



CADERNO OPINIÃO

OS IMPACTOS DA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO NA AMÉRICA LATINA

AUTORES

Fernanda Delgado e Pedro Neves

abril.2019

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

Angélica Marcia dos Santos
Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes
Daniel Tavares Lamassa
Fernanda de Freitas Moraes
Glaucia Fernandes
Guilherme Armando de Almeida Pereira
Mariana Weiss de Abreu
Pedro Henrique Gonçalves Neves
Priscila Martins Alves Carneiro
Tamar Roitman
Tatiana de Fátima Bruce da Silva Thiago
Gomes Toledo
Vanderlei Affonso Martins

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell
Magda Chambriard
Milas Evangelista de Souza
Nelson Narciso Filho
Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

OS IMPACTOS DA GEPOLÍTICA DO PETRÓLEO NA AMÉRICA LATINA

Fernanda Delgado e Pedro Neves

O mercado internacional de petróleo sofreu alterações substanciais em sua dinâmica nos últimos meses. Ainda que o balanço entre oferta e demanda da *commodity* permaneça uma variável importante, nota-se um retorno aos fundamentos da geopolítica, no qual restrições e conflitos acabam impactando diretamente nos preços de referência do petróleo. O movimento da OPEP+¹ de contenção da oferta global de petróleo surge em uma tentativa de nive-

lar os preços de referência em patamares mais elevados, principalmente devido à crescente produção dos EUA² e à recente retração na demanda global pela *commodity* (muito vinculada à retração econômica global). O órgão anunciou um corte de 1,2 milhão de barris diários (Forbes, 2018)³ e revisou sua previsão de demanda global por petróleo para o ano, com um déficit de 240 mil barris por dia (OPEP, 2019)⁴.

Contudo, como já mencionado, não é apenas a produção norte-americana que impacta essa dinâmica. Como exemplos, as sanções aplicadas pelos EUA à importação de petróleo iraniano e, mais recentemente, ao óleo venezuelano, atrapalham o balanceamento proposto pela OPEP+. A Venezuela, como será detalhado mais adiante, passa por uma séria crise político-econômica, sendo mais um fator agravante à oferta global. Outras questões, como os conflitos comerciais entre EUA e China, também dificultam o equilíbrio entre oferta e demanda.

¹ Membros originais da OPEP com a inclusão da Rússia.

² O boom norte-americano pautado na exploração de recursos não-convencionais segue batendo recordes mensais de produção de petróleo.

³ <https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2018/12/07/high-five-at-opec-russia-and-saudi-arabia-agree-1-2mbd-production-cut/#209f79ad6d24>

⁴ https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR%20February%202019.pdf

Todas essas adversidades são efeitos multiplicadores para os problemas já enfrentados internamente por todos os países produtores de petróleo, e em especial para países da América Latina, em estágio de desenvolvimento econômico. Estes precisam lidar ainda com conturbadas questões políticas e sociais a serem enfrentadas diariamente e, em muitos deles, novos governos no poder.

Para esta análise foram selecionados os principais e potenciais produtores de hidrocarbonetos na América Latina, com o objetivo de traçar uma análise do status atual de suas indústrias de óleo e gás bem como inferir sobre as perspectivas para cada um deles, dado o cenário global.

MÉXICO

A indústria petrolífera mexicana já existe há mais de cem anos e, portanto, passou por diversos estágios evolutivos. O pico de produção atingido pelo país em 2004 (3,4 milhões de barris por dia) contrasta com a média do ano passado, de 1,8 milhões de barris por dia. A trajetória decrescente da produção fez com que o país, a partir de 2013, trouxesse de volta as rodadas de licitações de áreas e investimentos da ordem de US\$ 200 bilhões para o setor, por meio da iniciativa privada. À época, mais de 70 empresas estrangeiras instalaram-se no país.

Entretanto, com a eleição do presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) e sua agenda populista focada no reestabelecimento do papel de protagonista da estatal PEMEX e na expansão de fontes renováveis, o país pode estar na contramão do mercado e dos investimentos internacionais.

Enquanto o governo mexicano alega estar resolvendo conflitos internos da PEMEX, a interrupção das rodadas de licitação, a cessão de novos contratos e as medidas anticomerciais aplicadas à estatal, resultam em redução dos investimentos e do interesse internacional no país. A resolução dessas questões é fundamental para a retomada da relevância mexicana no contexto geopolítico do setor.

VENEZUELA

Apesar de deter a maior reserva comprovada de petróleo do mundo⁵, o sistema político venezuelano, a partir do Governo Chavez, levou à derrocada a indústria petrolífera do país. A produção, que já esteve em patamares superiores a 3 milhões de barris por dia, é atualmente de 1,1 milhões de barris por dia e tem expectativa de fechar o ano de 2019 abaixo de 1 milhão de barris por dia (IEA, 2019)⁶.

