecanismo de contenção de rivais internacionais, aplicado não só pelos Estados Unidos como por outras potências militares do planeta (LUFT, 2009)⁵. Assim, a questão da segurança nacional na

5 Nesse respeito, ver da Rússia e os países da União Europeia com o gás natural.

geopolítica petroleira também passa pela capacidade de garantir o acesso aos recursos e que, em caso de ameaça ou risco, os rivais internacionais não tenham essa mesma possibilidade.

A dependência de recursos petrolíferos produzidos foi percebida como uma posição de vulnerabilidade para os Estados Unidos, minando seus objetivos de política exterior. Essa situação, foi qualificada por Richard Lugas como “o novo realismo energético”, e entende-se como a necessidade de os Estados Unidos ter que coexistir com países produtores que estejam sob regimes políticos não democráticos – alguns, inclusive, abertamente antiamericanos – capazes de se transformar em ameaças contra a segurança nacional (LUFT, 2009).

De acordo com Luft (2009), essa situação se apresentou em, pelo menos, três formas. Em primeiro lugar, a importação de petróleo permite a dotação de recursos financeiros a alguns países promotores de movimentos extremistas – como o fundamentalismo islâmico – gerando instabilidade em regiões como o oriente médio e África (os casos da Arábia Saudita e o Irã). Em segundo lugar, a transferência de petrodólares permitiu a países produtores, como a Rússia e a Venezuela, o financiamento de ações orientadas a minar os interesses dos Estados Unidos em diversas regiões como América Latina e Eurásia. E, em terceiro lugar, a emergência de novos atores com poder de mercado relevante (como a China) e sua dependência de petróleo de países contrários aos interesses norte-americanos (como Venezuela, Irã e Sudão) são barreiras para o alinhamento de Pequim com os Estados Unidos em questões consideradas vitais para este último.

Dessa forma, foi possível construir um enquadramento teórico para analisar o caso venezuelano, tendo como premissas a questão da segurança energética e de uma visão mais ampla de segurança nacional.

3. Venezuela na agenda de segurança energética norte-americana

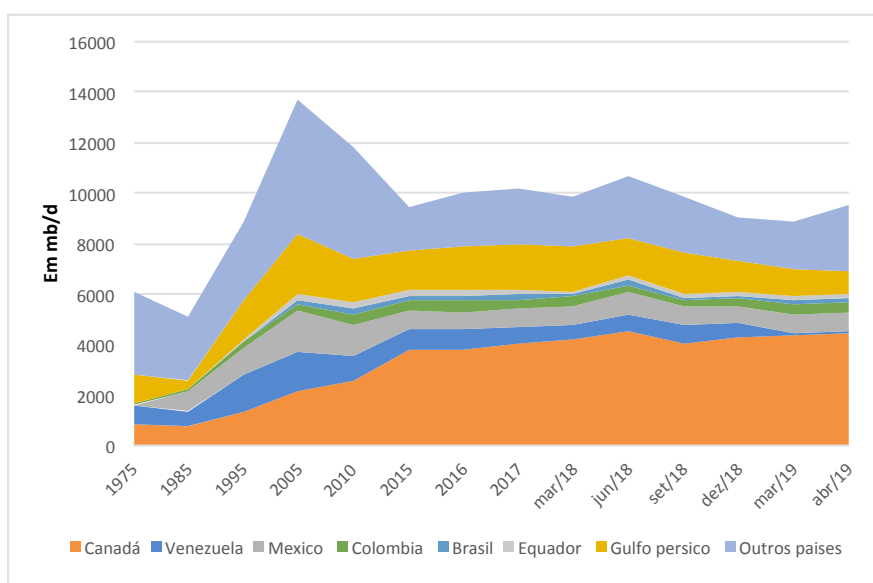
Em termos das necessidades energéticas norte-americanas, a Venezuela deixou de ter a posição de parceiro comercial confiável no fornecimento de petróleo que ocupou por décadas no passado. Um importante fator que contribuiu para a perda de posição Venezuelana foi o impacto que a politização da indústria e da política petroleira teve sobre a confiança dos investidores estrangeiros – principalmente, das operadoras norte-americanas – cujos projetos foram expropriados após não aceitarem os termos para a renegociação dos seus contratos no país⁶. Outros fatores a destacar foram a falta de investimentos para sustentar e aumentar a produção petroleira, a corrupção administrativa e o esvaziamento das capacidades técnicas da PDVSA para operar com eficiência o negócio petroleiro. Tudo isso provocou o declínio da produção venezuelana e a progressiva perda da sua fatia no mercado internacional (CLAVIJO, 2017; 2018)⁷.

6 De fato, não todo foi desencontros entre o Estado venezuelano e as operadoras norte-americanas durante os governos do Chávez e do Maduro. Diferente do caso da Exxon e da Conoco Phillips, a Chevron aceitou a conversão dos antigos contratos que tinha assinado com as autoridades venezuelanas para o contrato de *joint venture*, e teve acesso, entre outras bacias sedimentares, aos recursos da faja petrolífera do Orinoco. De acordo com informação do último relatório de gestão publicado pela PDVSA, em 2016, existiam 04 empresas norte-americanas operando projetos de E&P sob contrato de *joint venture* na Venezuela (VISCINDI; GRAHAM, 2020).

7 De acordo com dados da PDVSA, em 1998 a produção venezuelana de petróleo era de 3.1. mb/d. Durante o quarto trimestre de 2019, segundo dados da OPEP, a partir de fontes secundárias, a produção venezuelana era de 700 mil b/d. Isso representa uma queda da produção de mais do 60%.

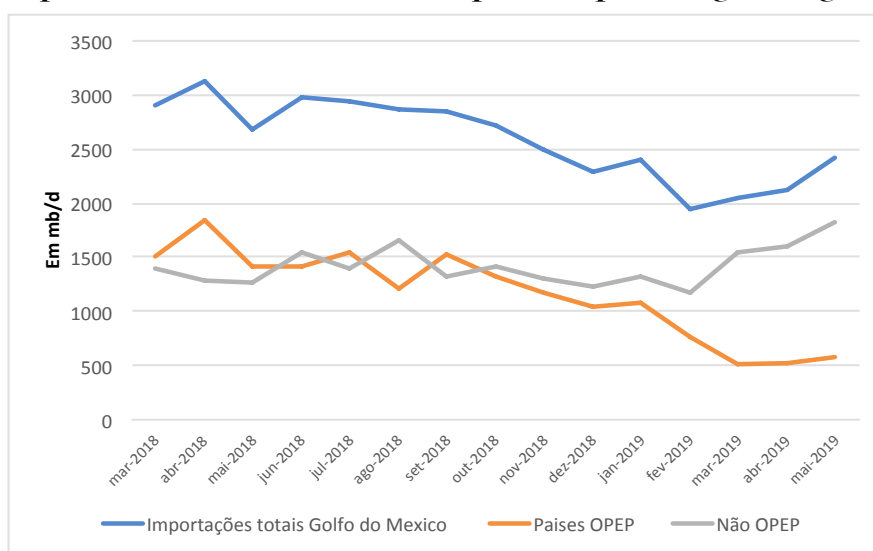
Em decorrência dos fatores mencionados, em duas décadas a Venezuela passou de terceiro maior exportador de petróleo para os Estados Unidos, para ocupar uma posição marginal na cesta de importações desse país. Em janeiro de 2019, quando o governo Trump anunciou o embargo as importações de óleo, a Venezuela era responsável por somente 6% do volume total importado para os EUA (EIA, 2019). E, no final de maio deste ano, momento em que as sanções entraram efetivamente em vigor, o mercado teve capacidade de substituir o petróleo venezuelano enviado para os Estados Unidos, a despeito das preocupações pela redução da produção de óleos pesados no mercado internacional e do custo mais elevado com as importações de áreas mais distantes (CRANE et al. 2009) (ver gráficos 3 e 4).

Gráfico 3. Importações norte-americanas de petróleo em países selecionados



Fonte; elaboração própria a partir de dados da US Energy Information Administration.

Gráfico 4. Importações norte-americanas de petróleo para a região do golfo do México



Fonte: elaboração própria a partir de dados da US Energy Information Administration.

Tal como mostra o gráfico 4, entre janeiro e maio de 2019 as importações norte-americanas de petróleo para a região do golfo do México com origem em países da OPEP sofreram uma queda de 560 mil barris. A área do Golfo do México concentra a capacidade de refino de óleos pesados e extrapesados para a produção de gasolina diesel e combustível de aviação. Esse valor de redução das importações é próximo ao da quantidade de barris que a Venezuela estava exportando aos Estados Unidos em janeiro de 2019 e que começaram a ser reduzidos com a imposição do embargo petrolífero. Ao mesmo tempo, o gráfico 4 mostra como, a partir de fevereiro, a queda das importações venezuelanas dentro das importações dos países da OPEP para essa região acaba sendo mais do que compensada pelas importações desde países não OPEP. Para substituir os óleos pesados venezuelanos, as empresas que controlam o parque refinador localizado no golfo do México tiveram que modificar as misturas de óleos para adaptar o processamento aos óleos disponibilizados pelo mercado (EGAN, 2019)⁸⁹.

Todavia, as condições que permitiram aos EUA prescindirem das importações venezuelanas na atualidade – já apresentadas na seção anterior – podem não permanecer no longo prazo. Por esse motivo, vale a pena analisar outras variáveis que poderiam influenciar o posicionamento da Venezuela na agenda de segurança energética norte-americana.

Ser o país com as “maiores reservas provadas de petróleo” do mundo e estar localizado na zona de influência direta dos Estados Unidos, sem dúvida seriam razões suficientes para afirmar que existe um interesse do governo norte-americano em garantir o controle desses recursos no futuro. Contrário ao que se pensa, apesar de os EUA terem uma cesta de importações bem diversificada, a maioria das cargas de petróleo do exterior provém dos países do continente americano (com destaque para o Canadá) e não do Oriente Médio (LEHMANN, 2017)¹⁰.

A questão das reservas venezuelanas é uma realidade que precisa ser reavaliada¹¹. Segundo dados da PDVSA (2016), do total das reservas venezuelanas de petróleo, 261 bilhões de barris, equivalente a 86% do total, correspondem a petróleo extrapesado, ficando o restante distribuído entre petróleo pesado (6%), mediano (3%), leve (3,5%), condensado (0,8%) e gás úmido (0,6%). Essa quantidade de reservas provadas foi o resultado da decisão do governo nacional por certificar os recursos da *faja petrolífera del Orinoco* durante a década de 2000, num contexto em que os preços internacionais do óleo tocaram os US\$ 100/b, uma faixa de preços que melhorava a viabilidade econômica dos óleos pesados. Porém, na medida em que a cotação dos preços do petróleo começou a declinar, esse volume de reservas não foi racionalizado.

Em 2015, a Wood Mackenzie estimou os custos de diferentes áreas de produção na Venezuela. O estudo calculou o preço *break even* de projetos localizados em diferentes bacias sedimentares do país. De acordo com os resultados, em projetos responsáveis por 62% da produção de petróleo reportada na Venezuela durante 2015, foi identificado um preço *break even* inferior a US\$ 35/b.

8 As cargas de óleos pesados venezuelanos foram substituídas, principalmente, por cargas provenientes da Colômbia, Iraque, Arábia Saudita, Canadá, México e Rússia. Também, foram incorporados óleos produzidos no golfo do México e outras áreas localizadas em território dos Estados Unidos (VISCINDI; GRAHAM, 2020).

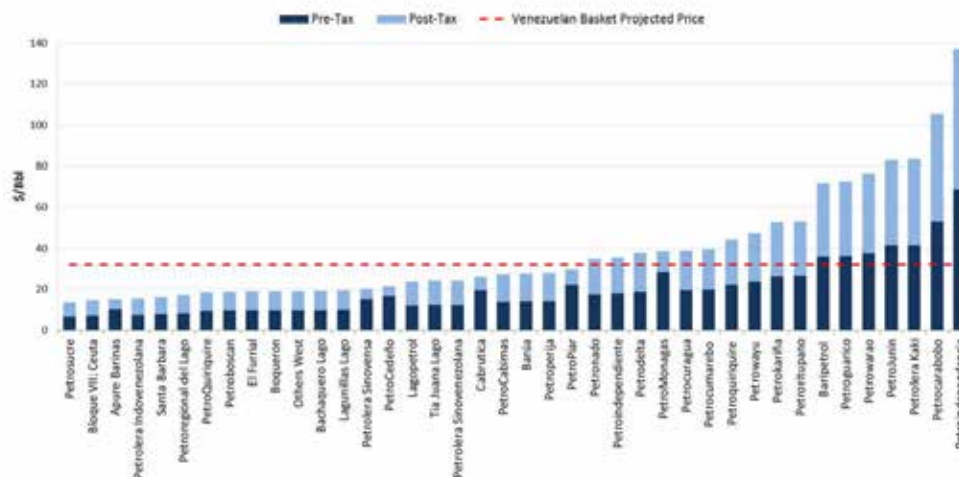
9 Importa destacar que a produção de óleos pesados em geral apresenta estruturas de custo mais elevada do que a produção de óleos leves. Essa característica também introduz elementos de susceptibilidade nos países produtores de esse tipo de óleos durante períodos de queda abrupta na cotação do barril nos mercados internacionais. Nesse sentido, tanto Venezuela quanto os outros países produtores de óleos pesados precisam lidar com os riscos associados à queda dos preços desse energético (RAVAL, 2020).

10 Sobre essa questão ver Lehmann (2017), Randall (2005) e Chester (1983).

11 De acordo com a Comissão de Bolsa de Valores dos Estados Unidos (em inglês, SEC) (2008), as reservas provadas se entendem como aquelas quantidades de petróleo e gás natural que, pela análise de dados de geociências e de engenharia, podem ser estimadas com razoável certeza como economicamente viáveis – a partir de uma data determinada, sobre reservatórios conhecidos e sob as condições econômicas, os métodos de operação e as regulações governamentais existentes.

Porém, o estudo identificou que em projetos que responderam por quase 40% da produção de petróleo bruto da Venezuela o fluxo de caixa seria negativo após o pagamento de impostos quando os preços do Brent caíssem abaixo de US\$35 por barril, de acordo com a estrutura fiscal do país (HERNANDEZ; MONALDI, 2016).

Gráfico 5. Preço *break even* em campos selecionados da Venezuela

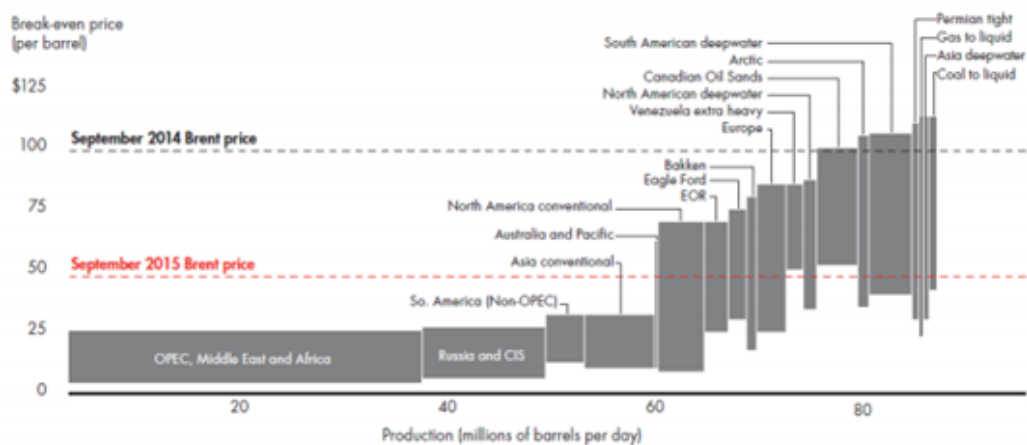


Fonte: Wood Mackenzie apud. Hernandez e Monaldi, 2016.

Tal como ilustra o gráfico 4, dos 40 projetos analisados pelo estudo, 17 apresentaram custos de produção totais superiores ao preço *break even* definido pela Wood Mackenzie. Na maioria desses casos, o fluxo de caixa negativo responderia a questões relacionadas com as elevadas participações governamentais. No entanto, no mesmo gráfico se ilustram casos de 7 projetos onde os custos prévios ao pagamento de impostos já eram superiores ao preço *break even*. E, em 14 casos, os custos antes do pagamento de impostos se encontrariam no patamar dos US\$20 ou mais.

Em outro estudo elaborado pela Bain & Company apud. Graauw et. al. (2015), foi feita uma comparação dos custos de diferentes áreas e tipos de recursos petrolíferos em produção no mundo, apresentando uma faixa de preço de viabilidade (*break even*) (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Custos de produção por área e tipos de petróleo



Fonte: Bain & Company apud. Graauw et. al. 2015.

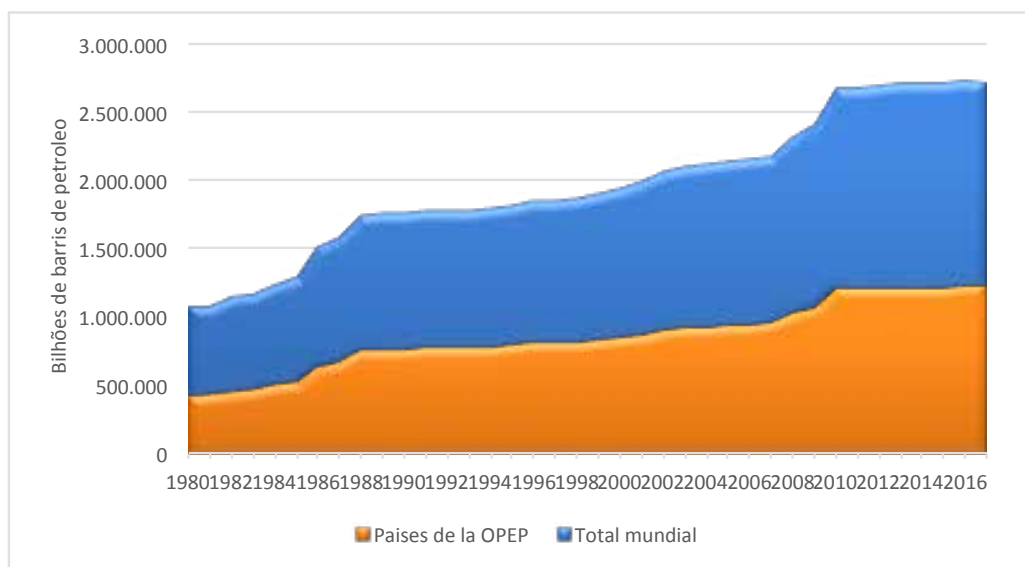
De acordo com o gráfico 5, enquanto a viabilidade da produção de petróleo convencional em regiões como o Oriente Médio, África, América Latina e Rússia se encontraram entre os US\$5 e US\$30, os óleos extrapesados da Venezuela se situaram numa faixa entre os US\$ 55 e US\$80.

Dessa forma, a viabilidade dos recursos de petróleo extrapesado seria mais vulnerável ao comportamento dos preços do barril, num contexto onde os principais indicadores da indústria projetam o acirramento da concorrência entre os países produtores nos anos à frente. A despeito do exposto anteriormente, também é importante destacar que a Venezuela ainda possui importantes volumes de reservas de petróleo leve, mediano e pesado - ao redor de 40 bilhões de barris - com riscos exploratórios e custos de produção baixos (PDVSA, 2016). Com isso, pode-se dizer que, apesar de uma possível perda de relevância geopolítica, o país ainda possui suficientes recursos para recuperar a produção de forma rentável e competitiva num cenário de longo prazo.

No entanto, possuir vastas quantidades de reservas não é garantia de relevância na agenda de segurança energética da comunidade internacional se, como país, não existem as condições para operar como um fornecedor estável e seguro num mercado com concorrência. Na atualidade, o contexto econômico da Venezuela impede pensar que esse país possa retomar a posição. A dívidas da PDVSA (considerando emissão de bônus e empréstimos), é da ordem dos US\$ 34 bilhões. A dívida externa do país é estimada em US\$ 60 bilhões. De acordo com estimações de Monaldi (2018), para recuperar o nível de produção de 1998 (aproximadamente 3.4 mb/d) seria necessário fazer investimentos de cerca de US\$ 200 bilhões pelos próximos dez anos, ou seja, investimentos de um montante de US\$ 20 bilhões anuais.

Por outro lado, tal como foi mencionado na seção anterior, a Venezuela não foi o único país a reportar um aumento no volume de reservas provadas durante as últimas décadas. Esse tampouco foi o caso considerando a ênfase em óleos pesados e extrapesados, tendo em vista o bom desempenho experimentado pelo Canadá (167,8 bilhões de barris de petróleo) (BP, 2019). Na realidade, o volume de reservas provadas aumentou substancialmente em todas as regiões do planeta (ver gráfico 7).

Gráfico 7. Evolução das reservas provadas de petróleo em regiões selecionadas



Fonte: elaboração própria a partir de dados da OPEP.

O mercado internacional de petróleo experimentou um crescimento na produção de petróleo e a inserção de novos países exportadores. No caso dos óleos extrapesados, entre 2000 e 2017, a produção aumentou de 1mb/d para 3.7 mb/d, e espera-se que possa atingir a faixa de 4.3 mb/d em 2025. O aumento da produção deve ocorrer devido ao desenvolvimento de diversos projetos que foram aprovados antes da queda dos preços do petróleo no Canadá, com uma capacidade de produção de 700.000 barris diários, um volume superior às exportações venezuelanas para os Estados Unidos em janeiro de 2019 (IEA, 2018)¹².

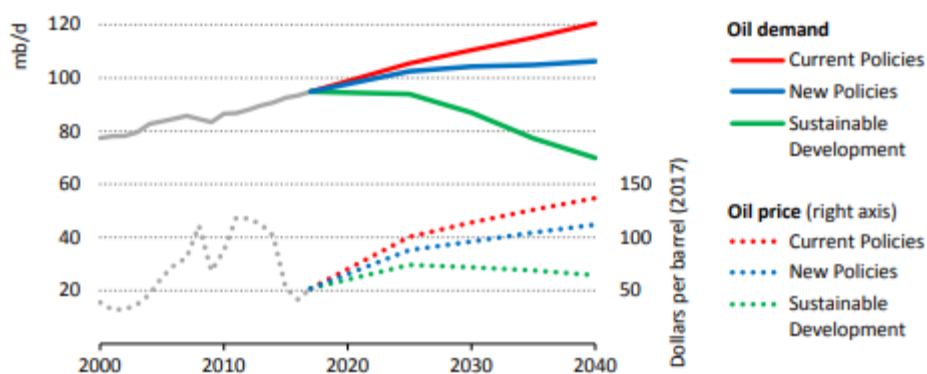
Vale ressaltar o desenvolvimento do projeto *Keystone XL*, a quarta fase do sistema de oleodutos *Keystone* prevista para entrar em operações em 2023. Esse oleoduto terá capacidade para transportar cerca de 830 mil barris diários de óleo canadense até o estado de Nebraska, e, a partir daí, se conectar com o sistema de oleodutos já existente para alcançar as refinarias do golfo do México, a região de orientação direta dos óleos pesados venezuelanos (BERNARD et al. 2014; AYEMBA, 2020). De acordo com Viscindi e Graham (2020), empresas canadenses estariam analisando a possibilidade construir novos oleodutos desde Alberta para aumentar a capacidade de transporte de óleos pesados para a costa do golfo do México, para competir com o petróleo venezuelano uma vez que as sanções forem levantadas.

A longo prazo, empresas com operações de refino nos Estados Unidos estão estudando a reconfiguração dos processos de refino nas instalações existentes. Empresas de refino já tem feito investimentos durante os últimos anos para aumentar a capacidade de refino a partir de cortes de óleos leves produzidos em formações de xisto (VISCINDI; GRAHAM, 2020).

A concorrência, para conservar sua fatia de mercado, também provocou mudanças nas políticas dos países e nas estratégias das empresas, caracterizadas pela redução das participações governamentais e dos custos de produção. De fato, a recuperação da cotação do preço do barril após 2014 ocorreu, principalmente, pelos esforços de coordenação para o estabelecimento de cotas de produção entre os países da OPEP e Rússia. Dessa forma, entende-se que o mercado petrolífero se encontra num contexto caracterizado pelo excesso de capacidade de oferta. E, nessas condições, o mercado tem reagido eficientemente em substituição ao petróleo que a Venezuela deixou de colocar no mercado por causa da queda da sua produção doméstica, e, das recentes sanções norte-americanas, numa tendência que pode se manter no curto e médio prazo sem a ocorrência de grandes disfunções.

Entretanto, existem importantes incertezas sobre o comportamento do mercado no horizonte de longo-prazo. De acordo com projeções da Agência Internacional de Energia (2018), no seu cenário base – *Current Policies Scenario* –, a demanda mundial de petróleo deve aumentar até 2040, num patamar de 120mb/d, um crescimento impulsionado, principalmente, por China e Índia. Nesse cenário, a AIE estima a manutenção da posição dominante da gasolina e do diesel, e um aumento na cotação dos preços internacionais do óleo (ver gráfico 8).

12 De acordo com estimativas recentes da *Wood Mackenzie*, a rentabilidade dos projetos das arenas betuminosas do Canadá depende requer que a cotação do preço esteja na faixa dos US\$45 por barril. No caso da produção de óleos pesados na Venezuela e no México, a empresa de consultoria estimou que esses países requerem preços de ao redor de US\$55 por barril (RAVAL, 2020).

Gráfico 8. Projeções de aumento da produção mundial de petróleo

Fonte: IEA, 2018.

Do lado da oferta, as estimativas também indicam o aumento da produção de petróleo até 2040, liderada pelos Estados Unidos até 2025, quando alcançaria seu pico de produção – estimado em 18,5 mb/d –, cedendo sua participação na oferta total de petróleo para os países da OPEP (IEA, 2018).

Considerando o exposto acima, é importante revisar as teses fundadas nos interesses norte-americanos pelos recursos venezuelanos. A análise do contexto atual de mercado sugere que a relevância da Venezuela para garantia da segurança energética do mercado internacional e em particular do mercado americano se reduziu substancialmente.

Contudo, os possíveis interesses norte-americanos sobre os hidrocarbonetos venezuelanos não se reduzem à esfera da segurança energética. O valor estratégico do petróleo se enquadra dentro de uma questão mais ampla da segurança nacional dos Estados Unidos, cujo escopo transcende a questão das necessidades energéticas nacionais, para considerar outras variáveis, tais como: os atores que controlam esses recursos, a forma como são empregados e como isso afeta sua posição de poder no sistema internacional. Essa discussão será o objeto da próxima seção.

4. Os recursos petrolíferos venezuelanos na agenda de segurança nacional norte-americana

Tal como foi analisado na segunda seção, a geopolítica petrolífera norte-americana transcende a questão de segurança energética para uma questão de segurança nacional, devido ao caráter estratégico do petróleo no que concerne à estrutura de poder mundial. Nesse sentido, o caso venezuelano aparece como um exemplo relevante dos esforços de contenção de rivais internacionais, por múltiplas variáveis que serão levantadas nesta seção.

A posse de Hugo Chávez na presidência da Venezuela, significou uma mudança nas diretrizes da política petrolífera e da política exterior venezuelana – mudanças em muitos casos contrárias ao interesse nacional (BOERSNER, 2002)¹³. A Venezuela, sem deixar de discordar

13 Para mais informação sobre o desatendimento da política exterior venezuelana ajustada ao interesse nacional, ver Boersner (2002).

do governo norte-americano em diferentes questões de política internacional e petroleira, durante a democracia de partidos, tinha conseguido manter uma posição de fornecedor confiável de petróleo no mercado norte-americano. Contudo, a era Chávez esteve marcada pelo alinhamento com os principais rivais internacionais dos Estados Unidos e pela posição de eixo promotor de ideias e políticas antiamericanas no continente ao longo das últimas duas décadas. Isso teve origem num contexto em que a dependência dos Estados Unidos por petróleo importado voltou a crescer, alcançando seu ápice no ano 2005 (ver gráfico 3). Assim, as mudanças experimentadas pelo mercado internacional de petróleo, discutidas anteriormente, teriam permitido ao governo norte-americano obter maiores níveis de independência dos fornecedores considerados por eles como “não confiáveis” e, além disso, trabalhar na contenção desses atores.

De acordo com Mora Contreras et al. (2017), entre 1999 e 2014, as receitas venezuelanas por exportações petrolíferas superaram os 800 bilhões de dólares. Isso, num contexto de debilidade institucional do país, foi o pilar central para alavancar a projeção dos governos de Chávez e de Maduro pela América Latina, em temas considerados estratégicos à agenda de segurança nacional dos Estados Unidos¹⁴.

Os petrodólares e os hidrocarbonetos venezuelanos financiaram os projetos internacionais de Hugo Chávez em alinhamento com Cuba para tecer uma rede de alianças políticas na região^{15,16}. Esses recursos permitiram o financiamento de diversos programas de cooperação internacional e o estabelecimento de uma maquinaria propagandística e ideológica “internacionalista” na região latino-americana (ROMERO, 2012).

Durante o período, foram estabelecidos numerosos acordos de cooperação pouco transparentes, caracterizados por doações de dinheiro e de derivados de petróleo, ou por condições financeiras vantajosas para o pagamento das importações de óleo venezuelano, com atores externos, entre Estados, governos locais de outros países e empresas públicas e privadas (MORA CONTERÁS et al., 2017). Entre os acordos mais destacados durante o período estudado, resalta-se o fortalecimento do Acordo de San Jose de 1980 - com o compromisso de prover 80 mil b/d; o Convênio Integral de Cooperação Venezuela-Cuba (CICVC) e o Acordo de Cooperação Energética de Caracas (ACEC) do ano 2000, com o compromisso de fornecer 131 mil b/d; e a criação da Petrocaribe em 2005, em substituição dos acordos anteriores, onde o compromisso de fornecimento de petróleo e derivados aumentou para 260 mil b/d.

Através de Petrocaribe Venezuela injetou cerca de US\$ 28 bilhões em 14 países, permitindo assegurar importantes respaldos em instâncias internacionais (AVENDAÑO, 2019). De acordo com dados da *US Energy Information Administration*, em 2014 as exportações de petróleo venezuelano subsidiado para a região atingiram 400 mil b/d. Cuba - epicentro das posturas antiamericanas na região - tem sido o Estado mais beneficiado dessa aliança, chegando a receber volumes de até 114 mil b/d, o que constitui um apoio fundamental para a melhoria dos indicado-

14 Durante as últimas décadas, existe evidência dos vínculos de altos funcionários governamentais dos governos de Chávez e Maduro em temas que foram colocados na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, que não entram entre os objetivos deste trabalho, tais como, o narcotráfico, o terrorismo e outras formas de organização criminal transnacional. Adicionalmente, desde 2016, a deriva autoritária de Nicolas Maduro permitiu encaixar a Venezuela dentro da categoria de ditaduras regionais (IEEE, 2017).

15 Os acordos bilaterais com o governo cubano começaram com a contratação de médicos, especialistas esportivos e avançaram para a contratação de funcionários militares para gerir as operações de inteligência e contra inteligência no país. Nesse assunto, ver a entrevista realizada a Hugo Carvajal, ex-diretor de Inteligência Militar dos governos de Hugo Chávez e Nicolas Maduro, em 16 de outubro de 2019.

16 Contudo, é importante destacar que o uso dos recursos petrolíferos como instrumentos de projeção internacional, o que foi denominado como diplomacia petroleira, não começou na era Chávez/Maduro.

res econômicos da ilha (BROWER, 2014). Contudo, a crise da indústria venezuelana de petróleo também afetou o despacho de petróleo para esse país do caribe, se colocando na faixa dos 70 mil b/d durante 2019 (VISCINDI; GRAHAM, 2020). Com isso, as recentes pressões norte-americanas sobre a indústria petrolífera venezuelana também teriam o potencial de aumentar o estrangulamento de outros países da região com posturas antitéticas com os Estados Unidos, como Cuba.

Sob as teses do regionalismo pós-liberal, o governo Chávez utilizou os petrodólares para impulsionar a Aliança Bolivariana para os Povos de América (ALBA), como uma alternativa à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com o objetivo de continuar com a construção de alianças políticas com os países da região, e para a promoção de uma postura antitética com os Estados Unidos, com poucos resultados em termos de integração econômica regional e sem reciprocidade dos países beneficiários (CRAINE et al. 2009; RIOS, 2017).

Adicionalmente, existem provas e denúncias da utilização de petrodólares para financiar movimentos políticos e candidatos nas eleições de distintos países da América Latina como Argentina, Peru, Nicarágua, entre outros (REUTERS, 2016; BBC, 2010; Rebossio, 2007). Ainda, de acordo com o Instituto Español de Estudios Estratégicos (IISS) (2007), o governo do ex-presidente Chávez ofereceu US\$ 300 milhões às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) (BBC, 2011)¹⁷.

Quanto aos planos direcionados a outras regiões, os recursos petrolíferos venezuelanos foram fundamentais para a aproximação entre os governos Chávez/Maduro e os principais rivais internacionais dos Estados Unidos, China e Rússia, e as potências regionais consideradas como ameaças à segurança nacional norte-americana, como os casos do Irã, e, em menor medida, da Síria.

No caso da China, começou como parte dos esforços do governo Chávez por procurar mercados alternativos ao norte-americano para colocar o óleo venezuelano. Isso coincidiu com o *boom* da demanda chinesa por matérias primas, e o impulso dado pelo governo chinês a suas empresas petrolíferas para expandir seus investimentos em distintas regiões produtoras do planeta, visando assegurar fontes seguras de abastecimento. Como parte dessa aproximação, desde 2007, a China concedeu financiamentos por um valor superior a US\$ 60 bilhões em troca de petróleo. Contudo, mesmo a Venezuela tendo pago a maior parte desses empréstimos, em alguns momentos o acordo teve que ser interrompido devido a problemas operacionais e à incapacidade de a PDVSA em cumprir com seus compromissos financeiros e de fornecimento (CLAVIJO, 2017). Por esse motivo, desde 2017 o governo chinês interrompeu a linha de crédito com o governo de Nicolas Maduro.

A crescente rivalidade com a China, integrava a agenda de segurança nacional norte-americana há mais de uma década. Entretanto, em matéria petrolífera os chineses não foram impedidos de penetrar em diversas províncias petrolíferas do planeta, incluindo América Latina (LUFT, 2009; MEIDAN, 2016). Na atualidade, o governo Trump tem avançado na ampliação das medidas de contenção da China nos âmbitos comercial e tecnológico. Inclusive, a China passou a ser prioridade na estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (CORDESMAN, 2019). No entanto, não existem evidências concretas da extensão dessas medidas para o setor de petróleo e gás natural em regiões de influência direta dos Estados Unidos. De fato, as sanções norte-americanas contra a Venezuela datadas de janeiro de 2019 têm impactado de forma similar tanto as empresas chinesas quanto as outras multinacionais que ainda mantêm operações nesse país.

17 Além das FARC, existem provas da existência de vínculos entre o regime do Nicolas Maduro e outros grupos qualificados pelos Estados Unidos como terroristas, tais como, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e a guerrilha Hezbollah (INFOBAE, 2019; SEMANA, 2019).

Contudo, não se pode descartar a possibilidade de os Estados Unidos trabalharem no controle das fontes de fornecimento de petróleo do seu principal rival, a China. Na atualidade, a China já é o principal importador de petróleo do planeta, totalizando uma média de 10.62 mb/d, e continuará a ser um dos motores do crescimento da demanda por esse recurso nas próximas décadas (REUTERS, 2020). Nesse sentido, a China é muito mais dependente do que os Estados Unidos das importações de petróleo do exterior, e é muito mais vulnerável aos efeitos de qualquer interrupção no mercado internacional.

Por esse motivo, apesar da negativa da *China National Petroleum Corp* (CNPC) quanto a seguir importando petróleo venezuelano no o final de 2019, a China continua sendo um dos poucos mercados onde o regime do Maduro ainda consegue colocar óleo venezuelano, em parte para cumprir com as dívidas adquiridas, mas desafiando as sanções (PARRAGA; GUANIPA, 2019). Em 2019, a China foi o principal destino das exportações de petróleo venezuelano, numa média de 320 mil mb/d (VISCINDI; GRAHAM, 2020).

Adicionalmente, durante 2019, a participação chinesa na indústria venezuelana de petróleo foi expandida. Além das operações de produção que as estatais chinesas de petróleo mantêm em território venezuelano em consórcio com a PDVSA, a empresa Wison Engineering Services Co. assinou acordos com o governo de Nicolas Maduro para reparar as refinarias venezuelanas em troca de recursos petrolíferos (MILLARD; ZERPA, 2019)¹⁸.

No caso da Rússia, um dos maiores produtores mundiais de petróleo, a aproximação começou no terreno militar e depois no tema petrolífero, dois setores utilizados de forma constante na política exterior russa, para fortalecer sua posição de poder no sistema internacional (ROUVINSKI, 2020). A crescente presença russa na Venezuela, responde ao interesse do governo do Vladimir Putin por criar entraves aos interesses norte-americanos em diversas regiões do planeta, visando aumentar a capacidade de influência e de negociação russa em questões estratégicas da geopolítica mundial¹⁹, e por recriar a posição de potência que foi perdida com a queda da União Soviética, principalmente na opinião pública local. Para isso, o estreitamento das relações com os governos Chávez/Maduro, e a manutenção do Maduro no controle de uma Venezuela localizada na área de influência direta dos Estados Unidos, constitui uma questão de interesse importante (BOERSNER; HALUANI, 2013).

Com a crise econômica que se descortinou a partir de 2013 na Venezuela, a Rússia passou a desempenhar um papel importante concedendo empréstimos ao governo de Nicolas Maduro através da estatal de Rosneft, para serem pagos em petróleo, além de dar preferência à empresa russa na concessão de áreas para a exploração e produção de hidrocarboneto de forma isolada ou na operação de projetos conjuntos com a PDVSA (ROUVINSKI, 2020).

Durante os últimos anos, esse país passou a ter presença de oficiais militares na Venezuela para auxiliar na instalação de tecnologia e no reparo de veículos militares, além da segurança do Nicolas Maduro. Em matéria petrolífera, o regime de Nicolas Maduro outorgou concessões para

18 Venezuela possui uma elevada capacidade de refino. Para 2010, essa capacidade era de ao redor de 1.8 mb/d (CLAVIJO, 2017). Contudo, devido a diversos problemas decorrentes de falta de manutenção, no final de 2019 o parque de refino venezuelano estava operando a 15% da sua capacidade (VISCINDI; GRAHAM, 2020).

19 Uma tese que explicaria a presença russa na Venezuela, seria pelo interesse da potência eurásiana de utilizar o país sul-americano como moeda de troca nas negociações sobre questões mais sensíveis para sua segurança nacional, tais como o caso da Ucrânia, país localizado na sua área de influência direta, tal como a ex-diretora do Conselho de Segurança Nacional, Fiona Hill, em depoimento ao Congresso dos Estados Unidos, em 29 de novembro de 2019 (HROMADSKÉ INTERNACIONAL, 2019).

a operação de grandes projetos de gás natural *offshore*, como é o caso projeto “Gran Mariscal Sucre” (ROUVINSKI, 2020). Recentemente, devido aos problemas técnicos e financeiros da PDVSA, tanto a empresa russa quanto empresas chinesas passaram a operar consórcios onde a estatal venezuelana legalmente deveria ter essa condição exclusiva.

Através da Rosneft, o regime do Nicolas Maduro tem conseguido evadir as sanções e colocar os óleos venezuelanos nos mercados da China e da Índia. No caso da Índia, isso tem sido particularmente positivo para a estatal russa, devido ao fato de possuir uma importante participação na firma Nayara Energy Limited - empresa com importantes instalações refino nesse país, e que precisa de óleos pesados para suas operações (VIERMA; PARRAGA, 2019). Esse apoio também permitiu à empresa russa a redução da dívida contraída pela PDVSA - a qual passou de US\$ 4.7 bilhões em 2017 para US\$ 800 milhões no segundo trimestre de 2019 (VISCINDI; GRAHAM, 2019).

Recentemente, o governo russo tem mostrado interesse em continuar expandindo as operações da Rosneft da Venezuela, através do desenvolvimento de novos projetos de produção de petróleo e gás natural. Porém, a crise institucional desencadeada a partir da suspeita de fraude na reeleição de Nicolas Maduro, e o controle da oposição sobre o poder legislativo, foram identificados como um risco para aumentar a exposição da estatal russa na operação de novos projetos nesse país. Ademais, os contratos em matéria petrolífera precisam ser aprovados pelo parlamento venezuelano controlado pela oposição (ARMAS et al. 2020).

Assim, é possível interpretar o incremento das pressões dos Estados Unidos através do embargo petrolífero como uma questão ligada à agenda de segurança nacional, e como parte de uma resposta à esforços dos governos Chávez/Maduro para debilitar a posição norte-americana na América Latina e em outras regiões do planeta em alinhamento com potências rivais e outros Estados com posturas antitéticas aos interesses norte-americanos.

Reflexões finais

A dependência da importação de petróleo para movimentar a economia e garantir a operatividade da sua máquina de guerra obrigou os Estados Unidos a exercerem um papel central na coordenação do mercado internacional de petróleo. Esta dependência também obrigou o país a coexistir com regimes políticos em Estados percebidos como promotores de ameaças contra a sua segurança nacional.

Entretanto, as transformações experimentadas pelo mercado internacional de petróleo durante a última década e o espetacular aumento da produção norte-americana permitiram reduzir significativamente a dependência externa dos Estados Unidos no mercado de petróleo.

Nessas novas condições, o caso da Venezuela aparece como um exemplo de como as condições da geopolítica do petróleo se inverteram em prejuízo do país. A Venezuela passou de um fornecedor confiável no começo da década de 2000, para um produtor marginal na indústria petrolífera mundial atualmente. Como foi possível observar ao longo do trabalho, a Venezuela tinha vantagens comparativas em relação a outros concorrentes da indústria e era um fornecedor natural dos Estados Unidos na região do golfo do México. Contudo, os erros da política petrolífera e da administração da empresa estatal, PDVSA, reduziram sua presença no mercado. Por isso,

quando os Estados Unidos impuseram o embargo às importações óleos venezuelanos em janeiro de 2019, apesar dos riscos gerados, o mercado conseguiu operar para substituir o petróleo venezuelano sem provocar alterações substanciais nos principais indicadores da indústria.

