



CADERNO OPINIÃO

PRECISAMOS FALAR SOBRE A VENEZUELA: IMPACTOS PETROPOLITICOS E REFLEXOS PARA O BRASIL

AUTORES

Fernanda Delgado, Klaus Stier,
Júlia Febraro, João Victor Marques
dezembro.2017

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 ADMINISTRATIVA

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

ESTAGIÁRIA

Larissa Schueler Tavernese

SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

André Lawson Pedral Sampaio

Bruno Ladeira Andrade

Guilherme Armando de Almeida Pereira

Júlia Febraro França G. da Silva

Larissa de Oliveira Resende

Mariana Weiss de Abreu

Tamar Roitman

Tatiana de Fátima Bruce da Silva

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell

Magda Chambriard

Milas Evangelista de Souza

Nelson Narciso Filho

Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

PRECISAMOS FALAR SOBRE A VENEZUELA: IMPACTOS PETROPOLITICOS E REFLEXOS PARA O BRASIL

Fernanda Delgado, FGV Energia; Klaus Stier, FGV Centro Latino Americano de Políticas Públicas; Júlia Febraro, FGV Energia; João Victor Marques, UNIRIO

1. Introdução

A República Bolivariana da Venezuela é um país rico em recursos naturais, detentor de uma das maiores reservas de petróleo, gás natural e minérios (ferro, ouro, bauxita e diamantes) da América Latina e Caribe, e produtor de petróleo em grau comerciável desde 1914.

O PIB do país atingiu pouco mais de US\$ 287 bilhões (2016), e é o quarto PIB da América Latina, do qual 25% são representados pelo setor de óleo e gás. As reservas provadas de petróleo atingem aproximadamente 300 bilhões de barris, enquanto que as de gás natural somam 5,8 trilhões de metros cúbicos, o que faz da Venezuela a maior reserva de hidrocarbonetos do mundo. A produção de petróleo é de mais de 2,3 milhões de barris ao dia (2016), dos quais 1,8 milhões são exportados. A capacidade de refino nacional é de aproximadamente 1,9 milhões de barris ao dia.

Não obstante, o país com a maior reserva mundial de petróleo pode estar caminhando para uma ditadura, possibilitando consequências de alcance internacional.

Desde 2014, o preço do petróleo caiu pela metade, o que coloca em situação extremamente vulnerável qualquer país exportador de hidrocarbonetos. O conceito de vulnerabilidade é multidimensional e pode ser definido como o estado que deixa os países exportadores de petróleo vulneráveis a acontecimentos internacionais, como aumentos ou reduções dos preços do petróleo ou o desenvolvimento de novos vetores energéticos.

Adicionalmente, no contexto internacional, China, Irã e Rússia apoiam o presidente venezuelano Nicolás Maduro¹. Nesse sentido, torna-se crucial e oportuno discutir a complexa realidade venezuelana, jogando uma luz sobre os desdobramentos que podem advir para a geopolítica do setor petrolífero mundial em termos de oferta, assim como os impactos dessa crise para o Brasil. O atual cenário geopolítico da crise venezuelana envolve compreender a influência venezuelana no tabuleiro do jogo político latino-

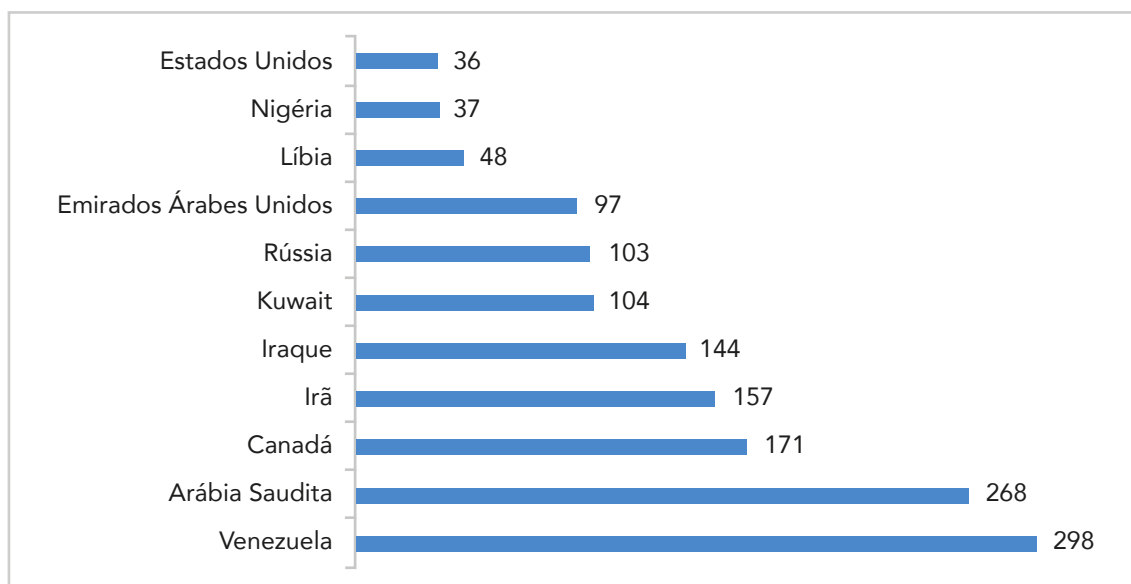
americano, suas relações com o Brasil e o impacto de seu isolamento sobre o interesse e a segurança nacionais, ainda mais quando se trata da maior reserva de hidrocarbonetos do mundo.