Como mencionado anteriormente, os EUA impuseram sanções ao país. A PDVSA, empresa estatal de petróleo na Venezuela, foi listada como *Specially Designated National* (SDN), significando que seus ativos nos EUA estão bloqueados e que cidadãos americanos estão proibidos de negociar com a companhia. Nesse caso, qualquer pagamento deve ser processado em uma conta de garantia que só pode ser acessada por um novo governo.

As exportações venezuelanas de petróleo para os EUA já caíram mais de dois terços em relação à média antes das sanções e provavelmente cairão ainda mais. As exportações para os Estados Unidos são responsáveis por cerca de 75% do que a Venezuela recebe com vendas de petróleo bruto (Reuters, 2019)⁷. O país até

⁵ No fim de 2017, a reserva provada de petróleo na Venezuela era de 302,8 bilhões de barris (OPEC, 2019).

⁶ <https://www.iea.org/media/omrreports/fullissues/2019-03-15.pdf>

⁷ <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-usa-oil-graphic/venezuelan-oil-exports-to-u-s-still-a-primary-source-of-cash-idUSKCN1PJ2CT>

encontrou compradores na Índia e na Europa - com um desconto significativo devido aos custos mais altos de transporte -, mas muitos navios estão atracados nos portos venezuelanos por falta de compradores.

A resolução do cenário político e da recessão econômica no país é apenas o primeiro passo para a recuperação da Venezuela. Os efeitos esperados, contudo, são de longo prazo, ainda que o regime de Maduro caia.

GUIANA

A Guiana, o mais novo entre os produtores de petróleo considerados nessa análise, tem potencial para ser o maior produtor de petróleo per capita do mundo ainda na próxima década (The National, 2019)⁸. Motivado pelos imensos esforços e sucesso obtidos pela ExxonMobil na exploração do bloco Stabroek, o país pode alcançar uma produção de 750 mil barris de óleo por dia em 2025. A primeira descoberta da Exxon foi o prospecto de Liza, em 2015, seguida de outras doze, que colocam as reservas provadas do bloco em mais de 5,5 bilhões de barris de óleo equivalente⁹.

Outros fatores positivos são: o custo de *breakeven* atual (em torno de US\$ 46 por barril), considerado muito competitivo; a qualidade do óleo (de médio a leve), que o qualifica a produzir diesel; e as receitas brutas potenciais (US\$ 13 bilhões), quase três vezes maiores que o PIB do país em 2016.

Contudo, tais investimentos só serão transformados em riqueza se o país souber lidar com a série de desafios que tem pela frente. O primeiro deles é a inexpe-

riência com o setor. Os riscos envolvem: corrupção dentro do governo, excesso de gastos públicos, vulnerabilidade às oscilações de preços do petróleo, falta de capacidade para gerenciar as operações e até para coletar impostos. A economia também está ameaçada por conflitos fiscais com as empresas petrolíferas, aumento da inflação, supervalorização da moeda e uma perda de competitividade do setor não petrolífero (sintomas da Doença Holandesa¹⁰).

Várias iniciativas adotadas internacionalmente podem ser extremamente úteis para que o país contorne essas questões e obtenha sucesso. Um fundo soberano, como a Autoridade de Investimentos de Abu Dhabi ou o fundo de petróleo da Noruega, tem a capacidade de estabilizar o orçamento do governo contra a volatilidade do preço do petróleo e ainda economizar para as gerações futuras. Outra opção é a criação de uma empresa estatal de petróleo (NOC) que, se bem administrada, pode ajudar a desenvolver habilidades e fortalecer a gestão do setor. Por fim, a criação de um órgão regulador do setor petrolífero permitiria isenção e garantia dos interesses da população em detrimento das empresas. Em todo caso, como o país não detém qualquer *expertise* nos processos, espera-se que a ajuda internacional e a boa vontade do governo e da população assegurem que o petróleo seja um bônus não apenas para a economia mundial, mas também para o povo guianês.