Nas atuais condições de mercado, com o peso das sanções unilaterais, e, com uma indústria petrolífera em falência, existem motivos para pensar que a produção venezuelana de óleos pesados poderá ser substituída, pelo menos no médio prazo, principalmente pela capacidade do Canadá em garantir o abastecimento desse tipo de petróleo.

Este artigo mostrou que os interesses dos Estados Unidos na Venezuela vão além de uma questão de segurança energética. As medidas exercem pressão contra o regime de Maduro, respondem a uma questão de segurança nacional e são uma resposta a mais de uma década de promoção de iniciativas antitéticas com relação aos interesses nacionais norte-americanos. Venezuela, como nenhum outro país da região, foi o Estado que maiores esforços políticos e econômicos implementaram para afetar a posição norte-americana, principalmente na América Latina. Esse esforço foi financiado com petrodólares, chegando a atingir questões muito sensíveis da agenda de segurança nacional dos Estados Unidos, tais como o narcotráfico, o terrorismo, as alianças com Cuba, Irã, China e Rússia, além outras ações que não pertencem ao escopo deste artigo.

Dessa forma, nesse momento de maior independência energética, seria natural que os Estados Unidos avançassem numa contenção da Venezuela, e, com isso, fortalecer sua posição perante seus principais rivais em várias frentes de disputa geopolítica internacional.

Referências

- Agência Internacional de Energia (IEA). *World Energy Outlook 2018*. Disponível em: <<https://www.iea.org/weo2018/fuels/>> Acesso em: 10/09/2019.
- ALMEIDA E.; LOSEKANN, L.; PRADE Y.; BOTELHO, F.; NUNES, L. (2016). *Custos e Competitividade do E&P No Brasil*. Texto para Discussão IBP – 1/2016. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/07/TD-custosecompetitividade.pdf>>. Acesso em: 16/09/2019.
- ARMAS, M.; COHEN, L.; PONS, C. (2020). *Venezuela's Maduro seeks oil contract changes with congressional shakeup*: lawmakers. REUTERS. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-oil/venezuelas-maduro-seeks-oil-contract-changes-with-congressional-shakeup-lawmakers-idUSKBN1Z72UM>> Acesso em 25/01/2020.
- AVENDAÑO, Emily (2019). *Por qué Estados Unidos ya no necesita el petróleo venezolano*. El LIBERO. Disponível em: <<https://ellibero.cl/actualidad/por-que-estados-unidos-ya-no-necesita-el-petroleo-venezolano/>> Acesso em: 12/12/2019.
- AYEMBA, Dennis (2020). *Construction of Keystone XL Pipeline in the United States to begin*. Construction Review Online. Disponível em: <<https://constructionreviewonline.com/2020/04/construction-of-keystone-xl-pipeline-in-the-united-sates-to-begin/>>. Acesso em: 06 de abril de 2020.

- BBC (Redação) (2010). *WikiLeaks*: “Venezuela y el narcotráfico financian a Nicaragua”. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101206_wikileaks_nicaragua_venezuela_eeuu_el_pais> Acesso em: 10/11/2019.
- _____ (2011). Chávez ofereceu US\$ 300 milhões às Farc em 2007, diz relatório. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/05/110510_relatorio_farc_chavez_rp> Acesso em: 10/10/2019.
- BERNARD, L.; Weinstein, P.; TERRY, L.; CLOWER, P. e NICHOLCAS, S. (2014). *The Keystone/Gulf Coast Pipeline System: A Catalyst for American Jobs and Energy Security*. Disponível em: <<https://www.smu.edu/-/media/Site/Cox/CentersAndInstitutes/MaguireEnergyInstitute/Keystone-Gulf-Coast-Project-Final-5-16-14.pdf?la=en>>. Acesso em: 06/05/2020.
- British Petroleum (2019). *BP Statistical Review of World Energy*. Londres. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>> Acesso em: 10/10/2019.
- BROWER, Derek (2014). *PetroCaribe under threat as Venezuela economy struggles*. Petroleum Economists. Disponível em: <<https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/south-central-america/2014/petrocaribe-under-threat-as-venezuela-economy-struggles>> Acesso em: 12/10/2019.
- BOERSNER, Adriana; HALUANI, Makram (2013). *Convergencias y divergencias en la asociación estratégica ruso-venezolana y sus implicaciones hemisféricas. Cuadernos CENDES*. vol.30 no.82 Caracas abr. Disponível em: <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082013000100005> Acesso em: 10/10/2019.
- BOERSNER, Demetrio (2002). *INCIDENCIA INTERNACIONAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA*. Disponível em: <<http://ance.msinfo.info/bases/biblo/texto/NE/NE.29.02.pdf>> Acesso em: 10/10/2019
- CLAVIJO, William (2017). A crise da indústria venezuelana de petróleo. Blog Infopetro. GEE/UFRJ. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2017/09/13/a-crise-da-industria-venezuelana-de-petroleo/>> Acesso em: 16/10/2019.
- _____ (2018). Os desafios da recuperação da indústria venezuelana de petróleo. Blog Infopetro. GEE/UFRJ. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2018/12/12/os-desafios-da-recuperacao-da-industria-venezuelana-de-petroleo/>> Acesso em: 16/10/2019.
- Congressional Research Service (2020). *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions*. In Focus. Updated February 21, 2020. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF10715.pdf>> Acesso em: 25/03/2020.
- CORDENSMAN, Anthony (2019). *China's New 2019 Defense White Paper: An Open Strategic Challenge to the United States, But One Which Does Not Have to Lead to Conflict*. Center For Strategic & International Studies. Washington. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/chinas-new-2019-defense-white-paper>> Acesso em: 11/11/2019
- CRAINE, K.; GOLDTHAU, A.; TOMAN, A.; LIGHT, T.; JOHNSON, S.; NADER, A.; RABASA, A.; DOGO, H. (2009). *Imported Oil and U.S. National Security*. Institute for 21st Century Energy. U.S. Chamber of Commerce.
- EGAN, Matt (2019). *Las sanciones de Trump a Maduro dejan a EU sin petróleo venezolano para refinar*. Portal Expansión. Disponível em: <<https://expansion.mx/economia/2019/02/20>>

- /las-sanciones-de-trump-a-maduro-dejan-a-eu-sin-petroleo-venezolano-para-refinar>
Acesso em: 10/10/2019.
- Federal Reserve Bank of Dallas (2019). *Breakeven Oil Prices Underscore Shale's Impact on the Market*. *Breakeven Oil Prices Underscore Shale's Impact on the Market*. Disponível em: <<https://www.dallasfed.org/research/economics/2019/0521>>. Acesso em: 09/04/2020.
- FRANCE 24 (Redação) (2020), *El Parlamento Europeo reiteró su reconocimiento a Guaidó como presidente interino de Venezuela*. Disponível em: <<https://www.france24.com/es/20200116-venezuela-guaid%C3%B3-parlamento-europa-1>>. Acesso em: 26/03/2020.
- GRAAUW, L.; MCCREERY, J.; MURPHY, B. (2015). *Capital productivity for oil and gas in a low-price environment*. Bain & Company. Disponível em: <<http://www.bain.com/publications/articles/capital-productivity-for-oil-and-gas-in-a-low-price-environment.aspx>> Acesso em: 16/10/2019.
- HERNANDEZ, Igor; MONALDI, Francisco (2016). *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry*. CID Working Paper No. 327 November.
- HROMADSKÉ INTERNACIONAL (2019). *Russia Wanted Ukraine in Exchange for Venezuela – Diplomat Fiona Hill in Congress*. Disponível em: <<https://en.hromadske.ua/posts/russians-wanted-ukraine-in-exchange-for-venezuela-diplomat-fiona-hill-in-congress>> Acesso em: 16/11/2019.
- INFOBAE (Redação) (2019). *Los nexos de Hezbollah en América Latina*. Disponível em: <<https://www.infobae.com/1969/12/31/1566409-los-nexos-hezbollah-america-latina/>> Acesso em: 11/11/2019.
- INFOBAE (Redação) (2020). *Guaidó cerró su gira europea exigiendo a los países aliados más acción para derrotar al régimen de Maduro*. Disponível em: <<https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/01/26/guaido-cerro-su-gira-europea-exigiendo-a-los-paises-aliados-mas-accion-para-derrotar-al-regimen-de-maduro/>>. Acesso em: 26/03/2020.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (2018). *Estrategia de Seguridad Nacional – Estados Unidos*. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2017/Resena_US_Estrategia_Seg.Nacional_Dec2017.pdf>. Acesso em: 11/11/2019.
- LEHMANN, Timothy (2017). *The US Energy Complex: The Price of Independence*. Em: LEHMANN, Timothy (Editor). *Geopolitics of Global Energy: The New Cost of Plenty*. Lynne Rienner Publishers. Londres.
- LUFT, Gal (2009). *United States: A Shackled Superpower*. Em: LUFT, G.; KORIN, A. (Editores). *Energy Security Challenges for the 21st Century A Reference Handbook*. ABC-CLIO, LLC. Santa Barbara, California.
- MEIDAN, Michal (2016). *China's loans for oil: asset or liability?*. The Oxford Institute For Energy Studies. OIES PAPER: WPM 70. Dezembro.
- MILLARD, Peter; ZERPA, Fabiola (2019). *China aprovecha la debacle de Venezuela para quedarse con parte de la decadente industria petrolera*. Disponível em: <<https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/08/08/china-aprovecha-la-debacle-de-venezuela-para-quedarse-con-parte-de-la-decadente-industria-petrolera/>> Acesso em: 15/01/2020

- MONALDI, Francisco (2018). *La implosión de la industria petrolera venezolana*. Portal Prodavinci. Disponível em: <<https://prodavinci.com/la-implosion-de-la-industria-petrolera-venezolana/>> Acesso em: 11/10/2019
- MORA CONTRERAS, J.; ROJAS, A.; FARGIER, M.; RAMIREZ, V.; VARGAS, G.; TONELLA, G.; NUÑEZ, C. (2017). Venezuela: Estado rentista, reparto y desigualdad 1999-2014. Em: PEÑA, Carlos (Compilador). *Venezuela y su tradición rentista: visiones, enfoques y evidencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Caracas: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero.
- Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (2019). *OPEC Monthly Market Report*. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/images/content/publications/OPEC_MOMR_December_2019.pdf> Acesso em: 25/01/2020.
- PARRAGA Mariana; GUANIPA Mircely (2019). *Exportaciones crudo de Venezuela caen a mínimo de 2019 tras nuevo golpe por sanciones: datos*. Reuters. Disponível em: <<https://lta.reuters.com/articulo/venezuela-petroleo-exportaciones-idLTAKCN1VO2GA>> Acesso em: 16/11/2019.
- Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) (2016). *Informe de gestión 2016*. Caracas, Venezuela.
- ROUVINSKI, Vladimir (2020). *Russian-Venezuelan Relations at a Crossroads*. Wilson Center Latin American Program. Kennan Institute. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/russian-venezuelan-relations-crossroads>>. Acesso em: 25/03/2020.
- REBOSSIO, Alejandro (2007). *Un fiscal de EE UU dice que Chávez financió la campaña de Kirchner*. El País de España. Disponível em: <https://elpais.com/diario/2007/12/14/internacional/1197586811_850215.html> Acesso em: 25/01/2020.
- REUTERS (Redação) (2016). *Fiscal peruano dice que Hugo Chávez financió campaña de Humala*. Disponível em: <<https://lta.reuters.com/articulo/idLTAKCN0Z22WW>> Acesso em: 25/01/2020.
- _____ (2020). *China's 2019 annual crude imports set record for 17th year*. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-crude/chinas-2019-annual-crude-imports-set-record-for-17th-year-idUSKBN1ZD0CI>> Acesso em: 25/01/2020.
- RAVAL, Anjli (2020). *A tenth of oil production may become uneconomic*. Financial Times. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/dba82fa2-69c7-11ea-800d-da70cf6e4d3>>. Acesso em: 09/04/2020.
- RIOS Jeronimo (2017). *La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ¿Otra década perdida?* Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol. 12 N.º 2 - Julio-diciembre. Colombia.
- ROMERO, Carlos (2012). *La política exterior de Venezuela*. La respuesta de la oposición democrática. *Revista Nuevo Mundo*. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/nuevomundo/62525>> Acesso em: 11/11/2019.
- SAMUELS, Richard (2020). *Carter Doctrine*. Encyclopaedia Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Carter-Doctrine>>. Acesso em: 06/04/2020.
- Schlumberger (2020). *Oilfield Glossary*. Disponível em: <https://www.glossary.oilfield.slb.com/en/Terms/t/tight_oil.aspx>. Acesso em: 06/04/2020.

- Securities and Exchange Commission (SEC) (2008). Modernization of Oil and Gas Reporting. Disponível em: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/711303/000104746909003560/a2192021zex-99_a.htm> Acesso em: 10/10/2019.
- SEMANA (Redação) (2019). *Gobierno de Colombia asegura que el 43% del ELN está en Venezuela*. Disponível em: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-de-colombia-asegura-que-el-43-del-eln-esta-en-venezuela/631534>> Acesso em: 10/11/2019.
- SMITH, Eric (2019). *Sanciones al petróleo venezolano podrían reducir la producción de las refinerías en EEUU*. Univisión noticias. Disponível em: <<https://www.univision.com/noticias/opinion/sanciones-al-petroleo-venezolano-podrian-reducir-la-produccion-de-las-refinerias-en-eeuu>>. Acesso em: 07/04/2020.
- TORRES FILHO, Ernani (2004). O papel do petróleo na geopolítica americana. Em: FIORI, Jose Luis (organizador). *O poder americano*. Editora Vozes. Petrópolis.
- US Energy Information Administration (2019). *Annual Energy Outlook 2019*. Disponível em: <<https://www.eia.gov/outlooks/aeo/pdf/aeo2019.pdf>> Acesso em: 10/10/2019.
- VIERMA, Nidhi; PARRAGA, Mariana (2019). *Exclusive: India's Nayara supplying fuel to Rosneft in exchange for Venezuelan oil—sources*. REUTERS Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-india-exclusive/exclusive-indias-nayara-supplying-fuel-to-rosneft-in-exchange-for-venezuelan-oil-sources-idUSKBN1WU2N7>> Acesso em: 24/01/2020.
- VISCINDI, Lisa; GRAHAM, Nate (2020). *REVIVING VENEZUELA'S OIL SECTOR: The Role of Western Oil Majors*. The Dialogue. Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/analysis/reviving-venezuelas-oil-sector-the-role-of-western-oil-majors/>> Acesso em: 26/01/2020.
- YERGIN, Daniel (2008). *Energy Under Stress*. Em: CAMBEL, K.; PRICE, J. (2008). *The Global Politics of Energy*. The Aspen Institute. Washington, DC.

Energy (In)security beyond the oil paradigm: The EU's dependence on “the other” in the case of natural gas

(In)Segurança energética além do paradigma do petróleo: a dependência da UE do “outro” no caso do gás natural

THAUAN SANTOS | santos.thauan@gmail.com

Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN) e Líder do Grupo Economia do Mar (GEM)

DOMINIQUE MARQUES DE SOUZA | dominique_m_souza@live.com

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Núcleo de Avaliação da Conjuntura da Escola de Guerra Naval (NAC/EGN).

MARCELLE BESSA | christinemcbm@gmail.com

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ) e Pesquisadora do Subgrupo de Escassez de Recursos do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN).

Recebimento do artigo Janeiro de 2020 | **Aceite** Março de 2020

Abstract This paper aims to analyze energy security beyond the oil paradigm, a proposal that is fully in line with the current energy transition in progress, widely recognized by the IEA and IRENA. To this end, we initially present a theoretical debate about key concepts of the case study to be analyzed next. Based on the concept of “the other”, we stress the relevance of international flows in achieving energy security in different contexts. From the domain-dependency binomial, we problematize the concept of “energy security” and present how it can take place at different levels of governance, showing that the context of Agenda 2030 and the current energy transition underway make room for natural gas to replace the relevance of oil in global energy geopolitics. Hence, based on self-other(s) and domain-dependency relations, we assessed the case study of the EU's vulnerability to Russian natural gas, considering the role played by Turkey in this context. Historically enemies, Russia and Turkey are in a moment of unprecedented approximation since 2019, playing strong roles in relation to the EU's energy security. **Keywords** energy security; natural gas; European Union; Russia; Turkey.

Resumo Este artigo tem como objetivo analisar a segurança energética além do paradigma do petróleo, uma proposta totalmente alinhada à atual transição energética em andamento, amplamente reconhecida pela IEA e pela IRENA. Para tanto, apresentamos inicialmente um debate teórico sobre os principais conceitos do estudo de caso a ser analisado em seguida. Com base no conceito de “outro”, enfatizamos a relevância dos fluxos internacionais para alcançar a segurança energética em diferentes contextos. A partir do binômio domínio-dependência, problematizamos o conceito de “segurança energética” e apresentamos como ele pode ocorrer em diferentes níveis de governança, mostrando que o contexto da Agenda 2030 e a atual transição energética em andamento abrem espaço para o gás natural substituir a relevância do petróleo na geopolítica energética global. Portanto, com base nas relações entre nós-outro(s) e domínio-dependência, avaliamos o estudo de caso da vulnerabilidade da UE ao gás natural russo, considerando o papel desempenhado pela Turquia nesse contexto. Historicamente inimigos, Rússia e Turquia estão em um momento de aproximação inédito desde 2019, desempenhando fortes papéis com relação à segurança energética da UE. **Palavras-Chave** segurança energética; gás natural; União Europeia; Rússia; Turquia.

1. Introduction

Given the relevance of oil in relation to the current energy geopolitics since the end of the 19th century, particularly after the second industrial revolution, it is noteworthy that much of the debate and international policy focused on this energy resource – paying little attention to other relations of ownership, dependence and power. However, the oil crisis of the 1970s (1973 and 1979) led to the need to question this paradigm, since the oil importing countries of the period linked excessive dependence to a source of fragility of their foreign policies, affecting their economic and industrial dynamics.

During this period, countries began to promote studies, research and policies to encourage “alternative sources” to oil as well as energy efficiency, which, at that time, had no relation to “renewable energy” – link that is currently made. Therefore, given the urgency of these policies, which soon become a sovereign state policy in some countries, the energy agenda becomes securitized, placing “energy security” as a national priority.

Despite being a questionable concept, the search for energy security often took place through international flows. Whether through international trade or international arrangements (energy cooperation and/or integration), dependence on other countries caused a fear of exposure to this external dependence – which ended up reinforcing concerns about vulnerability to “the other” – particularly in the case of importing countries.

Almost five decades after the oil crises, oil is still relevant in global energy geopolitics. Nonetheless, the current energy transition requires a greater effort of analysis about this energy resource, especially due to the impact of this trend on energy flows. Ergo, the main purpose of this paper is precisely to analyze energy security beyond the oil paradigm – a proposal that is fully in line with the current energy transition in progress, widely recognized by the International Energy Agency (IEA) and the International Renewable Energy Agency (IRENA).

Therefore, this paper aims to analyze the European Union’s dependence on Russia and Turkey from the perspective of “the other”. It is necessary to emphasize that both these countries do not necessarily represent a single block of “the other” to Europe. We just want to analyze the situation which the EU depends on countries that it does not consider as part of itself considering that they have had historical issues with Russia, like the Cold War for example, and they did not fully accept Turkey as part of its union.

To this end, and after this brief introduction, section 2 initially presents a theoretical debate about key concepts of the case study to be analyzed next. Based on the concept of “the other”, we stress the relevance of international flows in achieving energy security in different contexts. Campbell (1992) and Neumann (1999)’s reflections creates the theoretical lens responsible for analyzing the tense (historical) relationship between “the self” (European Union, previously referring more broadly to Europe) and “the other” (Russia and Turkey). It is worth mentioning, as will be explained below, that there are differences, that is, this other is not homogeneous.

Next, from the domain-dependency binomial, we problematize the concept of “energy security”, highlighting its diversity of perspectives, methods and ways of measurement. In the context of Agenda 2030 and the current energy transition underway, we briefly analyze how the search for energy security can take place at different levels of governance (domestic, regional and international) and how, in some cases, it is possible to identify side effects on the energy security itself.

Section 3 evaluates the case study in question, based on self-other(s) and domain-dependency relations between the EU and Russia. Focusing on the EU's vulnerability to Russian natural gas, we start from presenting some fundamental factors of historical nature, followed by more contemporary analyzes of the former Crimean case, Russia, Ukraine and the EU, as well as the troubled relations between Turkey and Cyprus.

2. "The other" in the domain-dependency binomial

This section proposes and presents the theoretical-conceptual basis to be carried out in this paper, which embraces at a first glance two initially independent frameworks; however, they in fact dialogue and influence each other. Thus, it starts from the construction of "the other" in International Relations (IR), as paramount to the cohesion of "the self" and, therefore, the notion of States. Based mainly on the contributions of Iver B. Neumann and David Campbell, the construction of geopolitical relations between Russia and Turkey is particularly discussed, given its relevance to the EU's current dependence on Russian natural gas from gas pipelines.

Then, and from the notion of "the other", concepts such as "sovereignty" are shaped and, consequently, some agendas are securitized. This is the case of energy security, whose construction (and validity) as a robust concept will be analyzed. From the domain-dependency binomial, different countries outline strategies to promote energy security, although this in some cases leads to conflicts and crises that compromise the achievement of this objective itself.

2.1. The construction of "the other"

First, this subsection will address the construction of "the other" in international politics and how it applies to the issue of energy security in the European case, especially regarding to relations between Russia and Turkey – to be analyzed in the following section. Such approach will utilize the complementarity we believe exists between material and ideational means.

From that very beginning, it is noteworthy recognize the importance of classic works such as Friedrich Ratzel (1987), which presents the interference of geography in political relations through "geographic determinism". Another classic geopolitical conception of great importance for such studies is Halford Mackinder (1904), which points in his studies Eurasia as the main center of power. Despite recognizing the importance of such approaches, they will not be used in this paper, because we do not assume deterministic conceptions and do not consider the preponderance of material factors; in fact, we understand that such factors are discursively shaped, building knowledge and realities. Therefore, although we consider the importance of these authors and their approaches, this work will not use a geopolitical approach.

Such realities and knowledge constructed about Turkey and Russia – by "the West", namely "Western Europe" – have similarities (NEUMANN, 1999). Thus, "the Turk" is the dominant "the other" when it comes to the European history. Another relevant point of view on this

issue is that it regards Turkey as “the sick man of Europe”. Consequently, Ankara and Moscow are built socially and politically outside Europe, for example, “Turkey and Russia have both been othered as ‘the East’” (p. 162).

However, there is a divergence in this process. Still according to Neumann (1999), “the Turk” was constituted as a process of space externalization, whereas in relation to Russia, there was a space-time marginalization. Therefore, we understand that Turkey was built as a territory outside Europe, while Russia was constituted as backward. Thus, “the East” is not only understood as something unique nor homogeneous.

It is then possible to argue that what occurs as “the other” is practiced in the construction of European identity itself; in other words, “the question is not whether the East will be used in the forging of new European identities but how is this being done” (*Ibid.*, p. 207). Hence, the formation of the European identity was in opposition to “the other” of “the east”, constituting an ambiguous relationship between this East and the European system. As an example, Cavalcanti (2015) presents how the other is instrumentalized, seeking at times to get away, sometimes to approach another region.

On the other side, “at present, representations of Russia concern its future more than its present. Russia is often seen as a learner of European economic and political practices” (*Ibid.*, p. 107). So, it actually becomes more “us” and less “different”.

It is noteworthy that the construction of “the self” in relation to “the other” was also carried out by Russia in relation to “the West”, besides being a common place in International Relations (IR) – what will be discussed later. It is also important to emphasize that our goal is not to reify the binary “self/other”, but to investigate boundaries of this dichotomy. In this paper, we do understand Russian construction of “the other” in relation to Europe as a way of (re)producing and maintaining its political identity. However, regarding the relationship between Turkey and Russia, we can notice moments of approximation and others of withdrawal, therefore becoming a real ambiguity.

Moreover, by categorizing “the other”, “the self” is (re)constructed and (re)affirmed, constituting the idea of existence of pre-given and ideal narrative of “the self” – that is created in discourse. Because of the construction and affirmation of “the self”, it is necessary to counteract “the other” in a way that identities are performatively constituted (CAMPBELL, 1992).

This creates (new) subjectivities and constructing boundaries that demarcate various binarism that support traditional IR studies, such as “inside/outside”, “self/other” and “domestic/foreign” (WALKER, 1993), the latter being constituted as inferior to the first one, somewhat deviant. We thus deduce that there is no inclusion without exclusion. As a consequence, representations of threats are constructed in an anarchic and external environment, threatening the security of domestic society, often with resources of violence (CAMPBELL, 1992). This question of a homogeneous domestic environment, in contrast to the heterogeneous international, is also addressed by Blaney and Inayatullah (2004). It is worth mentioning that we do not intend to reify the dichotomies that exist in the traditional IR literature, since the authors used try to deconstruct and criticize them.

From this understanding – identity not being constituted in relation to differences, but naturalized and homogenized –, Campbell (1992) formulates his argument about the constitution of Foreign Policy as a central practice for constitution, production and maintenance of political

identity. Then, in this paper we understand foreign policy as practices of differentiation and modes of exclusion, confronting “the self” and “the other”. Thus, we agree with Campbell’s (1992) argument about adopting a mode of representation for “real causes”, then “the boundaries of a state’s identity are secured by the representation of danger integral to foreign policy” (p. 3).

Through the understanding of complementarity between material and ideational aspects, as well as between domestic and international, Freire (2013) argues that the construction of understandings and perceptions of Russian foreign policy reflects this combining ideational and material factors.

The Russian discourse then define itself as a great power, emphasizing its historical and civilizational past combining European and Asian elements in its culture, which is endowed with unique characteristics that constitute an ideational dimension of power. On the other hand, such power assumes a more objective component, underlining alignment and competition, especially in its – sometimes ambiguous – relationship with Turkey.

From this discussion we can have an idea of how Europe sees Russia and Turkey as “the other” – although this “other” is neither cohesive nor unique; in fact, it is the negation of the “self”. Then, we can understand how the Europeans deal with their energy security plans. Besides being in part Europeans, these two countries have their particularities such as belonging at the same time to the Asian and the European continents representing a kind of bond that link the East and West of the planet. As a consequence, one can see them either as Europeans or Asians.

Considering this divergence, the EU is likely to try not to rely so much on Russian gas for example. However, according to the European Union Statistics Office (EUROSTAT), most of the EU’s energy supply comes from Russia. In 2017, for example, about 30.3% of all the imported energy came from Russia, followed by 11% from Norway, 8% from Iraq and 7% from Kazakhstan and Saudi Arabia. In natural gas, 40% of imports came from Russia, followed by 26% from Norway and 11% from Algeria. When it comes to fossil fuels, mostly coal, 39% comes from Russia, followed by 17% from the United States and Colombia¹.

According to the same database, European energy dependency on Russia has risen from 47% (2000) up to 55% (2019), and it is a matter of concern to the EU, which has been trying to reduce its imports from Russia especially after the annexation of Crimea. This fact can be interpreted as a continuation of the Russian strong influence over these countries that once were part of the Soviet sphere of power. Therefore, the EU policy understands that it may be losing its sovereignty to Russia if this situation continues deepening.

According to these facts, it is necessary to analyze the energy security concept, since the energy agenda is so relevant to the full understanding of the geopolitical relations and the foreign policy of the countries in question. Next section will do so, by critically analyzing the concept of “energy security”, showing how to seek it can lead to conflicts of different natures that, as a side effect, can negatively impact energy security itself.

1 Available in: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>. Accessed on: 17 dez. 2019.

2.2. Energy (in)security

By its very nature, the energy sector is often associated with national sovereignty. Because of this, proper planning of the sector is often justified, as well as national self-sufficiency, which is evident in the classic reference texts on Energy Planning, such as Jean-Marie Chevalier, Jean-Marie Martin and Jacques Percebois (SANTOS; SABBATELLA, 2020). In addition, and as a historical consequence of the second industrial revolution and the energy crises of the 1970s, oil is the mainstay of the debate and is often the only energy resource that is really relevant to much geopolitical analysis.

Therefore, having access to energy would not only ensure the improvement of household well-being but would also promote the economic growth of countries. Either through the provision of their own resources, or through international trade, cooperation or regional integration, countries would seek to dominate such a resource, depending on it, while avoiding incurring external dependence.

“It became important to have energy *domain*, mainly having access to different resources ‘in the backyard’, that is, domestically; however, when this was not possible, different contractual/commercial arrangements, wars and/or interventions took place in order to dominate it. By dominating energy and basing an entire model of production and patterns of consumption on certain energy sources, *dependence* started increasing and seemed to have no return. In this sense, the binomial domain-dependency of energy began to control and even determine technological, economic, political, social and undoubtedly environmental relations within and between *countries*” (SANTOS, 2018, p. 1).

In this context, and particularly in view of the need to guarantee access to energy, it is noteworthy that the agenda is now securitized (BUZAN *et al.*, 1998; WÆVER, 1995, 2004; TAURECK, 2006). Energy security then gains momentum in the aforementioned 1970s oil crises, when importing countries at the time, particularly of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), seek to reduce imports and dependence on oil (YERGIN, 1991).

Although energy security will almost always be associated with oil alone, it is a limited, biased and often a wrong view. This is because the concept of energy security has evolved since then, incorporating new dynamics, new actors and new concerns.

Associated to (i) price and guarantee of demand from primary sources such as oil and gas (IEA, 2013); (ii) risk management (CHESTER, 2010); (iii) mitigation of uncertainties (VAN DER HOEVEN, 2011); (iv) 4As approach – availability, accessibility, affordability and acceptability (CHERP; JEWELL, 2014); (v) environmental sustainability (KRUYT *et al.*, 2009); (vi) sociocultural factors (VON HIPPEL *et al.*, 2011); (vii) need for promotion of regional arrangements – such as cooperation and/or integration (SANTOS, 2018); (viii) long-term prospects for promoting sustainable development (UNDP, 2000); (ix) technologic innovation (IRENA, 2017); (x) indicators and measurement indices (SOVACOOOL, 2011; ANG *et al.*, 2015); (xi) non-state actors (CHERP, 2012); and/or (xii) institutional factors; it is argued that the concept of energy

security is slippery, since it is hard to define universally, because it is polysemic, multi-dimensional and context-dependent on the nature of each country/region (CHESTER, 2010; VIVODA, 2010; SANTOS, 2018).

However, despite its scope of actors and issues involved in the concept, the geopolitics of energy still focuses on the case of oil – for the reasons already mentioned. Thus, the present paper proposes to focus on natural gas, mainly because it plays an essential role in the current energy transition underway (“clean energy transition”).

The ongoing concept of “energy transition” is used to mention the shift from fossil fuels to renewable energy sources (IRENA, 2019). For example, in “evolving transition [scenario], government policies, technology and social preferences evolve in a manner and speed seen in the recent past” (BP, 2018, p. 3), the share of natural gas (26%) in the projection of the 2040 energy mix is close to oil (27%), compared to only 24% compared to 33% in 2016.

Natural gas is one of the mainstays of global energy, since worldwide consumption is rising rapidly and, particularly in 2018, natural gas accounted for almost half of the growth in total global energy demand (IEA, 2019). In this transition scenario, global gas market is evolving rapidly due to two revolutions: the US shale revolution and the LNG revolution (SABBATELLA; SANTOS, 2020). Notwithstanding, caution should be taken with the statement that natural gas will necessarily play a decisive role as

“the one-size-fits-all type of solution paradigm needs to be broadened, to accelerate action in the short to medium term. [However, it is indeed possible to argue that] natural gas can be an important complementary transition fuel to support renewable energy in the short- and medium-term transition phases” (SAFARI, 2019, p. 1075).

The discussion of the current energy transition dialogues directly with the presented concept of energy security and is fully considered under the 2030 Agenda. The Sustainable Development Goal (SDG) 7 stands out, seeking to “ensure affordable, reliable, sustainable and modern energy for all”. It is worth mentioning that, unlike the United Nations Millennium Development Goals (MDGs), which were not specifically dedicated to the energy issue, the SDGs are concerned with this agenda and are looking for results to be achieved by 2030.

However, the pursuit of national or regional energy security, regardless of perspective, whether limited or broad, can lead to geopolitical conflicts and tensions. An extreme case is when a country tries to hinder or even refuses to sell energy to importing countries, what is often referred to as “energy weapon” (LÖSCHEL *et al.*, 2010). In such cases, the fragility associated with the vulnerability of the importing country is evidenced, which naturally does not have sufficient reserves to supply its domestic demand. The lower the potential to replace this resource, the greater the (external) dependency – reinforcing the already presented domain-dependency binomial.

Consequently, it is possible to glimpse the incessant pursuit of energy security through: (i) domestic investments in research, incentive policies and/or exploratory technologies; (ii) regional or international arrangements and agreements to achieve it; and/or (iii) trade relations and/or geopolitical conflicts, sometimes “masked” by other motivations of different natures, but which may ultimately have contradictory effects. In some cases, it is possible that conflicts/

wars motivated by the guarantee of energy security lead to the energy insecurity itself, negatively impacting prices and quantities offered. For these reasons, next section will show how complex and dynamic is the relation between Russia and European Union (EU), which also wraps Turkey, Ukraine, Crimea and Cyprus.

3. Russia, Turkey and the energy supply to EU

Russia and Turkey have unique geopolitical features, such as their simultaneous belonging to the European and Asian continents, besides representing the major energy sources for Europe. As shown earlier, Russia is the biggest energy supplier to the EU and Turkey is an important route linking the Middle East to Europe. In this section, we will address the importance of these two countries in the field of energy geopolitics in relation to the EU. Given the big amount of issues associated with the topic, this section will be divided as follows: 3.1. which presents graphically and briefly discusses each of the analyzed pipelines; 3.2. which have a historical nature in order to better introduce the issues concerning the energy disputes in Europe; and 3.3. which deal with the specific cases of the involved countries such as Turkey and Cyprus.

3.1. The Russian case

Although energy cooperation between East and West dates back from the Cold War, the increase in the construction of oil and gas supply pipelines intensified in the 1990s when the EU was consolidated gathering the new countries created after the end of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). However, differently from the Cold War, when it was easier to discern which countries were allies or opponents, there is a fine line when we try to understand what is cooperation and what is confrontation when it comes to energy flows, because it sometimes blurs depending on the specific situations on the market economy which is affected by the game of power among the great countries (HENDLER, 2015).

This issue has intensified, especially after Vladimir Putin's rise to power (2000) with a strong emphasis on the return of Russian sovereignty after the exhausting dismantling of the USSR. From 1990 onwards, Europe's energy dependence on Russia has only been increasing. This has been causing discomfort in the main sectors of the EU, fearing the increasing of Russia's influence on its former satellite states. It could also function as a way to bargain power in order to try to put these countries in a position of submission to Russian power. **Figure 1** shows the pipelines taking gas from Russia to the EU.

Figure 1. Pipelines taking gas from Russia to the EU

Source: Global Affairs Strategic Studies.

We will untangle the routes of these pipelines so that we can better understand the power implications surrounding this issue. All next information in this subsection were taken from the website of the largest energy company in the world, the Russian state-owned Gazprom. We will start with Nord Stream 1, which supplies Germany directly and from there the supply goes to the United Kingdom (UK), the Netherlands, France, Denmark and other European countries. The construction of Nord Stream 2 is currently in process, whose geopolitical implications will be discussed later.

Ahead, there is the Northern Lights pipeline, carrying gas from Russia and Belarus, to Ukraine, Lithuania and Poland. At this point, it is possible to realize that many Russian gas pipelines that supply Europe have Ukraine as their route. We can observe that it has a fundamental geopolitical implication since Russia and Ukraine are in tense relations. This will be also discussed in the next section.

Also passing through Ukraine, there is the Brotherhood, also called “the Trans-Siberian Gas Pipeline”, representing the largest of all, heading to Slovakia, dividing also to the Czech Republic. Still in Ukraine, this pipeline meets the Northern Lights, carrying the gas to Slovakia, and from there to Austria and then Italy. There is still a system that also passes through Ukraine, bringing gas to Romania, heading to the Baltic countries and also passing athwart Turkey, which is becoming an increasingly important partner for the Russian energy issue.

The Yamal-Europe pipeline has its entry points in Germany, which has its pipeline line also connected to it, leading to Belarus and Poland, while its second branch goes to Austria, which has an important value since 1967 as it is from it that the Russian gas reaches Italy, Hungary, Slovenia and Croatia. The Blue Stream pipeline between Russia and Turkey is still in operation and is the largest Black Sea pipeline. According to Gazprom, this pipeline was constructed to prevent

passage through third countries, which has been a major trend in Russian energy policy recently. As seen earlier, Russia has been planning and building other pipelines to boycott Ukraine, especially after Russia's annexation of Crimea in 2014, as we will discuss later (GAZPROM, online)².

3.2. The former Crimean case, Russia, Ukraine and the EU

Relations between Ukraine and Russia come from ancient times and the current situation is a historical matter of Russian domination over this territory. As we are going to show in the end of this section, in 2014 there was a referendum in the Crimean society which decided to be part of Russia. We have discussed that Russia is no longer considering Ukraine in its energy projects towards Europe, bypassing this country. This has much to do with this referendum and even more with the history involving both of them. That is why we are going to subdivide this section, since it would be hardly possible to understand this strong rivalry without knowing its past. So, in this section we are going to show the main events that occurred between Russia and Ukraine to better comprehend this energy scenario trying not to stretch too much over these facts.

By 1654, Ukraine was already under Russian command, which shared its domain with Poland. By 1783, Russia already had dominion over the Crimean Khanate, a region previously dominated by the Tartars, which included the famous Crimean Peninsula, something that has returned to the newspapers as a current topic by 2014. It is noteworthy that Crimea is extremely important to Russia, because it gives real access to the warm and therefore navigable waters.

In 1795, when Poland was divided by Russia, Austria, and Prussia, practically all of the Ukrainian territory came under Russian control, which once dominated only the Ukrainian East, and also came to control the West, a region called "New Russia". Shortly thereafter, there was the Crimean War in 1853, since this region was considered extremely important to Russian interests and was then disputed between the Russian and Ottoman Empires, with English intervention. This war was considered the only destabilizing systemic conflict of the nineteenth century order (SOUZA, 2019), what Polanyi (2012) called the Hundred Years of Peace.

Already in the twentieth century, with the Treaty of Brest-Litovsk in 1918, which sealed the end of the World War 1 (WW1), all the existing empires until then ended and so it was with the Russian Empire. Considering this fact, the Russians could not exert so much power as it did before over the Ukrainian territory. Furthermore, the end of the WW1 stimulated a resurgence of Ukrainian nationalism (1918). However, soon after the Polish-Soviet War (1919-1921), Ukraine was again divided between Poles and Russians and then the eastern part was incorporated in 1922 to the USSR under the name of *Ukrainian Soviet Socialist Republic*. During the World War 2 (WW2), Ukraine was occupied by the Germans and at the end of the conflict, Soviet borders in the Ukrainian portion were expanded to the west and Ukraine became part of the United Nations (UN).

2 See more in: <http://www.gazpromexport.ru/en/projects/transportation/>. Access on December 17th, 2019.

In 1953, in a friendly manner, the political leader Nikita Khrushchov made the decision to return Crimea back to Ukraine. With the beginning of Perestroika in 1985, the Ukrainians took advantage of the plot to claim greater political and economic autonomy, and in 1990 managed to proclaim the sovereignty of their Republic. In 1991, together with the Russian Federation and Belarus, it became part of the Commonwealth of Independent States (CIS). The following year, Crimea declared its independence, when Russia took the opportunity to request its re-annexation without any avail seeing that Crimea turned back after economic concessions from Ukraine.

In 1993, Ukraine ceded to Russia part of its Black Sea Fleet as payment of debts on the supply of Russian oil and gas. At the same time, cooperation was agreed for the intercontinental missile disassembly between both since Ukraine feared a future Russian territorial advance over its territory.

Considering this history about the relationship between Russia and Ukraine, we can see that there has been a Russian ambition over the Ukrainian territory for centuries, and mainly because of the Crimean Peninsula which was a reason for conflict and war. The long situation remained relatively stable from the 1990s until 2013, when a series of demonstrations took place in Ukraine that ousted President Viktor Yanukovych who was recognized for his rapprochement with Russia; in the protests and demonstrations, the population called for greater approximation with Europe. Tensions between the Ukrainians and the Russian majority population in south-eastern Ukraine broke out, culminating in a plebiscite request promptly answered by Putin. The vote culminated in most votes in favor of the annexation of the Peninsula to Russia.

Thus, since March 18th, 2014, the Crimean Peninsula is part of Russia and Sevastopol has come to be considered a Russian Federal City. However, Ukraine did not recognize this independence, accusing Russia of taking an illegal action, influencing the votes of the referendum, despite the fact that the majority of the population is Russian in the region. It was the moment of greatest tension between Russia and the West since the end of the Cold War.

Recently, with Russia's annexation of the peninsula, the situation has worsened relations not only between Russia and Ukraine, but also between Russia and "the West". It becomes clear therefore that Vladimir Putin is trying to retake a large role already played by his country by adopting measures to reassert his sovereignty and power (MAZAT; SERRANO, 2012). One of the main tools used by the Russian leader is his ability to supply much of the energy demanded by Europe.

As a way of extending his power, Putin has been trying to project new pipelines that ignore Ukraine as a transit route, taking away the power of influence of this territory on this issue – what can be actually understood as a retaliation against the Ukrainian government in a clear struggle for power. Among the pipelines that bypass Ukraine, there is the new direct supply project for Germany, called Nord Stream 2, and also Turkstream, which links Russia to Turkey and is already extending to Serbia, with a project to extend to Bulgaria in the year 2020, ignoring Ukraine (OXFORD, 2020)³. Trying to be part of the EU, Serbia shall have greater difficulties following its rapprochement with Russia.