2. O setor petrolífero venezuelano

No final de 2015 as reservas provadas da Venezuela somavam aproximadamente 300 bilhões de barris², e o volume de óleo *in place*³ era estimado em 1.3 trilhão de barris (MANIK TALWANI, 2002). Como comparação, na Arábia Saudita as reservas provadas são de aproximadamente 266 bilhões de barris, enquanto que nos Estados Unidos esse número não chega a 60 bilhões. A Figura 1 demonstra as maiores reservas mundiais de petróleo⁴.

Entretanto, os pesados óleos venezuelanos fazem com que a produção de um barril de tenha custo aproximado de US\$ 27⁶, o que a coloca na quarta posição entre os países de maiores custos de extração.

Figura 1: Maiores reservas provadas de petróleo em bilhões de barris



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Atlas (2016)⁵

¹ Pequim teria auxiliado Caracas com mais de 52 bilhões de dólares entre 2005 e 2016. Contrariado com o apoio das três potências no "quintal dos EUA", o presidente americano, Donald Trump, impôs sanções contra Maduro.

² BP (Statistical Review of World Energy, 2016)

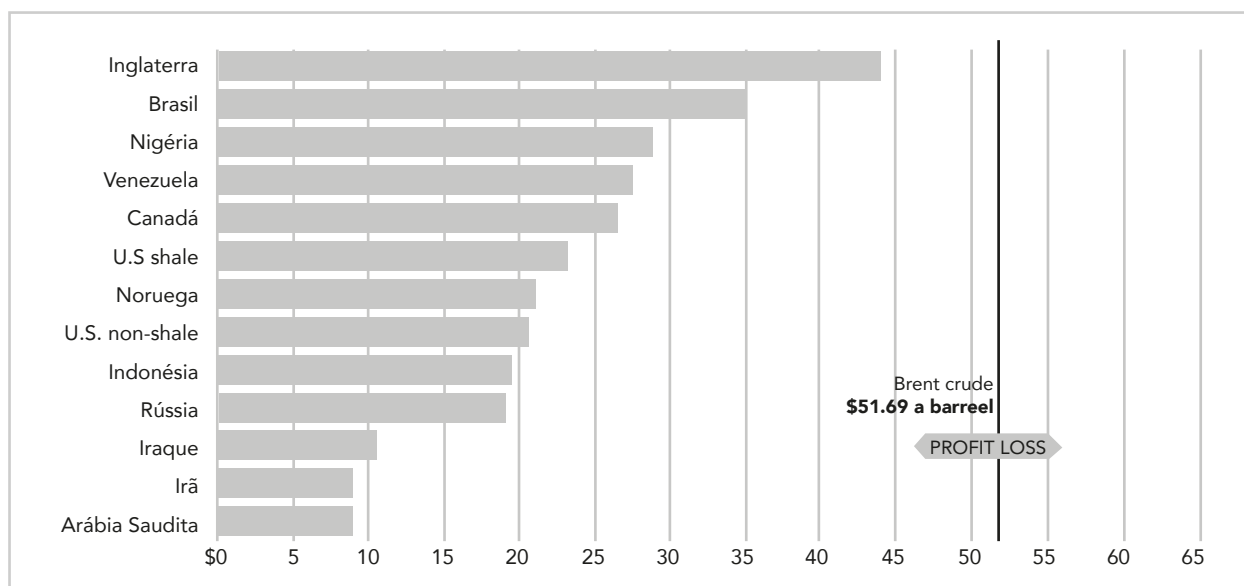
³ Óleo *in place*: é um termo especializado em geologia do petróleo que se refere ao teor total de óleo de um reservatório de óleo. Como esta quantidade não pode ser medida diretamente, deve ser estimada a partir de outros parâmetros medidos antes da perfuração ou após a produção ter começado.