COLÔMBIA

O governo colombiano tem conduzido um conjunto de mudanças estruturais com o objetivo de aumentar a produção de petróleo e os recursos dela prove-

⁸ <https://www.thenational.ae/business/energy/guyana-may-be-the-next-big-beast-in-global-oil-1.778295>

⁹ Para mais detalhes, acesse: <https://corporate.exxonmobil.com/locations/guyana/guyana-project-overview#drillingActivityInTheStabroekBlock>

¹⁰ Termo criado pela revista The Economist em 1977 para analisar as causas da crise econômica ocorrida na Holanda nos anos 70. O termo se refere a vasta dependência de um país a um determinado recurso natural que este possui, impactando negativamente no resto da sua balança comercial.

nientes. Nesse ínterim, a criação de uma agência reguladora tirou das mãos da estatal Ecopetrol a responsabilidade por regulamentar e fiscalizar o mercado, abrindo-o para investidores internacionais e dinamizando-o. O governo assinou recentemente seu primeiro contrato *offshore* em décadas e criou uma comissão para avaliar a possibilidade de exploração de recursos de baixa permeabilidade utilizando a técnica de fraturamento hidráulico no país.

A realização de rodadas de licitação e as políticas positivas de incentivo à exploração, corroboradas pelo novo presidente do país, levaram a Colômbia a uma produção média de 851 mil barris por dia em 2018, com um ritmo de reposição de reservas superior a 5 anos (RRR). O país é, atualmente, um exportador líquido de óleo bruto.

Todavia, a Colômbia também enfrenta empecilhos, como as dificuldades de financiamento nos projetos de *midstream* (necessários para dinamizar a distribuição da produção do país) e movimentos autóctones de grupos sociais contrários à exploração de petróleo, como os rebeldes do Exército de Libertação Nacional. O oleoduto *Caño Limón-Coveñas* é o alvo mais frequente dos ataques. Até novembro de 2018, o oleoduto havia sido atacado mais de 80 vezes.

Resolvidas essas questões, as projeções apontam para investimentos de US\$ 5 bilhões (alta de 14% em relação a 2018), um esforço exploratório de perfuração de aproximadamente 70 poços, mais de 300 km² de levantamento sísmico e produção de 890 mil barris de petróleo por dia em 2019 (*The Economic Times*, 2019)¹¹.

ARGENTINA

Apesar de apresentar o maior potencial de recursos não-convencionais da América Latina (e o 2º maior do mundo), o país passa por um período de transição entre políticas de livre mercado, implementadas pelo presidente Mauricio Macri, e o populismo instaurado no país por governos anteriores.

Os planos ambiciosos de Macri envolvem a duplicação da produção de óleo e gás no país em cinco anos e a atração de bilhões de dólares para viabilizar e desenvolver os recursos não convencionais de Vaca Muerta e de águas profundas existentes no país (as estimativas estão em torno de US\$ 150 bilhões apenas para os não convencionais nas próximas duas décadas)¹².

O país realizou, em abril de 2019, seu primeiro leilão de áreas *offshore*, licitando 18 blocos para mais de 10 empresas (com destaque para a norueguesa Equinor, que arrematou sete áreas, sozinha ou em consórcio com outras empresas) em um total de bônus acumulado de quase R\$ 1 bilhão.

Analistas argentinos entendem que, caso o país supere seus problemas internos, tornar-se-á autosuficiente em gás natural e reverterá sua posição atual de importador de recursos. Outras expectativas envolvem a comercialização dos novos recursos para países do Cone Sul, como Brasil e Chile.

Para tanto, o país se prepara articulando ações entre o governo, sindicatos e a iniciativa privada, investindo em tecnologia, ajustando seu *framework* regulatório, promovendo ações de atração de investimento

¹¹ As projeções feitas pela Asociación Colombiana del Petróleo consideraram um preço médio do Brent de US\$ 60/bbl. Mais detalhes em: <https://energy.economictimes.indiatimes.com/news/oil-and-gas/oil-companies-in-colombia-see-2019-investment-around-5-bn-up-14/67188432>

¹² Mais detalhes em: <https://www.theoilandgasyear.com/market/argentina/>

estrangeiro, otimizando a distribuição, o processamento e infraestrutura dos seus principais *plays*.

BRASIL

Com o segundo maior potencial mundial de crescimento de produção de petróleo para não-membros da OPEP, o Brasil assumirá o protagonismo na região da América Latina. Um conjunto de ajustes regulatórios, como a regularidade no calendário de leilões, a permissão de operação de ativos de pré-sal por empresas estrangeiras, os ajustes às exigências de conteúdo local, a diversificação das modalidades de ofertas de áreas (como a inserção dos ciclos de oferta permanente), fez que o país alavancasse seu segmento de E&P e retomasse a trajetória ascendente derivada do sucesso do esforço exploratório do pré-sal.