As Serbia will be part of this project, Hungary, Bulgaria and even Slovakia are in the Turkstream extension projects, also ignoring Ukraine in the project. Therefore, a real fight is being fought with "the West", especially the US and the EU which see their surroundings increasingly dependent on Russian energy, mainly Germany, as we will see later when we take a look at Nord Stream 2.

3 See more in: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/OXAN-DB249939/full/html>. Access on January 23rd, 2020.

On the other hand, Nord Stream 2 would allow Germany to double its Russian gas import capacity (FISCHER, 2016). The geopolitical implications are that with direct supplies to the country, it would be easier for the Russians to control eastern European countries in the event of any disagreement as a form of retaliation. As the US Secretary of Energy, Rick Perry has stated, with Nord Stream 2 and Turkstream, Russia will be able to consolidate its presence and gain high power over the security and stability of Central Europe. And that is the most important issue between the United States and Russia recently. Russia is one of the most important countries when it comes to defense investments and spending and it haunts the US ambitions over this region as we can see on the list of countries which are part of NATO. However, we do not mean to explore this issue as long as it is not the main purpose of this article.

As a consequence, both Europe and the US are increasingly aware of this progressively dependence on energy supply from Russia. According to EUROSTAT (2019), more than half of Europe's energy supply comes from imports about 55%. Some countries such as Malta, Luxembourg and Cyprus depend on up to 95% of their import supplies. Thence, the discovery of gas sources in Cyprus is an important issue not only for the country itself but also for the EU – as we see later on the next subsection.

This situation is serving as a trigger for the NATO's leading actor (US) to enter this issue as it did in December 2019 by imposing sanctions against Nord Stream 2. With this sanction, the Ukrainians thank the US intervention and Germany interprets that the US is only country doing this because it is interested in selling liquefied natural gas to Europe⁴.

3.3. The troubled relations between Turkey and Cyprus

While Russia supplies almost all of Europe's energy, Turkey is an important transit route for pipelines from the Middle East as we can see in this section. Turkey was a major candidate to supply energy to Europe as an alternative to Russian gas, however major projects such as the Nabucco Gas Pipeline was canceled (SKALAMERA, 2016). The Nabucco gas pipeline was a project to bring gas from Turkey to Austria, through Bulgaria, Romania and Hungary. The Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline (TANAP) is a project to bring gas from Azerbaijan to Turkey and then to Europe. It was ready by July, 2019, as an alternative to the Russian gas to Europe and, consequently, it was supported by the US, however Russia proposed the South Stream, which replaced the Nabucco Pipeline idea.

In 2019, Russia's Turkstream gas pipeline was inaugurated with forecasts for operation in 2020. This new pipeline has virtually the same path as South Stream, replacing it. For now, it has only prospects of supplying Turkey, but it will be expanded to an extent that will pass through Serbia and Bulgaria, bringing gas to Europe – as shown before.

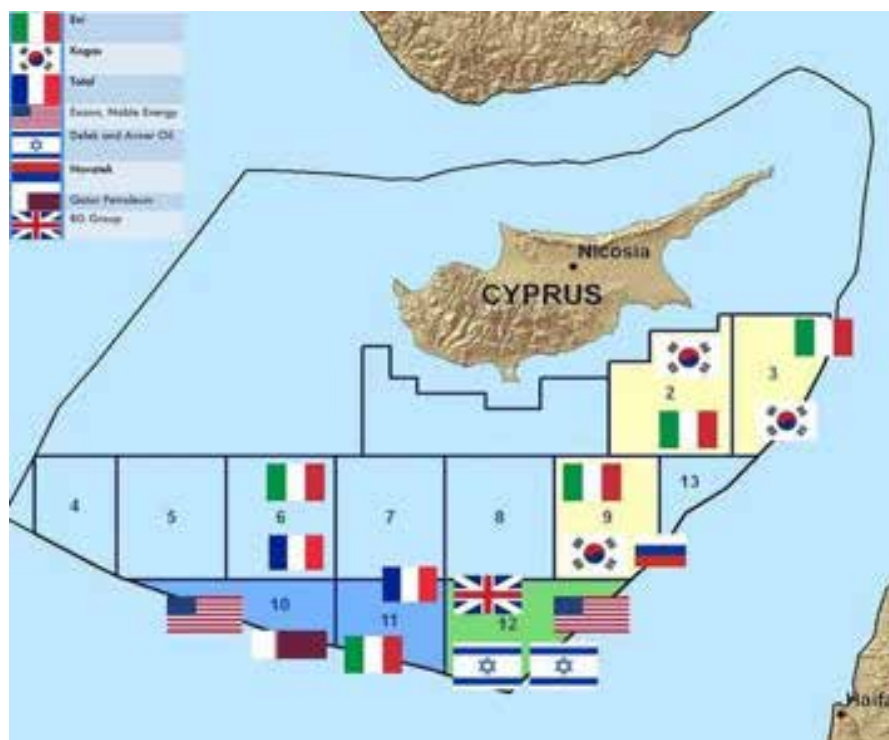
Nevertheless, Russia and Turkey fight on opposite sides in the Syrian and Libyan Wars. Both countries seek each other as bridges to strengthen their capacities for regional influence,

4 See more in: <https://www.dw.com/pt-br/senado-dos-eua-aprova-san%C3%A7%C3%B5es-contra-gasoduto-entre-r%C3%BAssia-e-alemanha/a-51713482>. Access on December 19th, 2019.

but still pursue their own interests. Therefore, there is an unprecedented approach of those who are historical enemies, but there is no prospect of a lasting alliance, which can be shaken at any sign of crisis.

Concerning to Europe, the current President Recep Tayyip Erdogan is being an assiduous actor at the gas exploration in Cyprus. In 2019, Exxon Mobil made the discovery of the world's third largest natural gas reserve in the recent two years in the Claucus-1 offshore field, in the coast of Cyprus. Given Europe's heavy reliance on Russian energy, this discovery could change the European geopolitical landscape and the EU heavily trying to protect Cyprus against the Turkish ambitions over its recent gas discoveries. Although EU is allowing many other oil companies to share exploitations in Cyprus's fields as we can see in **Figure 2**.

Figure 2. Cyprus Exclusive Economic Zone (ZEE), existing drilling blocs and its exploiting countries



Source: Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa⁵

Keeping the same methodological procedure as the Russian case, it is interesting if we analyze the past involving Turkey and Cyprus. We are going to do it briefly so then we can understand why Turkey is claiming for its right to explore gas in Cyprus.

The island, which was once part of the Ottoman Empire, was claimed by Greece shortly before its War of Independence from the Ottomans in 1830, where it gained support from the British. In 1877-1878, there was the Russian-Turkish War and with the Berlin Congress after the end of this war, Cyprus was in fact administered by the British in accordance with the Cyprus Convention of 1878 under the justification that England would use the island as a base to protect

⁵ Available in: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Cyprus/Gas-in-Cyprus-blessing-or-curse-191948>. Accessed on: 30 mar. 2020.

the Ottoman Empire in case of any Russian attack. After World War I, the island was formally annexed by the British Empire.

The situation would begin to change somewhat in 1960 when the UK, Greece and Cyprus signed an independence agreement for the island, where England would have the bases of Acrotiri, Deceleia and Makarios, taking over the presidency, but leaving the vice-presidency for Turkish Cypriots, who had veto power. This made the administration of the island more complicated than expected at the time of the agreement. Shortly thereafter, ethnic tensions within the island began to increase until the situation became unviable for the Turks when a pro-Hellenic government was elected in Greece and then Turkey invaded the island in 1974, causing the Turks to migrate to the north and the Greeks to the south of the island.

The Turkish occupation in Cyprus occurs until today where it received the name of Republic of Northern Cyprus, recognized only by Turkey. The concentration of Turkish population on the island is much lower than the Greek portion, representing only 18%. However, it is with this support that Turkey claims its share of gas exploration in the region. So, first we need to understand what is the concept of 'territorial sea' and how it influences this case involving both countries.

Territorial sea is the portion of sea that extends for 12 nautical miles, about 22 kilometers, which is still considered part of the territory of a territorial state. **Figure 3** shows that the territorial waters of Turkey and Cyprus mingle. In this case, according to the United Nations Convention on the Law of the Sea (CNUDM), neither State has the right to the area unless there is an agreement between them on drawing an equidistant midline for both to exercise their sovereignty⁶.

Figure 3. Turkey and Cyprus EEZ



Source: Stratfor.

6 Available in: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm. Accessed on: 19 jan. 2020.

Figure 3 shows the regions claimed by Turkey as it recognizes the northern part of Cyprus as Turkish territory. Since its territorial waters merge and according to the CNUDM, in this case an agreement between both states is required. However, Turkey has not signed this convention and is the only UN member country that does not recognize Cyprus as a sovereign state. All of this makes it difficult to resolve the issue of exploration of discovered gas in Cypriot waters that Turkey claims that it is its right.

Since Erdogan came to power, Turkey has become prominent on the international stage by presenting itself as a state that fights for its interests regardless of alliances of which it is a part of, as it did in buying Russian anti-ballistic missiles S-400 even making part of NATO. Likewise, Erdogan has been affronting the EU, which he was trying to join until recently, by insisting that it is his right to exploit the gas discovered in Cyprus.

Even with US sanctions and serious consequences for its economy, Turkey continues to act in the interests of its national interests, like when the US positioned itself in favor of reunifying Cyprus if Turkey did not stop its activities after preventing the passage of an Italian vessel from the Italian company ENI for its territorial waters towards Cyprus in early 2019 (SOUZA, 2019)⁷.

We must still consider the fact that Turkey controls the access of the refugees to Europe and then it becomes an important actor of the geopolitical situation of the region, especially in recent times. Consequently, while the US and the EU impose sanctions on Turkey, the country has been playing a key role for the stability in the Mediterranean.

4. Conclusion

Pointing out that such energy issues (and security) are beyond the oil paradigm, this paper showed the relevance of international flows in this arena. More than just considering the current energy transition underway, our contribution selected a case study that already highlights the relevance of thinking about such issues beyond the “black diamond” perspective.

The EU’s dependence on Russian natural gas may be understood as a source of vulnerability and insecurity. In this way, the theoretical basis related to the construction of “the other” was paramount not only to realize why the energy agenda came to be securitized, but also how the concepts shape the conflicting relations between the EU, Russia and Turkey.

As shown, the EU heavily depends on Russia’s energy supply, that is the reason why the region is trying to change that condition in order to secure its energy self-sufficiency. Considering the Russians as “the other” throughout its history, we showed why the EU is afraid of Russia’s expansion capacity – mainly if we consider that most of the EU countries belong to NATO, this situation becomes even deeper.

Given the fact that Russia is the biggest energy supplier to the EU, the gas pipelines can be understood as an important geopolitical tools/weapon. At the very same time, they also represent the strength that a country can exert over others by its power of coercion and bargain – being the case of both Turkey and Russia.

⁷ See more in: https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/flipping_book/index_89/mobile/index.html. Access on January 12th, 2020.

Besides, Turkey is the only country that can contain Russia's access to navigable waters in the Mediterranean Sea and is playing a "shield" for refugee's migration towards Europe. This is paradoxical since the EU depends on the country for protection against Russia, but did not accept Turkey as its member state. It becomes even more complicated when we consider this dependence on Turkey and, at the same time, its disapproval or prohibition over Turkey when it comes to its exploration of natural gas on Cypriot/Turkish waters.

Ergo, the EU is like heavily depending on a specific country, in other words, Turkey for geopolitical strategies against Russia and, at the same time, not giving it any concession. This situation is perhaps being an important issue that is current linking both Russia and Turkey, what is definitely making relations more complicated to the EU and the US, which is supporting the EU on its actions over Turkey's ambitions, as seen before.

References

- ANG, B.W.; CHOONG, W.L.; NG, T.S. Energy security: Definitions, dimensions and indexes. *Renew. Sustain. Energy Rev.*, v. 42, p. 1077–1093, 2015.
- BRITISH PETROLEUM – BP. *Advancing the energy transition*. UK: London, 2018. Disponível em: <https://www.bp.com/energytransition>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- BUZAN, B., WÆVER, O., WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- CAMPBELL, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.
- CAVALCANTI, F. G. União Europeia e América Latina. *Associação estratégica ou oposição hierárquica? Uma análise do discurso*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2015.
- CHERP, Aleh; JEWELL, Jessica. The concept of energy security: Beyond the four As. *Energy Policy*, v. 75, p. 415–421, 2014.
- CHESTER, Lynne. Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. *Energy Policy*, v. 38, p. 887–895, 2010.
- DEUTSCHEWELLE. *Senado dos EUA aprova sanções contra gasoduto entre Rússia e Alemanha*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/senado-dos-eua-aprova-san%C3%A7%C3%B5es-contr-a-gasoduto-entre-r%C3%BAssia-e-alemanha/a-51713482>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- ELORRI, Ane Gil. *The Nord Stream 2 divides the EU*. Disponível em: https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle?p_p_id=33&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&p_r_p_564233524_tag=nord+stream+2%E. Acesso em: 14 jan. 2020.
- EUROSTAT. *From where do we import energy and how dependent are we?* Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>. Acesso em: 13 jan. 2020.

- FISCHER, Severin. Nord Stream 2: Trust in Europe. *Eth Zürich*, Zurich, v. 4, n. 4, p.1-5, mar. 2016.
- FREIRE, Maria Raquel. *Política Externa Russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e ações*. E-cadernos CES (online), v. 19, 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1554>. Acesso em: 05 Jan 2020.
- GAZPROM. *Transportation*. Disponível em: <http://www.gazpromexport.ru/en/projects/transportation/>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- GLOBAL AFFAIRS STRATEGIC STUDIES. *The Nord Stream 2 divides the EU*. Disponível em: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/the-nord-stream-2-divides-the-eu>. Acesso em: 11 jan. 2020.
- HENDLER, Bruno. A Segurança Energética entre Rússia e União Europeia: interdependência complexa e cenários possíveis. *Conjuntura Austral*, v. 6, n. 30, p.12-32, 2015.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. *Coal medium-term market report 2013: Market trends and projections to 2018*, 2013. Disponível em: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/MTcoalMR2013_free.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. *The Role of Gas in Today's Energy Transitions*. France, jun. 2019. Disponível em: <https://webstore.iea.org/download/direct/2819?fileName=TheRoleofGas.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*. Abu Dhabi: IRENA, 2019.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. *Perspectives for the energy transition: investment needs for a low-carbon energy system*. Abu Dhabi: IRENA, 2017.
- KRUYT, B.; VAN VUUREN, D.P.; DE VRIES; H.J.M.; GROENENBERG, H. Indicators for energy security. *Energy Policy*, v. 37, p. 2166–2181, 2009.
- LÖSCHEL, A.; MOSLENER, U.; RÜBBELKE, D.T.R. Energy security: Concepts and indicators. *Energy Policy*, v. 38, p. 1607–1608, 2010.
- MACKINDER, Halford. The Geopolitical Pivot of History. *The Geographical Journal*, v. 23, n. 4, p. 421-437, 1904.
- MAZAT, Numa; SERRANO, Franklin. A geopolítica da federação russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: Vulnerabilidade, Cooperação e conflito. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli. *O Renascimento de uma potência: A Rússia do século XXI*. Brasília: Ipea, 2012. p. 9-50.
- NEUMANN, Iver B. *Uses of Other: “the East” in European identity formation*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: As origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- RATZEL, Friedrich. *Géographie Politique*. Paris: Editions Regionales Européenes, 1988.
- SABBATELLA, Ignacio; SANTOS, Thauan. *The IPE of Regional Energy Integration in South America*. In: VIVARES, Ernesto (Ed.). *The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries*, 1st Edition. Routledge, 2020. No prelo.
- SAFARI, Amir; DAS, Nandini; LANGHELLE, Oluf; ROY, Joyashree; ASSADI, Mohsen. Natural gas: A transition fuel for sustainable energy system transformation? *Energy Science & Engineering*, v. 7, n. 4, p. 1075-1094, 2019.

- SANTOS, Thauan; SABBATELLA, Ignacio. Energy (and Climate) Challenges in South America: What planning for what transition? In: NOURA GUIMARÃES, Lucas (Ed.). *The Regulation and Policy of Latin American Energy Transitions*. Elsevier, 2020. No prelo.
- SANTOS, Thauan. *Regional Energy Security: Re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur*. PhD thesis, PPE/COPPE/UFRJ, 2018.
- SKALAMERA, Morena. Revisiting the Nabucco Debacle. *Problems of Post-communism*, v. 65, n. 1, p.18-36, 2016.
- SOUZA, Dominique Marques de. *As relações entre a nascente Alemanha imperial e o decadente Império Otomano: a ferrovia Berlim-Bagdá e os interesses comerciais e geopolíticos que deflagraram a primeira guerra mundial (1850-1914)*. Dissertação (Mestrado) – PEPI/UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.
- SOUZA, Dominique Marques de. Nova descoberta de gás aumenta tensões no Mediterrâneo. *Boletim Geocorrente*. Rio de Janeiro, p. 6-6. mar. 2019.
- SOVACOOOL, B.K. Evaluating energy security in the Asia Pacific: Towards a more comprehensive approach. *Energy Policy*, v. 39, p. 7472–7479, 2011.
- STRATFOR. *The Eastern Mediterranean's New Great Game Over Natural Gas*. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/eastern-mediterraneans-new-great-game-over-natural-gas>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- TAURECK, R. Securitization theory and securitization studies. *Journal of International Relations and Development*, v. 9, p. 53–61, 2006.
- THAN, Krisztina. *U.S. calls on Hungary and neighbors to shun Russian gas pipelines*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-us-energy/u-s-calls-on-hungary-and-neighbors-to-shun-russian-gas-pipelines-idUSKCN1NI1Y5>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. *Territorial Sea and Contiguos*. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm. Acesso em: 13 jan. 2020.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *World Energy Assessment, energy and the challenge of sustainability*. New York: UNDP, 2000.
- VAN DER HOEVEN, M. Ensuring energy security in times of uncertainty”, *World Energy Insight*, 2011. Disponível em: www.firstmagazine.com/DownloadSpecialistPublicationDetail.508.ashx. Acesso em: 15 dez. 2019.
- VIVODA, Vlado. Evaluating energy security in the Asia-Pacific region: A novel methodological approach. *Energy Policy*, v. 38, p. 5258–5263, 2010.
- VON HIPPEL, David; SUZUKI, Tatsujuro; WILLIAMS, James H.; SAVAGE, Timothy; HAYES, Peter. Energy security and sustainability in Northeast Asia. *Energy Policy*, v. 39, p. 6719–6730, 2011.
- WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, p. 46–86, 1995.
- WÆVER, Ole. *Aberystwyth*, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery. Montreal: ISA Conference, March 2004.
- YERGIN, Daniel. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. New York: Simon & Schuster, 1991.

A geopolítica brasileira do petróleo: o papel da Petrobrás na produção de ciência e tecnologia

The geopolitics of oil in Brazil: the role of Petrobras
in the development of science and technology

KETHLYN GABI WINTER DA SILVA | kethlyn.silva@soulasalle.com.br
Graduanda de Relações Internacionais pela Unilasalle-RJ

TIAGO NASSER APPEL | prof.tiago.appel@soulasalle.com.br
Professor da Unilasalle-RJ e Doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Abril de 2020

Resumo O Brasil possui uma rica área de recursos energéticos estratégicos disponíveis no que compreende a Amazônia Azul e o pré-sal. Essa área é extremamente importante para que o país possa avançar tecnologicamente e aumentar seu poder no cenário internacional. A área abaixo da camada de sal, localizada na extensão entre as Bacias de Santos e do Espírito Santo, dá ao país capacidade de investimento no que tange ao desenvolvimento em ciência e tecnologia, de modo que o Estado possa agregar valor aos recursos naturais estratégicos e, assim, complexificar sua atuação econômica no Sistema Internacional. O desenvolvimento da ciência brasileira é significativo para o aumento do Poder Estrutural do país. Logo, o presente artigo busca compreender a atuação e a relevância da Petrobras, como estatal brasileira, na promoção de tecnologias avançadas para a exploração de recursos estratégicos, de forma que não sejam utilizados conhecimentos importados. **Palavras-Chave** Amazônia Azul, Complexidade Econômica, C&T, Petrobras, Pré-sal.

Abstract Brazil has an energy and resource-rich area comprehending the Blue Amazon and the pre-salt layer. The “Blue Amazon” is an extremely important area for the country to leverage its position in the international system in a strategic way. The area below the salt layer, located in the extension between the Santos and Espírito Santo Basins, gives the country the means to develop its science and technology capabilities, so that the State can create added value on its strategic natural resources and improve its position in the international division of labor. The development of Brazilian science is necessary for the enhancement of the country’s Structural Power. Therefore, this paper describes and upholds the importance of Brazil’s state oil company, Petrobras, in the development and promotion of technologies linked to the exploitation and refining of strategic resources and to the building of national autonomy. **Keywords** IPetrobras, pre-salt, science and technology, Blue Amazon, Economic Complex.

1. Introdução

“Estratégia” é um termo de significativa relevância não só no meio militar, mas também na política (JÚNIOR; FERREIRA, 2019). Seu estudo permite que seja analisada a presença e inserção de Estados no Sistema Internacional (SI). Esse conceito surgiu com a disciplina de Estudos Estratégicos, em que pode-se destacar um dos autores mais importantes, Clausewitz. A leitura de sua obra “Da Guerra” (1830) não deve limitar-se às questões militares e bélicas. Essa leitura pode ser proveitosa para entender que mesmo na guerra, os objetivos políticos são os que predominam (FERREIRA, 1994.). Portanto, segundo Clausewitz (*apud* JÚNIOR; FERREIRA, 2019), “estratégia” é a ligação entre os objetivos políticos e o instrumento militar.

No que tange à estratégia dos Estados é importante salientar o papel do conhecimento. Essa estrutura, conforme Susan Strange (1994) define, determina a possibilidade de um Estado deter Ciência e Tecnologia (C&T) para fins de aumento de projeção internacional e poder. Nesse sentido, a conservação de recursos naturais estratégicos é um ponto chave para o desenvolvimento do poder estrutural do Estado¹, o que lhe garante um bom investimento estratégico em segurança e defesa. Assim, o presente trabalho focará na importância dos recursos naturais energéticos e na consequente disputa pelo acesso e pela renda de tais recursos no SI, que constituem a intrincada geopolítica da energia. De acordo com o especialista em energia Michael Klare (2013, p. 536):

Quanto mais complexa e produtiva uma sociedade, maior a sua necessidade de energia; sem fontes adequadas de combustível, uma sociedade complexa não pode manter um alto nível de produção industrial, fornecer um alto padrão de vida a seus cidadãos, ou mesmo se defender de potências competidoras.

E dentre todas as fontes de energia, segue o autor (*idem*), o petróleo continua sendo único e extremamente estratégico. Sua singularidade é definida por não haver substitutos que o alcancem em qualidade e quantidade. Diferentemente de energias renováveis como o vento e o sol, somente o petróleo pode ser transportado com alta confiabilidade de áreas de alta produção para áreas de baixa produção. Além disso, a elevada densidade energética do petróleo garante que ele ainda seja o recurso energético mais eficiente para as máquinas de guerra (tanques, navios, aviões, etc.), e qualquer sociedade que não disponha de oferta adequada do petróleo não pode garantir a sua defesa nacional. Por esses motivos, é estratégica a posse do petróleo aos Estados.

Dada a importância do controle e acesso ao Petróleo pelos Estados Nacionais, o presente artigo tem como objetivo entender a importância da Petrobras para o Poder Estrutural do Brasil. Como objetivos específicos, será analisada a importância do pré-sal para a geopolítica brasileira do petróleo e buscaremos compreender os possíveis efeitos prejudiciais da privatização da estatal. Logo, o problema que ordenará o estudo é: qual é o papel da Petrobras na manutenção do poder brasileiro no Sistema Internacional?

1 Susan Strange (1994) desenvolve a teoria do Poder Estrutural, que consiste em quatro estruturas que juntas determinam a capacidade do Estado de influenciar os demais. As estruturas são: estrutura de segurança, estrutura de finanças, estrutura de produção e estrutura do conhecimento. Vale ressaltar que o uso equilibrado de cada uma delas permite o controle sobre os demais Estados sem coerção.

Para que se faça mais clara a leitura, vale destacar o método de pesquisa dedutivo utilizado neste trabalho. O artigo será dividido em quatro sessões para além desta breve introdução. A primeira compreenderá a discussão sobre a geopolítica do petróleo e sua relevância para as potências, seguida de uma sessão para tratar especificamente do papel da Petrobras na formação de C&T brasileira. A terceira seção versará sobre o pré-sal e a Amazônia Azul, a fim de explorar seus aspectos estratégicos no que tange a geopolítica brasileira. Por fim, a quarta sessão estará reservada às considerações finais, bem como a resposta para o questionamento inicial.

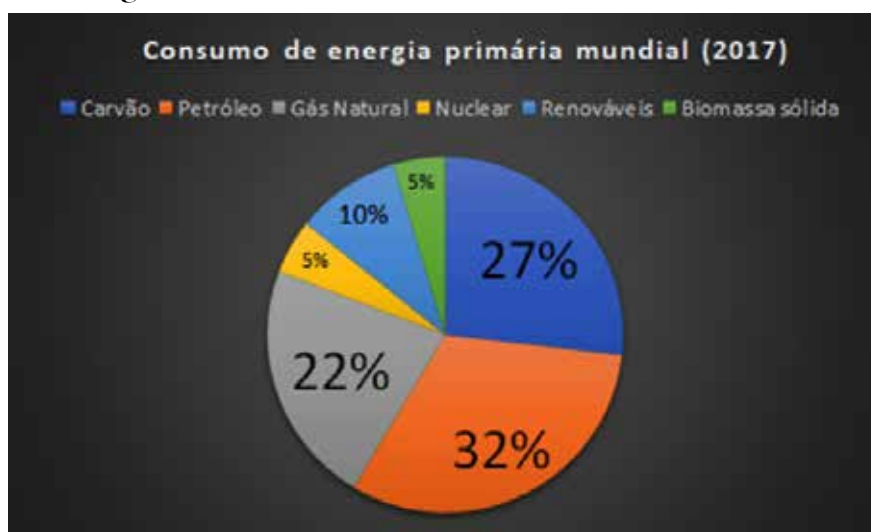
2. A geopolítica do Petróleo e sua relevância para as potências:

A geopolítica pode ser definida como o estudo das influências do espaço geográfico sobre as decisões do poder político, sendo composta por conceitos como a geoestratégia e a geoeconomia. Dessa forma, ela engloba o ganho econômico e a distribuição de recursos entre Estados, bem como a capacidade de um Estado em manter o controle de uma determinada região (AUSTVIK, 2018).

A energia é fundamental para o desenvolvimento da sociedade e há uma correlação muito positiva entre IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e consumo de energia per capita; isto é, não há sociedade desenvolvida com baixo consumo de energia². Dentre as fontes energéticas de uma sociedade industrial avançada, os combustíveis fósseis e, em particular, o petróleo, ainda figuram como fundamentais. Sendo um dos principais recursos energéticos da indústria, com ênfase na indústria de transporte e defesa, o petróleo é elemento de destaque na economia mundial (BARROS, 2007) e, como pode-se observar na figura abaixo, ainda responde por um terço das necessidades energéticas mundiais e brasileiras. Além disso, a partir de seus hidrocarbonetos mais básicos (metano e etano), o petróleo e o gás natural podem produzir uma gama extensa de derivados com alta utilidade industrial e tecnológica, como combustíveis, solventes, fertilizantes, materiais de construção, plásticos, medicamentos, lubrificantes, tecidos, perfumes, tintas, borrachas, entre outros (ZEIHAN, 2017, cap. 3). Neste sentido, ressalta-se a capacidade industrial, de C&T (AUSTVIK, 2018), do Estado que detém tal recurso energético. Em outras palavras, com o petróleo as sociedades conseguiram desvincular geograficamente a produção do consumo da energia, intensificar a geração e circulação de bens, e criar toda uma gama de produtos indispensáveis para o que entendemos como uma moderna sociedade industrial.

2 Ver International Energy Agency (IEA, s.d.).

**Figura 1: Consumo por fonte de energia primária mundial (IEA, s.d.).
O gráfico soma 101% devido aos arredondamentos.**

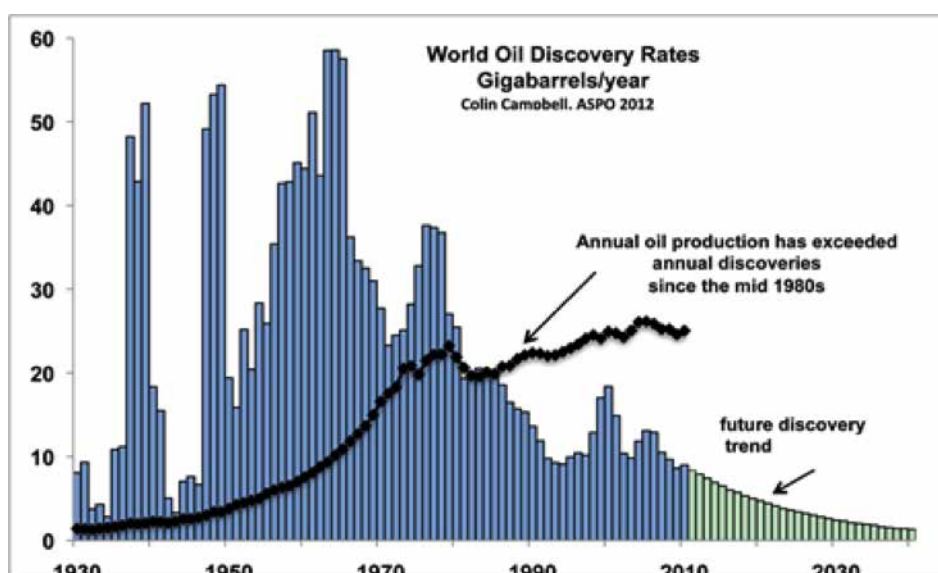


Para além e complementar às questões geoeconômicas, desde o início do século XX o petróleo se tornou questão de segurança internacional. Como nos lembra Torres Filho (2004), o acesso regular e garantido ao petróleo se tornou preocupação central das grandes potências desde que o então Lorde do Almirantado Britânico, Winston Churchill, decidiu, em 1911, converter a marinha de guerra britânica para o uso do petróleo como combustível, que era mais eficiente e potente que o carvão mineral. Esta difícil decisão - já que o Reino Unido detinha em seu território muitas reservas de carvão mas, à época, nada de petróleo - levaria em seguida à necessidade de estabelecer uma presença estratégica no Oriente Médio, com destaque à criação, na mesma época, da Anglo Persian Oil Company (mais tarde BP), na então chamada Pérsia. Ainda segundo Torres Filho (2004), a mesma necessidade estratégica de garantir o acesso ao petróleo como arma de guerra teria orientado (i) a invasão da URSS pela Alemanha Nazista, na tentativa de alcançar as reservas do Cáspio, (ii) a invasão da Indonésia (um dos primeiros centros históricos produtores de petróleo) pelo Japão Imperial, (iii) e a histórica aliança entre os EUA e a Arábia Saudita, iniciada em 1945 e que mais tarde integraria a maior parte das monarquias do Golfo Pérsico (incluindo o Irã até 1979). Através desta aliança - fortalecida ainda mais no início dos anos 1970, após o fim do padrão dólar-ouro - os norte-americanos garantiriam a defesa dos seus aliados do Golfo em troca do compromisso de não só abastecer o parceiro ocidental de petróleo quando necessário, mas principalmente recusar-se a comercializar petróleo em outras moedas que não o dólar, ajudando assim a garantir a hegemonia da moeda norte-americana³.

3 As décadas de 1950 e 1960, a chamada era de ouro do capitalismo, foram marcadas por um contexto em que os países estavam se reerguendo economicamente. Em 1944, um ano antes do final da Segunda Guerra Mundial, foi assinado o acordo de Bretton Woods, considerado por muitos como fator primordial para a estabilidade e prosperidade das chamadas décadas do ouro. Durante o governo Nixon, no entanto, observaram-se os limites deste padrão de conversibilidade fixa entre o dólar e o ouro, que junto com uma política externa pró-reconstrução da economia dos aliados e abertura unilateral de mercados acabou causando déficits crescentes nas transações correntes dos EUA e erodindo a competitividade de suas empresas. Após o "Choque Nixon" passar a vigorar, portanto, o que Serrano chama de era do dólar-flexível (SERRANO, 2002; TORRES FILHO, 2019). Sem mais o seu lastro em ouro, parecia que a hegemonia do dólar como moeda de reserva internacional estaria com os dias contados. No entanto, a ainda centralidade do sistema financeiro norte-americano, a diplomacia do dólar forte (TAVARES, 1985) - o uso da taxa de juros para atrair capitais externos em direção à dívida pública dos EUA - e os chamados petrodólares, dólares oriundos da venda de petróleo e reciclados no próprio sistema financeiro norte-americano, contribuíram decisivamente para a recuperação da posição do dólar no sistema internacional, já novamente dominante no fim dos anos 1970 (TAVARES, 1985).

Outra questão importante da geopolítica do petróleo diz respeito à “luta” pelo acesso à renda gerada por esse recurso energético, com destaque às reivindicações de muitos países detentores pela maior participação na riqueza gerada em sua produção (SAUER, s.d.). Como nos lembra Klare (2008), até os anos 1950 predominavam na produção e comercialização de petróleo aquilo que Enrico Mattei, então diretor da petrolífera italiana ENI, apelidou de “Sete Irmãs”, um quase consórcio de multinacionais do petróleo que dominavam o mercado petrolífero internacional⁴. No entanto, começando com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, e com as contemporâneas nacionalizações das suas respectivas indústrias de petróleo, países como Venezuela, Iraque, Irã, Arábia Saudita e Egito (entre outros) começaram a negociar com mais força com as multinacionais e deter maior capacidade de reter os frutos do progresso técnico na indústria de petróleo, aumentando em muito a parcela da renda petrolífera apropriada pelos seus Estados-Nacionais. Assim, a partir dos anos 1960 passou-se a viver o que Klare chama de momento de competitividade entre os Estados, onde faz-se necessário não só a venda do recurso natural, mas também o desenvolvimento tecnológico para complexificar o mercado. O autor também destaca que a tendência de maior participação das estatais na produção do petróleo só aumentou com o passar das décadas, sendo que em 2006 as estatais perfaziam 13 das 15 empresas de petróleo com a maior quantidade de reservas comprovadas (KLARE, 2008)⁵. Isto significa que cada vez mais o aumento do consumo e do comércio internacional incitará a utilização das reservas nas mãos das estatais, acirrando a luta pela privatização e pelo acesso fácil ao petróleo das estatais dos países que não tiverem um programa sólido de defesa de sua soberania, quanto mais porque a taxa de descobrimento de novas reservas vem diminuindo com o passar dos anos, como pode ser observado na figura abaixo:

Figura 2: Taxa de descobrimento de novas reservas VS produção (CAMPBELL, 2012)



4 Shell, BP, Esso, Mobil, Texaco, Chevron e Gulf Oil.

5 Segundo o American Petroleum Institute (API, 2016), essa relação continuava inalterada em 2014.

Ao que se refere à geopolítica do petróleo no Brasil, estamos vivendo um momento complexo e que, segundo Coutinho (2019), representa um novo ciclo extrativo colonial, mesmo que em pleno século XXI. Coutinho (2019/a) reforça a já citada relação direta entre o consumo de energia, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano de um país. No Brasil, o consumo per capita ainda é muito baixo⁶. Além disso, o país tem exportado grandes volumes de petróleo cru e importado cada vez mais seus produtos refinados. Essa prática é contrária ao desenvolvimento tecnológico, uma vez que não incentiva a estrutura do conhecimento no país. Dessa forma, o poder de projeção brasileiro diminui, em conformidade também com as recentes vendas de ativos da Petrobras⁷, que excluem a participação do Estado no desenvolvimento industrial e de C&T.

Em resumo, o petróleo é fonte de disputas pela apropriação de excedentes econômicos, visto a diferença entre seu preço de mercado e seu custo de produção (SAUER, s.d.). Logo, a formação de preço do petróleo é fundamental. No que tange às questões da Petrobras, a política de preços é um assunto de extrema relevância e de extensos debates. Assim, a próxima seção versará sobre a política de preços da estatal e seu papel no que diz respeito à complexificação do mercado de petróleo brasileiro e produção de C&T, sendo estes fatores fundamentais para a compreensão da geopolítica do petróleo no Brasil.

3. A Petrobras na formação de uma estrutura de conhecimento brasileira

Para tratar sobre a Petrobras, é preciso pontuar algumas datas e eventos importantes. Ela é criada em 1953, durante o governo nacionalista de Vargas, e durante quase duas décadas sua produção e refino se concentraram no estado da Bahia, onde também ocorreram as primeiras descobertas, no final dos anos 1930, que deram origem à campanha “O petróleo é nosso” e que mais tarde desembocaria na criação da própria Petrobras. Só em 1970, no entanto, a produção se diversificou com o descobrimento da Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, até hoje a maior bacia petrolífera do país. As grandes descobertas dos anos 1970 e a construção de várias refinarias vieram em ótima hora, pois os choques do petróleo desta década dificultavam a importação e aumentavam a dependência externa da indústria brasileira, em plena “marcha forçada” rumo à industrialização (CASTRO, 1985). Com a crise “neo-liberal” dos anos 1990, no entanto, enseja-se um grande debate sobre a possibilidade de privatização da petrolífera. Malgrado no final a empresa não tenha sido privatizada, em 1997 inicia-se o chamado “regime de concessão”, quebrando o monopólio estatal sobre a exploração de petróleo brasileiro.

Já no século XXI, a retomada de grande crescimento da economia mundial e o aumento do preço internacional do petróleo dão um grande empurro para o desenvolvimento da Petrobras, alcançando em 2011 o quinto lugar na classificação das petrolíferas de maior capital aberto do

6 Aproximadamente 1,3 mil toneladas de petróleo equivalente por milhão de pessoas, contra, por exemplo, 7,4 dos EUA e 3,5 do Japão (COUTINHO, 2019/a).

7 Em outubro de 2019, o processo de venda de ativos da Petrobras foi acelerado. Assim, logo no início de 2020 a empresa continua as vendas a todo vapor. De acordo com a InfoMoney (2020a, 2020b), já foi concluído o processo de venda de ativos na Nigéria e ativos da Bacia do Espírito Santo foram colocados à venda. Ver também RAMALHO (2019).

mundu. Evidentemente, as descobertas de grandes reservas na camada pré-sal em 2007 foram o principal fator responsável pelo aumento da produção da gigante estatal, e também, como detalharemos abaixo, o aumento da cobiça internacional pelo petróleo brasileiro, em épocas de descobertas minguantes. Assim, os acontecimentos que serão citados a seguir dizem respeito ao momento pós descoberta do pré-sal. Eles são de extrema relevância para a economia e geopolítica brasileira.

Inicialmente, em 2006 há o anúncio das descobertas do Pré-sal, sendo sua primeira extração no campo Tupi (Bacia de Santos), durante o governo Lula, em novembro de 2007. A exploração da área abaixo da camada de sal aumentou o volume estimado das reservas brasileiras de petróleo de 5 a 11 vezes (COUTINHO, 2018). Nesse sentido, em agosto de 2009, o Governo Federal estabeleceu regulações para o pré-sal através da criação da Lei da Partilha do Pré-sal. Mais atraente à União do que o modelo tradicional de concessão - através do qual a empresa concessionária fica com todo o petróleo do bloco após o pagamento das participações governamentais (ex: *royalties*) - o novo marco regulatório da partilha estabelece que o vencedor do processo licitatório é a empresa (ou grupo de empresas) que oferecer o maior percentual de excedente em óleo, o chamado óleo-lucro, para a União. Em outras palavras, no modelo da partilha o Estado recebe, além dos *royalties* e impostos, parte da renda dos volumes de produção gerados - daí o nome de partilha. Além disso, a lei da Partilha previa a criação de um fundo de desenvolvimento social para reinvestir os recursos da exploração da região; a Petrobras como operadora única, obtendo participação mínima de 30% nos consórcios e a contratação direta dela nos casos de interesse estratégico nacional, além de ser a empresa responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, desenvolvimento e produção. Entretanto, com o golpe de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, assume o ex-presidente Michel Temer, aderindo à agenda das multinacionais do setor petrolífero. Essa agenda englobava questões que favoreciam a atuação das multinacionais no Brasil, entre elas a privatização dos ativos e desintegração da Petrobras. Com isso, é perceptível que dois ativos do patrimônio público passaram a ser cobiçados internacionalmente: o Pré-sal com sua vasta gama de recursos energéticos e a Petrobras com sua capacidade tecnológica (SAUER; RODRIGUES, 2016).

De acordo com Schumpeter (1961), para alcançar desenvolvimento econômico em meio ao capitalismo é necessário que haja inovação. Tal empreendedorismo ocasiona defasagem tecnológica aos concorrentes, o que, conseqüentemente, gera acúmulo de capital e avanço tecnológico para aquelas empresas que investem em inovação. O economista brasileiro Paulo Gala (2017) complementa ao nos lembrar que as indústrias de alto valor agregado são aquelas em que predominam a competição imperfeita (barreiras de entrada, curvas de aprendizado, rápido progresso técnico, alto conteúdo de P&D, etc.) e que não há nenhum exemplo histórico de potência que ficou rica e desenvolvida exportando apenas commodities. Seguindo os criadores do Atlas da Complexidade Econômica (HAUSMANN et. al., 2011), Gala nos mostra que não há problema algum em ser líder de exportação de commodities (como EUA, Canadá, França, etc.). O problema é quando o país vira apenas um corredor de exportação de commodities e perde a capacidade de produzir e exportar a preços competitivos os produtos oriundos das atividades ditas “schumpeterianas” (economia do conhecimento).