⁴ Agência Internacional de Energia (2015).

⁵ <http://www.worldatlas.com/articles/the-world-s-largest-oil-reserves-by-country.html>

⁶ Wall Street Journal, 2016.

Figura 2: Custo de produção de um barril de petróleo – custo médio de um barril de óleo equivalente em 2016



Fonte: Wall Street Journal, 2016

Observa-se, na Figura 2, que a Venezuela fica atrás apenas das conturbadas águas do Mar do Norte, das águas profundas e ultra profundas brasileiras e da conflituosa região do Delta do Niger na Nigéria, em termos de custos de extração.

O alto custo de extração na Venezuela é influenciado por uma série de fatores, entre eles as necessárias técnicas de exploração para as pesadas correntes venezuelanas. Observem que o óleo cru não é um produto homogêneo, e, a grosso modo, seu preço é um *mix* do reflexo de suas qualidades físico-químicas e de sua localização de produção. Assim, simplificada, uma primeira classificação dos crus os divide em dois grupos principais: os leves e os pesados. Os leves têm grau API⁷ maior que 38°, e os pesados têm este grau inferior a 22° (Tabela 1). Em refinarias do tipo *hydroskimming*⁸, óleos mais leves derivam mais produtos leves, como gasolina (com maior valor de mercado) do que óleos mais pesados, que derivam produtos mais pesados, como óleo de calefação e asfaltos (com menor valor de

mercado). Existem três crus marcadores principais: Brent (origem: *North Sea*), WTI (*West Texas Intermediate*, origem EUA), e o Dubai Fateh (origem: Oriente Médio). Esses crus são considerados benchmarks para preços spot no mercado internacional, definindo prêmios e descontos para os óleos com maiores ou menores qualidades (FGV Energia, 2017).

Tabela 1: classificação dos óleos crus segundo ANP

Tipo de óleo	° API
Leve	≥ 31 ° API
Médio	22 ≤ ° API < 31
Pesado	10 ≤ ° API < 22
Extra-pesado	° API ≤ 10

Fonte: ANP, 2000

⁷ O grau API, criado pelo American Petroleum Institute, é apenas uma forma de expressar a densidade do petróleo, através de um índice adimensional. Quanto maior for a densidade do petróleo, menor será seu grau API, ou mais pesado será o petróleo, como mostra a expressão abaixo $API = [141,5 / dr(60/60)] - 131,5$, onde $dr(60/60)$ é a densidade da amostra a 60° F, em relação à densidade da água a 60° F (densidade relativa). De acordo com o instituto, óleos com API superior a 31,1 são leves; 22,3 a 31,1, médios; 22,3 a 10 API, pesados; API inferior a 10, extrapesados. Então, quanto maior o grau API, maior o valor comercial do petróleo, pois com óleos leves é possível produzir, em princípio, uma parcela maior de derivados nobres, de elevado valor comercial, tais como a gasolina, o diesel e o GLP, relativamente a outro tipo de óleo, mais pesado (SZKLO, 2005).

⁸ Uma refinaria simples *Hydroskimming* é composta pela unidade de destilação atmosférica, reforma catalítica, isomerização e hidrotratamento de destilados; trata-se de uma refinaria com unidades em série.

O óleo pesado é difícil produzir devido à sua alta viscosidade e é caro refinar devido ao alto teor de enxofre e metal. Atendo-nos apenas às dificuldades relacionadas à produção, existem dois métodos mais usuais para extração de óleos pesados: os que empregam estimulação de

vapor (*Huff and Puff*) e aqueles que empregam diluentes (*Steam Flooding*), e ambos envolvem complexas técnicas de injeção e reinjeção que eleva, sobremaneira, o custo de produção. A Tabela 2 demonstra as características físico-químicas de alguns óleos venezuelanos.