Cabe também destacar a atuação da Petrobras no processo, na maioria dos casos em linha com o que o CNPE tem proposto. A Petrobras está aplicando um sério processo de desinvestimento em setores considerados não-prioritários, que permitirão ainda maior diversificação do mercado de óleo e gás brasileiro. Além de áreas de exploração já não interessantes para o portfólio da estatal, estão em análise a venda de refinarias, dutos de transporte e instalações de infraestrutura, que conferirão um maior dinamismo à indústria.

Com relação aos leilões de oferta de áreas, o Brasil terá, ainda em 2019, três certames: a 16ª rodada de concessão, a 6ª rodada de partilha de áreas do pré-sal e o leilão do excedente da cessão onerosa. Esse último é o mais crucial para o país, uma vez que a possível arrecadação por meio dos esperados bônus de assinatura possibilitará ao governo federal um reajuste de contas extremamente necessário para a redução do seu déficit fiscal.

O atual cenário permite inclusive a realização de projeções otimistas para a produção nacional. A FGV Energia estima que, em um cenário em que o desenvolvimento dos recursos já licitados e o leilão do excedente da cessão onerosa aconteça, o Brasil pode ultrapassar os 5 milhões de barris por dia no início da década de 2030.

Entretanto, assim como em outros países, existem desafios a superar que podem travar ou adiar tais investimentos. A infraestrutura de distribuição brasileira é deficitária e já não deve, nos próximos anos, ser capaz de suprir a demanda crescente. Outro gargalo está no setor de refino. Apesar das iniciativas da Petrobras de diversificar o segmento e liberar fatia de mercado, pouco se sabe sobre o interesse de outras empresas de se inserir em um mercado em que as tangentes estão todas vinculadas a estatal. Uma última questão trata do aproveitamento do gás natural, presente em grandes quantidades nos reservatórios do pré-sal. Várias iniciativas já foram propostas, mas ainda não existe um marco regulatório conciso e eficiente para o setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América Latina atravessa um momento turbulento, passando a impressão de que algo está fora de ordem nas democracias. A combinação de autoritarismo político e economia de livre mercado não é nova na região. A separação entre liberdade econômica e política pode parecer um atalho para o desenvolvimento, mas na América Latina a demanda por um governo forte tem competido com um persistente desejo de liberdade.

Como pôde ser visto, um problema comum a quase todos os países analisados e mesmo às referências internacionais (protagonistas do cenário geopolítico mundial) é a incerteza política existente, prin-

principalmente calcada na personalização que se tem observado na política em todo o mundo. Com ela, caminham incertezas quanto aos regimes, à condução da economia, aos aspectos regulatórios, entre outros.

A crise na Venezuela e a redução da oferta nos mercados globais de petróleo podem abrir um espaço para que os países latino-americanos não-OPEP ganhem maior relevância no mercado. O México terá alguma produção adicional de campos concedidos sob o governo anterior. A Guiana começará a produção comercial em 2020. A Colômbia pode eventualmente ver um aumento na produção *offshore* e *onshore* de não convencionais. A Argen-

tina segue depositando suas apostas nas reservas não convencionais de Vaca Muerta, ainda que a situação interna seja prioritária. No Brasil, a Petrobras planeja trazer 13 unidades de produção *offshore* nos próximos cinco anos para desenvolver as reservas do pré-sal. Isso, juntamente com a produção de IOCs operantes no país pode transformá-lo em um dos maiores produtores fora da OPEP+.

Ou seja, trata-se de uma nova e excelente janela de oportunidade para o setor e o mercado nacional de óleo e gás. O custo do não aproveitamento é pago pela sociedade quando esta arca com energéticos ao mesmo tempo caros e com riscos de desabastecimento.



Fernanda Delgado é Professora e Coordenadora de Pesquisa na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético, dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval e à Escola Superior de Guerra. Experiência profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Na FGV Energia é responsável pelas linhas de pesquisa do setor de petróleo, gás e biocombustíveis, destacando-se: Descomissionamento, Downstream, Reservatórios de baixa permeabilidade, Reservas de gás natural, Veículos elétricos, Planejamento energético e Geopolítica dos recursos energéticos.



Pedro Neves é mestrando em Engenharia Química pelo PPGEQ/UFF e pós-graduando em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes. Engenheiro Químico formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sua linha de pesquisa envolve a investigação de metodologias de auxílio a tomada de decisão dos impactos ambientais do descomissionamento de sistemas de produção *offshore*. Foi estagiário do laboratório de simulação de processos na Engenharia Química da UFF e participou de programa de iniciação científica no laboratório de físico-química computacional, também na UFF. Na FGV Energia, atua como pesquisador no setor de petróleo e gás realizando análises setoriais, serviços de inteligência de mercado e é responsável pela linha de pesquisa sobre descomissionamento de instalações *offshore*.

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.



fgv.br/energia