Neste sentido, conforme apontado por Coutinho (2019/a), o Brasil vive hoje um momento de exploração do tipo colonial do ciclo extrativo primário e exportador do petróleo, como já mencionado.

Desde o Brasil Colônia até a República a economia brasileira se dedica ao suprimento de matérias primas para os centros imperiais. Pau brasil, cana de açúcar, minérios (ouro, prata e diamantes), cacau, borracha, dendê, café. Hoje, ainda os minérios, a soja, a carne etc. Todos os ciclos têm características comuns, beneficiam uma pequena elite, passam por períodos de ascensão, ápice e queda. Deixam o rastro de devastação ambiental e social, com a maior parte da população excluída dos ganhos nos períodos prósperos, mas herdeira do caos do período decadente. Privatização dos lucros e socialização dos prejuízos (COUTINHO, 2017, p. 2).

Mais que uma exportadora de petróleo bruto, a Petrobras sempre investiu bastante na geração de conhecimento por meio de parcerias com projetos de pesquisa de desenvolvimento tecnológico, científico e de inovação junto às universidades (PELLEGRIN; NUNES; JÚNIOR, 2013), o que coloca o Brasil em posição favorável no mercado internacional de energia em relação à exploração de petróleo e gás natural no pré-sal (ARBIX; TOLEDO, 2013). Além disso, a intensificação recente (a partir de 2010) dos processos de fiscalização dos contratos com compromisso de conteúdo local garantiu que a maior parte da engenharia básica e sofisticada na produção de navios e sondas de perfuração, sem falar dos empregos diretos vinculados à construção e operação dos estaleiros e equipamentos, mantivesse-se no Brasil⁸. Contudo, desde Temer, com a implantação da chamada “agenda das multinacionais do Petróleo” (COUTINHO, 2019/b), a lei do conteúdo local vem sendo relativizada, e uma nova política de preços (2016), de paridade com os combustíveis importados, vem fazendo com que os derivados brasileiros percam competitividade para com os importados, resultando na ociosidade das refinarias da Petrobras (COUTINHO, 2019/b). Para citar Coutinho (2019/a) mais uma vez, o Brasil possui capacidade de refinar o petróleo aqui extraído, entretanto a política de preços adotada gera consequências improdutivas. Com o preço do combustível brasileiro vinculado à cotação do dólar, torna-se difícil a competição nacional com os importados. Dessa forma, a estatal perde mercado (COUTINHO, 2019/a) e conseqüentemente diminui a necessidade de investimentos para o desenvolvimento tecnológico.

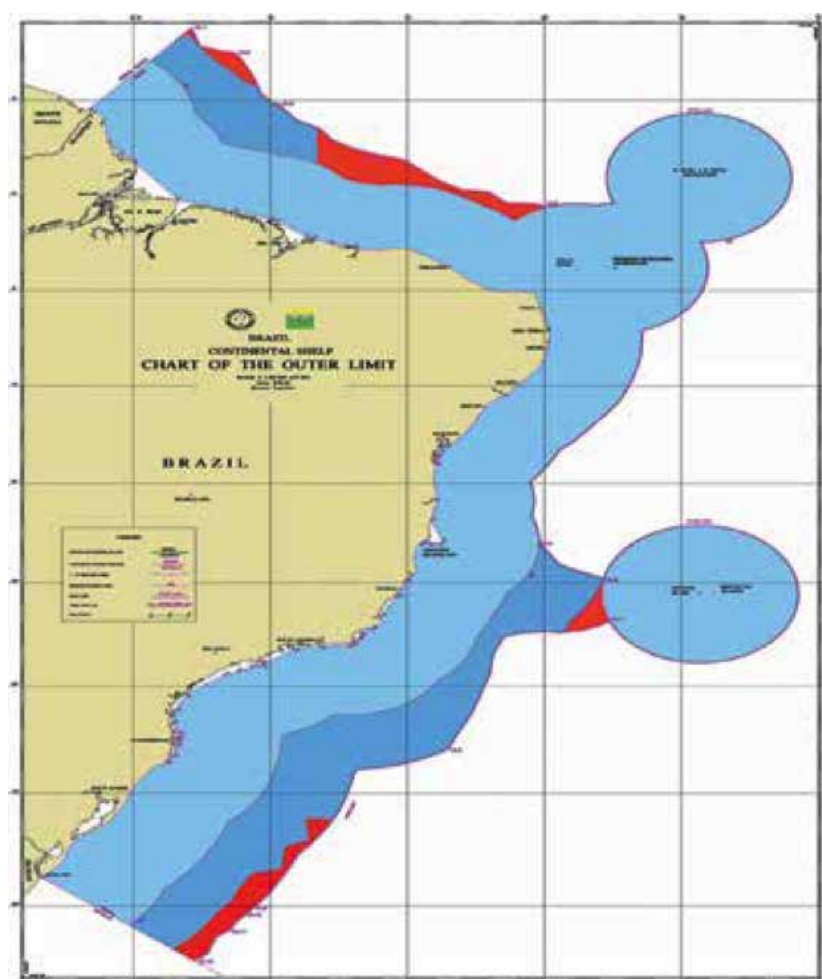
Em resumo, a descoberta do pré-sal foi um evento de extrema importância para o desenvolvimento da Petrobras. Seu crescimento gerou interesses, oportunidades e influência do Brasil no Sistema Internacional. A exploração da camada serviu de instrumento político e estratégico ao abrir mais espaço para sua inserção e reconhecimento como país emergente. Nessa perspectiva, a próxima seção irá estender-se especificamente às questões do Pré-sal e da Amazônia Azul como instrumentos estratégicos para o desenvolvimento da estatal brasileira e, conseqüentemente, para o bom proveito geopolítico do país.

8 Ver Agência Nacional do Petróleo (ANP). Disponível em: < <http://anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local/fiscalizacao-de-conteudo-local%3E> > Acesso em 28 jan. 2020.

4. Pré-sal, Amazônia Azul e a geopolítica brasileira

A Amazônia Azul, ou ainda o Atlântico Sul, é uma área estratégica do entorno brasileiro, correspondendo a cerca de 4,5 milhões de km², chegando a ter tamanho equivalente à metade da massa continental do país e sendo responsável pela circulação de aproximadamente 95% do escoamento do comércio exterior do Brasil (BRASIL, s.d.). Como pode ser observado na figura seguinte, a Amazônia Azul corresponde ao que legalmente se entende por quatro áreas contíguas da faixa de fronteira marítima do Brasil: Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental. O que torna a Amazônia Azul uma área única para o país é a rica biodiversidade e presença de recursos essenciais para o desenvolvimento social, tais como a pesca, a mineração submarina e o petróleo. Nela, destacam-se as reservas do pré-sal, responsáveis por “cerca de 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado” (BRASIL, s.d.) do Brasil. Além disso, se acumulam na bacia atlântica crostas cobaltíferas, nódulos polimetálicos, sulfetos e depósitos de diamante, ouro e fósforo.

Figura 3: Extensão da Amazônia Azul (PAIVA, 2015)



Com relação ao pré-sal vale ressaltar que a área é demarcada do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina, em uma extensão de 800 quilômetros de comprimento por 200 quilômetros de largura, abrangendo as Bacias do Espírito Santo, Campos e Santos (ver figura abaixo). Sua descoberta se deu pelo trabalho da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e da Petrobras, dada a capacidade tecnológica e financeira delas para a exploração da região.

Figura 4: “Distribuição das rochas reservatórios do pré-sal (em azul) em relação às bacias sedimentares da margem continental brasileira” (RICCOMINI, SANT’ANNA; TASSINARI, 2012).



É importante reiterar que a relação da descoberta dos recursos do pré-sal com a inserção internacional do Brasil se coloca em um momento de disputa “estratégica e geopolítica entre produtores exportadores e importadores consumidores em torno do controle do acesso aos recursos e apropriação da renda do petróleo” (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 195). Dentre os atores em disputa pode-se citar em especial China, Estados Unidos e Rússia, o que faz com que seja ainda mais expressiva a atuação brasileira na defesa das reservas nacionais, buscando atingir melhor posição como produtor de petróleo no contexto internacional.

Como reforçam Padula e Fiori (2016), no que tange ao Atlântico Sul, este contém recursos estratégicos, sendo uma via de comunicação fundamental entre o Brasil e o mundo exterior e é um espaço crucial para a soberania econômica e defesa do território brasileiro, sendo alvo de cobiça⁹ e ingerência de potências que vendem uma agenda de segurança “liberal” para as nossas elites e governantes, uma agenda que sublinharia questões como narcotráfico e terrorismo e relegaria as discussões da segurança econômica e da soberania geopolítica para o passado. Diante disso, faz-se imprescindível a defesa do entorno estratégico¹⁰, sendo ele responsável pela vasta riqueza biológica e mineral que fortalece a região (ver também PAIVA, 2015).

9 Destaca-se a reativação, em 2008 (pouco após as divulgações do pré-sal), da chamada IV Frota da Marinha dos EUA, responsável pelo controle marítimo das águas que cercam a América Latina.

10 O termo “entorno estratégico” diz respeito às regiões em que o Brasil pretende exercer influência - América do Sul, África Subsaariana, Antártida e Bacia do Atlântico Sul - a partir de sua diplomacia, economia e poder militar (NEVES, 2015). Importante destacar que o termo “entorno estra-

Dado o exposto, ainda que a área que compõe a Amazônia Azul seja rica e repleta em diversidade biológica e mineral, ainda que nela esteja localizado o pré-sal com toda sua importância estratégica, segundo Paiva (2015), o baixo desenvolvimento científico-tecnológico diminui a capacidade de ampliação da projeção brasileira para as regiões de seu entorno. Nesse sentido, o papel da Petrobras em desenvolver tecnologias de exploração dessas áreas é significativo. As parcerias da estatal junto às Instituições de Ensino e Pesquisa marcam não só a presença brasileira na área em questão, como também contribui para o desenvolvimento da estrutura de conhecimento brasileira, que resulta na maior complexificação e inovação tecnológica do mercado do país, nos colocando em posição relevante no SI.

Considerações Finais

O controle da plataforma continental correspondente ao pré-sal e a Amazônia Azul são de extrema importância para a defesa do território brasileiro. Logo, configura-se como um grande debate a venda de ativos da Petrobras. O assunto que se coloca na esfera política esbarrando nos interesses de atores diversos, onde se pode citar a população, os acionistas da empresa e seus controladores, políticos e outras empresas da área petrolífera (PELLEGRIN; NUNES; JÚNIOR, 2013) possui uma parcela de risco no que diz respeito à possibilidade de desvio do controle do Estado para empresas privadas. A descoberta do pré-sal, por sua vez, criou expectativas significativas com relação ao suprimento das necessidades básicas da população brasileira (SAUER; RODRIGUES, 2016). É fato que as reservas possuem grandes capacidades e quantidades ainda sequer conhecidas. Contudo, há que ressaltar que o desenvolvimento de um país não se dá pela exportação de recursos naturais (COUTINHO, 2019/a), mas sim pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, bem como o aumento do consumo de energia (COUTINHO, 2019/a). Dessa forma, uma possível privatização da Petrobras, como órgãos da mídia e personalidades públicas vêm defendendo em tempos recentes¹¹, seria deletéria para a capacidade brasileira de construir C&T e manter a sua soberania energética, dada a parceria da estatal com Instituições de Ensino e Pesquisa.

Retomando o conceito de poder estrutural de Susan Strange (1994), destaca-se a importância do avanço tecnológico brasileiro - diretamente ligado ao desenvolvimento econômico nacional -, principalmente no que tange à defesa da soberania e interesses nacionais, por meio do conhecimento. De acordo com a autora (1994), o Poder Estrutural determina a capacidade do Estado frente aos demais, sendo de total importância a detenção do conhecimento de desenvolvimento tecnológico não nas mãos de empresas privadas transnacionalizadas, mas sim nas mãos de estatais garantindo a possibilidade de manipulação do Estado sobre o processo de criação de conhecimento e inovação tecnológica. Nesse sentido, evidencia-se que a venda dos ativos é dele-

tégico" aparece inequivocamente em dois documentos fundamentais do governo brasileiro, o Plano Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (2005 e 2008, respectivamente, atualizados em 2012), dois documentos que propõem uma política externa que integre as ações diplomáticas com as políticas de defesa e desenvolvimento econômico (ver PADULA; FIORI, 2016).

11 Paulo Guedes - uma das personalidades atuais mais relevantes do novo governo - é um defensor da privatização de todas as estatais, com destaque à Petrobras. O atual Ministro da Economia acredita que "os 'monopólios' da Petrobras atrasaram a exploração e produção de petróleo no país" (DURÃO; NEDER, 2019). O presidente atual da Petrobras, Castello Branco também é um dos defensores da privatização de ativos estratégicos da Petrobras (COUTINHO, 2019/b).

téria para a construção de C&T e manutenção da soberania energética, uma vez que as relações estabelecidas pela estatal com Instituições Científicas e Tecnológicas brasileiras intensificam as oportunidades no país e provocam um movimento de nacionalização dos recursos e do conhecimento adquirido (PELLEGRIN; NUNES; JÚNIOR, 2013).

Finalmente, conclui-se que a Petrobras é responsável pelo significativo desenvolvimento de inovações tecnológicas no mercado petrolífero brasileiro. Seu papel frente à posição do Brasil no SI é o de garantir constante progresso na complexificação de recursos naturais, a fim de que o país desenvolva setores da economia, de C&T e *know-how* no tocante aos recursos explorados no pré-sal. O deficitário avanço tecnológico da indústria brasileira, proveniente do desinvestimento do Estado, inviabiliza um fácil acesso do país na disputa de seu entorno estratégico, onde há países com maior poder de influência, visto as economias mais consolidadas e com menores vulnerabilidades nacionais (PAIVA, 2015).

Assim, é indispensável que se destaque a necessidade de enfoque numa indústria nacional com poder significativo para que o Estado detenha e amplie seu Poder Estrutural, com estudos marítimos e de extração de recursos naturais estratégicos. Mais uma vez, conforme Strange (1994), deter conhecimento é ter poder, uma vez que dessa forma é possível a um país se colocar frente a outros nas disputas no SI. No caso do Brasil, portanto, a Petrobras cumpre seu papel ao não importar tecnologias, mas sim ao produzir uma própria brasileira, o que contribui para que o Poder Estrutural do país aumente com investimentos na área do conhecimento.

Referências

- ANP [s.d.]. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/> > Acesso em: 28/01/2020
- API (2016). Putting Earnings into Perspective. Disponível em: < <https://www.api.org/> > Acesso em: 23/01/2020.
- ARBIX, Glauco; TOLEDO, Demétrio (2013). Por que o Brasil precisa de uma política de inovação tecnológica para o pré-sal? In: TURCHI, Lenita; NEGRI, Fernanda de; NEGRI, João Alberto de. *Impactos Tecnológicos das Parcerias da Petrobras com Universidades, Centro de Pesquisas e Firmas Brasileiras*. Brasília: IPEA.
- AUSTVIK, Ole Gunnar (2018). *Concepts of Geopolitics and Energy Security*. Energy Forum, p. 25-28, second quarter. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/323990484_Concepts_of_Geopolitics_and_Energy_Security > Acesso em: 20/01/2020.
- BARROS, Evandro Vieira de (2007). A Matriz Energética Mundial e a Competitividade das Nações: Bases de uma Nova Geopolítica. *Engevista*, v. 9, n. 1, p. 47-56, jun. Disponível em: < <http://periodicos.uff.br/engevista/article/view/8802/6270> > Acesso em: 28/01/2020.
- BRASIL [s.d.]. *Bem-Vindo à “Amazônia Azul”*. Disponível em: < https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/ > Acesso em: 28/01/2020.

- CAMPBELL, Colin. Peak Oil (2012). *The association for the study of peak oil and gas (ASPO)*. Conference in Texas-USA (nov.- dec.).
- CASTRO, Antônio Barros de (1985). *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra.
- COUTINHO, Felipe (2017). *A construção da ignorância sobre a Petrobras*. Fevereiro. Disponível em: <<https://felipecoutinho21.wordpress.com/2017/02/19/a-construcao-da-ignorancia-sobre-a-petrobras/>> Acesso em: 22/01/2020
- COUTINHO, Felipe (2019/a). *Brasil e o ciclo extrativo do Petróleo – Nova Colônia em pleno século 21*. Setembro. Disponível em: <<https://aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/3635-brasil-e-o-ciclo-extrativo-do-petroleo-nova-colonia-em-pleno-seculo-21>> Acesso em: 22/01/2020
- COUTINHO, Felipe (2019/b). *Castello Branco usa a falácia da “gestão de portfólio” para justificar privatização de ativos estratégicos e rentáveis, assim expõe a Petrobras a riscos desnecessários e prejudica a geração de caixa*. Dez. Disponível em: <https://felipecoutinho21.files.wordpress.com/2019/12/castello-branco-usa-a-falacia-da-gestao-de-portifolio_rev0.pdf> Acesso em: 21/01/2020
- COUTINHO, Felipe (2018). *Eventos Históricos da disputa pelo pré-sal e a renda petroleira*. Abril. Disponível em: <<https://felipecoutinho21.wordpress.com/2018/04/21/eventos-historicos-da-disputa-pelo-pre-sal-e-a-renda-petroleira/>> Acesso em: 23/01/2020
- DURÃO, Mariana; NEDER, Vinícius (2019). Privatização da Petrobras é assunto mais complexo, diz Guedes. *Economia. UOL*, set. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/09/06/privatizacao-da-petrobras-e-assunto-mais-complexo-diz-guedes.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em: 20/01/2020.
- FERREIRA, Oliveiros S. (1994). Clausewitz e a Política. *Lua Nova*, n. 34, p. 27-190. São Paulo: dec. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000300003> Acesso em: 11/01/2019.
- GALA, Paulo (2017). *Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HAUSMANN, Ricardo et. al (2011). *The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*. Disponível em: http://atlas.media.mit.edu/media/atlas/pdf/HarvardMIT_AtlasOfEconomicComplexity.pdf Acesso em: 25/01/2020.
- INFOMONEY (2020a). Petrobras conclui venda de ativos na Nigéria por US\$ 1,45 bi; Cemig diz que não tomou decisão sobre Aliança e mais destaques. *Infomoney*. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/petrobras-conclui-venda-de-ativos-na-nigeria-por-us-145-bi-cemig-diz-que-tomou-decisao-sobre-alianca-e-mais-destaques/>> Acesso em: 25/01/2020
- _____ (2020b). Petrobras põe à venda ativos na Bacia do Espírito Santo; BNDES deixa de ser acionista da Light e mais destaques. *Infomoney*. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/petrobras-poe-a-venda-ativos-na-bacia-do-espírito-santo-bndes-deixa-de-ser-acionista-da-light-e-mais-destaques/>> Acesso em: 25/01/2020
- IEA [s.d.]. Disponível em: <<https://www.iea.org/>> Acesso em: 23/01/2020
- JÚNIOR, Augusto W. M. Teixeira; FERREIRA, Marcos Alan S. V (2019). Introdução: Porque estudar Estratégia? In: JÚNIOR, Augusto W. M. Teixeira; FERREIRA, Marcos Alan S. V.

- (Orgs.). *Temas de Estratégia e Segurança Internacional*. João Pessoa: Editora UFPB.
- KLARE, Michael (2013). *Energy Security*. In: Paul D. Williams (ed). *Security Studies: an introduction*. Segunda Edição. Nova Iorque: Routledge, 2013.
- _____ (2008). *Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy*. Nova York: Metropolitan Books.
- NEVES, André Luiz Varella. Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI. In: GHELLER, Gilberto; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil*. Brasília: IPEA, 2015.
- PADULA, Raphael; FIORI, José Luís (2016). Brasil: Geopolítica e “abertura para o Pacífico”. *Revista de Economia Política*, v. 36; n. 3, p. 536-556.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha (2015). O jogo do poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil. In: GHELLER, Gilberto; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil*. Brasília: IPEA.
- PELLEGRIN, Ivan de; NUNES, Moema Pereira; JÚNIOR, José Antônio Valle Antunes (2013). Impacto tecnológico dos projetos desenvolvidos pela petrobras em parceria com instituições de ensino e pesquisa da região sul do Brasil. In: TURCHI, Lenita; NEGRI, Fernanda de; NEGRI, João Alberto de. *Impactos Tecnológicos das Parcerias da Petrobras com Universidades, Centro de Pesquisas e Firmas Brasileiras*. Brasília: IPEA.
- RAMALHO, André (2019). Petrobras acelera programa de venda de ativos. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro: out. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/10/02/petrobras-acelera-programa-de-venda-de-ativos.ghtml>> Acesso em: 25/01/2020
- RICCOMINI Claudio; SANT’ANNA, Lucy G.; TASSINARI, Colombo Calso G. (2012). Pré-sal: geologia e exploração. *Revista USP*. P. 33-42. n. 95. São Paulo: Set./ Out./ Nov. Disponível em: < <http://www.periodicos.usp.br/revusp/article/view/52236/56272>> Acesso em: 29/01/2020
- SAUER, Ildo Luís [s.d]. O pré-sal e a geopolítica e hegemonia do petróleo face às mudanças climáticas e à transição energética. *Instituto de Energia e Ambiente*, p. 308-322. USP. Disponível em: < http://www.seesp.org.br/site/images/Recursos_Minerais_Ildo_Sauer_1.pdf > Acesso em: 23/01/2020.
- SAUER, Ildo Luís; RODRIGUES, Larissa Araújo (2016). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*. P. 185-229. v. 30. n. 88. São Paulo: Set./Dez. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142016000300185&script=sci_arttext&tlng=en> Acesso em: 20/01/2020
- SERRANO, Franklin (2002). Do ouro imóvel ao dólar flexível. *Economia e Sociedade*, v. 11; n. 2, 237-253.
- STRANGE, Susan (1994). *States and Markets*. 2º ed. New York: Continuum.
- SCHUMPETER, J. A (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- TAVARES, Maria da Conceição (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*. v. 5; n. 2.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira (2004). O papel do petróleo na geopolítica americana. In: FIORI, José Luís (org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira (2019). *Poder Monetário Estrutural: do padrão ouro ao dólar flexível*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 3, p. 621-639, dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000300621&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 18/01/2020.

ZEIHAN, Peter (2017). *The Accidental Superpower: the next generation of American preeminence and the coming global disorder*. Zeihan on Geopolitics.

Crise da geopolítica do petróleo no Brasil e o ‘mundo invisível’ das para-petroleiras

Crisis of oil geopolitics in Brazil and the ‘invisible world’ of the machinery and services oil industry

IDERLEY COLOMBINI | iderley_colombini@hotmail.com

Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ) e Técnico Pesquisador do DIEESE.

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Maio de 2020

Resumo O debate sobre a geopolítica do petróleo tem se acirrado no Brasil desde a crise internacional de 2014, a qual ganhou contornos mais dramáticos com os desdobramentos políticos da operação Lava Jato e com as profundas transformações institucionais sofridas pelo país desde 2016. O setor de petróleo e gás passou por uma profunda transformação, com grande destaque para a perda de operadora única dos campos do Pré-sal da Petrobrás e a entrada das grandes petroleiras internacionais no Brasil. Contudo muito pouco tem sido analisado sobre outros elementos da disputa geopolítica em torno do petróleo que não a extração do óleo em si, como é o caso do controle da indústria e das tecnologias que envolvem essa produção. Dessa forma, nesse estudo busca-se analisar as transformações recentes no setor de serviços e fornecimento de máquinas e equipamentos (empresas denominadas de para-petroleiras) para a extração do petróleo no Brasil sob o prisma da geopolítica das disputas capitalistas internacionais. **Palavras-Chave** geopolítica do petróleo, economia política internacional, Brasil, para-petroleiras e economia industrial.

Abstract The debate on the geopolitics of oil has been raging in Brazil since the international crisis of 2014, which gained more dramatic national outlines with the political developments of the Car Wash operation and with the profound institutional transformations suffered by the country since 2016. The oil sector it underwent a profound transformation, with great emphasis on the loss of a single operator in the Petrobras Pre-salt fields and the entry of major international oil companies in Brazil. However, very little has been analyzed about other elements of the geopolitical dispute over oil other than the extraction of oil itself, such as the control of the industry and the technologies that involve this production. Thus, this study seeks to analyze the recent transformations in the service and supply sector of machinery and equipment (companies called para-oil companies) for the extraction of oil in Brazil from the perspective of the geopolitics of international capitalist disputes. **Keywords** geopolitics of oil, international political economy, Brazil, para-oil companies and industrial economy.

1. Introdução

O debate sobre a geopolítica do petróleo tem se acirrado no Brasil desde a crise internacional de 2014, que ganhou contornos mais dramáticos com os desdobramentos políticos da operação Lava Jato e com as profundas transformações institucionais sofridas pelo país desde 2016. O setor de petróleo e gás passou por uma profunda transformação, com grande destaque para a retirada da Petrobrás como operadora única dos campos do Pré-sal e a entrada das grandes petroleiras internacionais no Brasil. Contudo muito pouco tem sido analisado sobre outros elementos da disputa geopolítica em torno do petróleo que não a extração do óleo em si, como é o caso do controle da indústria e das tecnologias que envolvem essa produção. Grande parte dos estudos sobre as prestadoras de serviço e de máquinas e equipamentos para a exploração e produção de petróleo ficam restritos à uma análise reducionista de uma organização industrial, como se a competitividade e a inovação explicassem todos os determinantes do setor.

As empresas fornecedoras das máquinas e equipamentos, conhecidas como para-petroleiras, se estabelecem em todos os países produtores e entorno de todas as empresas petroleiras devido à alta tecnologia empregada e as propriedades de patentes internacionais. A função chave desempenhada na produção de petróleo junto com sua quase onipresença territorial, garante às para-petroleiras um grande poder na cadeia global de petróleo. Dessa forma a crise recente do petróleo no Brasil deve ser compreendida também dentro dessa disputa muitas vezes 'invisível' das para-petroleiras internacionais pelo controle tecnológico da cadeia de petróleo global.

A invisibilidade da disputa entre as gigantes para-petroleiras pelo controle tecnológico da cadeia global de petróleo não acontece apenas devido aos grandes interesses em disputa (como governos e grandes corporações financeiras), mas também pela própria tradição dos estudos e análises do mundo do petróleo. As análises existentes do setor de serviços e suprimento de máquinas e equipamentos ficam restritas aos estudos de competitividade e inovação, acreditando em um mundo determinado por racionalizações das firmas e dos contratos, em que as disputas e interesses políticos seriam apenas elementos exógenos que idealmente deveriam ser eliminados. Um grande número de análises sobre o petróleo fica restrita a um percurso histórico ou a uma discussão dos fatores determinantes do preço. Apesar da enorme importância dos estudos históricos do petróleo, eles possuem uma tendência de reconstruir os fatos e os padrões de exploração e comercialização, apagando os elementos mais constitutivos da disputa geopolítica. O debate sobre a formação do preço do petróleo, de forma análoga, tende a um economicismo, em que defensores da oferta ou da demanda tiram de cena a totalidade do mundo do petróleo para a constituição das relações capitalistas internacionais.

A crise brasileira iniciada em 2014 possui uma grande centralidade da disputa geopolítica do petróleo, desde a forte queda dos preços internacionais e o início da operação Lava Jato na Petrobrás em 2014, até o processo de impeachment e a completa reversão do modelo institucional de exploração de petróleo no país a partir de 2016. Se por um lado a desarticulação da Petrobrás e os interesses das grandes petroleiras tem sido atrelado a derrota geopolítica sofrida pelo Brasil (pelo menos nas análises mais críticas), muito pouco tem sido dito sobre a destruição da indústria e da pesquisa científica nacional em torno do petróleo para a reposição das gigantes para-petroleiras internacionais.

É a partir de um quadro mais totalizante da disputa geopolítica do petróleo, que envolve vários elementos de constituição das relações capitalistas internacionais, que esse estudo pretende abordar a disputa nos anos recentes entre as empresas para-petroleiras no Brasil, tendo como foco principal as grandes prestadoras de serviço e fornecedoras de máquinas e equipamentos. Na segunda seção, após essa introdução, trata-se de um debate mais conceitual sobre a geopolítica do petróleo, com a finalidade de clarear os elementos mais constitutivos dessa disputa dentro das relações capitalistas internacionais. Na terceira seção aborda-se a crise do petróleo recente no Brasil, apresentando os traços gerais da derrota geopolítica sofrida pelo país. Na quarta seção, trata-se enfim da disputa pelo fornecimento das tecnologias, máquinas e equipamento do setor de petróleo no país, tendo como eixo principal a tentativa de construção de uma indústria nacional até sua derrocada para a reposição do controle das gigantes mundiais. Por fim na última seção, busca-se apresentar alguns elementos de caráter conclusivo, abordando os pontos principais desse estudo.

Geopolítica do petróleo em seus elementos constitutivos

As análises históricas do 'mundo do petróleo' caem muitas vezes na falácia de que o mero recontar dos fatos já trouxesse a verdade, sem um aprofundamento nas distintas formas conceituais de tratar o tema e as complexas vertentes possíveis da disputa geopolítica. As análises com relação aos determinantes do preço do petróleo tendem a um certo reducionismo economicista, em que ou os fatores de demanda ou de oferta (e produção) se tornam o objeto único de debate. Dessa forma ambas as análises acabam por desconsiderar os elementos constitutivos da disputa geopolítica pelo petróleo, não apenas em seus termos financeiros, mas como a geopolítica do petróleo faz parte da própria constituição das relações capitalistas internacionais, assim como dos monopólios financeiros e tecnológicos hegemônicos.

As narrativas históricas do mundo do petróleo (ver: YERGIN, 1991, 2011 e TORRES, 2004) partem de como esse se tornou peça central no capitalismo mundial do pós-guerra, passando de um regime cartelizado pelas grandes operadoras mundiais, até o surgimento da OPEC no final dos anos de 1960, sua crise nos anos de 1970 e a formação de um novo ordenamento com a consolidação de mercado mundial do petróleo, sob a égide dos ditames das políticas energéticas e militar dos EUA. Com o novo ordenamento do mercado do petróleo, a partir dos anos de 1980, se intensificaram os debates com duas centralidades específicas, uma mais geopolítica sobre o controle e dominação imposto pelas políticas militar e energética dos EUA, e outra mais voltada a análise de quais seriam os determinantes do preço do petróleo nesse novo mercado globalizado que se formara. Ainda nesse segundo grupo, focado nos preços, haveria uma grande diversidade de visões conforme a escolha de quais seriam os seus principais determinantes: escassez do petróleo (*peak oil*), demanda e consumo dos países, especulação pelos mercados financeiros, custos marginais das produções em novos campos, rendas de exploração dos países produtores etc.

Com a 'globalização dos mercados' a partir da década de 1980 e a criação dos mercados futuros de petróleo, se estabeleceu um grande debate de qual seria o impacto dessas transações financeiras para os preços de transação física do petróleo. Alguns analistas consideram as mu-

danças nas relações fundamentais de oferta e demanda como os únicos fatores dos movimentos dos preços das commodities e argumentam que a maior participação de investidores financeiros teria, em realidade, moderado as oscilações de preço (ver, por exemplo, SANDERS E IRWIN, 2010). Outros argumentam que a financeirização dos mercados de commodities teve impactos consideráveis nos preços (ver, por exemplo, GILBERT, 2010; TANG E XIONG, 2010 e UNCTAD 2009). Há ainda autores inseridos nesse debate da relação entre os preços e as transações financeiras que apontam para um impacto apenas no curto prazo, tendo uma tendência de prevalecer os “determinantes estruturais” do mercado (DAVIDSON, 2008; FATTOUH et al, 2013 e SERRANO, 2013).

Outro elemento importante do debate sobre os preços do petróleo se estabelece devido ao forte aumento nos anos 2000 (*'boom das commodities'*), o que coloca em muitas análises o 'efeito-China' como grande causador (PINTO E CINTRA, 2017; SVAMPA, 2011; GUDYNAS, 2012 e ACOSTA, 2011). Esse argumento, com grande enfoque para a demanda, foi rebatido pelas análises que colocam importância nas estruturas produtivas para a formação dos preços (BINA, 2013 e SERRANO, 2013), dando destaque para as disputas pelas rendas do petróleo e da política energética norte-americana. O efeito demanda chinesa e a especulação financeira teriam impactos reduzidos nos preços em detrimento dos custos de produção nos novos campos de exploração, com centralidade para a exploração dos campos norte-americanos. Os EUA, via seu poder militar e político no Oriente Médio, em especial na Arábia Saudita, agiriam no sentido de manter os preços elevados nos anos 2000 para garantir a viabilidade da sua produção nacional, o que teria sido intensificado pelos altos custos da exploração nos seus novos campos (SERRANO, 2013 e FIORITTI, 2016).

Uma abordagem mais crítica, dentro desse quadro das análises do mercado do petróleo, pode ser vista nos estudos com foco nos conflitos geopolíticos, movimentos imperialistas e as formas de dominação e exploração que são submetidos os países produtores para obtenção do tão precioso petróleo (O'CONNOR, 1962; NORE AND TURNER, 1980; BINA, 1985; BROMLEY, 1991; MIDNIGHT NOTES, 1992; WATTS, 1994; JHAVERI, 2004; LE BILLON AND EL KHATIB, 2004; CAFFENTZIS, 200; JUHASZ, 2008 e LABBAN, 2008). Essas leituras, apesar da sua importância na percepção dos efeitos perversos para os territórios e para as populações dos países produtores, se concentram na geopolítica do petróleo a partir de uma redução na disputa pela apropriação das rendas desse mercado e os impactos sociais e políticos consequentes.

Dentro dessa geopolítica do petróleo é importante ter como elemento central não apenas a disputa pela apropriação das rendas do produto em si, mas principalmente a disputa pelos processos de constituição das relações capitalistas que esse mercado propicia, seja pela consolidação do padrão financeiro internacional ou pela consolidação do padrão tecnológico, que vai desde a determinação dos padrões energéticos quanto das indústrias de máquinas e equipamentos. A disputa geopolítica do petróleo também se materializa nas formas de transação monetária (como o seu atrelamento ao dólar e na consolidação das redes financeiras internacionais) e nos padrões tecnológicos e produtivos, tanto na enorme demanda de máquinas e equipamentos quanto no potencial de investimento em C&T.

Durante os anos de 1960 os países grandes produtores de petróleo, basicamente Venezuela e países do Oriente Médio, começam a se rebelar contra os contratos firmados na década de 1940, no que culminou na tão conhecida OPEP. Dentro desse mesmo movimento também

merece destaque a nacionalização das empresas de petróleo por esses países produtores ao longo dos anos de 1960 e as revisões dos contratos de concessão nos anos de 1970, que culminou com o choque do petróleo de 1973.

O fim do padrão dólar-ouro e o colapso do sistema Bretton Woods em 1971, juntamente com a explosão dos preços do petróleo em 1973 irão impor um grande endividamento em dólar aos países. O aumento dos preços do petróleo durante os anos de 1970, juntamente com a imposição do seu atrelamento ao dólar, como moeda internacional, levou a formação dos vultuosos montantes de petrodólares, transacionados pelos bancos europeus de forma desregulada. Esse processo serviu para alastrar os efeitos da crise do capitalismo dito 'fordista-keynesiano' pelo mundo, que através do endividamento em dólar obrigou os países em desenvolvimento a arcarem com a disparada inflacionária e creditícia dos EUA.

No começo de 1972 se inicia as liberalizações e desregulações dos mercados financeiros, sendo criados os primeiros mercados com contratos futuros de moedas. Ao longo da década de 1970 ainda seriam incorporados os contratos de opções de ativos financeiros, os contratos futuros de taxas de juros e de títulos do tesouro. No começo de 1973 os instrumentos de controle de capitais foram eliminados pelos EUA, vetando em seguida uma tentativa dos Europeus e Japoneses de criarem uma nova moeda internacional emitida pelo Fundo Monetário Internacional, que centralizaria a intermediação dos excedentes dos países produtores de petróleo (HELLEINER, 1994). No começo dos anos de 1980 os preços oficiais da OPEP foram abolidos e os contratos com óleo saudita passaram a adotar o princípio do *netback pricing*, em que se acompanha os preços praticados no mercado à vista, menos de uma margem preestabelecida. Dessa maneira também se eliminou os controles administrativos sobre produção e preços, existentes desde a década de 1930, permitindo a integração entre o consumo, a produção e a formação de preço do óleo nos Estados Unidos com o restante do mercado mundial.

Ainda nos primeiros anos da década de 1980 foram criados os mercados futuros de petróleo e seus derivados. A *International Petroleum Exchange*, atualmente ICE Futures (desde junho de 2005), foi criada em Londres em 1980, tendo contratos futuros e de opções, consolidando o *Brent* como o principal balizador do petróleo no mundo, assim como sua cotação e transação em dólar. Em 1983 a Bolsa de Mercadorias de Nova York iniciou suas operações com futuros de petróleo e seus derivados, estabelecendo o *West Texas Intermediate* (WTI) como o seu benchmark do preço do petróleo, também atrelado ao dólar.

Como mostra as análises mais críticas da economia política do petróleo, toda essa nova relação do petróleo foi construída em cima de muita luta nos planos concretos dos territórios, através de guerras, destituição de governos, fracionamento das populações, extermínios e com a imposição militar dos norte-americanos e europeus sob os países produtores. Em paralelo aos processos de controle e exploração direta nos países produtores, a criação dos mercados futuros e da formação dos preços através da globalização dos mercados financeiros (com abandono dos contratos bilaterais de longo prazo), impôs no começo dos anos de 1980 uma forte queda nos valores do petróleo comercializado em todo o mundo. Durante os anos de 1980 e 1990 ocorreu uma forte onda de fusões e aquisições nas empresas do petróleo, redirecionando seus comandos dentro dos processos de ordenando das empresas pelos regimes de controles financeirizado.

Se na década de 1970 houve um grande aumento do preço do petróleo com fortalecimento dos países produtores, na década de 1980 essa configuração será desmanchada para uma nova

relação financeirizada e globalizada, com o estabelecimento dos preços em níveis muito baixos durante a década de 1980 e 1990. O restabelecimento do baixo preço do petróleo possibilitou a propagação das novas formas de relações sociais com o crescimento do período dito neoliberal¹, agora através dos derivativos e da implantação dos mercados futuros, além de consolidar a nova forma energética dentro do paradigma atual da financeirização com o dólar como moeda padrão do sistema internacional.

Esse crescimento econômico neoliberal nos anos de 1980 e 1990 ocorreu com um novo fortalecimento e reposicionamento dos EUA como país hegemônico (TAVARES, 1985), que além do tão alardeado padrão dólar-dólar (BRAGA 1997; MEDEIROS e SERRANO, 1999) também teve um grande avanço da indústria norte-americana que até então perdia espaço para países como Alemanha e Japão. Diferente desses dois países que realizaram significativas inovações tecnológicas e renovação dos seus parques industriais em um ambiente de economia devastada (pós-guerra) e com forte disponibilidade de crédito, os EUA irão renovar seu parque industrial em um ambiente completamente distinto, baseado em um conjunto de políticas propiciadas pela financeirização, com a globalização das multinacionais e pela continuidade dos gastos militares norte-americanos. O novo arranjo geopolítico do petróleo se tornou uma espécie de alicerce para esse conjunto de políticas, garantindo os grandes fundos financeiros em dólar, a expansão do sistema militar norte-americano e a consolidação de um determinado sistema tecnológico-energético mundial (HUBER, 2011 e CAMPBELL, 2005).

O crescimento e renovação industrial dos EUA durante os anos de 1980 e 1990 ocorrerá baseado na manutenção de juros internos elevados, investimento em C&T puxado por gastos militares envolvidos nas guerras nos países do oriente médio e pela onda de inovação tecnológica da terceira revolução industrial (SANTOS, 1987), o qual se beneficiou enormemente dos ganhos de cadeia das grandes produções de máquinas e equipamentos destinadas para a consolidação dos países produtores de petróleo no Oriente Médio. As altas rendas do petróleo propiciam um ciclo virtuoso no desenvolvimento tecnológico e no controle científico, pois ao mesmo tempo que possibilitam grandes investimentos em C&T, são altamente integrados com as pesquisas militares e com a imposição de um determinado padrão energético das relações sociais capitalistas (HUBER 2011). A consolidação das cadeias financeirizadas e globalizadas irá estabelecer as novas estruturas produtivas transnacionais, que através das fusões e aquisições irá impor o controle mundial da cadeia de petróleo nessas grandes empresas. Por isso a importância de compreender a geopolítica do petróleo dentro de uma perspectiva mais ampla, que não fique concentrada apenas na disputa pelo óleo em si, mas também na própria forma que sua exploração se materializa nas relações capitalistas, envolvendo as finanças, a indústria e a tecnologia.

O setor de petróleo e gás pode ser dividido entre as petroleiras (tanto nacionais/estatais quanto privadas) e as empresas que fornecem bens e serviços. Em termos conceituais, as empresas que fornecem bens (máquinas, equipamentos e materiais), tecnologia e serviços ao setor de

1 Vale destaca como a instalação das formas de relação capitalista neoliberal também trazem um crescimento econômico, apesar das visões de que esse período teria sido de uma "longa recessão" ("the long downturn") como é bem conhecido pelos trabalhos de BRENNER (2002 e 2006). Essa visão pode ser contrastada mesmo em termos empíricos pelas taxas de crescimento econômico, dado ser uma das principais características levantadas nesse debate para apresentar o neoliberalismo como uma crise estendida. Claramente os níveis de crescimento econômico são inferiores, mas se tomados em consideração os países asiáticos, principalmente a China, esses níveis se tornam muito mais próximos. Segundo dados de MADDISON (2003), o crescimento mundial médio foi de 2,11% por ano de 1870-1913, de 1,82% de 1930-1950, de 4,9% de 1950-1973 e de 3,05% em 1973-2001.

petróleo são chamadas de para-petroleiras, enquanto as petroleiras detêm as reservas ou operam a exploração e a produção. As empresas para-petroleiras, apesar de terem uma visualização midiática muito menor, possuem uma enorme importância financeira e geopolítica. Não por acaso, Dick Cheney foi CEO da Halliburton (maior para-petroleira do mundo) entre sua gestão como secretário de defesa de George Bush pai e seu posto como vice-presidente de George Bush filho. As grandes para-petroleiras controlam um grande número de patentes tecnológicas, sendo responsáveis pela produção de máquinas e equipamentos sofisticados para o setor. Elas ocupam posição estratégica na cadeia global, com presença em praticamente todos os países produtores, mesmo naqueles com monopólio estatal.