Tabela 2: Características físico-químicas de alguns óleos venezuelanos

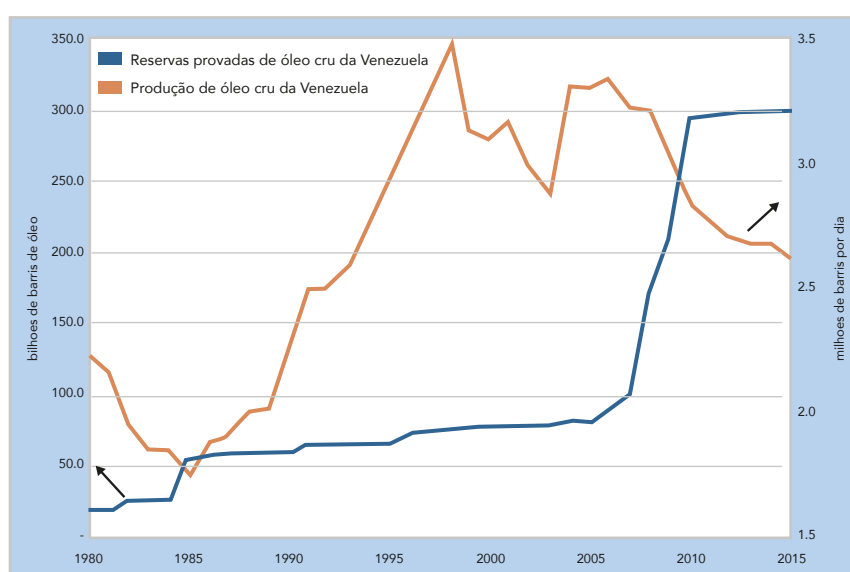
Óleo	Características
Heavy Merey	14,7° API Enxofre 2,74% wt Acidez 0.957 mgKOH/g
Leona	24° API Enxofre de 1,5% wt Acidez 0.45 mgKOH/g

Fonte: *Oil and Gas Journal*, 1997⁹

A maior produção de petróleo da história da Venezuela ocorreu em 1998, quando o país produziu 3,5 milhões de barris por dia (Figura 3). Esse foi também o ano em que Hugo Chávez foi eleito presidente do país. Entre os anos de 2002 e

2003, Chávez demitiu quase 20 mil empregados da PDVSA, substituindo-os por funcionários considerados leais ao seu governo. Essa demissão em massa reduziu significativamente a experiência da indústria venezuelana de petróleo.

Figura 3: Reservas de óleo X Produção 1980-2015



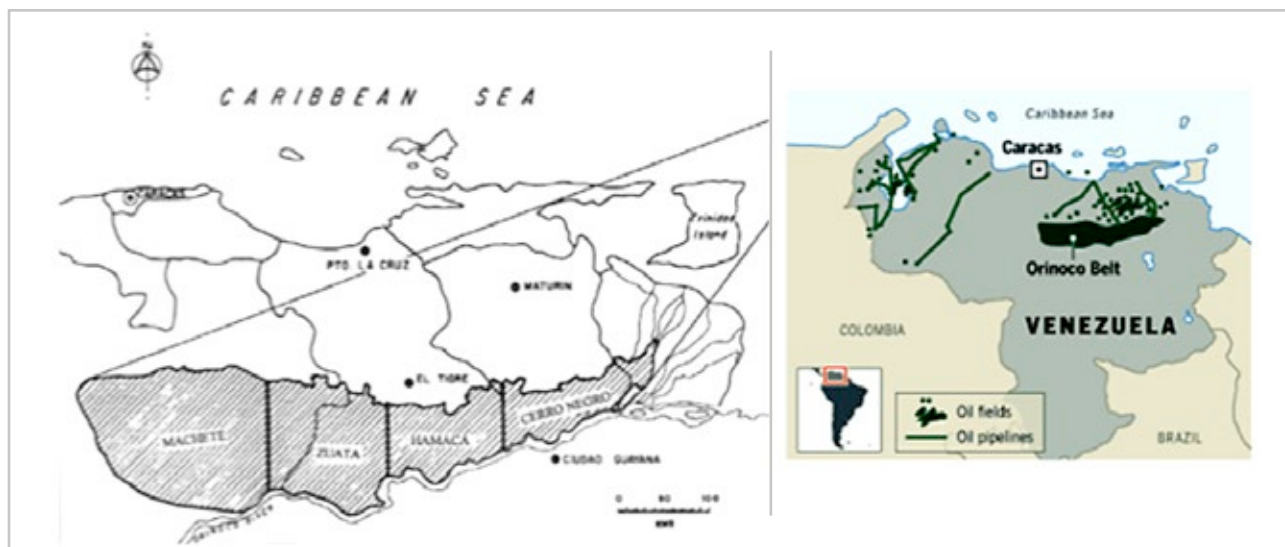
Fonte: *BP World Energy*, 2015

⁹ <http://www.ogj.com/articles/print/volume-95/issue-23/in-this-issue/refining/guide-to-world-crudes-assays-of-two-venezuelan-crudes-differ-significantly.html>

A maior parte das reservas provadas do país se concentram na região chamada Cinturão de Orinoco (Figura 4), com reservas estimadas em 1.3 trilhão de

barris de óleo extremamente pesado, cuja produção é perfeitamente viável quando o preço do petróleo gira em torno de US\$ 100 o barril (MANIK TALWANI, 2002).

Figura 4: Localização do Faixa de óleo pesado do Orinoco



Fonte: Rice University, 2002¹⁰

Como forma de melhor explorar as reservas de óleo extremamente pesado, o governo da Venezuela incentivou a entrada de petroleiras internacionais para atuarem no desenvolvimento das reservas. ExxonMobil, BP, Chevron, Total, ConocoPhillips, entre outras, investiram bilhões de dólares em tecnologia e infraestrutura para que o óleo pesado fosse convertido em riqueza. Em 2007, com os preços internacionais do petróleo em ascensão, o governo Chávez começava a ver o retorno dos investimentos realizados pelas petroleiras internacionais e exigiu mudanças nos acordos feitos com as petroleiras, que dariam à PDVSA um controle quase absoluto dos projetos.

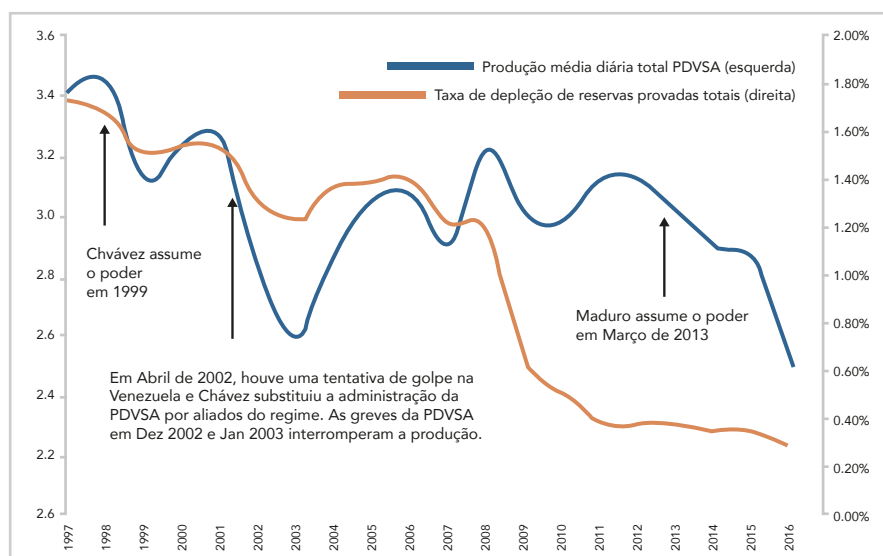
Entretanto, com estas mudanças, os anos que se seguiram após a eleição de Hugo Chávez foram marcados por uma queda acentuada na produção de petróleo. A demissão em massa dos funcionários da PDVSA e a saída das grandes petroleiras podem ser consideradas causas primárias do declínio, pois reduziram a expertise necessária para a

exploração do óleo pesado predominante no país. Do mesmo modo, constata-se que o governo não soube aproveitar as receitas do capital para dar continuidade ao desenvolvimento da indústria de petróleo. Por um lado, devido à falta de experiência dos funcionários aliados do governo na PDVSA e, por outro, à má utilização das receitas – muito foi investido em programas sociais e pouco foi reinvestido na indústria capital-intensiva, que, aos poucos, foi perdendo sua capacidade de continuar produzindo de maneira competitiva.

O incoerente geram-se-lhe da estatal fica bem claro a partir da observação da Figura 5 onde a queda mais acentuada na produção se deu após a onda de demissões na PDVSA.. Após a forte queda, a produção apresentou altos e baixos. Em 2013, com a morte de Hugo Chávez e a chegada à presidência de Nicolás Maduro, seguiu-se outro período de queda, quando a produção atingiu patamares 20% inferiores àqueles do início do governo Chávez.