Se analisada a cadeia de petróleo e gás como um todo há um enorme número de empresas, responsáveis pelo fornecimento do grande número de materiais e serviços necessários. Contudo, como afirma De Negri (2011), a cadeia da indústria de petróleo e gás pode ser caracterizada pela predominância de empresas de grande porte. Segundo estudo da BAIN & COMPANY (2009) as dez empresas com maiores receitas capturavam em 2007, 35,11% dos ganhos, sendo que a líder mundial, a gigante Schlumberger, detinha de forma isolada 8,57% da receita global da cadeia, o equivalente a US\$ 19.9 bilhões. As três maiores para-petroleiras (Schlumberger, Halliburton e Baker) tiveram somente em 2019, mesmo com o setor ainda em recuperação da crise iniciada em 2014, um lucro operacional conjunto de quase US\$ 6 bilhões.

Se em termos financeiros a relevância das para-petroleiras pode ser relativizado em comparação com as grandes petroleiras, em termos de pesquisa científica e avanço tecnológico, a importância dessas empresas fornecedoras de bens e serviços é inquestionável. Segundo base de dados da IFI (2018), as três empresas do setor de petróleo e gás com maior número de patentes em 2017 foram justamente as gigantes para-petroleiras: Halliburton com 738, Baker Hughes com 496 e Schlumberger com 434. Apenas para critério de comparação, a Chevron (uma das maiores petroleiras mundiais) obteve no mesmo período 161 patentes (IFI 2018).

Para compreender a importância das para-petroleiras na geopolítica do petróleo vale destacar como ocorreu a reconstrução do Iraque após a guerra iniciada em 2003, em que essas empresas tiveram um papel estratégico. O pós-guerra do Iraque se tornou um marco de referência da importância da imbricação das gigantes para-petroleiras com a política desempenhada pelo governo norte-americano (BRIODY, 2004). Apesar de muitas petroleiras terem entrado no Iraque no pós-guerra, o domínio dos serviços e do fornecimento das máquinas e equipamentos permaneceu nas gigantes internacionais para-petroleiras, principalmente das norte-americanas sediadas em Houston no Texas, como Baker Hughes e Halliburton. Um dos maiores campos de petróleo do Iraque foi concedido para a empresa russa Lukoil, contudo praticamente toda sua operação de exploração do petróleo iraquiano ocorre através da empresa Baker Hughes (KRAMER, 2011). Algo semelhante ocorrido por outras grandes petroleiras que passaram a operar no Iraque, como BP da Inglaterra, CNPC da China, ENI da Itália e a Anglo-Holandesa Shell, com máquinas, serviços e operação prestados pela Halliburton.

Através da avançada tecnologia de perfuração e das várias patentes existentes para os equipamentos extremamente específicos, as empresas norte-americanas para-petroleiras conseguem “dominar o oriente médio e o mundo” (KLARE, 2005). Todas as petroleiras em qualquer país produtor, seja uma empresa estatal ou uma nova empresa formada por consórcios financeiros, precisa contratar as empresas fornecedoras das máquinas e equipamentos, tanto para prospectar os campos

com suas sondas, quanto para realizar a extração com suas plataformas e equipamentos tecnológicos específicos. Dessa forma, mesmo que as petroleiras sejam do Estado produtor, as gigantes para-petroleiras são donas de contratos bilionários e com grande poder de controle da cadeia produtiva. É importante ressaltar que isso não significa uma diminuição da importância geopolítica das grandes petroleiras, apenas a necessidade de entendê-la em conjunção com as para-petroleiras.

Em certa medida o papel desempenhado pelas para-petroleiras representa muito do “mundo invisível da geopolítica do petróleo”, que envolve os grandes conglomerados industriais e de pesquisas de C&T para o setor energético. A concentração do mercado nessas grandes para-petroleiras torna possível controlar uma parte importante da cadeia do petróleo e auxiliar fundamentalmente na manutenção da hegemonia norte americana nas diretrizes energéticas e tecnológicas mundiais.

Dentro desse quadro, nas duas próximas seções busca-se analisar a crise recente do petróleo no Brasil, mas tendo como eixo principal as para-petroleiras no país. É de amplo conhecimento o processo de desarticulação da cadeia de petróleo em torno da Petrobrás, com privatização de vários ativos e subsidiárias, além de uma profunda mudança institucional no setor e da forte entrada das petroleiras internacionais através das várias rodadas de leilão ocorridas a partir de 2016. Contudo, muito pouco tem sido anunciado com relação às empresas para-petroleiras no Brasil. Enquanto durante os anos 2000 houve uma importante dinamização do setor com o fortalecimento das empresas nacionais, através das políticas de conteúdo local, a partir de 2016 passou a se consolidar uma forte concentração das gigantes mundiais, com a falência das empresas nacionais de médio porte e a imposição de políticas próximas a *dumping* pelas gigantes internacionais.

A crise do petróleo de 2014

Os anos 2000 são um grande exemplo da complexidade da geopolítica do petróleo em suas relações capitalistas. Depois de duas décadas de grande avanço nas formas neoliberais do capitalismo, nos anos 2000 se materializaram novos processos de crises sistêmicas. A crise financeira de 2008 foi seu lado mais expressivo, contudo os *booms* e crises dos mercados de *commodities* tiveram um papel central de articulador e desarticulador dos processos de acumulação nesse período.

A alta dos preços das *commodities*, a partir de 2001, possibilitou um novo fator de dinamização para a reprodução das relações capitalistas, que teve como um dos elementos centrais uma nova articulação entre os países produtores de matérias-primas e os países em forte processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico, em que se destaca a relação entre a China e a América Latina. Esse processo de crescimento econômico foi extremamente contraditório para os países latinos, os recolocando nas cadeias primárias de constituição de classe no mercado mundial (PINTO E CINTRA, 2017; SVAMPA, 2011; GUDYNAS, 2012 e ACOSTA, 2011), tanto pela retomada da centralidade da transformação de recursos naturais como por manutenção de um grande exército industrial de reserva. As transformações ocorridas nos países latinos intensificaram a produção de recursos naturais com manutenção das estruturas econômico-sociais de grande desigualdade, apesar de alguma melhora relativa. Por outro lado, durante esse

crescimento nos anos 2000, houve fortalecimento em alguns setores econômicos específicos com potencial desestabilizador para a constituição de classe no mercado mundial dentro da forma vigente do capitalismo neoliberal. Um grande exemplo desse potencial desestabilizador foi o setor de petróleo e gás brasileiro.

A empresa estatal brasileira de petróleo (Petrobrás) e o setor como um todo foram utilizados, ao longo da década de 2000, como ferramentas para a indução do crescimento industrial nacional, em especial após a descoberta do pré-sal. Essa relação do setor com o desenvolvimento nacional foi estabelecida principalmente pela estratégia de fortalecimento das cadeias produtivas do petróleo (para frente e para trás) através das “rendas extras” do ‘boom das commodities’, ou seja, desde investimentos em projetos de infraestrutura, até investimentos em ciência e tecnologia e incentivos institucionais para a indústria naval vinculada ao setor.

O fortalecimento da cadeia produtiva foi promovido pelo governo federal por meio de um conjunto de medidas específicas de grande efeito para a indústria nacional, sendo a principal delas a Política de Conteúdo Local, que impunha, desde a fase de leilões de novas concessões, percentuais de produção nacional no setor de petróleo e gás que chegavam a 62% na etapa de exploração e a 76% nas etapas seguintes. Através da política de conteúdo local, o ritmo de crescimento da exploração de petróleo e gás no Brasil passou a ser condicionado pelo desenvolvimento da indústria nacional, mesmo com os enormes interesses “curto-prazistas” do mercado financeiro internacional em meio à um período de alto preço das commodities. Também se associa a essas medidas a política de investimento na infraestrutura nacional adotada pelo governo federal, com a construção de novos portos, aeroportos e refinarias, induzindo a expansão e o adensamento tanto dos elos da cadeia anteriores à produção de petróleo, quanto dos posteriores, como os derivados e seu transporte.

A Petrobrás também se tornou uma fonte importante de investimentos em território nacional, não apenas em exploração e produção (E&P), mas também em distribuição, refino, fontes de energia renováveis e pesquisa científica – próprias e em parcerias com universidades e centros de pesquisa. A descoberta e exploração do pré-sal vieram a simbolizar o grande êxito desse esforço. Com o desenvolvimento de tecnologia brasileira, foi possível a exploração de áreas até então inimaginadas, o que permitiu a descoberta de enormes reservas energéticas e colocou o Brasil no eixo geopolítico mundial. Para a exploração dessas enormes reservas, foi criado um novo marco institucional, que assegurava a participação da empresa estatal e atrelava seu crescimento ao investimento e desenvolvimento tecnológico nacional, nos moldes da exploração do petróleo realizada pela Noruega no pós-guerra, introduzindo o modelo de partilha da produção com maior participação do Estado nos lucros do setor.

Contudo, esse modelo de desenvolvimento do setor de petróleo e gás se desenvolvia, ao menos potencialmente, de modo contrário as formas vigentes da estrutura neoliberal do petróleo, tanto potencialmente de controle das rendas e da comercialização desse petróleo nos mercados financeiros dolarizados, quanto potencialmente do controle das máquinas e inovações tecnológicas. Em 2014, o preço do petróleo despencou, impondo uma crise mundial no setor, que vinha operando há anos com preços elevados e grandes investimentos em novas áreas de exploração, que, em alguns casos, envolviam altos custos de extração, como os campos de gás de xisto nos EUA e Canadá. Em março do mesmo ano, no Brasil, eclodiu a operação Lava-jato, partindo de casos de corrupção na Petrobrás até atingir a alta cúpula do governo federal, em um processo

estritamente associado a crescentes tensionamentos políticos e, posteriormente, a profundas reestruturações realizadas tanto na Petrobrás, quanto no Estado brasileiro. Da operação da corrupção da Petrobrás até o golpe de Estado de 2016, o petróleo foi o grande lubrificante político.

Uma série de analistas brasileiros, como o respeitado historiador Moniz Bandeira (BANDEIRA, 2016), o articulista do *Asia Times*, Pepe Escobar (ESCOBAR, 2016) e o jornalista do *The Intercept*, Glenn Greewald (GREEWALD *et al.*, 2016), têm sustentado a tese de que interesses norte-americanos estariam por trás do processo de desestabilização do governo brasileiro, onde estariam envolvidas as grandes petroleiras e também vários fundos de investimento de Wall Street, assim com muitas instituições e organizações financiadas por esses grupos. O foco dessa desestabilização seria, principalmente, em torno da Petrobrás e da alteração das regras do modelo de exploração do pré-sal regulamentadas.

Desde 1997, quando acabou o monopólio da Petrobrás, o governo do PSDB de Fernando Henrique Cardoso impôs um modelo de concessão, em que a exploração dos campos petrolíferos era concedida a empresa vencedora da licitação, a qual ficava dona do petróleo explorado, pagando *royalties* ao governo. Com a descoberta do Pré-Sal, esse modelo foi alterado para um regime de partilha, em que a empresa vencedora da licitação terá que obrigatoriamente partilhar o petróleo encontrado com a União. Por esse esquema, a Petrobrás ganhava em dois pontos importantes, pois seria a operadora exclusiva dos campos e teria no mínimo 30% na participação no consórcio com as outras empresas. Além de impor alta participação de conteúdo local para a exploração, obrigando a vinculação com a indústria e tecnologia nacional.

Os documentos vazados em 2013 pelo ex-analista da NSA (Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos), Edward Snowden², mostra explicitamente como o governo norte-americano atua com relação à espionagem em outros países. Diversos documentos apresentados pelo jornalista americano, GREENWALD (2016), mostram como os EUA interceptavam dados internos da Petrobrás, principalmente sobre a tecnologia envolvendo a exploração em águas profundas da camada pré-sal. Além desses documentos, também foi exposta uma série de informações indicando que a agência norte americana monitorava mensagens particulares da presidente Dilma Rousseff e alguns de seus principais assessores.

Os vazamentos pelo WIKILEAKS (2009) de telegramas do consulado do Rio de Janeiro datados de janeiro de 2008 a dezembro de 2009, trazidos a público no final de 2010, demonstram claramente o posicionamento norte-americano. Em um telegrama de final de 2009 intitulado “A indústria de petróleo vai conseguir combater a lei do pré-sal?”, o consulado dos EUA no Rio fez um grande compêndio da discussão sobre o novo marco regulatório, mostrando o posicionamento de agentes estratégicos nesse debate, como a diretora da Chevron, Patrícia Pradal. Segundo a diretora, José Serra, então candidato à presidência pelo PSDB, já teria confirmado alteração da lei caso assumisse o governo, não tendo grande relevância as leis estabelecidas durante a gestão do PT. O telegrama termina com o Consulado concluindo que “a estratégia agora é recrutar novos parceiros para trabalhar no Senado, buscando aprovar emendas essenciais na lei, assim como empurrar a decisão para depois das eleições de outubro”. Entre os parceiros, o memorando destacava o OGX, do empresário Eike Batista, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e a CNI (Confederação Nacional das Indústrias).

2 Atualmente o ex-analista da NSA, responsável pelo vazamento de dados que revelaram uma série de violações de direitos cometidos pelos EUA contra diversos Estados, se encontra exilado na Rússia.

Durante o acirramento da crise política em 2016, em que é armado um grande esquema político para um impeachment da presidente Dilma Rousseff, fica explícito como os mesmos agentes citados no memorando possuem uma posição central. Durante todo o processo de reivindicações contra o governo do PT, a FIESP ganhou uma centralidade inesperada, patrocinando desde manifestações nas ruas até propaganda televisiva contra o governo. José Serra se tornou um dos ministros fortes do governo de Michel Temer, ocupando a posição de ministro das Relações Exteriores.

A leitura extremamente elucidativa do memorando do consulado do Rio de Janeiro ainda traz informações sobre como o novo regime de partilha poderia beneficiar as empresas chinesas e russas. Ainda com referência às informações dadas pela diretora da Chevron, o consulado afirma ser impossível com o modelo de partilha competir com as NOC (Companhias Nacionais de Petróleo), como a chinesa Sinopec e a russa Gazprom. Com o modelo de partilha a diretora da Chevron alega que o único elemento de competição na licitação seria a lucratividade dada ao governo brasileiro, o que torna impossível a concorrência com os chineses, pois eles poderiam superar qualquer margem de lucro, dado seu único objetivo ser obter petróleo³.

Já em setembro de 2016, o governo de Michel Temer sancionou a MP 727, instituindo o PPI (Programa de Parcerias de Investimentos) e resgatando a Lei nº 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização. Em novembro do mesmo ano, foi aprovado no Senado o PL 4.567/2016 construída pelo senador José Serra, que acaba com a prerrogativa da Petrobrás de ser operadora única dos campos do pré-sal. Por sua vez, a Resolução CNPE nº 07, de 11 de abril de 2017, definiu o novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação a partir de então. Além de o percentual de conteúdo local deixar de ser considerado como fator de pontuação das ofertas, houve simplificação dos compromissos e redução dos percentuais mínimos exigidos. Para as áreas marítimas, passou-se a exigir compromisso global de 18% para a fase de exploração e, para as etapas de desenvolvimento, fixaram-se compromissos mínimos para três macro grupos: construção de poços (25%); sistema de coleta e escoamento (40%); e unidade estacionária de produção (25%).

Foi sob esse novo marco regulatório e institucional que o governo passou a estimular a entrada de empresas internacionais nos campos de petróleo do pré-sal, seja como detentoras de reservas, seja como operadoras dos campos. De 2008 até 2016, praticamente durante todo o período de “boom das commodities”, houve apenas três rodadas de leilão em áreas de concessão e uma em campos do pré-sal. Em apenas três anos, de 2017 até 2019, foram realizadas três rodadas de concessão e cinco rodadas de leilão dos campos de pré-sal, com entrada massiva de empresas estrangeiras, principalmente inglesas e estadunidenses, que adquiriram cerca de 49% das reservas do petróleo do pré-sal que foram leiloadas, segundo os dados da ANP (2020).

O que estava em jogo não seria apenas a entrada das grandes petroleiras, mas também a garantia da vinculação do petróleo brasileiro nos mercados financeirizados em dólar e dentro dos padrões industriais e tecnológicos ditados pelas gigantes para-petroleiras. Como afirmado pela diretora da Chevron, o interesse não estava apenas na obtenção do petróleo (WIKILEAKS, 2009), mas no controle e no comando de toda a cadeia de produção, o que garante a imposição

2 Conforme citação literal da diretora da Chevron expressa no memorando: “*The Chinese can outbid everybody. They can break-even and it will still be attractive to them. They just want the oil.*” (WIKILEAKS, 2009).

do padrão energético e tecnológico no mercado mundial. Na próxima seção busca-se apresentar mais detalhadamente no âmbito das para-petroleiras como ocorreu essa derrota geopolítica no Brasil, destruindo seu esforço para construção de uma indústria nacional do setor com a reposição das gigantes internacionais.

Uma destruição invisível: as para-petroleiras no Brasil

O controle energético e a imbricação do petróleo nas relações capitalistas internacionais devem ser vistos também nas disputas tecnológicas e políticas. As crises e disputas geopolíticas do petróleo envolvem diretamente a disputa e concorrência industrial e tecnológica, além de garantir o controle da exploração e produção do petróleo e do gás natural. A crise do petróleo, em 2014, no Brasil possibilita visualizar a importância das empresas para-petroleiras dentro dessa geopolítica mundial. Durante o ciclo denominado de '*boom das commodities*' durante os anos 2000, o Brasil avançou na articulação da exploração do petróleo com o desenvolvimento da indústria nacional. A descoberta do pré-sal com tecnologia própria, o fortalecimento do setor naval e a criação de uma indústria de construção de sondas e plataformas não foram suficientes para dar ao Brasil o controle da cadeia e tecnologia produtiva, mas o credenciou para almejar espaços que se opunham a lógica vigente da geopolítica do petróleo. Contudo, com a crise de 2014, esse processo foi amplamente desconstruído, tendo como consequência o restabelecimento das grandes corporações internacionais com a imposição das suas tecnologias e patentes no controle da produção.

Durante o '*boom das commodities*' nos anos 2000, o governo brasileiro tentou (dentro dos limites da sua atuação) quebrar essa forma de dominação imposta pelas gigantes para-petroleiras. Através da criação da política de conteúdo local (já apresentado na seção anterior) e do fortalecimento do crédito estatal de longo prazo para setores industriais específicos, o governo brasileiro tencionou a criação de uma rede de empresas para-petroleiras no Brasil. A partir de 2003, com a 5ª rodada de licitação, passou a ser exigido um alto percentual de conteúdo local para a realização das operações de exploração do petróleo e gás nacional.

A cadeia da indústria do petróleo e gás é diversificada e complexa, composta por inúmeros atores, com participações distintas nos contratos, ora mais ligados à exploração, ora mais ligados à produção. Nos diferentes segmentos, como distribuição e refino, as atribuições são ainda mais distintas. Em todos os casos, adicionalmente, a cadeia é composta por capacitações tecnológicas e operacionais diferentes em uma trama em que nenhum agente tem operação em todas as etapas. Nos ramos de maior desenvolvimento científico estão as grandes para-petroleiras transnacionais, que dominam os grandes contratos e a tecnologia de ponta, enquanto há uma grande rede de fornecimento de equipamentos e serviços de menor intensidade tecnológica. O que a política de conteúdo local articulada com os vultuosos investimentos da Petrobrás e do BNDES proporcionaram foi o ressurgimento dessa indústria intermediária nacional (tanto naval quanto de peças e equipamentos), com um tensionamento do domínio das grandes para-petroleiras (tanto prestadoras de serviço quanto de máquinas e equipamentos sofisticados), como veremos ao longo dessa seção.

Durante toda a década dos anos 2000, houve um forte crescimento das empresas nacionais de médio porte para o suprimento de serviços e bens, como máquinas e equipamentos, além da consolidação das grandes empreiteiras nacionais para a realização das grandes obras. Dentro da tendência mundial de imposição de contratos fechados⁴ (engenharia, compras e construção) para os investimentos estatais de infraestrutura, a política de conteúdo local forçou a nacionalização das fases de compras e construção, favorecendo os fornecedores nacionais (como a indústria naval) e de construção (como as empreiteiras). Dessa forma propiciou um direcionamento de empregos e renda para as atividades nacionais, com formação de importantes ativos, que juntamente com maior disponibilidade de financiamento público começava a tensionar os domínios das grandes empresas transnacionais.

O fortalecimento das empresas nacionais nesse período também foi potencializado pelos enormes investimentos da Petrobrás, tanto na compra de máquinas e equipamento quanto em ciência e tecnologia, que tem como exemplo emblemático a descoberta do pré-sal e a criação de toda a infraestrutura necessária para sua tão bem-sucedida exploração. Outro fator central para essa política de fortalecimento da indústria nacional petroleira foi através da criação de mecanismos de financiamento de longo prazo a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dentre esses vários mecanismos merece destaque: o estabelecimento de taxas de juros e participações diferenciais nos financiamentos com recursos no Fundo da Marinha Mercante (FMM), uma linha de crédito específica para a indústria naval e a criação do Fundo de Garantia à Construção Naval (FGCN), a fim de diminuir o risco de crédito nas operações de financiamento desse setor (LEÃO e VILAIN, 2017).

A indústria naval no Brasil passou por um período de grande florescimento a partir de 2006, com o crescimento e fortalecimento dos estaleiros, assim como o desenvolvimento de novas empresas da ponta tecnológica do setor, como as produtoras das sondas de perfuração. A empresa Sete Brasil é emblemática nesse processo, criada em 2010 para suprir a demanda brasileira de construção de sondas de operação na exploração do petróleo da camada do pré-sal. Formada por um grupo de investidores que reúne fundos de pensão, bancos, empresas de investimento nacionais e internacionais e a Petrobrás, a Sete Brasil em pouco tempo de existência tornou-se a maior empresa do mundo no mercado de sondas de águas ultra profundas por número de sondas (FICK, 2012). Em 2011 e 2012, a empresa ganhou duas licitações da Petrobrás para a construção de 28 sondas de última geração que seriam afretados à estatal, com a participação direta de 5 estaleiros nacionais.

Nesse mesmo período do *'boom das commodities'*, as grandes empresas para-petroleiras internacionais tiveram uma forte redução dos contratos no país. Durante esse período, muitas delas instalaram fábricas e laboratórios de pesquisa no Brasil para se adequarem à nova realidade política de conteúdo nacional. Empresas como a Halliburton tiveram vários contratos cancelados, para que as petroleiras atendessem as exigências da política de conteúdo local.

Embora promissora, essa fase de desenvolvimento industrial vinculada ao petróleo durou pouco. Conforme apresentado na seção anterior, esse modelo de desenvolvimento do setor de petróleo e gás no Brasil passou por uma completa inversão nos últimos anos, com destaque

4 No final dos anos de 1990, em todo o mundo, o modelo de contratos de grandes obras de infraestrutura passou a operar de forma 'fechada', nos chamados modelos EPC (*engineering, procurement e construction*), em que um mesmo contrato ficava responsável pelas três fases. Esse modelo substituiu os 'abertos', chamados DBB (*design-bid-build*), em que a fase de projeto (engenharia) ficava separada das fases de compras (suprimentos de materiais e equipamentos) e construção.

para: o fim da política de conteúdo local, queda dos investimentos da Petrobrás e fim das linhas de financiamento do BNDES. O fim da política de conteúdo local eliminou o fator decisivo que impunha os contratos com as empresas nacionais, dando início à uma série de cancelamentos de contratos com as empresas nacionais. A Petrobrás até então a maior investidora nacional, realizou um corte drástico nos seus gastos, tanto de contratação de prestadoras de serviço como em pesquisa e tecnologia. Segundo dados divulgados pela própria empresa, os investimentos totais da Petrobrás tiveram uma redução de 72% de 2014 a 2018, passando de US\$ 48 bilhões para US\$ 13 bilhões, enquanto os investimentos da empresa em PD&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação) tiveram uma redução de 73%, passando de US\$ 1,1 bilhões para US\$ 0,6 bilhões, no mesmo período (PETROBRAS A, 2020). Os desembolsos totais do BNDES, segundo dados dos relatórios anuais do banco, tiveram de 2014 a 2018 uma redução de 63%, enquanto os investimentos em inovação tiveram uma redução de 68%, no mesmo período (BNDES, 2019).

Em contrapartida, as grandes para-petroleiras internacionais iniciaram uma política extremamente agressiva, a qual poderia ser descrita, dentro dos manuais de economia, como *dumping*, juntamente com forte processo de fusão e aquisição. No meio do cenário de forte crise do setor do petróleo no Brasil, as grandes para-petroleiras (principalmente Halliburton, Baker Hughes e Schlumberger) passaram a praticar preços nas licitações de contrato muito inferiores ao padrão do mercado, mesmo tendo como implicação prejuízos no curto prazo que obrigaram as matrizes a realizar aportes financeiros. Através das análises dos contratos⁵ da Petrobrás com as grandes para petroleiras podemos observar esse movimento semelhante a prática de *dumping*.

O valor médio dos contratos da Halliburton com a Petrobrás no período de 2014 até 2019 teve uma redução de 36% em relação ao período de 2007 a 2014, em compensação o número de contratos aumentou 72% no mesmo período, mesmo comparando sete anos com apenas quatro (PETROBRAS B, 2020). A Baker e a Schlumberger, outras duas gigantes do mercado internacional, também realizaram movimento semelhante, tendo redução nos valores médios de contrato de respectivamente 66% e 45%. Ambas aumentaram o número de contratos em 15% no período de 2014 a 2019 em relação ao período de 2007 a 2014 (PETROBRAS B, 2020).

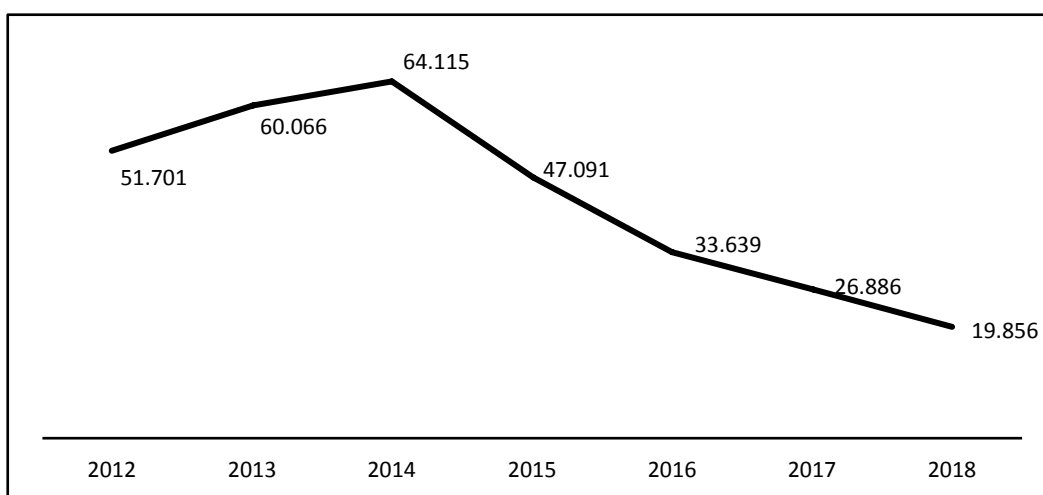
Se para as gigantes internacionais a crise iniciada em 2014 e aprofundada em 2016 trouxe um novo cenário de crescimento no número de contratos, para as empresas nacionais o quadro foi de grande depressão. Segundo estudo da KPMG (2018), cerca de 40% das para-petroleiras no Brasil fecharam as portas desde 2014, além da forte redução e crise enfrentada pelas construtoras e empreiteiras nacionais que não chegaram a anunciar falência. Novamente a empresa Sete Brasil se mostra um caso emblemático. Apesar do seu começo promissor, em 2016 a Sete Brasil entra em processo de recuperação judicial devido ao seu alto endividamento com cancelamento de grande parte dos contratos.

Diferentemente das gigantes internacionais, as empresas nacionais não puderam contar nem com a remessa financeira das matrizes, nem com políticas industrializantes do governo brasileiro. Os números da indústria naval, altamente vinculada no período com o setor de petróleo e gás, ilustram muito bem esse processo. De 2007 a 2014, segundo dados da RAIS do Ministério da Economia, o número de emprego formal na indústria naval no Brasil cresceu de 178%, tendo

5 Os contratos da Petrobrás com os fornecedores de serviços e máquinas e equipamentos são disponibilizados através do site de transparência da empresa, devido ao fato de ser uma empresa estatal.

uma forte queda a partir de 2015. De 2014 a 2018 houve uma queda de 69% no número de empregos formais na indústria naval, passando de cerca de 64 mil trabalhadores para cerca de 19 mil, conforme gráfico a baixo.

Evolução do emprego formal na indústria naval. Brasil. 2012 a 2018. Em valores absolutos

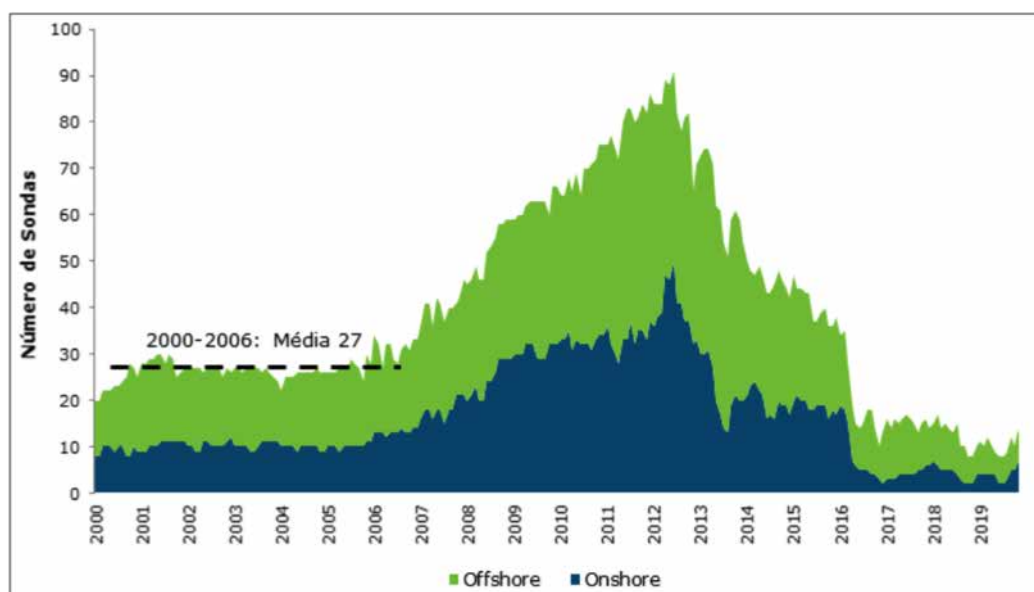


Fonte: Ministério da Economia. RAIS. Elaboração própria

Além do setor naval, a indústria de máquinas e equipamentos no Brasil foi afetada diretamente. Ainda segundo os dados da RAIS do Ministério da Economia, o número de empregos formais na produção de máquinas e equipamentos para a produção e extração de petróleo teve uma redução de 34% de 2015 para 2018. Dentro desse setor industrial merece destaque para as sondas de operação, que representa uma área chave na indústria do petróleo, tanto por potencializar a expansão e otimização das áreas de exploração, quanto por condensar os principais avanços tecnológicos do setor.

As atividades de perfuração no Brasil aumentaram de forma drástica a partir de 2006, contudo já teve uma profunda redução em 2014, tendo uma reversão completa a partir de 2016, com um patamar até mesmo inferior ao começo dos anos 2000, como visto no gráfico a baixo do estudo do IBP (2019). Entre 2017 e 2019, o Brasil teve uma média de 13 sondas em operação, enquanto de 2000 a 2006 a média foi de 27, chegando em 2012 a quase 90 sondas em operação. Para critério de comparação, nos países da América Latina como um todo em 2018 tiveram em média 190 sondas em operação e nos EUA em média 1032, ainda segundo dados do IBP (2019). Evidentemente que é problemática a comparação entre o uso das sondas de perfuração para diferentes regiões geológicas. Mesmo assim o baixo número de sondas no Brasil e sua forte redução nos anos recentes merecem destaque, justamente no período de consolidação da exploração dos campos de petróleo das camadas do pré-sal.

Evolução do número de sondas para exploração de petróleo. Brasil. 2000 a 2019. Em número absoluto.



Fonte: Baker Hughes. Elaboração: IBP (2019)

Depois de quase uma década de tentativas de construção de uma indústria nacional no setor de petróleo e gás, o acirramento geopolítico dos últimos anos restabeleceu as grandes para-petroleiras internacionais no controle do petróleo brasileiro. Apesar de nos últimos anos as várias rodadas de leilão do pré-sal com a entrada das grandes petroleiras ser o lado mais visível da disputa recente da geopolítica do petróleo no Brasil, a destruição da indústria nacional e dos investimentos em ciência e tecnologia vinculados ao setor, também merece destaque. Através do controle tecnológico da produção as gigantes para-petroleiras possibilitam o controle de grande parte da cadeia produtiva do petróleo. Com o restabelecimento das grandes para-petroleiras, como Halliburton e Baker Hughes, a produção de petróleo no Brasil pode voltar a ser controlado pelos interesses norte-americanos, assim como a reinserção do país como comprador de tecnologia ao invés de desenvolvedor.

Conclusão

O Brasil nos últimos se tornou palco de uma grande disputa geopolítica pelo petróleo. A desintegração da Petrobrás, empresa estatal brasileira de petróleo, com a entrada de grandes corporações petroleiras internacionais é a face mais visível desse processo. Mas essa disputa geopolítica envolve outros elementos que não apenas o petróleo em si, indo na direção de dominação do próprio mercado energético mundial, como a sua dolarização nos mercados financeiros internacionais e no controle da indústria e da tecnologia envolvida na produção.

O Brasil ao longo das primeiras décadas do século XXI, marcada pelo dito '*boom das commodities*', buscou construir todo um sistema industrial e tecnológico em torno da produção do petróleo. Em torno principalmente da política de conteúdo local, do enorme crescimento do

investimento da Petrobrás e da disponibilidade de financiamento pelo BNDES, fortaleceu-se a indústria e a pesquisa em ciência em tecnologia voltada para o setor de petróleo e gás. O descobrimento dos campos de petróleo do pré-sal e o florescimento da indústria naval nesse período são grandes exemplos desse processo.

A crise iniciada em 2014, com seu golpe fatal em 2016, irá reverter completamente essa lógica de desenvolvimento do setor de petróleo. O número de empregos formais na produção de máquinas e equipamentos para a produção e extração de petróleo teve uma redução de 34% de 2015 para 2018. De 2007 a 2014, segundo dados da RAIS do Ministério da Economia, o número de emprego formal na indústria naval no Brasil cresceu 178%, tendo uma forte queda a partir de 2015. De 2014 a 2018 houve uma queda de 69% no número de empregos formais na indústria naval. Segundo dados da consultoria da KMPG (2018), cerca de 40% das para-petroleiras no Brasil fecharam as portas do começo de 2014 a agosto de 2018.

Em contrapartida a crise nacional, as grandes para-petroleiras internacionais iniciaram uma política extremamente agressiva, a qual poderia ser descrita dentro dos manuais de economia como *dumping*, juntamente com forte processo de fusão e aquisição. As grandes para-petroleiras (principalmente Halliburton, Baker Hughes e Schlumberger) passaram a praticar preços nas licitações de contrato muito inferiores ao padrão do mercado, mesmo tendo como implicação prejuízos no curto prazo que obrigaram as matrizes a realizar aportes financeiros. Segundo dados disponibilizados no portal de transparência da Petrobrás, o valor médio dos contratos da Halliburton com a Petrobrás no período de 2014 até 2019 teve uma redução de 36% em relação ao período de 2007 a 2014, em compensação o número de contratos aumentou 72% no mesmo período, mesmo comparando sete anos com apenas quatro (PETROBRAS B, 2020). A Baker e a Schlumberger, outras duas gigantes do mercado internacional, também realizaram movimento semelhante, tendo redução nos valores médios de contrato de respectivamente 66% e 45%. Ambas aumentaram o número de contratos em 15% no período de 2014 a 2019 em relação ao período de 2007 a 2014 (PETROBRAS B, 2020).

Diferentemente das gigantes internacionais, as empresas nacionais não puderam contar nem com a remessa financeira das matrizes, nem com os incentivos do governo brasileiro. Depois de uma década de tentativas, o acirramento geopolítico dos últimos anos restabeleceu as grandes para-petroleiras internacionais no controle do petróleo brasileiro. A crise internacional do petróleo, junto com a forte crise política brasileira, possibilitou o retorno e fortalecimento das gigantes para-petroleiras internacionais, restabelecendo o controle da produção brasileira (principalmente dos enormes campos do pré-sal) com o domínio da fabricação das máquinas e equipamentos, assim como da pesquisa científica e tecnológica do setor.

Referências

- ACOSTA, Alberto. (2011). *Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. Más allá del desarrollo* (1ª Ed.), Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg, Abya Yala, Quito, pp. 83-118.
- ANP (2020). *Rodadas de Licitação de petróleo e gás natural – Partilha de Produção*. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>>. Acessado em: 20/01/2020.

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2016). *A desordem Mundial – O Espectro da total dominação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BAIN & COMPANY; TOZZINI FREIRE ADVOGADOS. (2009). *Estudos de alternativas regulatórias institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Bain & Company e Tozzini Freire Advogados.
- BINA, C. (1985). *The economics of the oil crisis: Theories of oil crisis, oil rent, and the internationalization of capital in the oil industry*. New York: St. Martin's Press.
- _____. (2013). *A Prelude to the foundation of political economy*. New York: Palgrave Macmillan.
- BNDES. (2019). *Relatório Anual 2018*. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/governanca-corporativa/relatorios-de-governanca/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2018/>>. Acessado em: 20/01/2020.
- BRAGA, José C. (1997). Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. (org.), *Poder e dinheiro: economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, p.195-242.
- BRENNER, Robert (2002). *The Boom and the Bubble: The US in the World Economy*. London: Verso.
- _____. (2006). *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945–2005*. London: Verso.
- BRIODY, Dan. (2004). *The Halliburton agenda: the politics of oil and money*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken.
- BROMLEY, S. (1991). *American hegemony and world oil*. Philadelphia, PA: Univ. of Pennsylvania Press.
- CAFFENTZIS, G. (2005). *The petroleum commons: Local, Islamic, and global*. Alternatives: Turkish Journal of International Relations 4 (1): 108-123.
- CAMPBELL, D. 2005. *The biopolitics of security: Oil, empire, and the sports utility vehicle*. American Quarterly 57 (3): 943-972.
- DAVIDSON, P. (2008). *Crude Oil Prices: Market Fundamentals” or Speculation?* Challenge, Oxford, vol. 51, n. 4, p. 110-118, jul.
- DE NEGRI, J. A. (Coord.). *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores*. Brasília: Ipea, 2011.
- ESCOBAR, Pepe. (2016). *The Brazilian Earthquake*. Sputnik International, March. In: <<http://sputniknews.com/columnists/20160306/1035858412/brazil-interrogation-Petrobras-scandal.html>>. Acessado em: 20/01/2020.
- FATTOUH, B. KILIAN, L. and MAHADEVA, L. (2013). *The Role of Speculation in Oil Markets: What Have We Learned So Far?* The Energy Journal, vol. 34, n. 3.
- FIORITTI, S. S. (2016). *Um estudo sobre a evolução do preço de produção do petróleo nas últimas décadas*. Tese doutorado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- GILBERT, C. L. (2010). *Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008*. UNCTAD Discussion Paper No. 197, Geneva, March.
- GREEWALD, Glenn; FISHMAN, Andrew e MIRANDA, David. (2016). *Porque o Sen. Aloysio Nunes foi a Washington um dia depois da votação do impeachment?* The Intercept Brasil, 18 de abril. In: <<https://theintercept.com/2016/04/18/porque-o-sen-aloyisio-nunes-foi-a-washington-um-dia-depois-da-votacao-do-impeachment/>>. Acessado em: 20/01/2020.

- GUDYNAS, Eduardo. (2012). *Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalencias del progressismo sudamericano*. Nueva Sociedad, 237, 128-146.
- HELLEINER, Eric. (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- HUBER, M. T. 2011. *Oil, Life, and the Fetishism of Geopolitics*. Capitalism Nature Socialism, 22:3, 32-48.
- IBP. (2019). *Evolução do número de sondas em operação no Brasil*. Observatório do Setor – IBP, dezembro 2019. In: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/evolucao-mensal-sondas-no-brasil/>>. Acessado em: 20/01/2020.
- IFI (2018). *IFI Claims Patent Services*. Disponível em: <<https://www.ificlaims.com/rankings-top1000-2017.htm>>. Acesso em: 25/01/2020.
- JHAVERI, N. (2004). *Petroimperialism: U.S. interests and the Iraq War*. Antipode 36 (1): 2-11.
- JUHASZ, A. (2008). *The tyranny of oil: The world's most powerful industry - and what we must do to stop it*. New York: William Morrow.
- KLARE, Michael T. (2004). *Blood and oil – The dangers and consequences of America's growing petroleum dependency*. Penguin Books, London, England.
- KPMG. (2018). *Empresas na cadeia de petróleo no Brasil*. In: ESTIGARRÍBIA, Juliana. *Um terço dos pequenos fechou as portas na crise da Petrobrás*. São Paulo: DCI Impresso.
- KRAMER, Andrew E. (2011). *In rebuilding Iraq's oil industry, U.S. subcontractors hold sway*. The New York Times, 16 Jun. In: <<https://www.nytimes.com/2011/06/17/business/energy-environment/17oil.html>>. Acesso em: 20/01/2020
- LABBAN, M. (2008). *Space, oil, and capital*. London: Routledge.
- LEÃO, Rodrigo e VILAIN, Caroline S. (2018). *A substituição da política de conteúdo local pela conteúdo internacional*. GGN, 22 ago. IN: <<https://jornalggn.com.br/petroleo-e-gas/a-substituicao-da-politica-de-conteudo-local-pelo-conteudo-internacional/>>. Acesso em: 25/01/2020
- Le BILLON, P. and F. El KHATIB. (2004). *From free oil to "freedom oil": Terrorism, war, and U.S. geopolitics in the Persian Gulf*. Geopolitics 9 (1): 109-137.
- MADDISON, Angus. (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luis, *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MIDNIGHT Notes Collective. (1992). *Midnight oil: Energy, work and war, 1973-1992*. Brooklyn, NY: Autonomedia.
- NORE, P. and T. Turner, (eds). (1980). *Oil and class struggle*. London: Zed Books.
- O'CONNOR, H. (1962). *World crisis in oil*. New York: Monthly Review.
- PETROBRAS A (2020). *Relação com investidores – Investimentos*. Disponível em: <<<https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/investimentos/>>>. Acessado em: 15/01/2020.
- PETROBRAS B (2020). *Portal de Transparência – licitação e contratos*. Disponível em: <<http://transparencia.petrobras.com.br/licitacoes-contratos>>. Acessado em: 15/01/2020.
- PINTO, E. C. and CINTRA, M. A. M. (2017). *China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento*. Revista de Economia Política, vol . 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho.