¹⁰ <https://www.bakerinstitute.org/media/files/Research/8bb18b4e/the-orinoco-heavy-oil-belt-in-venezuela-or-heavy-oil-to-the-rescue.pdf>

Figura 5: Trajetória de produção da PDVSA



Fonte: Forbes, 2017

Para se ter melhor dimensão do declínio da PDVSA, além da queda da produção, também devem ser analisadas as reservas provadas e a taxa de depleção¹¹ das mesmas. De acordo com a Figura 5, a taxa de depleção vem caindo fortemente desde 2007. Atualmente esta é de 0,35%, o que significa que o tempo médio entre a extração e a venda do barril pela PDVSA é de aproximadamente 198 anos (Forbes, 2017). A taxa de depleção extremamente baixa tem como implicação econômica reservas que quase nada valem, pois, considerando estável o preço do petróleo, o barril produzido e vendido no mesmo dia vale mais do que aquele que será vendido no dia

seguinte. Portanto, somente após 190 anos do início da exploração a PDVSA obterá retorno pela venda do barril. Para piorar, a estatal está gerando fluxo de caixa negativo e acumulando um enorme montante de dívidas.

Atualmente a produção da Venezuela é da ordem de 2,4MM bbl por dia (2016) (equivalente à produção brasileira). Essa produção é basicamente toda exportada, com alta concentração para os EUA, destino final de 38% do petróleo bruto exportado venezuelano (Tabela 3), o que torna o país vulnerável e com restritas margens de manobra em relação a este parceiro comercial, conotando alta vulnerabilidade.

Tabela 3: Destino das Exportações Venezuelanas

Destino das exportações venezuelanas de óleo cru (2015)		
Ásia	802 mil b/d	41%
América do Norte	733 mil b/d	38%
Caribe	255 mil b/d	13%
Europa	150 mil b/d	7,60%
América Central	6 mil b/d	0,30%
América do Sul	4 mil b/d	0,20%

Fonte: OPEC, 2017

¹¹ A taxa de depleção é determinada ao dividir-se a produção anual de determinado ano pelas reservas provadas do ano anterior.

3. Projetos e interesses chineses e russos na região

Em um contexto de aproximação da Rússia na América Latina, Moscou tem buscado se apresentar como um garantidor da ordem diante da hipótese de uma Venezuela asfixiada. Para não desmoralizar, o governo venezuelano tem recebido dinheiro e crédito russos em troca de valiosos ativos de petróleo, o que vem tornando as estatais PDVSA e Rosneft cada vez mais próximas. De acordo com Reuters (2017), desde 2006, a Rússia e a Rosneft transferiram para a Venezuela pelo menos US\$ 17 bilhões em empréstimos e linhas de crédito. São inúmeras as possibilidades de parcerias em projetos vistos como estratégicos para a Venezuela, que necessita do suporte financeiro russo para que eles se desenvolvam (Petronotícias, 2017). Dentre os projetos oferecidos pela PDVSA à Rosneft, o mais valioso é uma participação de 10% no Petropiar, um projeto multibilionário para produzir e melhorar o petróleo pesado do Orinoco Belt.

Adicionalmente, a Rosneft também tem se posicionado como intermediária na venda do petróleo venezuelano pelo mundo, e, principalmente, às refinarias americanas, destino de maior parte do petróleo produzido na Venezuela. Diariamente, 225 mil barris de óleo venezuelano são revendidos pela Rosneft, o que corresponde a aproximadamente 13% das exportações totais do país (Reuters, 2017). Esse petróleo é entregue à estatal russa como pagamento pelos milhares de milhões de dólares em empréstimos realizados pelo governo Maduro (Petronotícias, 2017). Os interesses de Maduro alinhados ao interesse russo, dessa forma, transformaria a sobrevivência do regime bolivariano como uma necessidade de Estado para a Rússia (SANTODOMINGO, 2017).

Em fevereiro de 2016, a PDVSA e a Rosneft assinaram um acordo para o desenvolvimento de um projeto de extração, processamento e venda do gás das regiões de Patao, Mejillones e campos do Rio Caribe. O acordo estabeleceu que as empresas começariam a execução do projeto e realizariam um estudo de viabilidade. Eles também concordaram em apresentar vários acordos a serem aprovados pelo Ministério do Petróleo, que estabelecerá a criação de uma empresa conjunta de

gás natural. Segundo a Rosneft, é esperada a extração de 25 milhões de m³ por dia de gás natural desses três campos¹².