- PRISCO, Alex. (2013). *Arbitragem no regime de Partilha do pré-sal*. Valor Econômico, fevereiro, 2013. In: <<http://www.valor.com.br/brasil/2996838/arbitragem-no-regime-de-partilha-do-pre-sal>>. Acessado em: 15/01/2020.
- YERGIN, D. (1991). *The Prize: The epic quest for oil, money and power*. New York: Simon and Schuster.
- YERGIN, D. (2012). *The Quest: Energy, Security, and the remaking of the modern world*. London: Penguin Books.
- SANDERS, D. R. and IRWIN, S. H. (2010). *A speculative bubble in commodity futures prices: cross-sectional evidence*. Agricultural Economics, 41(1): 25–32.
- SANTOS, Theotonio dos. (1987). *Revolução Científico-Técnica e Acumulação de Capital*. Petrópolis: Vozes.
- SERRANO, Franklin. (2013). *A mudança na tendência dos preços das commodities nos anos 2000: aspectos estruturais*. OIKOS, Rio de Janeiro, Volume 12, n. 2, pgs 168-198.
- SVAMPA, Maristella. (2011). *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?* En: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (eds.): *Más allá del desarrollo*. Quito: Abya Yala/Fundación Rosa Luxemburg, 185-218.
- TANG, K. and XIONG, W. (2010). *Index investment and financialization of commodities*. Princeton University. Working Paper 16385. National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass), September.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1985). *A retomada da hegemonia norte-americana*. Revista de Economia Política, vol. 5, n. 2, p. 5 – 15.
- TORRES, Ernani (2004) *O papel do petróleo na geopolítica americana*. In: FIORI, J.L. (Org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes.
- UNCTAD. (2009). *The Financialization of Commodity*. In: *Trade and Development Report 2009*, United Nations publication, New York and Geneva.
- WATTS, M. (1994). *Oil as money: The devil's excrement and the spectacle of black gold*. In: CORBRIDGE, S.; THRIFT, N. and MARTIN, R. (eds.): *Money, Power and Space*. Oxford: Blackwell, 406-445.
- WIKILEAKS. (2009). *Can the oil industry beat back the pre-salt law?* Public Library of US Diplomacy, December. In: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO369_a.html>. Acessado em: 15/01/2020.

Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita

Energy nationalism, Petrobras and Brazilian development: the forbidden resumption

EDUARDO COSTA PINTO | eduardo.pinto@ie.ufrj.br

Professor do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP).

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Maio de 2020

Resumo Com a descoberta do pré-sal, o setor brasileiro de petróleo e gás ganhou crescente importância para a economia brasileira, tornando o país um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor como exportador mundial. Essa descoberta, atrelada às políticas governamentais dos governos do PT, impulsionaram a retomada do nacionalismo energético brasileiro que ampliou a apropriação, pelo Estado brasileiro, do excedente econômico do petróleo e adotou políticas industriais voltadas à expansão nacional de bens e serviços destinados ao processo de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo. Esse nacionalismo foi interrompido com a crise da indústria petrolífera em 2014/2015, com as mudanças políticas e ideológicas do governo após 2016 e com a pressão das grandes empresas petrolíferas internacionais para a abertura do mercado brasileiro. Diante disto, este artigo tem como objetivo analisar a interrupção do nacionalismo energético brasileiro, após o *impeachment* da Dilma Rousseff em 2016, e a nova trajetória adotada no setor de petróleo e gás brasileiro, destacando as mudanças regulatórias setoriais, a nova estratégia adotada pela Petrobras e os possíveis impactos dessas medidas para segmentos importantes do setor (grandes petrolíferas internacionais, fornecedores nacionais de equipamentos, consumidores de derivados). **Palavras-Chave** Petróleo; Nacionalismo Energético; Petrobras; Desenvolvimento.

Abstract With the discovery of the pre-salt, the Brazilian oil and gas sector gained increasing importance for the Brazilian economy, making the country a potentially relevant actor both in the position of producer and exporter worldwide. This discovery, linked to the governmental policies of the Workers' Party governments, boosted the resumption of Brazilian energy nationalism, which increased the appropriation, by the Brazilian State, of the economic surplus of oil, and adopted industrial policies aimed at the national expansion of goods and services for the process of exploration, development, and production of oil. The crisis of the oil industry in 2014/2015 interrupted this nationalism, with the political and ideological changes of the government after 2016, and with the pressure of the big international oil companies for the opening of the Brazilian market. That said, this article aims to analyze the interruption of Brazilian energy nationalism, after the impeachment of Dilma Rousseff in 2016, and the new trajectory adopted in the Brazilian oil and gas sector, highlighting the sectorial regulatory changes, the new strategy adopted by Petrobras and the possible impacts of these measures for important segments of the sector (large international oil companies, national equipment suppliers, consumers of oil products). **Keywords** Oil; Energy Nationalism; Petrobras; Development.

1. Introdução

Com a descoberta do pré-sal, o setor de petróleo e gás brasileiro ganhou crescente importância para a economia brasileira. Novos projetos de desenvolvimento e exploração de petróleo (investimentos) nesses novos campos foram realizados e muitos outros ainda estão em andamento. Essa descoberta colocou o Brasil como um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor como exportador de petróleo no mundo, bem como uma nova fronteira de investimentos para a indústria nacional e internacional de petróleo.

Essa descoberta, atrelada às políticas governamentais dos governos do PT para o setor de petróleo e gás, impulsionaram a retomada do nacionalismo energético brasileiro que: i) ampliou a capacidade do controle estatal sobre a indústria de petróleo e gás, possibilitando uma maior apropriação de excedente econômico pelo Estado brasileiro; e ii) configurou políticas industriais voltadas à expansão nacional de bens e serviços destinados ao processo de exploração e produção do petróleo, ao aumento dos *spillovers* e do encadeamento produtivo na cadeia de fornecimento.

Aquelas políticas industriais buscavam, ao mesmo tempo, responder ao montante de investimentos necessários (equipamentos críticos de sondas, de plataformas e de sistemas submersos) para a exploração e desenvolvimento do pré-sal – havia, naquele período, restrições na oferta mundial de equipamentos críticos –; e ampliar o desenvolvimento industrial nacional.

O nacionalismo energético brasileiro foi interrompido em decorrência das mudanças políticas e ideológicas do Governo Federal após 2016; da pressão das grandes empresas petrolíferas internacionais; e da crise da indústria petrolífera em 2014/2015, provocada pela forte redução do preço do petróleo, pela dificuldade financeira da Petrobras e pela crise reputacional provocada pela Operação Lava Jato.

O Governo federal abandonou, a partir de 2016, qualquer perspectiva de política industrial e desenvolvimentista para o setor de petróleo e gás quando adotou uma nova diretriz estratégica da Petrobras e mudou os marcos regulatórios do pré-sal.

Diante disto, este artigo tem como objetivo analisar a interrupção do nacionalismo energético brasileiro, após o *impeachment* da Dilma Rousseff em 2016, e a nova estratégia adotada para o setor de petróleo e gás brasileiro, destacando as mudanças regulatórias, as políticas setoriais, a nova estratégia adotada pela Petrobras e os possíveis impactos dessas medidas para segmentos importantes do setor (grandes petroleiras internacionais, fornecedores nacionais de equipamentos, consumidores de derivados).

2. Indústria de petróleo, nacionalismo energético e segurança energética: breves apontamentos

No pós-Segunda Guerra Mundial, o petróleo substituiu o carvão como principal fonte de energia mundial, configurando a sociedade do hidrocarboneto assentada em quatro grandes eixos, a saber: 1) o avanço da industrialização e da urbanização por meio da generalização dos usos dos motores a gasolina e a diesel e da petroquímica; 2) a indústria de petróleo

transformou-se num dos eixos centrais da acumulação capitalista no século XX – dados os elevados excedentes econômicos gerados no setor com a expansão da produção e redução dos custos de produção –, proporcionando a formação de grandes conglomerados empresariais; 3) o petróleo, em virtude dos dois elementos anteriores, tornou-se uma mercadoria especial que afeta as estratégias nacionais (reservas e volume e continuidade da produção), tanto no que diz respeito à segurança energética como no que tange ao nacionalismo energético; e 4) o petróleo passou a ser um elemento indispensável para os movimentos militares, no deslocamento de tropas e equipamentos (YERGIN, 1992; SAUER & RODRIGUES, 2016; SUAREZ, 2012; TORRES FILHO, 2004).

A indústria de E&P de petróleo e gás, ao longo do século XX, foi caracterizada por um marcante processo de concentração e centralização de capital. Isso foi fruto das características da estrutura dessa indústria que é altamente intensiva de capital (elevadas quantidade de investimentos, sobretudo na fase de desenvolvimento da produção) e possui riscos elevado, dentre os quais: 1) os geológicos atrelados às incertezas sobre o sucesso ou fracasso da descoberta das jazidas de petróleo e/ou gás rentáveis economicamente; e 2) o político associados a mudanças regulatórias dos países hospedeiros (países onde estão localizados as reservas de petróleo) e a tensões geopolíticas que afetam de forma significativa os preços do petróleo e a questão da propriedade das reservas (PINTO JR. et. al., 2007; CLÔ, 2000).

Dados o grande montante de recursos e o tempo de duração que requerem os investimentos no setor de petróleo, faz necessário constantemente incorporar novas descobertas e de aumentar o fator de recuperação dos campos já produtores para manter o fluxo de produção. Com isso, há uma enorme competição entre as empresas petrolíferas privadas (denominadas de “*International Oil Companies*”/IOCs) e empresas petrolíferas estatais dos países produtores (denominadas de “*National Oil Companies*”/NOCs) para controlar as reservas e a produção do petróleo. Essas disputas refletem, por um lado, os interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras e, por outro, os países onde estão localizadas as reservas de petróleo.

Em virtude das especificidades do setor, as grandes empresas de petróleo (IOCs e NOCs) tomam suas decisões de investimento no E&P da seguinte maneira. Em primeiro lugar, as gigantes de petróleo se movem a partir de uma lógica próxima à militar, buscando ampliar o controle de suas reservas e de seus territórios diante de seus competidores, dado os interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras e dos hospedeiros. Em segundo lugar, subordinada a essa lógica, há uma análise econômico-financeira que considera o portfólio de ativos da empresa; a expectativa probabilística do sucesso da exploração e da quantidade de óleo recuperável das reservas (risco geológico); e a projeção do preço do petróleo e dos custos de produção (YERGIN, 1992; CLÔ, 2000; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

A despeito dos elevados montantes de capital e dos riscos elevados¹, o negócio petróleo proporciona um elevado volume de excedente econômico/massas de lucros, que é a diferença entre as receitas totais (preço de mercado do petróleo multiplicado pelas vendas) e os custos totais de produção (operacionais e financeiros). Essa grande lucratividade decorre (i) do papel que o petróleo desempenha como a principal fonte de energia da ordem urbana-industrial (demanda

1 Para reduzir esses riscos econômicos e geopolíticos, as grandes petroleiras buscam a estratégia de integração vertical de suas atividades como modelo de negócio. Alveal (1994, p. 89) afirma que: “Razões de ordem econômica mais do que técnica exigem a integração vertical para realizar o elevado potencial de acumulação da indústria petrolífera, dado os riscos e custos financeiros associados a cada segmento da cadeia produtiva são diferentes”.

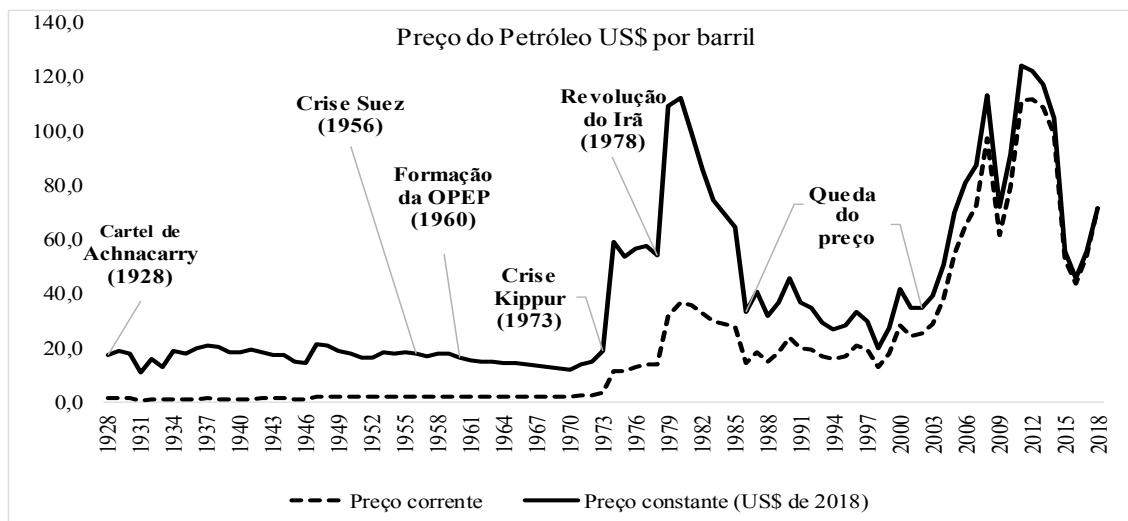
crescente); (ii) da produtividade dos poços, dada os seus componentes geológicos e as escolhas tecnológicas; (iii) da monopolização das jazidas de petróleo (controle dos recursos naturais) que permitem auferir rendas diferenciais e de monopólio; e (iv) da redução dos custos de produção ao longo do século XX (SAUER & RODRIGUES, 2016; SUAREZ, 2012).

Essas características da estrutura de mercado da indústria de petróleo, ao longo do século XX, provocaram formação de grandes conglomerados empresariais. Yergin (1992) mostrou que a história do petróleo é a trajetória da configuração da formação dos grandes conglomerados empresariais dos EUA e da Europa. Primeiro pela Standard Oil e depois com o cartel (acordo de Achnacarry de 1928) das “Sete Irmãs” – Royal Dutch Shell, Anglo Persian Oil Company (BP), Standard Oil of New Jersey (Esso), Standard Oil of Nova York (Socony/Mobil), Standard Oil of Califórnia (Chevron), Texaco e Gulf Oil. Empresas estas que lideraram a expansão da indústria de petróleo na primeira metade do século XX (RUAS, 2012; YERGIN, 1992).

Essas empresas se caracterizaram pela internacionalização de suas atividades em virtude, sobretudo, da disjuntiva entre a localização geográfica das principais reservas e mercados consumidores. Isso se ampliou, no pós-Guerra, com a redução da produção nos EUA e a novas grandes descobertas localizadas Oriente Médio, sobretudo na Arábia Saudita, no Irã, no Iraque e no Kuwait (RUAS, 2012; YERGIN, 1992; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

A consolidação dessas grandes empresas norte-americanas e europeias na indústria de petróleo foi fruto, em boa parte, da configuração de um arranjo institucional centrado: i) em acordos das grandes empresas para atuar de forma conjunta no Oriente Médio e (ii) os contratos de concessão para a exploração de petróleo entre as grandes empresas e os Estados nacionais da região. Esse arranjo permitiu que as grandes empresas petrolíferas controlassem tanto o preço como a quantidade de petróleo até a segunda metade dos anos 1950. Isso permitiu manter o preço baixo do petróleo, beneficiando os consumidores, sobretudo, dos países desenvolvidos, e, ao mesmo tempo, manter elevados os excedentes econômicos para as grandes petroleiras (TORRES FILHO, 2004; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

Por outro lado, esse ordenamento do mercado de petróleo no pós-Guerra, que manteve os preços baixos, reduziu a capacidade dos países do Oriente Médio em se apropriar de uma maior fatia da renda petroleira, pois as principais formas de apropriação eram os royalties e impostos que dependem dos preços. Essa menor capacidade de apropriação se ampliou, ainda mais, com a queda dos preços do petróleo com o retorno da URSS ao mercado internacional de petróleo e a ampliação das reservas (TORRES FILHO, 2004; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019). Essa tendência baixista dos preços vai permanecer até 1970 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução do preço de petróleo: 1928-2018

Fonte: PB Statistics.

Naquele contexto, foram aparecendo tensões entre os países produtores e as empresas petrolíferas internacionais privadas. Os países produtores passaram a impor revisões nos contratos de exploração de petróleo à medida que ia avançando o posicionamento nacionalista dos países árabes. Naquele momento, a busca pelo aumento da renda petrolífera, para os proprietários das reservas, significava a defesa nacional por meio da configuração do nacionalismo dos recursos/energético (MACHADO, 2019), que é definido, segundo Mares (2010, p. 6), como “a concept in which the natural resources in the ground or under the sea are the property of the nation rather than of a firm or individual who owns the surface area. In this view, natural resources are a ‘national patrimony’ and, consequently, should be used for the benefit of the nation rather than for private gain”. Foi naquele contexto que cinco países produtores (Venezuela, Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait) formaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960 com o objetivo influenciar a oferta e, conseqüentemente, os preços (MACHADO, 2019).

As tensões entre as empresas petrolíferas internacionais² e os países produtores assumiu um novo patamar, na década de 1970, quando a disputa pela apropriação da renda petrolífera desloca-se da questão da influência sobre o preço (quem controla a oferta) para a “participação direta”, que implicava em processos de nacionalização de parte dos direitos sobre as reservas de petróleo, inclusive fortalecendo as empresas petrolíferas estatais dos países produtores (NOCs) (TORRES FILHO, 2004; PEIGO & RUAS, 2015).

O aumento das disputas pela apropriação da renda petrolífera entre as IOCs e os Estados nacionais produtores de petróleo, associado aos eventos geopolíticos na década de 1970 (Crise do Kippur e Revolução do Irã), provocaram uma elevada expansão dos preços do petróleo entre 1970 e 1980 (Gráfico 1).

Com aquele novo contexto de preços elevados do petróleo, o debate sobre segurança energética, marcante logo nos momentos iniciais do pós-Segunda Guerra, reapareceu com enorme relevância. Yergin (2014, p. 91) assim define segurança energética: “a disponibilidade de

2 As *majors*, denominadas de IOCs, que constituem o grupo das empresas originadas das “Sete Irmãs”.

um suprimento suficiente a preços razoáveis”. Conceito este que possuem quatro dimensões, a saber: 1) “a segurança física” que tem como objetivo “proteger os ativos, a infraestrutura, as redes de abastecimento e as rotas comerciais e criar provisões para substituições rápidas quando necessário”; 2) “o acesso físico, contratual e comercial à energia”; 3) “a segurança energética é também um sistema – composto de políticas nacionais e instituições internacionais destinadas a responder de maneira coordenada a interrupções, deslocamentos e emergências”; e 4) “os investimentos” que possibilitem “garantir a existência de suprimentos e infraestrutura adequados em qualquer momento no futuro”. De um lado, os países importadores de petróleo adotam estratégias para garantir a segurança energética em termos de oferta, ao passo que os países produtores energia pensam em termos da segurança energética pelo lado de sua demanda (YERGIN, 2014).

Na década de 2000, a discussão a respeito do nacionalismo energético foi retomada em virtude da elevação dos preços internacionais do petróleo (Gráfico 1), das novas descobertas de petróleo em países periféricos, especialmente do pré-sal brasileiro, e das mudanças políticas e ideológicas na direção das estratégias nacionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, com maior grau de intervenção estatal.

Nesse sentido, a reatualização do nacionalismo energético passa pela compreensão das formas de atuação dos Estados nacionais sobre a indústria de petróleo no período recente. Os três grandes eixos dessa atuação estatal foram: 1) aumentar as receitas públicas que incidem sobre o setor, por meio da elevação da participação dos royalties e dos impostos e redução das isenções e deduções fiscais; 2) a ampliação do controle estatal na indústria, tais como: o fortalecimento de empresas estatais, a nacionalização total, controle constitucional do setor e configuração de sistema de exploração (concessão, partilha ou cessão onerosa) mais adequado; e 3) as políticas destinadas ao aumento dos *spillovers* e os efeitos de encadeamento, centrados em políticas de conteúdo nacional e de desenvolvimento de fornecedores (MACHADO, 2019; HASLAM & HEIDRICH, 2016).

A partir desses eixos, é possível afirmar que a retomada do nacionalismo energético re-colocou o Estado nacional como o ator central na apropriação e alocação das rendas petrolíferas com o objetivo de ampliar a indústria ofertadora de bens e serviços destinados a produção de bens e serviços nacionais destinados aos processos de exploração e produção do petróleo, buscando ampliar o desenvolvimento industrial nacional.

2. Petróleo, Petrobras e desenvolvimento: trajetória de sucesso aos papel menor na década de 1990

Desde sua criação em 1953 (Lei 2.004, de outubro de 1953) até hoje, a trajetória da Petrobras, empresa de economia mista controlada pelo Governo Federal, sempre esteve no centro do debate de quais caminhos seguir tanto no setor de petróleo e gás como no tipo de projeto de desenvolvimento brasileiro.

A opção pela criação da Petrobras e pela configuração do monopólio da União de todas as atividades da cadeia de petróleo, com a exceção da distribuição, representou a opção nacionalista e

estatal, assentada na estratégia de nacionalismo energético. Cabe observar que os atores derrotados (IOCs e setores dominantes liberais) não se deram por vencidos nesse confronto (ALVEAL, 1994).

A adoção daquela estratégia (nacionalismo energético) tinha como objetivo garantir a segurança energética de abastecimento de derivados de petróleo em todo território nacional, reduzir a dependência das importações de derivados, proporcionar a autossuficiência na produção de petróleo e funcionar como agente indutor da criação de uma rede de fornecedoras nacionais (serviços, firma de engenharia, empresas de bens industriais) voltados às atividades petrolíferas. Com isso, a Petrobras passou a funcionar como importante instrumento (nacionalismo energético) para o projeto desenvolvimentista brasileiro (MORAIS, 2013).

Nessa direção, a Petrobras adotou como prioridades a exploração de petróleo *offshore* (águas profundas) e a ampliação do número de refinarias, integrando-as com uma infraestrutura (rede de oleodutos, terminais de petróleo e gás natural, estocagem, distribuição) que buscava minimizar o custo de investimento e evitar redundâncias. Esses investimentos cumpriram um duplo papel. Por um lado, possibilitaram a oferta de derivados impedindo possíveis gargalos para a produção nacional. Por outro lado, gerou demanda para diversos ramos da industrial nacional, especialmente a indústria de bens de capital, e estimulou o desenvolvimento tecnológico, por meio de desenvolvimento de capacidades tecnológicas e geológicas em atividade exploratória em águas profundas que foram centrais para a descoberta do pré-sal brasileiro³. Não por acaso o índice de nacionalização das compras da Petrobras saltou de 5% em 1954 para 95% em 1989 (ALMEIDA, 1993; MORAIS, 2013; MENDES et. al., 2018; IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; FURTADO & FREITAS, 2004).

Essa centralidade da Petrobras para o projeto de desenvolvimento brasileiro, entre 1950 e 1980, deveu-se a sua capacidade de coordenar e induzir o setor de petróleo e gás em virtude da sua: constituição histórica, escala produtiva (verticalização); capacidade de desenvolver tecnologia e fornecedores nacionais (objetivos de políticas públicas); e capacidade de acumular capital (dimensão microeconômica) necessário a ampliação de seus investimentos. Essas capacidades da Petrobras são fruto de sua constituição híbrida de funcionar, ao mesmo tempo, como empresa e Estado. Essa face bifronte não compromete as relações mais gerais do processo de acumulação de capital, mas sim permite uma compatibilização entre lucro privado e benefícios econômicos e sociais para a população (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994).

Vale ressaltar que essas duas faces estão sempre em tensão latente em virtude das dificuldades de conciliação entre os interesses estatal/público – já que o proprietário majoritário dessa empresa é o Estado que representa os interesses da população brasileira – e empresarial/privado dessa empresa que necessita acumular capital para desenvolver seus projetos e investimentos. A compatibilização entre as faces estatal e empresarial é uma tarefa eminentemente política, sem perder de vista os fatores econômicos que dão origem a essa ambiguidade, haja vista a necessidade de combinar os objetivos das empresas e os objetivos sociais em cada conjuntura histórica (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994).

3 Esse processo tem sua origem na estratégia nacional que buscou diminuir a dependência energética externa brasileira – que se aprofundou no final da década de 1970 com a elevação dos preços internacionais do petróleo (choques de 1973 e 1979) (Gráfico 1) – por meio de investimentos em P&D para a exploração de petróleo e gás em águas profundas. Os resultados desses esforços, inicialmente, proporcionaram a descoberta de petróleo na Bacia de Campos (Albacora em 1984 e Marlim em 1985). No âmbito dessa estratégia, cabe destacar o PROCAP (Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas), criado em 1986, que foi um dos mais importantes projetos de investimento em P&D da Petrobras, que criou as condições para a descoberta do pré-sal em 2007 (FURTADO & FREITAS, 2004; ORTIZ & COSTA, 2007).

Com a crise do desenvolvimentismo brasileiro, na década de 1980, e o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, o ativismo estatal (como produtor – Setor Produtivo Estatal/SPE), perdeu força e passou a ser questionado em termos de eficiência econômica. Naquele período, o Estado brasileiro assumiu como objetivo maior a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, tendo como objetivos estratégicos a desregulamentação, a abertura dos mercados e a redução do aparelho estatal. Assumiu-se a ideia de que o Estado deveria adotar o papel de disciplinador da atividade econômica privada (Estado-regulador), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (como planejador e/ou produtor). Naquele contexto, adotou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas controladas pelo Estado, mesmo tendo várias delas exercido papel central na configuração do modelo de desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980.

Apesar de a Petrobras não ter sido privatizada, ocorrem profundas modificações regulatórias e de gestão do setor de petróleo, ao longo dos anos 1990, que afetaram o desempenho da companhia e do setor. No que diz respeito à regulação, a Lei 9.478 de 1997 foi um marco central ao quebrar o monopólio da Petrobras (exploração, produção, refino e transporte de petróleo), buscando abrir o mercado e estimular a entrada no setor de capital privado nacional e estrangeiro. Além disso, essa lei criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) que tem como finalidade “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (Art. 8º, Lei nº 9478/97) (PINTO JR. et. al., 2007). Reduziu-se assim o controle estatal sobre a indústria de petróleo.

No que tange às diretrizes estratégicas da Petrobras, verificou-se que, ao longo da década de 1990, a empresa buscou se transformar em uma empresa semelhante as IOCs por meio da expansão para o exterior e foco na rentabilidade e, conseqüentemente, nos interesses dos acionistas dentre os diversos públicos de interesses (*stakeholders*), relegando a um segundo plano sua face estatal que tem como um de seus objetivos a indução do desenvolvimento nacional por meio de seus investimentos e compras. Isso ficou evidente pelas medidas adotadas à época, a saber: i) timidez da empresa na participação nos leilões de áreas exploratórias, com vista a permitir que outros *players* entrassem na exploração e produção de Petróleo; e ii) esvaziamento de sua engenharia interna e a redução dos seus investimentos (AZEVEDO, 2017).

Com a abertura do setor de petróleo e gás na década de 1990, associada à criação do Repetro⁴ e à valorização cambial no período, a Petrobras passou a importar mais bens de capitais e a adquirir pacotes completos de projeto e operações junto a empresas internacionais, ampliando assim as relações com os fornecedores estrangeiros de bens de capital. Com isso, as plataformas passaram, em boa parte, a ser construídas em Cingapura, na Coreia e na Espanha. Não por acaso, ocorreu a redução da demanda para a indústria de bens de capital sob encomenda no Brasil nesse período (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017).

Na década de 1990, a estratégia do Governo Federal para o setor de petróleo e gás no Brasil pautou-se pela abertura do mercado, buscando atrair capital estrangeiro para suprir uma suposta ausência de capital e de capacidade tecnológico. Movimento oposto do observado nas décadas anteriores, marcadas pela maior presença estatal, via nacionalismo energético (AZEVEDO, 2017; SCHUTTE, 2016).

4 O Repetro é um regime aduaneiro especial, voltado às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, criado em 1999, que isenta o recolhimento dos impostos de importação (II), de produtos industrializados (IPI) e de circulação de mercadorias (ICMS) de bens importados destinados a exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo e gás.

Esses movimentos refletiram tanto o papel desempenhado pela questão da política energética, dado o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (maior ou menor grau de nacionalismo energético), como a maior ou menor ênfase de uma das faces (estatal e empresarial) da Petrobras.

3. A retomada do nacionalismo energético e do papel da Petrobras no desenvolvimento brasileiro: do auge a crise

A descoberta do pré-sal, em 2007, e as políticas dos governos do PT para o setor de petróleo e gás provocaram a reatualização do nacionalismo energético brasileiro (aumento da capacidade do controle estatal sobre o setor) por meio de mudanças regulatórias, políticas setoriais e da maior ênfase da face estatal da Petrobras na definição de suas estratégias, que tinham como objetivos: 1) ampliar a parcela do excedente econômico, gerado no pré-sal, para o financiamento de gastos sociais (Fundo Social); 2) expandir a produção nacional de bens e serviços industriais destinados ao processo de exploração e produção do petróleo, aumentando os *spillovers* e o encadeamento produtivo na cadeia de fornecedores nacionais; e 3) ampliar os investimentos da Petrobras, buscando, ao mesmo tempo, expandir a capacidade produtiva da Petrobras na produção de petróleo e no refino de derivados e dinamizar a economia brasileira gerando emprego e renda.

No âmbito regulatório e das políticas setoriais, cabe destacar: i) o desenvolvimento dos fornecedores nacionais; ii) a ampliação da exigência de conteúdo nacional; iii) o estabelecimento do regime de partilha na exploração e desenvolvimento do pré-sal, da Petrobras como operadora única do pré-sal, do Fundo Social e da autorização para a cessão onerosa⁵ (Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010) (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; ALMEIDA et. al., 2016).

Além da questão regulatória e das políticas, a Petrobras passou a adotar uma estratégia de negócio (Plano de Negócios 2007-2011) que tinha como eixos principais a ampliação da produção e a expansão das reservas de óleo leve e gás natural, a expansão da capacidade de refino, aumentar a capacidade de biomassa, petroquímicos e fertilizantes e promover a produção de biodiesel. Um modelo de negócio assentado na busca da ampliação da integração vertical. Com isso, a Petrobras voltou a aumentar o seu peso no desenvolvimento nacional, pois passou: i) a dinamizar a economia por meio da ampliação dos seus investimentos no pré-sal, no refino, nos gasodutos, nas térmicas a gás natural, fertilizantes e biocombustíveis e petroquímica, que impactaram de forma significativa na geração de empregos e renda; ii) a ser relevante instrumento de política industrial, por meio de suas compras, dada a política de conteúdo nacional; e iii) a ser utilizada como instrumento macroeconômico, dentre os quais o controle da inflação.

Fator importante na direção de uma maior atuação/função estatal da Petrobras foi a descoberta de petróleo no pré-sal em 2007 e os novos projetos de desenvolvimento e exploração

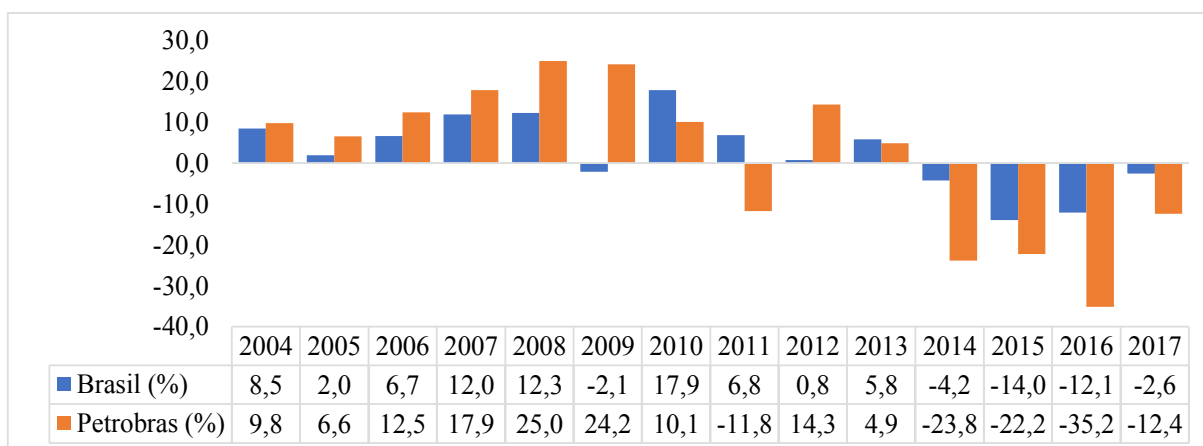
5 O modelo de Regime da Partilha e as outras mudanças regulatórias da Lei nº 12.351/2010 tiveram como objetivo aumentar a participação da sociedade nos resultados do pré-sal, destinando parcela do excedente econômico gerado no pré-sal para o financiamento de gastos sociais (Fundo Social) e para o apoio produtivo da indústria nacional fornecedora para a Petrobras. Para uma análise detalhada dessas mudanças ver Tolmasquim & Pinto Jr. (2011) e Nozaki et. al. (2018).

desses novos campos. Estima-se que há cerca de mais de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita (SAUER & RODRIGUES, 2016).

Essa grande quantidade de petróleo recuperável descoberto no pré-sal somente foi possível em virtude (i) de um longo processo evolutivo de desenvolvimento da capacidade tecnológica e geológica da Petrobras em atividade exploratória em águas profundas; e (ii) de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, pois havia enormes obstáculos tecnológicos e financeiros até a Petrobras encontrar petróleo no segundo poço perfurado no campo de Tupi (bloco exploratório BM-S-11)⁶ (NOZAKI et. al., 2018).

Para explorar e desenvolver os campos do pré-sal e ampliar as áreas de atuação, a Petrobras expandiu, de forma expressiva, seus investimentos, sobretudo na área de exploração e produção de petróleo e no refino. Entre 2004 e 2013, a Petrobras expandiu os seus investimentos em 11,3% na média anual, bem acima da FBCF brasileira, que foi de 7,1% em média no mesmo período (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Variação real da FBCF do Brasil e do FBCF da Petrobras (deflacionados pelo deflator implícito da FBCF) (%)

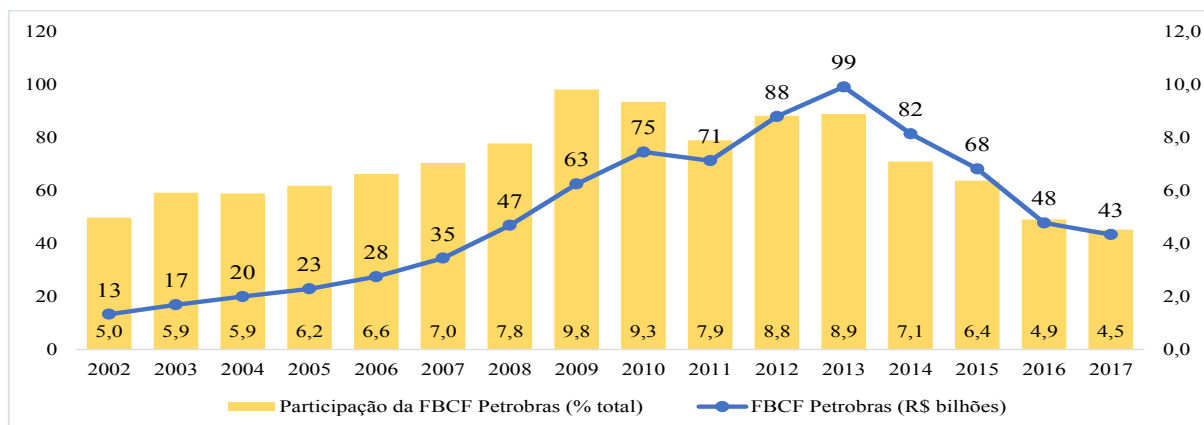


Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e Boletim das Empresas Estatais Federais/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Vol. 9 (mar. 2019). Brasília: MP, 2019.

Com essa expansão, o investimento saltou de um montante de R\$ 13 bilhões, em 2003, para R\$ 99 bilhões, em 2013. Isso implicou no aumento da participação da FBCF da Petrobras, em relação a FBCF brasileira, de 5,5% em 2003 para 8,9% em 2013 (Gráfico 3). Essa dinâmica dos investimentos da Petrobras refletiu as suas estratégias (sobretudo as decisões de investimentos) no que diz respeito à exploração e o desenvolvimento no pré-sal e à construção de gasodutos e novas refinarias. No entanto, a partir de 2014 ocorreu uma forte redução dos investimentos da Petrobras em virtude da crise do setor, que detalharemos à frente.

6 No que tange à questão tecnológica e geológica, o desafio era perfurar poços com profundidade entre 5 e 7 mil metros, sendo que até então a Petrobras tinha alcançado a profundidade máxima de 1.886 metros (que era o recorde mundial), e procurar petróleo em rochas desconhecidas geologicamente com mais de 120 milhões de anos. O desafio também era enorme em termos financeiros em decorrência dos enormes custos de desenvolvimento (NOZAKI ET. AL., 2018).

Gráfico 3 – FBCF Petrobras (nominal) e relação com a FBCF brasileiro (R\$ bilhões; %)

Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e Boletim das Empresas Estatais Federais/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Vol. 9 (mar. 2019). Brasília: MP, 2019

Com a ampliação dos investimentos na década de 2000, a Petrobras volta a ampliar as suas compras do setor de bens de capital nacional em virtude de mudanças em suas diretrizes, da descoberta do pré-sal e das políticas governamentais que tinham como objetivos: i) capacitar e fortalecer as firmas nacionais fornecedoras da Petrobras, por meio da criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural/PROMINO em 2003, sobretudo no que diz respeito às suas capacidades tecnológicas; e ii) ampliar a indústria de bens de capital brasileira por meio da exigência, a partir de 2003 na quinta rodada, de coeficientes mínimos de conteúdo local⁷ (nas etapas de exploração e desenvolvimento) para as aquisições de bens e serviços de fornecedores nacionais (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; ALMEIDA et. al., 2016).

No que diz respeito ao fortalecimento das firmas nacionais fornecedoras da Petrobras, amplo estudo do Ipea (2011) evidenciou expressiva diferença entre os fornecedores da Petrobras e as empresas industriais e de serviços nacionais que não forneciam para a Petrobras, identificando a relação de fornecimento com a Petrobras e seus impactos diferenciais (maior engajamento com atividades de inovação, retornos crescentes de escala e acesso ao crédito) e de desempenho (maiores níveis de produtividade, maiores de emprego e exportações). Fiesp (2017) reforçou os achados encontrados pelo Ipea, ao afirmar que, entre 2003 e 2013, ocorreu aumento da competitividade do comércio exterior dos fornecedores de máquinas e equipamentos para a indústria de petróleo e gás, pois a relação entre o valor unitário médio das exportações e das importações desse segmento passou de 0,5 para quase 2,0.

No que tange à questão dos investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a Petrobras ampliou os seus gastos nos anos 2000 em virtude de sua estratégia de expansão dos negócios, do CTPETRO (fundo de ciência e tecnologia) e da cláusula de P&D da ANP, entre outros fatores. Isso proporcionou a ampliação das pesquisas direcionadas ao setor de petróleo e gás no Brasil. Entre 2008 e 2009, mais de 8.000 pesquisadores das universidades e centros de

7 Antes de 2003, havia compromissos de conteúdo local nas rodadas de licitação como um critério de avaliação sem, no entanto, estabelecer percentuais mínimos (ALMEIDA et. al., 2016; GUIMARÃES, 2012).

pesquisas estavam envolvidos em contratos de serviços demandados pela Petrobras, sendo que nos últimos anos (entre 2012 e 2015) foram concluídas 2.400 dissertações e teses 1700 relacionados com esses gastos Petrobras. Além das pesquisas, esses recursos também foram utilizados na construção de 165 laboratórios de pesquisa e para a reforma de mais 200 laboratórios. Essa rede coordenada pela Petrobras aproximou os segmentos industriais (fornecedores) das universidades e centros públicos (ROCHA, 2015).

Nesse sentido, é possível afirmar que a Petrobras criou uma das principais experiências brasileiras constitutivas de um sistema nacional de inovações do setor de Petróleo e Gás e de seus fornecedores, buscando criar as condições para o desenvolvimento e tecnológicas originais que poderiam potencializar o desenvolvimento nacional (ORTIZ & COSTA, 2007).