A PDVSA também tem acordos com a estatal chinesa CNPC visando o desenvolvimento e operação da refinaria Nanhai, com capacidade de 400.000 barris por dia, em Jieyang, localizada na Província de Guandong, na China. Juntamente com a formação de uma joint venture a ser denominada Petrochina-PDVSA, os acordos estabelecem os termos tanto para o fornecimento de petróleo venezuelano a ser processado na refinaria como também a venda de produtos acabados que serão produzidos no local¹³. A estratégia de internacionalização das empresas chinesas garante de um lado o estreitamento de relações bilaterais e, principalmente, o acesso a recursos energéticos vitais, e enfrenta, de outro, riscos potenciais aos investidores chineses que concedem empréstimos, ao mesmo tempo em que “apoia” regimes políticos questionáveis (HSIANG, 2017). A relação entre Pequim e Caracas é bastante elucidativa nesse ponto, já que a China importa o petróleo venezuelano e mantém seu apoio ao regime chavista.

Adicionalmente, em agosto de 2017 foi realizada em Caracas a 5ª *China-Venezuela High Level Joint Commission*, que tinha como objetivo avaliar alianças estratégicas para o desenvolvimento de ambas as nações. Entre as resoluções alcançadas neste encontro, foi acordada uma crescente participação da China na Sinovensa Oil Joint Venture que atua no Cinturão de Orinoco. Além disso, a China se mostrou interessada na reativação de cerca de 800 poços no Orinoco juntamente com a PDVSA. Esta operação somará 42 mil barris de petróleo bruto por dia para a produção venezuelana (PDVSA, 2017).

4. Ascensão e queda da política externa venezuelana para a América Latina

A Venezuela sob o comando do presidente Hugo Rafael Chávez foi um ator protagonista da integração política e econômica da América Latina na primeira década do século XXI. Não raro, sua postura ativa nos debates e iniciativas regionais chegou a revelar um

clima de rivalidade com a estratégia do Brasil de Lula para a região. Sua política externa assertiva inicia-se em 2004 e pode ser compreendida como um resultado da combinação de fatores domésticos e internacionais.

No plano doméstico, Hugo Chávez precisou passar por duas grandes provas de resistência antes de consolidar-se na presidência da república bolivariana: garantir o controle de seu governo sobre a PDVSA e desarticular a oposição venezuelana organizada em torno de uma unidade politicamente combativa denominada “Coordinadora Democrática”.

Com a consolidação do poder doméstico, Chávez passou a atuar cada vez mais intensamente no plano internacional. Para isso, conta com uma conjuntura favorável tanto do ponto de vista econômico, como, também, do ponto de vista da política internacional. Os altos preços internacionais do petróleo possibilitam a promoção de uma política externa bastante ativa no entorno regional latino-americano (o que ocorre em paralelo ao crescimento do número de governos de esquerda que se instalam na região).

Chávez enxergava no petróleo venezuelano um instrumento capaz de gerar influência por meio da dependência. Assim como prometeu redistribuir os ganhos do petróleo via programas sociais associados à revolução bolivariana e, com isso, estabelecer uma relação de dependência entre o “comandante” e o povo, da mesma forma Chávez visualizava a oportunidade de capitanear liderança na América Latina ao materializar alianças por meio da comercialização de petróleo a preços e condições preferenciais a países da região.

Em parceria com o presidente Lula e Nestor Kirchner, a Venezuela chega a esboçar, em 2006, a construção de um gasoduto capaz de transportar o gás gerado na faixa petrolífera do Orinoco para Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. O Grande Gasoduto do Sul nunca saiu do papel, mas a liderança venezuelana na tentativa de construção desse grande eixo energético sul-americano

não passa despercebida nesse período de maior influência venezuelana.

Concomitantemente às iniciativas postas em prática referentes ao comércio e investimentos na cadeia do óleo e gás, Chávez passa a atuar de maneira proativa em reuniões regionais propondo a institucionalização de fóruns com a construção de organizações de cooperação regional. Conta, para isso, com uma nova configuração de países com governos de esquerda que começam a surgir em toda América Latina. Não apenas no plano do *softpower* restringiu-se a projeção de poder venezuelana na região. Como um esforço para renovar seus equipamentos militares e diminuir sua dependência militar com os EUA, que, em 2006, anunciaram um embargo à venda de armas à Venezuela, Chávez passa a promover uma série de programas de compras de armamentos bélicos junto a fornecedores russos.