No que diz respeito à política de conteúdo local (CL), é preciso observar que ela é um instrumento de política industrial adotado de diferentes maneiras e por vários países produtores de petróleo e tem como objetivo apropriar nacionalmente parte da renda petroleira, que necessariamente declinará ao longo do tempo, buscando ampliar a participação da indústria de transformação nacional (aumento do valor adicionado) e a mitigar, em determinadas situações, os riscos da doença holandesa que podem ocorrer em países com abundância de recursos naturais⁸.

Cabe observar que a adoção da política de conteúdo local implica geralmente, num primeiro momento, sobrepreço dos equipamentos produzidos localmente em virtude da limitada escala de produção inicialmente. Esse sobrepreço tende a se reduzir ao longo do tempo caso se efetive ganhos com a economia de escala (redução dos custos unitários) e com o desenvolvimento tecnológico. Para que seja exitosa, esse tipo de política requer a preexistência de uma matriz industrial com uma relativa densidade, articulação entre fornecedores e centros de pesquisa, que permita a criação de um sistema nacional de inovação, e certa pressão competitiva do mercado internacional sobre as transações domésticas, mesmo com a implementação da política de conteúdo local, como observado no exemplo histórico do Reino Unido e no da Noruega (KUPFER, 2003; SCHUTTE, 2016; AZEVEDO, 2017).

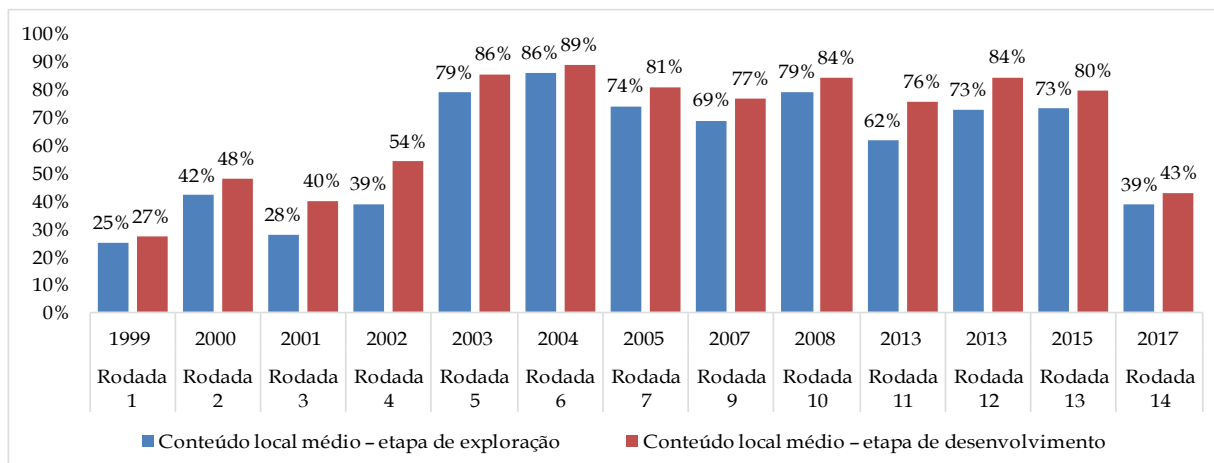
De forma mais específica, a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás adotada no Brasil teve como objetivo induzir a maior participação do setor de bens de capital brasileiro no fornecimento de bens e serviços destinados aos investimentos, buscando gerar (i) mais renda e emprego nacionalmente, bem como mais empregos qualificados e melhor remunerados do que outros setores e (ii) maior participação de fornecedores locais, atrelado com a ampliação da capacidade tecnológica dos mesmos (ALMEIDA et. al., 2016; GUIMARÃES, 2012; AZEVEDO, 2017).

Os compromissos médios do conteúdo local para os blocos (em terra e em mar), no Brasil, eram relativamente baixo até 2002, sendo que estes eram utilizados apenas como critério de avaliação das rodadas sem a exigência do mínimo. A partir de 2003 (5ª rodada), estabeleceu-se que a ANP deveria exigir um mínimo de conteúdo local para a etapa de exploração de desenvol-

8 Há muitas experiências históricas que a descoberta de recursos naturais em abundância em determinados países não necessariamente representou uma melhora nas condições de vida da população em geral. Esse fenômeno ficou conhecido na literatura sobre o tema de maldição dos recursos naturais. Esse debate ganhou ainda mais destaque, desde os anos 1990, a partir de vários estudos empíricos (SACHS & WARNER, 1995, entre outros) que mostraram uma associação negativa entre especialização/concentração em recursos naturais e crescimento econômico. Dentro do escopo do tema da maldição dos recursos naturais, a teoria da doença holandesa, descrita por Corden & Neary (1982), é a melhor descrição dos possíveis efeitos negativos da abundância de recurso naturais a partir do caso de exploração de gás natural na Holanda, na década de 1970. Eles mostram que após a expansão da exploração de gás natural na Holanda ocorreu uma perda de participação do setor industrial daquele país, na década de 1960, em virtude das exportações desse hidrocarboneto que geraram um forte aumento de divisas, provocando uma forte valorização da moeda nacional e, conseqüentemente, reduziu a competitividade das manufaturas holandesas.

vimento, que é a fase que requer o maior montante dos investimentos. O conteúdo mínimo para a etapa de desenvolvimento sempre esteve acima dos 75% até 2015 (13 rodada). Cabe observar que há importantes diferenças entre as exigências de CL entre bloco em terra e em mar (*offshore*) em virtude das diferenças entre os projetos e suas escalas (Gráfico 4).

Gráfico 4- Conteúdo local médio dos blocos (terra e mar) nas rodadas- 1999-2017



Fonte: ANP.

O dinamismo do setor do petróleo e gás brasileiro se desacelerou em 2014, para em seguida entrar em uma profunda crise (2015) provocada por uma “tempestade perfeita” que articulou, ao mesmo tempo, a forte redução do preço do petróleo, as dificuldades financeiras da Petrobras e a crise reputacional da Petrobras provocada pela Operação Lava Jato.

Em 2015, a Petrobras foi acometida por dois choques negativos. O primeiro foi a queda de 47% do preço do petróleo Brentt (de US\$ 98,9 barril em 2014 para US\$ 52,4 barril em 2015) que afetou diretamente a geração de caixa no que diz respeito às receitas de exportação de petróleo cru. E o segundo foi a desvalorização cambial de 42% que gerou um aumento da dívida bruta na ordem de R\$ 200 bilhões.

Esses choques implicaram, ao mesmo tempo, em perdas de receitas e elevação da dívida (em R\$) num momento em que já havia (i) perdas de receitas com a defasagem dos preços domésticos dos derivados (sobretudo gasolina e diesel), entre 2011 e 2014, em relação aos preços internacionais, e (ii) a elevação do endividamento com a ampliação dos investimentos na E&P no pré-sal e nas refinarias que requerem um elevado montante de recursos financeiros no curto prazo que somente geram fluxos de caixa no futuro⁹.

Entre 2011 e 2014, a Petrobras enfrentou um dilema entre repassar os aumentos dos preços internacionais dos derivados para o mercado interno ou manter um preço interno menor

9 No caso dos investimentos para o E&P, sobretudo no offshore que o caso do pré-sal, Pinto Jr. (et. al., p. 58) explica de forma clara esse hiato temporal entre os fluxos de caixa: “[...] há um período considerável entre o investimento comprometido na exploração e desenvolvimento de novas reservas e o início efetivo da produção, cabendo ressaltar que os custos fixos têm enorme peso na estrutura de custos. Esta condição básica deriva diretamente do alto montante do investimento comprometido para iniciar a produção dos campos e do relativamente baixo nível de dispêndio operacional requerido para sustentar a atividade mineral”.

do que o internacional, buscando controlar a inflação. A escolha foi manter uma defasagem entre preços internos e externos que implicou em prejuízos com as importações de derivados que foram vendidas abaixo do seu preço, haja vista que naquele momento a economia estava crescendo e as refinarias estavam com quase plena utilização.

O problema foi que naquele momento as perdas de receitas na venda de derivados no mercado interno alcançaram um patamar elevado quando a Petrobras estava realizando enormes investimentos que requeriam uma maior necessidade de autofinanciamento (lucro retido). Com isso, o autofinanciamento da Petrobras não acompanhou a trajetória de expansão dos investimentos, implicado numa redução na relação entre lucro retido/investimento total (proporção do investimento autofinanciado) de 53% em 2006 para 25% em 2014. Naquele contexto, fez-se necessário ampliar o financiamento de capital de terceiros (endividamento). Com essa trajetória, os dois choques negativos de 2015 (câmbio e queda do *Brent*) ganharam uma amplitude ainda maior, ampliando as dificuldades financeiras.

Além disso tudo, para completar a “tempestade perfeita” o setor ainda atravessou uma crise reputacional da Petrobras provocada pela Operação Lava Jato que implicou em ajustes de governança, redução de sua capacidade decisória e também com seus fornecedores que passaram por recuperações judiciais e falência. Isso implicou em ampliação do tempo de execução dos projetos de investimento em virtude dos impactos sobre os fornecedores nacionais da Petrobras.

É evidente que a corrupção deve ser combatida e a Operação Lava Jato desmontou e revelou esquemas de corrupção entre empresários fornecedores, alguns altos dirigentes da empresa e políticos. No entanto, a operação o faz de maneira equivocada ao criminalizar qualquer tipo de relação entre o privado e o público e ao demorar em realizar os acordos de leniência com as empresas envolvidas nos atos ilícitos, implicando inclusive a falência de algumas dessas empresas. Com isso, a forma como a Lava Jato combateu a corrupção funcionou como um mecanismo de destruturação de empresas e de suas cadeias produtivas, sobretudo no segmento de petróleo e gás, gerando uma autodestruição das bases produtivas, econômicas e sociais necessárias a qualquer projeto de desenvolvimento (PINTO, 2018; NOZAKI, 2018).

Com essa crise (“tempestade perfeita”) no setor de petróleo e gás, a Petrobras, ainda na gestão Bendine em 2015, adotou a estratégia de desalavancagem para lidar com os desafios financeiros agravados pelos dois choques negativos de 2015. O problema foi que essa opção conjuntural de saída da crise, tornou-se uma estratégia estrutural da Petrobras que dura até hoje.

4. O setor do petróleo após o golpe parlamentar de 2016: mudanças regulatórias, Petrobras, avanço das petroleiras estrangeiras e custos para os trabalhadores e consumidores

Após o golpe parlamentar de 2016, o Governo Federal abandonou qualquer perspectiva de política industrial e desenvolvimento nacional para o setor de petróleo e gás quando adotou uma nova diretriz estratégia para a Petrobras, centrada em sua face empresarial

– priorização da meta financeira de desalavancagem (redução da relação dívida líquida/EBITDA ajustado¹⁰), em detrimento das metas produtivas –, e mudou os marcos regulatórios do pré-sal, buscando criar estímulos e subsídios para atrair o capital estrangeiro. O nacionalismo energético, atrelado ao projeto de desenvolvimento brasileiro, foi completamente interdito.

Em termos regulatórios e das políticas setoriais, as principais mudanças foram: 1) a retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal (Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016); 2) a redução da exigência do conteúdo local (a partir da resolução nº 7, de 11 de abril de 2017, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE) para os bens e os serviços destinados a exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo; 3) a ampliação dos incentivos do Repetro, ampliando os subsídios para os investidores estrangeiros; e 4) o estabelecimento de um cronograma acelerado de leilões do petróleo do pré e do pós-sal. Esse conjunto de medidas reduziram a capacidade de controle estatal da indústria de petróleo e eliminaram os instrumentos de política industrial, destinados aos fornecedores industriais nacionais.

Os argumentos utilizados pelo Governo Federal – assim como pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e por alguns analistas da economia do petróleo – para justificar esse conjunto de mudanças centraram-se em dois eixos, a saber: i) a inviabilidade econômica do pré-sal, dada a sua estrutura de custo, com a queda dos preços do petróleo em 2015 e 2016; e ii) a necessidade de acelerar o desenvolvimento e a produção do petróleo do pré-sal em virtude da tendência futura de uma redução contínua da demanda de petróleo após o pico da demanda (*peak oil demand*), que provocaria uma desvalorização das reservas no futuro, inviabilizando inclusive a exploração.

Vejam os primeiros argumentos. A queda do preço do petróleo (Brent) em 2016, que passou de US\$ 99 em 2014 para US\$ 43,5 em 2016, teria inviabilizado a exploração do pré-sal em virtude da estrutura de custos dos projetos nessa área. Com isso, se fazia necessário reduzir os custos de exploração e de desenvolvimento por meio da redução do conteúdo local, que permite a ampliação da utilização de equipamentos importados com menores preços, e da ampliação do Repetro reduzindo ainda mais os impostos de importação, de produtos industrializados de circulação de mercadorias das máquinas e equipamentos importados destinados à exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo e gás.

Como visto anteriormente, as decisões de investimentos no setor de petróleo e gás não seguem apenas uma dimensão microeconômica, mas incorpora também uma geoestratégia próxima a uma lógica militar, buscando controlar as suas reservas e de seus competidores. Além disso, os custos dos projetos na área do pré-sal caíram de forma expressiva entre 2014 e 2018. Segundo dados da Petrobras, o *break even* (preço mínimo do barril que é economicamente viável a produção levando em conta os investimentos, custos operacionais e tributação a valor presente) para projetos típicos do pré-sal, em 2014, variava entre US\$ 45 por barril e US\$ 52 por barril; ao passo que, em 2018, esse *break even* caiu de forma expressiva, variando entre US\$ 25 por barril e US\$ 35 por barril¹¹.

10 O EBITDA é definido como os recursos financeiros gerados pelas atividades operacionais antes dos pagamentos de impostos, de despesas financeiras (juros e amortizações) e da depreciação. O EBITDA ajustado, utilizado pela Petrobras, é o somatório do EBITDA, das participações em investimentos, dos *impairments*, dos ajustes acumulados de conversão/CTA, do resultado com alienação e baixa de ativos e da mensuração nas participações societárias.

11 Ver Petrobras, disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/>.

A questão é que, mesmo depois da recuperação do preço do petróleo em 2017 e da queda do *break-even*, os incentivos (redução do conteúdo local e ampliação do Repetro) para as petroleiras internacionais foram mantidos. Dado o preço do Brent em 2017 e 2018, a redução dos custos de produção do pré-sal e o papel estratégico do petróleo, no contexto geopolítico mundial, é possível afirmar que investimentos viriam, independentemente dos incentivos que beneficiaram as petroleiras estrangeiras.

Nesse sentido, o argumento de que a exploração do pré-sal estava em risco (ou era inviável) com uma baixa cíclica do preço do Brent em 2015 e 2016 era falacioso. Esse argumento, na contramão dos interesses nacionais, foi apoiado pelos meios de comunicação e pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), que tem como associadas as principais petroleiras internacionais.

Vejamos o argumento do *peak oil demand* que justificaria a necessidade de acelerar a produção do petróleo, que somente seria possível com a retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal e com a aceleração os leilões do petróleo do pré e do pós-sal.

A Agência Internacional de Energia, a OPEP, as principais empresas internacionais de petróleo e especialistas da economia do petróleo têm discutido amplamente a respeito da possível trajetória de queda de demanda de petróleo, após o seu pico, em virtude da possível adoção de políticas de mitigação das mudanças climáticas e a utilização de fontes alternativa de transporte automotivo (expansão do carro elétrico). Diversas projeções têm buscado estimar a data do pico da demanda (tabela 1). Documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices de 2018*)¹², por exemplo, estima o *peak oil demand* por volta de 2030-35. Estimativas da Shell sinalizam o pico apenas em 2060 (tabela 1), ao passo que executivos da Chevron acreditam que a demanda de petróleo crescerá ainda por muitos anos (SILVA, 2018).

Tabela 1 - Projeções da taxa de crescimento da demanda de petróleo

Instuição	Cenário	Período de Projeção	Taxa de Crescimento (% a.a.)
IEA	Current Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,94%
BP	BP Energy Outlook 2017	2015 - 2035	0,70%
ExxonMobil	2017 Outlook for Energy - A View to 2040	2015 - 2040	0,66%
OPEP	World Oil Outlook 2040	2016 - 2040	0,64%
IEA	New Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,45%
Shell	Oceans Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	0,30%
Shell	Mountains Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	-0,53%
IEA	450 Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	-0,93%

Fonte: Silva (2018)

Apesar de não haver um consenso internacional a respeito da temporalidade do *peak oil demand*, a maioria dos analistas brasileiros da economia do petróleo, o Governo Federal e o IBP argumentaram, durante o período da mudança regulatória, que o pico da demanda de petróleo deveria ocorrer por volta de 2030-35, segundo a linha do documento da BP. Nesse cenário tem-

12 Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/bp-peak-oil-demand-and-long-run-oil-prices.pdf>

poral, os preços do petróleo apresentariam uma tendência de queda num espaço temporal relativamente curto (em termos da indústria de petróleo), reduzindo assim a capacidade de geração de excedente nos projetos do pré-sal. Ou seja, quanto mais rápido explorar, maiores seriam os ganhos. Por isso a necessidade da aceleração dos leilões. E como a Petrobras não tem capacidade financeira para explorar o pré-sal de forma acelerada, a melhor opção econômica seria incentivar a entrada de petroleiras estrangeiras, possibilitando que elas sejam operadoras no pré-sal.

É evidente que a utilização de fontes alternativas no transporte automotivo pode alterar o consumo do petróleo num determinado momento do tempo, dada uma determinada trajetória tecnológica, economia e institucional/política. No entanto, a previsão de um *peak oil demand* para 2030 é pouco provável (PINTO, 2018). O próprio documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices*, 2018), que estima esse cenário, também afirmou que: i) caso a demanda de petróleo atinja um pico, é incerto prever quando isso pode ocorrer, dadas as suposições dos cenários de previsão; e ii) mesmo que a demanda de petróleo alcance esse pico, o mundo continuará consumindo grandes quantidades de petróleo.

Nesse sentido, o petróleo continuará por um bom tempo como importante recurso estratégico. Nesse sentido, a teoria do *peak oil demand* para 2030-35 foi utilizada no Brasil como instrumento política para legitimar a ampliação da apropriação dos excedentes do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras. Somente no Brasil, sob profunda crise institucional, a teoria do *peak oil demand* conseguiu dar legitimidade para que as petroleiras internacionais pudessem obter uma projeção de excedentes econômicos tão elevados (PINTO, 2018).

Em linhas gerais, é possível afirmar que a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal esteve muito mais associada à pressão por elas exercida em suas buscas por um maior excedente petrolífero, do que uma decorrência dos elevados custos que inviabilizariam a extração do petróleo no pré-sal, provenientes dos tributos que incidem sobre o setor e da obrigatoriedade do conteúdo local.

Para Reis (2020, p. 70), “as mudanças regulatórias se sucederam mediante intenso trabalho de lobby conduzido por petroleiras e representantes políticos de seus países de origem, aproveitando-se do aumento do seu poder de barganha diante da baixa do petróleo e da recessão econômica brasileira”. Vaughan (2017), em matéria publicada no *The Guardian*, deixa isso explícito ao afirmar que o Ministro do Comércio da Grã-Bretanha realizou lobby exitoso em nome da BP e da Shell, junto ao Governo do Brasil, para flexibilizar a tributação, a regulamentação ambiental e regra de conteúdo local, conforme telegrama diplomático obtido pela ONG Greenpeace.

No que diz respeito aos impactos da redução do conteúdo local, é possível afirmar que essa medida reduziu potenciais oportunidades de emprego e renda, caso tivesse sido mantido os índices de CL. Isso é uma decorrência do aumento do vazamento de renda para o exterior com o aumento das importações de bens de capital e de seus insumos (bem e serviços), num contexto de aceleração dos leilões. O conteúdo local para os blocos arrematados nas rodadas de partilha de produção do pré-sal, entre 2013 (1ª rodada) e 2017/2018 (2ª, 3ª, 4ª e 5ª rodadas) nas etapas de exploração e desenvolvimento, caiu de 37% para 27% e de 55% para 35%, respectivamente.

Segundo estimativas do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP/FUP) – utilizando o método da Matriz de Absorção do Investimento (MAI) desenvolvido pelo Grupo de Indústria e Competitividade do IE/UFRJ –, com a redução do conteúdo local mínimo a partir de 2017 (Partilhas 2, 3, 4 e 5), para cada R\$ 1 bilhão investido pela Pe-

trobras no E&P, descontado os impostos indiretos, R\$ 0,57 bilhão deverá vazar nos novos projetos do pré-sal, aumentando ainda mais a geração de emprego e renda nos países fornecedores (Malásia, China, Cingapura, etc.) de bens de capital e de seus insumos (PINTO & DWECK, 2019).

Além das mudanças regulatórias e das políticas setoriais, o Governo Federal, desde 2016 (gestão Pedro Parente do Governo Temer) até hoje (gestão Castelo Branco do Governo Bolsonaro), direcionou a Petrobras para novas diretrizes, a saber: 1) priorização da meta financeira de desalavancagem, em detrimento das metas produtivas, por meio do desinvestimento e da venda de ativos; 2) concentrar suas atividades na produção e exploração de petróleo e gás natural em águas profundas (pré-sal), em detrimento de outras áreas da cadeia de energia (*midstream* e *downstream*); e 3) política de preços de derivados em paridade com preço internacional (PPI)¹³.

Ao priorizar a meta de desalavancagem, a administração da Petrobras força o desinvestimento e a venda de ativos provocando um movimento de especialização produtiva (desverticalização), que direciona a empresa no sentido da ampliação das exportações de petróleo cru para o mercado internacional. Isso necessariamente aumenta a exposição da empresa a variáveis que ela não controla (taxa de câmbio, preço do petróleo e demanda externa de óleo), aumentando riscos e reduzindo a agregação de valor local da cadeia de petróleo e gás brasileira. O problema desse tipo de estratégia é que pode até trazer lucros no curto prazo, no entanto, não leva em conta as características cíclicas e a estrutura de mercado desse setor, marcado por elevadas amplitudes dos preços do petróleo, conforme destacado anteriormente.

A despeito desses riscos, a atual gestão da Petrobras, sob presidência do Castelo Branco, acelera na linha da especialização na exploração e produção no pré-sal. Não por acaso a Petrobras retomou, em 2019, sua política de desinvestimentos e realizou as seguintes vendas: i) Transportadora Associada de Gás (TAG); ii) participação na BR distribuidora; iii) Campo de Tartaruga Verde; iv) Polo Pampo e Enchova, entre outros ativos. Além disso, anunciou para 2020 a venda de 50% de sua capacidade de refino (seguintes refinarias RNEST, RLAM, REPAR, REFAP, RNEST, RLAM, REPAR E REFAP).

Além da venda de ativos, a Petrobras reduziu de forma expressiva os seus investimentos (queda de 23,8% na média entre 2016 e 2017 – gráfico 3), provocando uma redução da renda e no emprego. Entre 2013 e 2016, as ocupações no seguimento de petróleo e gás e refino caíram de 70.370 para 55.684 ocupações (retração de 7% ao ano) e de 26.144 para 23.208 ocupações (queda de 4% em média anual). Com isso, a empresa reduziu o seu peso no desenvolvimento nacional e ainda deixou de funcionar como um instrumento importante de política industrial e de indutor do crescimento econômico. Em outras palavras, as novas diretrizes da Petrobras impacaram na redução da renda e do emprego nacional e interditaram as políticas de desenvolvimento nacional. Os gastos e os investimentos da Petrobras poderiam funcionar como as centelhas (de curto e médio prazo) para reativar “o motor economia”, em virtude dos seus efeitos multiplicadores e aceleradores, e proporcionar mudanças estruturais. No entanto, há uma interdição ideológica/neoliberal desse tipo de alternativa, um verdadeiro “consenso da insensatez” que se formou

13 Essa nova política de preços da Petrobras para gasolina e diesel, que vigora até hoje, tem como eixos: (1) a paridade com mercado internacional (PPI) que é formado pelas cotações internacionais dos derivados incluindo os custos com frete de navios, com transportes externos e com taxas portuárias; e (2) uma margem destinada a remunerar os riscos inerentes à operação (como volatilidade do câmbio e dos preços) e ao lucro. Naquele momento, a nova política de preços da Petrobras previa a revisões de preços (manutenção, redução ou aumento) pelo menos uma vez por mês.

entre os empresários, o sistema político, a grande imprensa e o governo atual em torno da ideia de que o ajuste recessivo e as reformas neoliberais (teto dos gastos públicos, reformas trabalhista e previdenciária) gerariam crescimento econômico.

Além dos efeitos negativos para a geração de emprego e de renda e para a política industrial, a nova estratégia da Petrobras no que se refere à nova política de preço também impacta negativamente para os consumidores, a despeito de toda propaganda de que iria aumentar o bem-estar para os consumidores em virtude do aumento da concorrência com a paridade do preço internacional e com as propostas de vendas de suas refinarias.

Na verdade, ao adotar essa nova política de preços, a Petrobras passou a exercer o seu poder de mercado – condição de “quase monopolista” – por meio da prática de preços monopolistas nas refinarias, buscando maximizar os lucros e os rendimentos para os seus acionistas em detrimento dos consumidores (RESENDE, 2018a).

No que tange à venda das refinarias, há poucas evidências que a política de preços da Petrobras, associada a entrada de novos agentes no mercado de refino (pela via das importações e da venda das refinarias da Petrobras), promoverá a redução dos preços dos combustíveis para os consumidores.

José Paulo Rezende, ex-Conselheiro do Cade, destacou que não ocorrerá queda de preços com a redução da concentração do refino (venda das refinarias) em virtude da maioria das refinarias da Petrobras somente serem competitivas até certo raio de distância de sua localização, pois quando maior a distância entre a refinaria e o mercado consumidor, maiores são os custos de transporte e distribuição que tornam inviável a concorrência entre refinarias distantes geograficamente (REZENDE, 2018a e 2018b).

Essa situação ocorre, como alertou Mendes *et. al.* (2018), em virtude das características históricas como foram localizadas e construídas as refinarias e suas infraestruturas logísticas. Nesse sentido, os mercados relevantes de boa parte das refinarias são regionais e podem ser considerados como um monopólio natural de fato pelo menos no médio prazo. Ou seja, a tendência é que a venda de ativos de refino da Petrobras não provocará redução dos preços nas refinarias.

É evidente que ocorreu um expressivo avanço das petroleiras estrangeiras no setor de petróleo e gás no Brasil, fruto das mudanças regulatórias e das diretrizes da Petrobras propostas pelo Governo Federal, que impactou negativamente na geração de emprego e renda e no desenvolvimento da industrial nacional de fornecedores, bem como na piora do bem-estar dos consumidores de derivados.

5. Conclusão

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a interrupção do nacionalismo energético, após o Golpe Parlamentar de 2016, proporcionou, por um lado, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal, o aumento dos ganhos dos acionistas e os detentores de títulos da dívida da Petrobras. Por outro lado, provocou a redução da capacidade do pré-sal em viabilizar uma estratégia de alavancagem da indústria nacional e, ainda, promoveu a elevação dos preços dos derivados para os consumidores.

Pelos elementos destacados, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal está muito mais associada à pressão por elas exercida, desde a descoberta dessas reservas, do que fruto de medidas institucionais e setoriais voltadas ao aumento da concorrência, que supostamente provocariam um aumento do bem-estar para todos. Na verdade, essas medidas provocarão enormes ganhos para as petroleiras internacionais que irão se apropriar de relevante parte da renda petroleira. Vimos que não se fazia necessário reduzir tão fortemente o coeficiente de conteúdo local, nem dar subsídios tributários, para atrair novos operadores para investirem no pré-sal. Quem perdeu com isso foi a sociedade brasileira.

O pré-sal, que poderia ser uma benção, está se tornando uma maldição para o Brasil, em virtude da atual estratégia da Petrobras e dos segmentos governamentais responsáveis pelo setor de petróleo e gás, que estão muito mais preocupados com interesses das grandes petroleiras internacionais, com os acionistas da Petrobras e com os detentores de títulos da dívida da Petrobras do que com os interesses da população (geração de emprego e renda e redução dos preços dos derivados para os consumidores).

Referências

- ABRANCHES, S. (1979). Questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. *Rev. Administração de Empresas*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 95-105, Dec.
- ALMEIDA, E. & LOSEKANN, L. & VITTO, W. & NUNES, L. & BOTELHO, F. & COSTA, F., & WAEGER, L. (2016) Custos e benefícios da atual política de conteúdo local. *Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia-Texto para Discussão*.
- ALMEIDA, F. (1993). Os 40 anos da Petrobras. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 47, n. 10, p. 33-38.
- ALVEAL, C. (1994). *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS,.
- AZEVEDO, G. (2017). *A disputa Estado-Mercado no Setor Petróleo Marca a História Recente do Setor: Monopólio, FHC, Lula e Dilma*. INEEP/FUP, mimeo.
- AZEVEDO, J. & LEÃO, R & NOZAKI, W. (2019). Disputa pelos preços e pela renda petrolífera da Primeira à Segunda Grande Guerra: domínio das “Sete Irmãs” e o surgimento de novos players. *Texto de Discussão n° 11, INEEP/FUP*.
- CLÔ, A. (2000). *Oil economics and policy*. Springer Science & Business Media.
- CORDEN, W. M. and NEARY, J. P. (1982). Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy, *Economic Journal* 92 (December), 825-48.
- FIESP-FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2017) *Fim do conteúdo local é negativo para a indústria e a economia*. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/fim-do-conteudo-local-e-negativo-para-a-industria-e-a-economia-mostra-estudo-da-fiesp/>
- FURTADO, A. & FREITAS, A. (2004). Nacionalismo e aprendizagem no programa de Águas profundas da Petrobras. *Revista Brasileira de Inovação*, 3(1):55-86.

- GUIMARÃES, E. (2012). *Política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria–CNI, p. 6-61.
- HASLAM, P. & HEIDRICH, P. (2016) From neoliberalism to resource nationalism States, firms and development. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P. (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge.
- IPEA. (2011). *Poder de Compra da Petrobras: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores*. Brasília (volume 1). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6477.
- KUPFER, D. (2003). Política industrial. *Econômica*. v. 5, n. 2, p. 91-108.
- MACHADO, J. V. (2019). *Petróleo e Estado no Brasil nos anos 2000: uma leitura a partir do Nacionalismo dos Recursos. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.*
- MARES, D. (2010). *Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies*. Disponível em: <<https://scholarship.rice.edu/handle/1911/91400>>.
- MENDES, A. (2018). et al. Mercado de refino de petróleo no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 7-44, set.
- MORAIS, J. M. (2013). *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: Ipea/Petrobras.
- NOZAKI, W. & LEÃO, R. & PINTO, E & PEREIRA, C. (2018). Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação. *Texto de Discussão n° 2*, INEEP/FUP.
- ORTIZ, J. & COSTA, A. (2007). A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Rev. Bras. Econ.* [online]. Vol.61, n.1, pp.95-109. ISSN 0034-7140. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000100006>.
- PEIGO, N. & RUAS, J. (2015). Rethinking “energy nationalism: a study of the relationship between nation states and companies in the oil industry. *Revista de Economia Política (Online)*, v. 35, p. 557-57.
- PINTO JR., H & ALMEIDA, E. & BOMTEMPO, J. & IOOTTY, M. & BICALHO, R. (2007). *Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Elsevier: Rio de Janeiro.
- PINTO, E & DWECK, E. (2019). Redução dos investimentos da Petrobras: um balanço das perdas. In: LEÃO, R & NOZAKI, W. *Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais*. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO.
- PINTO, E. (2018). Pré-sal: realidade, desafios e apropriação estrangeira. *Jornal dos Economistas*, nº 351, novembro.
- REIS, J. A. (2020). nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica. *Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro/RJ*.
- RESENDE, J. (2020). *Ainda sobre os monopólios da Petrobras*. Jota. De acordo com o site <https://www.jota.info/tributos-eempresas/regulacao/ainda-sobre-os-monopolios-da-petrobras-07082018>, acessado em 10/01/2020a.

- RESENDE, J. (2020). *Petrobras, um monopólio desregulado*. Jota. De acordo com o site <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/petrobras-um-monopolio-desregulado-24052018>, acessado em 10/01/2020b.
- ROCHA, F. (2015). *Recursos naturales como alternativa para la innovación tecnológica: petróleo y gas en Brasil*. Santiago, Chile: CIEPLAN (Estudios de la CIEPLAN).
- RUAS, J. (2012). *Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro*. 311 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285923>>.
- SACHS, J. & WARNER, A. (1995) Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Cambridge: NBER (Working Paper)*, n. 5.398).
- SAUER, L. & RODRIGUES, L. (2016). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estud. av. [online]*. vol.30, n.88, pp.185-229. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880014>
- SCHUTTE, G. Petrobras em Marcha Forçada. (2016). Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade- UFABC. *Texto para Discussão, volume 94, UFABC*.
- SUAREZ, L. (2012). *Renda petrolífera: geração e apropriação nos modelos de organização da indústria brasileira*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- TORRES FILHO, E. (2004 [2007]). O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: FIORI, J. (org.). *O Poder Americano*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- VAUGHAN, A. (2017). UK trade minister lobbied Brazil on behalf of oil giants. *The Guardian*, 19 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/19/uk-trade-minister-lobbied-brazil-on-behalf-of-oil-giants>
- YERGIN, D. (2014). *A busca: Energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- YERGIN, D. (1992). *O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Scritta, p. 397-612.

Cinema e Relações Internacionais - O caso Mattei revisitado: interesses petrolíferos e soberania nacional

International Relations and the Movies – The Mattei affair revisited: oil interests and national sovereignty

GIORGIO ROMANO SCHUTTE | giorgio.romano@ufabc.edu.br

Professor Associado de Relações e Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC). Membro do corpo docente dos Programas de Pós-Graduação em Economia Política Mundial (EPM) e em Relações Internacionais (PRI).

Recebimento do artigo Dezembro de 2019 | **Aceite** Março de 2020

Resumo Este trabalho resgata a história da vida e da morte de Enrico Mattei, diretor-presidente da petrolífera estatal italiana, a Azienda Generale Italiana Petroli (Agip), posteriormente denominada Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), de 1945 a 1962, ano de sua morte. Para tanto, recupera-se o filme “*O Caso Mattei*” (1972), uma ficção documental de Francesco Rosi, e se confronta as hipóteses colocadas a respeito da morte do executivo ao lado de documentos oficiais do governo estadunidense e da Justiça italiana, que se tornaram disponíveis décadas depois de seu falecimento. Mattei estava convencido de que o capitalismo italiano não deveria estar subordinado aos interesses das grandes petrolíferas (as Sete Irmãs) e dos EUA, mas que deveria buscar uma aliança com os países do então chamado Terceiro Mundo, em particular os produtores de petróleo que estavam buscando sua independência econômica. Com isso, acumulou muitos inimigos. Sua morte teria se dado em um trágico acidente aéreo, mas a tese de sabotagem e homicídio, antes tratada como “teoria de conspiração”, foi confirmada oficialmente pelo Estado italiano em 2003. Apesar das diferenças de época e lugar, há semelhanças marcantes entre os processos de desestabilização que tomaram conta do Brasil e da Petrobras após as descobertas de reservas do Pré-sal e aquele por que passava a Itália nos tempos de Enrico Mattei. Assim, uma revisão do filme de Francesco Rosi contribui para o entendimento acerca dos conflitos permanentes entre os interesses das grandes corporações de petróleo e a soberania nacional. **Palavras-Chave** Enrico Mattei; Francesco Rosi; ENI; petróleo; geopolítica; Itália; soberania nacional.

Abstract This contribution recovers the history of the life and the death of Enrico Mattei, CEO of the Italian state-petrol company. An effort is made to confront the hypotheses of the executive's death explored in the movie, almost documentary, of Francesco Rosi, made in 1972, with official documents of the US government and the Italian Judiciary which became available decades after his tragic end. Mattei was convinced that Italian capitalism should not be subordinated to the big oil companies interests (The Seven Sisters) and the US. Instead Italy should try to ally itself with Third World countries and especially with oil producing countries which were striving at the time for economic independence. Because of this he got a lot of enemies. His death was said to be caused by an airplane accident, but the thesis of sabotage, for a long time considered just a conspiracy theory, was officially confirmed by the Italian State in 2003. Notwithstanding the differences in time and place, there are striking similarities with the destabilization process that occurred in Brazil and focused especially on Petrobras after the pre-salt discoveries. A review of the movie “*The Mattei Affair*” helps to understand the permanent conflict between big oil companies and national sovereignty. **Keywords** Enrico Mattei; Francesco Rosi; ENI; oil; geopolitics; Italy; national sovereignty.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior-Brasil (Capes).

Introdução

Enrico Mattei, na qualidade de diretor-presidente da ENI, foi um dos grandes protagonistas da história Italiana no Pós-Guerra, até sua morte em um acidente de avião, em outubro 1962. São mais de 300 livros escritos sobre sua vida, sua política e sua morte. Um deles, de 1970, foi escrito por Fulvio Bellini e Alessandro Previdi, dois ex-combatentes da luta antifascista (*partigiani*), como havia sido também o próprio Mattei: “*L’Assassinio di Enrico Mattei*”. O cineasta engajado Francesco Rosi tomou a obra como referência para fazer sua obra-prima, “*Il Caso Mattei*”, em português, “O Caso Mattei”, que ganhou a Palma de Ouro no Festival de Cannes em 1972. O que, no filme, foi apresentado ainda como hipótese por uns e como teoria de conspiração, por outros, foi confirmado como fato incontestável décadas depois por documentos tornados públicos pelos estados italiano e estadunidense. Esse trabalho pretende, a partir de uma resenha crítica detalhada do filme, recuperar um episódio da história italiana do Pós-Guerra que apresenta semelhanças com acontecimentos recentes na política brasileira.

O filme não só conta uma história complexa como é complexo ele mesmo, utilizando-se de uma estrutura narrativa não linear, misturando ficção com entrevistas reais, imagens de arquivo, cenas com o próprio Rosi na busca de informações para seu filme, cenas baseadas em fatos pesquisados, outras construídas com suposições e dramatizações, tudo sem uma clara separação. Personagens históricas são representadas sem legenda, o que dificulta a compreensão dos detalhes para aqueles que não são familiarizados com a história abordada. Rosi, de qualquer forma, mostrou para qualquer espectador a personalidade e o ativismo extraordinário do seu protagonista, que acumulou inimigos poderosos de todo tipo ao ponto de sua morte precoce ser vista por muitos como crônica de uma tragédia anunciada.

Até hoje, o filme continua uma pérola, pela força da narrativa e pela forma como Rosi representou o drama vivido, os interesses e as polêmicas que tiveram lugar. São inúmeros os paralelos entre esse momento histórico na Itália e a tentativa entre 2006 e 2015 no Brasil de buscar uma política externa independente que pudesse estar em prol do desenvolvimento nacional, tendo uma empresa estatal de petróleo no centro desta estratégia.

Nas primeiras duas seções, serão apresentados os contextos internacional e nacional. Depois, serão abordados alguns documentos secretos do Departamento de Estado e da CIA liberados a respeito. Na seção seguinte, a polêmica sobre a morte – se teria sido um acidente aéreo ou um atentado – terminando com algumas observações a respeito do ator Gian Maria Volonté, protagonista da trama, e as considerações finais à luz dos acontecimentos mais recentes na política brasileira.

Contexto internacional

O filme aborda, de forma não cronológica, episódios da atuação de Mattei nas esferas nacional e internacional entre 1945 e 1962. O executivo entrou para a história mundial pela oposição ao que ele mesmo batizou como as Sete Irmãs (*Le Sette Sorelle*), o cartel das empresas que controlava o petróleo dos poços até os postos de combustível e com isso se misturavam com a política externa dos EUA, colocando-se como atores políticos nos países

produtores¹. Essas nações, no entanto, após terem conquistado a independência política, começaram a demonstrar resistência ao *status quo*, até formarem, em 1960, seu próprio cartel, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP ou, pelo seu nome em inglês, OPEC).

A OPEP foi ignorada na primeira década da sua existência, mas ganhou grande protagonismo a partir de 1973, quando demonstrou sua capacidade de organização. É possível identificar inúmeros precursores desse processo (YERGIN, 2012). Inicialmente, Mohammed Mossadegh, que, em 1º de maio de 1951, decretou a nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company² e foi, dois anos depois, vítima de um golpe apoiado pela CIA (Operação Ajax), que instalou o regime ditatorial e pró-estadunidense do Xá Mohammad Reza Pahlavi. Depois, em 1956, o então presidente do Egito, Gamal Abdel Nasser, nacionalizou o Canal de Suez, controlado até então pela Suez Canal Company (uma *joint venture* da França e do Reino Unido), com forte discurso de denúncia contra a dominação neocolonial, provocando uma reação militar por parte da França e do Reino Unido, com apoio do Israel. Houve ainda o caso do presidente do Iraque Abdul Karim Kassem, então no poder desde 1958, com a Iraq Petroleum Company (IPC)³. Kassem reivindicou a renúncia das áreas não utilizadas em sua concessão e a cessão de 20% do capital da IPC, além de 55% de seus lucros. Diante da rejeição, decretou o fim da concessão, em dezembro 1961, e a criação da Iraq National Oil Company. Foi vítima de um golpe de Estado e assassinato brutal em fevereiro 1963.

O cineasta Rosi mostra que Mattei entra nesse elenco. Não só enfrentou igualmente as Sete Irmãs e seus aliados políticos, mas preferiu fazer acordos de interesses comuns diretamente com os países produtores, em condições melhores para ambos, reconhecendo inclusive as novas lideranças políticas que surgiram no Terceiro Mundo como interlocutores legítimos e potenciais parceiros. Nas palavras de Yergin: “(...) o homem que moveu o desafio ao poder das grandes companhias e à própria estrutura da indústria de petróleo (...)” (YERGIN, 2012, p. 597).

Da Agip à ENI, do fascismo ao nacional-desenvolvimentismo italiano

Benito Mussolini, chefe político da Itália de 1922 a 1943, no âmbito da sua política autárquica, havia criado, em 1926, uma empresa estatal de petróleo e gás (P&G), a Azienda Generale Italiana Petroli (Agip). O projeto dos EUA era dismantelar a estrutura estatal, privatizá-la e abrir o mercado de energia para suas empresas multinacionais. Para liquidar a Agip, o governo provisório tinha nomeado, em 1945, um ex-líder da resistência católica da Lombardia, de 39 anos, como comissário extraordinário da empresa: Enrico Mattei. Rosi mostra, logo no início do filme, Mattei tomando conhecimento de documentos sobre a real situação da Agip e percebendo que ela talvez não fosse somente um instrumento de propaganda e blefe de Mus-

1 As Sete Irmãs são referência às empresas que saíram do império de Rockefeller: Standard Oil of California (Chevron); Standard Oil of New Jersey (Esso); Standard Oil of New York (Mobil) e à Gulf, Texaco, BP e Shell. As primeiras cinco são estadunidenses, enquanto as últimas duas são, respectivamente, britânica e anglo-holandesa.

2 De capital britânico e precursora da British Petroleum (BP).

3 Uma *joint-venture* do que hoje são BP, Shell, Exxon/Mobil e Total.

solini. Ao final, o problema da industrialização italiana no início do século 20 havia sido a falta de carvão. Se houvesse gás, como a Agip alegava, isso mudaria muito. Mattei resolveu contrariar seu mandato e, em vez de liquidar, apostou em um processo de fortalecimento da Agip que culminaria na criação da Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), em 1953, mesmo ano da criação da Petrobras, como holding estatal.

O primeiro passo foi a reincorporação de alguns quadros que haviam sido demitidos imediatamente após a libertação, fato explorado no filme por meio de diálogos de Mattei com o ex-presidente da Agip, que aceitou ser o seu colaborador. Mas Mattei também convidou vários ex-companheiros da resistência, de sua confiança, e que tinham as mesmas ideias que ele, algo que não aparece na obra cinematográfica. Ou seja, Mattei soube misturar perfeitamente a condução política e a busca de capacidade técnica-comercial. Ele tinha credenciais políticas por causa do papel desempenhado na organização da resistência católica. E, por sua sorte, um de seus amigos, Ferruccio Parri, ocupou o posto de primeiro-ministro em 1945. Em um primeiro momento, ele operava quase abaixo do radar, buscando, por exemplo, financiamento por fora do ministério ao qual estava vinculado, escondendo-se atrás de alguns contatos no novo governo da Democracia Cristã (DC), da qual era militante. Até que, em 1947, confirmou-se a presença de reservas expressivas de gás em Caviaga, no Vale do Pó, em torno das quais a Agip construiu uma rede de gasodutos para abastecer o parque industrial lombardo.

O filme mostra o aparente paradoxo de um líder da resistência que recuperava um dos símbolos do regime fascista e explora os argumentos em defesa de um papel forte do Estado para garantir que a Itália pudesse não só se desenvolver, mas reconquistar também sua soberania nacional em um regime democrático, e não ficar subordinada aos interesses norte-americanos. Ele tinha a clara noção de que a independência energética era chave para isso. Há uma cena na qual Rosi mostra Mattei respondendo a jornalistas que questionavam seu estatismo e sua convicção a respeito da presença e importância das reservas. É como se Rosi quisesse dar a possibilidade para Mattei explicar sua motivação, que ia muito além de ambições pessoais e refletia uma visão sobre o desenvolvimento e o lugar do seu país na divisão internacional de trabalho. Ele enxergava a Itália daquela época no meio entre os países líderes industrializados, de um lado, e o mundo em desenvolvimento lutando pela sua independência política, de outro. Há uma resposta muito forte de Mattei, que faz a pergunta retórica: “Se não houvesse essas riquezas de gás, porque a Esso faria tanta questão de ter a concessão de toda a Vale do Pó?”⁴ Ele defende que o controle estatal era fundamental para garantir que as riquezas pudessem estar a serviço de todos. Mais de que um empresário estatal, era um visionário que tinha uma missão. A Itália deveria superar sua inércia e enfrentar os desafios, visando um desenvolvimento soberano. Uma história que ele contava para reforçar seu ponto de vista apareceu em várias entrevistas suas à televisão italiana e é reproduzida quase literalmente no filme: “Um pequeno gato chega onde alguns cachorrões estão comendo num pote. Os cachorrões o atacam e o expulsam. Os italianos seriam como este pequeno gato. No pote, haveria comida para todos, mas alguém não quer deixar que cheguemos perto dele”⁵.

4 Não se pode deixar de ver nesse e muito outros episódios um paralelo com a crítica à gestão da Petrobras durante os governos Lula e Dilma a partir da descoberta do pré-sal. Também nesse caso, havia quem alegava que o pré-sal era uma viagem, um exemplo da megalomania de Lula. Enquanto isso, os grandes *players* internacionais, entre os quais novamente aqueles que se confrontavam com Mattei, em particular a Exxon e a Shell, interessados para poder operar na área.

5 Surpreendente o paralelo da história que o presidente Lula gostava de contar sobre o suposto complexo de vira-latas dos brasileiros.

Estava na hora de se preparar para um confronto de igual para igual com os cachorros e superar a síndrome de ter que ser gatinho o resto da vida⁶.

A ENI deveria se organizar como um conglomerado internacional com acesso aos poços e controlando os postos, com atividades industriais em toda a cadeia, da petroquímica, fertilizantes até a construção de plataformas para exploração no mar. Há um episódio mal explicado por Rosi a respeito da nacionalização da metalúrgica Pignoni, que produzia equipamentos para a indústria têxtil. O filme mostra Mattei recebendo um telefonema do seu amigo político, Giorgio la Pira, prefeito de Florença na época. La Pira pediu que a ENI se apropriasse da *Pignoni* para evitar seu falecimento, o que iria provocar desemprego e problemas sociais para milhares de famílias. O diálogo é engraçado, com La Pira insistindo que Deus lhe havia assegurado que Mattei o ajudaria, de um lado, e, de outro, Mattei resistindo e explicando que sua missão só daria certo se conseguisse manter a lucratividade da *holding*, que não poderia se tornar um hospital de empresas falidas. Algumas cenas depois, entre uma coisa e outra, Mattei pede à sua secretária que ligue para la Pira para dizer que está tudo bem. O que não aparece no filme é que, apesar de aceitar, por motivos políticos, a incorporação, e logo nacionalização, da empresa na holding ENI sob o nome de *Nova Pignoni*, ele conseguiu em seguida transformar a empresa em uma referência de produção de equipamentos para a indústria de P&G.

Rosi não escondeu as manobras e a utilização de métodos para justificar o fim do seu protagonista, como o financiamento a partidos e até acusações de suposto uso de verbas para fins não republicanos. Sem dúvida, aparece como um homem que teria sido um alvo preferencial para um procurador como Deltan Dallagnol ou um juiz como Sérgio Moro, mas, na época, os métodos eram outros. De todo modo, Mattei sabia não só garantir o apoio dos políticos em Roma, surfando e manipulando as várias correntes da DC, mas também fazendo alianças pragmáticas como outros partidos, inclusive, quando precisava, com o neofascista Movimento Sociale Italiano (MSI) e o Partido Comunista Italiano⁷.

Em vários momentos, Rosi dá espaço a uma representação de jornalistas liberais atacando Mattei, inspirado no jornalista do *Corriere de La Sera* Indro Montanelli, que, em meados de 1962, alguns meses antes da morte de Mattei, começou a publicar uma série de artigos contra ele, criticando a política expansiva da empresa com endividamento, o seu uso político e a visão estatista, entre outras coisas. Em entrevista depois da morte de Mattei, ele manteve sua crítica focada na mistura indesejável entre política e negócios, como tivesse sido Mattei o inventor do pesado jogo político no mundo do petróleo (RAI EDUCATION, 2001).

Um elemento mencionado, mas pouco explorado, foi a decisão de Mattei de enfrentar os jornais liberais, em particular o *Corriere della Sera*, montando secretamente seu próprio jornal, *Il Giorno*, financiado pela ENI e fundos do Ministério de Participação Estatal. Esta operação foi revelada somente três anos depois do lançamento do jornal, quando já era consolidado com grande circulação e capacidade de fato de responder às críticas do *Corriere della Sera*. Além disso, o que não aparece no filme, teria havido ameaças de cortar os anúncios do grupo ENI para jornais que ultrapassavam certo limite⁸.

6 Não deve ter sido por coincidência que ele escolheu como logomarca da ENI o cachorro-lobo com seis pernas soprando uma chama vermelha.

7 Em uma belíssima cena Rosi faz Mattei se defender dos acordos com o PCI ao dizer: "mas os comunistas italianos, não são italianos?".

8 No filme aparece a acusação de estar "comprando jornais".

De Bandung à Opep

A descoberta de reservas na Itália tinha dado a Mattei a credibilidade e o cacife de que precisava para levar seu projeto adiante, mas ele entendeu rapidamente que não iria garantir, nem de longe, a autossuficiência. Logo, buscava outra forma de não depender das Sete Irmãs para o abastecimento nacional: uma aliança direta com os países produtores. O filme explora em vários momentos essa visão sobre o mundo pós-colonial que Mattei defendia e que seria de interesse da Itália. Os anseios da Frente de Libertação Nacional (FNL na sigla em francês) pela independência da Argélia e a vontade de construir um Egito soberano de Gamal Abdel Nasser não eram uma ameaça, mas uma oportunidade e, além do mais, seria um processo irreversível que deveria ser reconhecido e apoiado em vez de negado e confrontado.

Em uma das cenas mais fortes, Mattei tenta explicar para um jornalista liberal sua visão do mundo sobrevoando o Oriente Médio com seu jatinho: “A única maneira de impedir que tudo seja revirado é considerar o Terceiro Mundo como um mundo de seres humanos, não de seres inferiores”. Estava surgindo um novo mundo que iria abrir possibilidades também para Itália. Essa visão não era somente pragmática, para internacionalizar a ENI, e ia além da discussão sobre o acesso a P&G. O que não é explicitado no filme é que não eram somente ideias dele. Mattei fazia parte de uma corrente de esquerda da Democracia Cristã chamada “Corrente de Base”, que defendia uma política externa independente com abertura para o sul. No VII Congresso Nacional da DC⁹, essa corrente apresentou em suas teses a seguinte diretriz para a política externa:

Intensificar as relações de cooperação e de intercâmbio com os países em desenvolvimento com especial ênfase na área mediterrânea, não somente com ajuda econômica, mas sobretudo, contribuindo fortemente com a conquista da sua liberdade política e civil¹⁰ (SINISTRA DI BASE, 1959).

D’Agati caracterizou essa política como sendo “Uma política italiana de compreensão em relação aos países recém-independentes¹¹” (D’AGATI, 2015, p. 200).

Mattei entendeu que os países produtores no Oriente Médio queriam se livrar do domínio dos oligopólios, os mesmos que queriam manter a ENI fora do grande jogo. Ou, em suas próprias palavras utilizadas no filme: “A tentativa era para sufocar-nos ou para nos manter frágeis¹²”. Ele começou uma ofensiva diplomática que acabou transformando a ENI em um “Ministério de Relações Exteriores B”. Registraram-se 110 viagens para 30 países, com destaque para Marrocos, Tunísia, Líbia, Egito, Irã, Gana, Índia, China e a União Soviética (ACCORINTI, 2006, p. 140). Sua relação com o Rei do Marrocos, Mohammed V, na época com grande influência espiritual no

9 Há de lembrar ainda que a DC começa a apostar para o que era chamado de “abertura para a esquerda” ao fazer uma coalizão com o Partido Socialista Italiano (PSI), de centro-esquerda, em torno de um programa de reformas sociais que tinha um duplo objetivo: desenvolver o país e esvaziar o apoio popular ao Partido Comunista Italiano (PCI). Um dos pontos do programa do governo de centro-esquerda era a nacionalização da energia elétrica.

10 “Intensificare i legami di collaborazione e discambiocon i Paesi sottosviluppati o coloniali, com speciale riferimento all’area mediterranea, non solo attraverso i necessari aiutie conomici, ma soprattutto attraverso un aperto contributo alla conquista delle loro liberta politiche e civili” (tradução própria).

11 “An Italian policy of comprehension toward the newly independent countries” (tradução própria).

12 “Il tentativo era o di soffocarci, o di mantenerci deboli” (tradução própria).

mundo árabe, com Nasser do Egito, um dos líderes nacionalistas, e o apoio ao movimento de independência da Argélia lhe dava muita credibilidade e gerava confiança. Assim, ele transformou o pouco êxito da tentativa italiana no passado de competir como país colonizador em um trunfo para poder se apresentar de igual para igual. Nas palavras de Sara D'Agati: “A perda de todas as possessões coloniais da Itália na África – Líbia, Eritreia e Somália –, após a derrota na Segunda Guerra Mundial, permitiu que Mattei fizesse grande uso da retórica anti-imperialista”¹³ (D'AGATI, 2015, p. 199).

O executivo passou ao centro das atenções quando fechou acordos mais vantajosos para os países produtores, o que assim foi observado pela inteligência norte-americana: “Foi Enrico Mattei, chefe da ENI, quem primeiro quebrou o padrão tradicional de acordos de 50-50 com países do Oriente Médio quando negociou um acordo de 40-60 com o Irã em 1955”¹⁴ (CIA, 1960, p. 2). Dois anos depois, em um relatório do assessor especial para inteligência do Departamento do Estado, Cuming, é detalhado o segundo acordo firmado com o Irã, em agosto 1957, que deixava 75% para aquele país, mas em uma parceria que implicava a participação 50/50 nos custos de exploração e produção¹⁵. O relatório comentou ainda: “(...) o caráter agressivo de Mattei, uma figura poderosa no Partido Democrata Cristão Católico, que é considerado um dos líderes empresariais mais enérgicos e empreendedores da Europa Ocidental” (DEPARTMENT OF STATE, 1957, p. 938).¹⁶

No filme, há uma cena que retrata a entrevista que ele deu a um jornalista da revista *Time* para um *coverstory*, enquanto pescava trutas. Indagado sobre os acordos 75/25, Mattei explica que se a alternativa para a ENI fosse ficar dependente de acordos com as Sete Irmãs, estas iriam dar para a ENI no máximo 25%, exatamente o que ele ganhou com os acordos diretos. À pergunta sobre se ele não estaria distorcendo a estrutura da indústria petrolífera mundial e prejudicando os interesses do ocidente, Mattei responde que as corporações não são o Ocidente, e que essas pensam somente em seus interesses. Ele assumiu rebelar-se contra uma lógica que deixava a Itália como um país de Série B e os países produtores em um estado de subdesenvolvimento e enfatizou que sua briga fazia parte de uma revolução que tomava conta do Terceiro Mundo. Rosi insiste em dar esse palco para Mattei em outra cena, que relata a palestra do executivo em setembro de 1960, no Oitavo Congresso Internacional sobre Petróleo e Gás, em Piacenza. Em um discurso que incomodou os representantes das Sete Irmãs presentes, ele defendeu que o Estado moderno assumisse sua responsabilidade no campo econômico para garantir o desenvolvimento e a necessidade de se chegar a novas relações baseadas em uma direta colaboração entre Estados produtores e consumidores, superando o que chamou de velho colonialismo. Após os acordos com o Irã, outros se seguiram, com Tunísia, Egito e Marrocos.

Infelizmente, não há nenhuma menção direta no filme à Opep, criada justamente em 1960, embora a ENI tenha participado da primeira fase de construção da organização, não só

13 “The loss of all Italy's colonial possession in Africa –Libya, Eritrea and Somalia – after the defeat in the Second World War, allowed Mattei to make great use of anti-imperialist rhetoric” (tradução própria).

14 “It was Enrico Mattei, head of ENI, who first broke the traditional pattern of 50-50 agreements with Middle Eastern countries when he negotiated a 40-60 deal with Iran in 1955” (tradução própria).

15 No caso não encontrar petróleo os gastos iriam 100% para a ENI. Isso destoava muito da prática das sete irmãs, que não somente pagavam menos, mas que não envolviam os países produtores na exploração e produção como parceiros.

16 “The aggressive character of Mattei, a powerful figure in the Catholic Christian Democratic Party, who is reputed to be one of the most energetic and enterprising business leaders in Western Europe”.

como fonte inspiradora, mas com estudos sobre a indústria e o funcionamento do monopólio das Sete Irmãs. Skeet relatou a estreita relação do Mattei com a Opep: “Mattei, antes de sua morte, teve muitos contatos com funcionários da Opec e empresas nacionais da Opec e, de fato, se ofereceu e a ENI em oposição às Sete Irmãs, como uma força nova e preferencial em questões internacionais de petróleo” (SKEET, 1988, p. 37-38).¹⁷

A um determinado momento Rosi faz Mattei dizer: “Se eu não consigo enfrentar o monopólio absurdo, as pessoas em países com petróleo debaixo de seus pés irão”. Em retrospectiva, o sheik Mohammad Sanusi Barkindo, então secretário-geral da Opep, declarou, em 2016:

O principal catalisador para o nascimento (da Opep) foi quando as ‘Sete Irmãs’, que efetivamente controlavam a quantidade de óleo extraído e decidiam quanto era vendido, a quem e a que preço, reduziu unilateralmente os preços divulgados do petróleo que forneciam. Foi quando tanto a ENI quanto a Opep ajudaram a definir um novo contexto para o futuro do mercado internacional de petróleo. Suas atuações foram atos pioneiros.¹⁸ (BARKINDO, 2016).

Há de se dizer, porém, que Mattei, embora saudasse a criação da organização, tinha outra visão: o foco não deveria ser reivindicar simplesmente aumento dos preços, mas controle estatal direto sobre a indústria, ou seja, nacionalização para poder se apropriar da renda dos oligopólios internacionais e colocá-la a serviço do desenvolvimento (COLITTI, 2010), o que iria acontecer somente uma década depois.

Na mira do Tio Sam

Quarenta anos depois, uma farta documentação foi liberada para o público pelo Departamento de Estado norte-americano. O material evidencia a grande preocupação por parte do governo dos EUA e das próprias Sete Irmãs em relação às políticas implantadas por Mattei. Em relatório de dezembro 1958, na seção “Principais problemas operacionais ou dificuldades enfrentadas pelos EUA¹⁹” havia uma extensa reflexão sobre “As aspirações italianas no campo do petróleo e atuação de Enrico Mattei”²⁰:

Os Estados Unidos estão preocupados com Mattei por causa de sua influência em certos aspectos da política externa italiana. Suas operações, dentro e fora da Itália, tendem a promover idéias nacionalistas e ações unilaterais da Itália no Oriente Médio, norte da África e América Latina. Essas operações são agora um dos pontos de partida para as reivindicações da Itália de “interesse especial” e

17 “Mattei, before his death had had many contacts with OPEC officials and Opec national companies and had in fact offered himself and ENI in opposition to the Seven Sisters as a new and preferred force in international oil matters.” (tradução própria).

18 “The main catalyst for its birth being when the ‘Seven Sisters’, who effectively controlled the quantity of oil extracted and decided how much was sold, to whom, and at what price, unilaterally reduced the posted prices of the crude they supplied. Back then, both Eni and OPEC helped set the context for the future of the international oil market. Their formations were pioneering acts.” (tradução própria).

19 “Major operating problems or difficulties facing the United States.” (tradução própria).

20 “Italy’s Oil aspirations and the role of Enrico Mattei” (tradução própria).

“competência especial” nessa área ... Da mesma forma, as operações estrangeiras apoiadas por seu governo ameaçaram relacionamentos de longa data entre determinados governos e empresas estrangeiras. Se as relações entre empresas dos EUA e governos estrangeiros se deteriorarem como resultado dessas operações, seria praticamente impossível evitar o envolvimento do governo dos EUA nas consequentes disputas.²¹ (DEPARTMENT OF STATE, 1958, p.500)

O relatório mencionou também o apoio político do presidente Gronchi e o apoio popular do qual Mattei gozava. Os documentos (relatórios, atas de reuniões e telegramas da Embaixada dos EUA em Roma) mostram que o governo italiano tentou responsabilizar as barreiras impostas à ENI para explicar a atitude agressiva de Mattei e solicitou em vários momentos que o governo dos EUA convencesse a Esso a garantir o abastecimento a preços baixos para a ENI como forma de resolver as arestas de forma definitiva. Todo o envolvimento do governo dos EUA não aparece no filme, que acabou, assim, sugerindo que as Sete Irmãs atuavam na tentativa de estrangular Mattei somente com apoio da quarta coluna na Itália: a mídia de orientação liberal e os inimigos políticos. Talvez Rosi não tivesse, em 1970, noção da mobilização que Mattei tinha provocado nas estruturas de inteligência, de relações exteriores e até na presidência dos EUA.

O filme mostra um encontro do italiano com um magnata do petróleo. Parte da cena reproduz quase literalmente o que o próprio Mattei relatara em uma entrevista à Rai, na época do encontro que teve com Arnold Holland, da Shell, em dezembro 1959, e na qual Holland rejeita de forma grosseira uma proposta para construir conjuntamente uma refinaria na Tunísia, projeto que ambos estavam elaborando. Mattei interrompe a entrevista e avisa que eles vão se lembrar da conversa pelo resto da vida (RAI, 2001, 0:18min). Nesse caso, o filme segue a sequência cronológica dos fatos e mostra, na cena seguinte, a resposta do Mattei. Se a exclusão das Sete Irmãs da exploração de P&G na própria Itália já as tinha irritado e os acordos com os países produtores acendido os alarmes, o próximo passo de Mattei foi de uma ousadia inesperada: uma viagem para Moscou para fazer um acordo da ENI com o governo soviético para garantir o fornecimento de cerca 25% da sua demanda por petróleo.

O italiano tinha feito seus primeiros contatos com Moscou (e também com Beijing) em uma viagem realizada em 1958. Na época, isso levou o embaixador dos EUA a cobrar explicações diretamente do primeiro-ministro da Itália, Amintore Fanfani. O diplomata anotou: “Comentei que uma das coisas que nos preocupava era o efeito da visita de Mattei a Moscou e Pequim”. E ainda lembrou, em palavras que mostravam sua irritação, que: “Não foi só que a ENI esteve envolvida nessa atividade, mas também que o próprio Mattei, um homem de considerável proeminência, optou por fazer essa viagem e ainda tirar o máximo proveito e publicidade dela.”²² (DEPARTMENT OF STATE, 1958, p.510)

Resta evidenciado, assim, que a questão sobre a Itália e a ENI foi se tornando cada vez mais personificada na figura de Mattei. No documento referido acima, logo após os trechos trans-

21 *“The United States is concerned by Mattei because of his influence on certain aspects of Italian foreign policy. His operations, both inside and outside Italy, have tended to foster nationalistic ideas and unilateral action by Italy in the Middle East, North Africa and Latin America. These operations are now one of the points of departure for Italy's claims of “special interest” and “special competence” in that area... Similarly his government supported foreign operations have threatened long-standing relationships between certain governments and foreign companies. Should relationships between U.S. companies and foreign governments deteriorate as a result of these operations, it would be virtually impossible to avoid the involvement of the U.S. Government in consequent disputes.”* (tradução própria).

22 *“It was not only that ENI was involved in this activity but that Mattei himself, a man of considerable prominence, chose to go and chose to extract the utmost publicity from the trip.”* (tradução própria).

critos, há 36 linhas “*notdeclassified*” (ou seja, que permanecem sob o manto do sigilo, não podendo ser lidas pelo público), mesmo 40 anos depois. Agora, a concretização dos acordos de fornecimento do petróleo soviético para Itália a preços extremamente vantajosos agravou muito a situação. Em ação coordenada, conversas foram marcadas com o Mattei, primeiro com um representante da Esso (W. R. Stott) e, depois, em Roma, com o vice-ministro de Relações Exteriores, George Ball, em maio 1962, com o intuito de enquadrar Mattei. R. W. Stott era na época representante da Esso na Itália. Ele foi envolvido depois, na década de 1970, na CPI realizada pelo Congresso Americano sobre corrupção das grandes corporações de petróleo.

No relatório dessa CPI, confirmou-se que “Todos os pagamentos foram destinados a apoiar os vários grupos que estão em posição de promover os interesses da Companhia”²³ (US CONGRESS, 1973 p. 287). É provável, portanto, que tenha existido uma tentativa de corromper Mattei. No filme, é feita a sugestão de que teria sido ofertado um cargo para o italiano em uma das grandes petrolíferas, com salário muito superior ao que ele recebia, ao que ele respondeu dizendo que suas ambições eram outras. Na conversa com Ball, Mattei teria tentado explicar que os EUA deveriam estar contentes com sua atuação²⁴: “Mattei disse que em muitas das novas áreas em desenvolvimento da África e Ásia havia desconfiança em relação aos EUA, Reino Unido e França, e que sua presença ali havia impedido os países do bloco de mudarem de lado.”²⁵ (DEPARTMENT OF STATE, 1962, N° 303).

Em um memorando de uma conversa no Departamento de Estado sobre Mattei, realizada em 17 março de 1962, seis meses antes da sua morte, apareceram os pontos principais que o governo dos EUA esperaria como contrapartida de um acordo vantajoso para o fornecimento de petróleo para Itália:

1) that he would not interfere with the percentage split with the governments of producing countries; 2) that he would be “fair” to the Western oil companies in Italy itself both with regard to markets and exploration; and 3) that he would reduce his trade in oil with the Russians.²⁶ (DEPARTMENT OF STATE, 1962, p. 833).

E, no final da conversa, se lê: “O que os EUA deveriam fazer sobre Mattei?”²⁷, com a estratégia “Poderíamos tentar vencê-lo”²⁸ e...um trecho “*notdeclassified*” (idem), que muito provavelmente se referia a um plano B.

A CIA, por sua vez, registrou que a ENI na verdade não estava só importando petróleo da União Soviética para abastecer o mercado interno, mas também para revenda tanto como petróleo cru como petróleo refinado na Itália (CIA, 1961, p. 13). Analisou-se se a estratégia da União Soviética seria política (tornar um país da OTAN dependente de seu fornecimento) ou econômico-co-

23 “All payments were intended to support the various groups that are in a position to promote the interests of the Company”. (tradução própria).

24 Esse relato é muito curioso se lembrarmos de que o motivo da conversa era justamente os acordos que o próprio Mattei tinha feito diretamente com a União Soviética.

25 “Mattei said that in many of the newly developing areas of Africa and Asia there was distrust of the US, UK and France and that his presence there had prevented Bloc countries from moving in” (tradução própria).

26 “1) that he would not interfere with the percentage split with the governments of producing countries; 2) that he would be “fair” to the Western oil companies in Italy itself both with regard to markets and exploration; and 3) that he would reduce his trade in oil with the Russians” (tradução própria).

27 “What the United States should do about Mattei?” (tradução própria).

28 “We could try to win him over” (tradução própria).

mercial (abrir novos mercados). Fato era que o preço estava muito bom: US\$ 1 da época por barril (CIA, 1960, p.5), equivalente a US\$ 8,33 de 2018. Em um relatório anterior da mesma agência, tinha sido explicitado que “Aparentemente, muitas empresas de petróleo dos EUA estão bastante preocupadas com o recente acordo entre a União Soviética e a ENI da Itália”²⁹ (CIA, 1960, p.12). O filme apresenta como fato histórico que os acordos com a União Soviética implicaram em pagamento de uma percentagem dos contratos não só para a DC, mas também 2,5% para o PCI.

Benito Li Vigni, ex-assessor de Mattei até sua morte, acrescentou dois outros elementos. Ele relatou os acordos secretos entre a ENI e Kassem, durante o episódio do cancelamento das concessões do IPC (BP). E afirmou que estava previsto um encontro com presidente J.F. Kennedy, em dezembro 1962, no qual o norte-americano teria apresentado uma oferta articulada junto com a Esso de abastecimento de petróleo à Itália para chegar a um acordo político de uma vez por todas. O autor afirmou que, embora estivesse muito perto do Mattei em 1962, ele tomou conhecimento dos detalhes somente a partir de pesquisa em arquivos secretos nos EUA (LI VIGNI, 1996; 2014).

Morte(s) anunciada(s)

Há cenas dramatizando o momento do acidente e dos destroços do avião no início, no fim e no meio filme. O que Rosi queria não era exatamente relatar a vida ou a política de Mattei em si, mas desvendar o que considerava um dos mistérios italianos: afinal, foi um acidente ou um atentado? Ao mostrar o conjunto de polêmicas nas quais Mattei se envolveu em poucos anos, ele já induz a uma leitura de uma morte anunciada, embora dê também espaço às explicações pseudo-científicas da versão oficial da época a respeito do acidente aéreo. Ele acumulou inimigos de peso demais. Além das próprias Sete Irmãs e o governo dos EUA, havia as ameaças de morte a ele e a sua família pela Organização Armada Secreta (*Organisation Armée Secrète* – OAS), grupo clandestino da extrema direita francesa que lutava para manter Argélia como colônia. E o profundo desconforto da inteligência francesa com as ligações de Mattei e o movimento pela libertação³⁰. E ainda havia os ataques constantes dos inimigos políticos dentro e fora da DC e o papel da máfia siciliana.

Na preparação da obra, Rosi contratou um famoso jornalista, Mauro De Mauro, para fazer uma reportagem sobre os últimos dois dias de vida de Mattei, quando ele visitava a Sicília, e anunciou sua política em torno da descoberta de gás em Gagliano, município onde ele faria seu último comício, que ganhou destaque no filme. Há uma cena que pretende reproduzir a ligação do Rosi com De Mauro fazendo-lhe esta proposta. Isso porque Fulvio Bellini e Alessandro Previdi, os autores do livro que inspirou o filme, tinham defendido a tese de assassinato pela máfia siciliana. Logo, uma reconstrução dos últimos dois dias pudesse dar uma pista. Aí a mistura de ficção e realidade se tornou dramática. Durante o seu trabalho na Sicília, De Mauro foi sequestrado e seu corpo nunca foi encontrado. Para quem não conhece esse episódio, fica um pouco difícil de acompanhar as cenas que retratam as reações ao desaparecimento de De Mauro e as teses levantadas sobre os motivos.

29 “Many US oil companies are apparently greatly concerned about the recent agreement between the Soviet Union and ENI of Italy” (tradução própria).

30 Mattei vislumbrava que após a libertação a ENI pudesse se apresentar como parceiro privilegiado e disposto a ajudar na construção de uma empresa nacional argelino. O que aconteceu foi que De Gaulle, como seu prestígio de homem conservador, negociou a independência justamente sob a condição de manter os interesses das empresas petrolíferas francesas. Argélia declarou sua independência em 2 de julho de 1962, três meses antes da morte do Mattei.

Fato é que ele tinha anunciado ter encontrado informações explosivas. A respeito deste comentário, Leonardo Sciascia, o grande escritor siciliano e profundo conhecedor da máfia, comentou: “De Mauro falou as coisas certas às pessoas erradas e as coisas erradas às pessoas certas”³¹ (SANCTIS, 1972). Rosi apresenta no filme as várias possibilidades. De Mauro já era considerado um inimigo da máfia por outras reportagens que tinha feito e a informação que disse ter descoberto não necessariamente dizia respeito ao caso Mattei.

Gian Maria Volonté

A histórica, fascinante e complexa na mão de um ícone do cinema engajado, Francesco Rosi, já seria garantia de sucesso. Mas o que torna o filme inesquecível é a representação da figura de Mattei pelo ator Gian Maria Volonté, símbolo do cinema político italiano. Embora ele seja conhecido na Itália pelos papéis em filmes políticos³², tinha se tornado famoso anteriormente para o público norte-americano pelos seus papéis coadjuvantes nos *spaghetti-westerns* de Sergio Leone, em particular no *Por um punhado de dólares* (1964). Além do *Caso Mattei*, Rosi e Volonté fizeram três outros filmes juntos: *Lucky Luciano* (1973), *Cristo parou em Eboli* (Cristo parou em Eboli, 1979) e *Cronaca di una morte annunciata* (Crônica de uma morte anunciada, 1987). O *Caso Mattei* dividiu, em 1972, a Palma de Ouro em Cannes com outro filme político italiano, *A Classe Operária vai ao Paraíso*, no qual Volonté também era o ator principal.

Ao assistir às entrevistas do próprio Mattei fica evidente que Volonté se preparou muito bem e conseguiu incorporar o espírito e estilo do seu personagem, apesar da crítica de que ele teria sido mais cativante de que o próprio Mattei. A respeito disso, Indro Montonelli, historiador e jornalista, comentou na noite da estreia: “É verdade: Mattei era mais cinza em comparação com a representação por Volonté. Mas a verdade é que Mattei quis sempre ser mais assim”³³ (GAUDIO, 2014, p. 190).

Considerações finais

O que Rosi não poderia imaginar é que em 1995, em uma delação premiada, o ex-mafioso Tommaso Buscetta afirmou que a máfia siciliana havia explodido o avião. De acordo com seu relato, teria sido a pedido da máfia americana, que tinha interesses nas empresas petrolíferas norte-americanas. A partir daí, a Procuradoria Geral de Pavia, no norte de Itália, perto de onde caiu o avião, reabriu, em 1997, o inquérito. O principal passo foi exumar a ossada de Mattei e constataram-se de fato traços de explosivos. E, em 20 de fevereiro de 2003, o caso foi encerrado de forma curiosa: arquivamento com relação aos responsáveis, mas constatando que fora um atentado. A promotoria chegou a sugerir que deveria ter havido participação de pessoas de dentro da ENI e de dentro das agências de inteligências do Estado italiano.

31 “De Mauro ha dettola cosa giusta all'uomo sbagliato, e la cosa sbagliata all'uomo giusto” (tradução própria).

32 *O Incrível Exército de Brancaleone* (1966) de Mario Monicelli; *A Classe Operária vai ao Paraíso* (1972) de Eloi Petri; *Giordano Bruno* (1973) de Giuliano Montaldo; *Cristo parou em Eboli* (1979) de Francesco Rosi baseado na autobiografia de Carlo Levi, e *O caso Moro* (1988), de Giuseppe Ferrara.

33 “Si è vero: Mattei era più grigioli di come l'ha fatto Volonté...ma la verità è Che Mattei avrebbe voluto essere proprio così” (tradução própria).

Assim, o que era uma teoria da conspiração se tornou a versão oficial do Estado Italiano. Sabemos que foi assassinato, mas continua a dúvida dos motivos específicos. Curiosamente, isso é pouco absorvido na literatura. Assim, por exemplo, até agora, Yergin, em seu monumental livro sobre a história mundial do petróleo, não atualizou sua avaliação de que “(...)o mais provável é que sua morte tenha sido um acidente, causado pelo mau tempo e pelo seu próprio caráter” (YERGIN, 2012, p. 598).

Em todo o caso, a sua morte mudou o rumo da história na direção mais cômoda para as Sete Irmãs, para o governo dos EUA, para a máfia italiana e para os interesses liberais internos. Em entrevista para um documentário sobre o caso, o Senador Giorgio Ruffulo, ex-dirigente da ENI no período entre 1956 e 1961, confirmou que, depois da morte do Mattei, as relações da Itália com os grandes oligopólios mudaram profundamente, terminando a visão criativa sobre as possibilidades de política externa independente, embora admitisse que não se sabe se, vivo, Mattei teria tido condições de dar continuidade a sua batalha, devido às grandes pressões sobre a ENI e ele próprio (RAI EDUCATION, 2001, 0:51 min).

Com relação a De Mauro, no inquérito contra o chefe mafioso Totó Riina, este foi acusado e absolvido em 2011 pelo seu desaparecimento e suposto assassinato³⁴, mas o juiz chega a afirmar sobre esse caso que “o jornalista foi eliminado porque tinha ido muito em fundo na sua pesquisa sobre os últimos momentos do Enrico Mattei”³⁵.

Embora em situações e condições históricas e políticas completamente diferentes, é possível traçar paralelos entre esse momento histórico na Itália e a tentativa entre 2006 e 2015 do Brasil de buscar uma política externa independente e em prol do desenvolvimento nacional, tendo uma empresa estatal de petróleo no centro da estratégia. Muitas das críticas e acusações que Mattei sofreu são parecidas às que se ouviam naqueles anos no Brasil, muito embora os métodos para mudar o rumo da história tenham sido outros.

No Brasil, no campo das especulações e do que, hoje em dia, se trata como teorias de conspiração, há, por exemplo, a indagação sobre o porquê da recriação da IV Frota americana, para vigiar o Atlântico Sul, justo no momento da descoberta do Pré-sal. Na mesma linha, muito se diz a respeito da proximidade existente entre o ex-juiz Sergio Moro, o procurador federal Deltan Dallagnol e órgãos estatais e acadêmicos dos Estados Unidos. Foram eles que encamparam desde o início a Operação Lava Jato, que teve os contratos e obras da Petrobras como seu principal foco de investigação e que foi também, em última análise, a responsável pela derrubada de Dilma Rousseff e pela prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Com relação ao interesse estratégico dos EUA no pré-sal, este aparece tanto em documentos oficiais, como o relatório *Blue Print for a Secure Energy* (2011), quanto nos documentos vazados pelo Wikileaks. Foram no total seis chamados “telegramas” (correspondências entre o Consulado dos EUA no Rio de Janeiro e diversos órgãos do governo em Washington)³⁶ que mostram como a missão norte-americana no Brasil acompanhou de perto as discussões sobre o novo marco regulatório para o pré-sal em 2009 e 2010, e como isso foi feito em sintonia com

34 Foi condenado por vários outros assassinatos a pena prisão.

35 “...che il giornalista venne eliminato perché si era spinto troppo oltre nella sua ricerca della verità sulle ultime ore di Enrico Mattei”. Tradução própria. Fonte: <http://www.fattodiritto.it/mauro-de-mauro-ucciso-per-le-notizie-sulla-vera-morte-di-mattei/> e <http://www.archivioantimafia.org/giornali/messaggero/demauro1.pdf>

36 Um destes tinha como título subjetivo: “A indústria de petróleo vai conseguir combater a lei do pré-sal?” <https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html>

os interesses das petroleiras de seu país, em particular a Exxon e a Chevron. E, em setembro de 2013, documentos da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) vazados pelo ex-analista da agência Edward Snowden indicaram que a Petrobras tinha sido alvo de espionagem dos EUA.³⁷

Em março de 2014, ano eleitoral, é deflagrada a primeira fase da Operação Lava Jato voltada para as ações da Petrobras. Os Estados Unidos teriam interesse em derrubar o Partido dos Trabalhadores do poder, já que a sigla estava implantando uma política soberana de exploração do petróleo do pré-sal, contrariamente aos interesses norte-americanos e de suas empresas? Teria utilizado Moro e sua turma para alcançar este objetivo, em uma espécie de golpe moderno (*Lawfare*)?

Embora, em particular, os estudiosos de Relações Internacionais tendam a se distanciar de hipóteses que possam parecer teorias da conspiração, o estudo de casos como o de Enrico Mattei mostra que não há motivos para pressupor que o poder político e econômico não possa se despir de escrúpulos para defender seus interesses e privilégios. Ao final, muitas das críticas e acusações que Rosi nos mostra são quase idênticas ao que se ouvia nestes anos no Brasil. Já os métodos para mudar o rumo da história são outros. Assim, o filme pode servir para ilustrar o mundo da década de 1950 e 1960, mas também a teia de interesses políticos e econômicos em torno das grandes empresas petrolíferas, que continua operando.

Referências

- ACCORINTI, Giuseppe (2006). *Enrico Mattei sfida il mondo Internazionale dell'energia*. Matelica: Halley Editrice.
- BARKINDO, Mohammed Sanusi (2016). *Setting the context: The Future of Energy*. Speech, 20 de setembro de 2016, Rome. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/3649.htm> Acesso em 15 de janeiro de 2018.
- BELLINI, Fulvio; PREVIDI, Alessandro (2005). *L'Assassinio di Enrico Mattei*. Selene.
- CIA (1961). *Central Intelligence Bulletin*. Top Secret. Washington, 27 de fevereiro de 1961 – Approved for release 21 de outubro de 2002.
- _____ (1960). *Western Problems in Marketing Petroleum. Memorandum*. Washington, 19 de novembro de 1960 – Approved for release 18 de abril de 2003.
- COLITTI, Marcello (2010). Quando l'ENI aiutava l'OPEC a nascere. *Equalinza & Liberta. Revista di critica sociale*. Setembro.
- D'AGATI, Sara (2015). *The United States Information Agency and Italy during the Johnson Presidency 1963-1969. Tese de Doutorado*. Christ's College, Cambridge.

37 "EUA espionaram Petrobras", dizem papeis vazados por Snowden. (https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/09/130908_eua_snowden_petrobras_dilma_mm) A tecnologia envolvendo a exploração em alta profundidade na camada pré-sal e o nome da Petrobras apareceram em um documento usado em um treinamento de agentes da NSA, que ensinava sobre como acessar redes privadas de empresas estrangeiras.

- DEPARTMENTO OF STATE (1962). *Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Vol. XIII, Western Europe and Canada. Memorandum of Conversation 298 - subject Mattei and ENI*. Washington, March 17.
- _____ (1958). *Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Vol. VII. Western Europe. Memorandum of Conversation*. Rome, December, 23.
- _____ (1957). *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Vol. XII, Near East Region; Iran Iraq. Memorandum from Secretary of State 's Special Assistant for Intelligence (Cummung)*. Washington, August, 20.
- GAUDIO, Carlo (2014). *Il Cinema Civiledi Gian Maria Volonté*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- LI VIGNI, Benito (2014). *Enrico Mattei: l'uomo del futuro Che invento La rinascita italiana :il futuro è di chi lo as immaginare*. Editori Riuniti.
- _____ (1996). *La grande sfida: Mattei, il petrolio e la politica*. Milano: Mondadori, 1996.
- RAIEDUCATION (2001). *La storia siamo noi. La guerra del petrolio Il caso Mattei*. Documentário. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eOwvrse2KHc>
- SANCTIS, Riccardo de (1972). *Delitto al potere - l'incidente di Mattei, Il rapimento di De Mauro, l'assassinio di Scaglione*. Controinchiesta. Savelli.
- SKEET, Ian (1988). *Opec. Twenty-five years of price and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- US CONGRESS (1973). *Multinational Corporations and United States Foreign Policy*. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Multinationals Corporations. Washington.
- YERGIN, Daniel (2012). *O Petróleo. Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo: Paz e Terra.