De fato, a projeção de poder venezuelana na região deve ser compreendida como o resultado de uma política externa personalista, derivada das ambições de um líder carismático, capaz de influenciar o seu entorno com estratégias de poder viabilizadas por recursos incalculáveis provenientes da produção e venda de petróleo. Gerar uma maior dependência da região em relação ao subsidiado petróleo venezuelano foi o grande trunfo da política externa de Chávez para projetar sua influência sobre o seu entorno caribenho e centro-americano, mais vulnerável às oscilações do preço do petróleo e que não surfaram a onda da alta dos preços das commodities.

Porém, uma vez ausentes a retórica de Chávez e a abundância de recursos provenientes da venda de petróleo, a estratégia venezuelana de projeção de poder naufraga em paralelo à crise institucional que se instala no país após a morte de seu líder em 2013. Nicolás Maduro assume a presidência em abril de 2013 em um país absolutamente polarizado com a morte de Chávez e a acirrada eleição presidencial. Aquele momento representava o ressurgimento de um ramo da oposição venezuelana que não via a possibilidade

¹² Energía 16 (2017)

¹³ Oil & Gas Journal (2017)

de retornar ao tabuleiro político nacional de maneira tão contundente desde o referendo revogatório de 2004. A partir de então, os embates políticos e a crise econômica vão corroendo todas as possibilidades de projeção venezuelana na região. Uma oposição desorganizada e Maduro passam a competir pelo poder interno, conduzindo campanhas internacionais difamatórias que, tanto para o governo, quanto para a oposição, acabam por expor o país a uma desconfiança internacional que culmina no isolamento diplomático venezuelano em sua região.

5. A nova ordem política da Venezuela e a PDVSA

Do início do século XXI até 2014, a Venezuela foi capaz de transformar as receitas elevadas do petróleo em ambiciosos programas sociais e alavancar o gasto público e a presença estatal na economia. Não apenas os serviços públicos por meio das "Misiones Bolivarianas"¹⁴ e a transferência de renda para classes de baixa renda foram estimuladas, mas também a participação popular na política foi amplamente difundida nas periferias por meio dos "Círculos Bolivarianos"¹⁵. O crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda, com efeito, reduziram a pobreza de 50%, em 1998, para 30%, em 2013 (*World Bank*). No mesmo período, a desigualdade reduziu de 0,49 para 0,40 – uma das menores taxas da região (*World Bank*).

Não obstante, o colapso do preço internacional do barril de petróleo, aliado à incapacidade da política econômica venezuelana de reduzir a dependência nacional deste mercado e de criar uma poupança, durante o cenário macroeconômico favorável, capaz de mitigar os atuais efeitos exógenos do baixo preço do barril, afetaram o desempenho socioeconômico até então observado no país. Segundo o Banco Mundial, a Venezuela enfrenta uma grave escassez de financiamento, com um déficit fiscal estimado em 20% do PIB desde o fim de 2015. A monetização deste déficit, por sua vez, somada à escassez na oferta de bens de consumo e o acesso restrito às reservas internacionais, têm contribuído para uma trajetória inflacionária ascendente.

A Venezuela enfrenta, em resumo, uma severa estagflação, com uma recessão de 10% do PIB (2016) e contração acumulada da produção em mais de 20% desde 2013, consumo privado colapsado pela inflação e queda das importações de produtos básicos, crise elétrica e subinvestimento (*World Bank*). O setor privado, segundo o Banco Mundial, precisa ser restabelecido, assim como financiada a diversificação da pauta exportadora, a fim de reduzir a vulnerabilidade econômica diante da flutuação do preço do óleo, já que este produto representa 95% das receitas oriundas da exportação e o setor de óleo e gás, 25% do PIB.

Nicolás Maduro foi eleito em 2013 como candidato do oficialismo que daria continuidade à revolução bolivariana. A continuidade do chavismo sob o comando de Maduro procurou manter a relevância da estatal PDVSA e o discurso contra hegemônico, ainda que em uma conjuntura desafiadora: baixa receita oriunda das exportações devido ao preço reduzido do petróleo, insustentabilidade dos programas sociais e a atuação dos meios de comunicação e setores empresariais contrários ao governo (ALMEIDA, 2017). Nicolás Maduro arrebatou os poderes legislativos da Assembleia Nacional por meio do Tribunal Supremo, motivado pela crise da petroleira estatal PDVSA, que se encontra numa situação próxima à inadimplência. O golpe conferido contra o Poder Legislativo, embora já revertido devido às pressões internacionais, inclusive de políticos simpatizantes ao regime bolivariano como o Presidente equatoriano Rafael Correa, foi observado como uma tentativa do Executivo em contornar a resistência do Parlamento em aprovar a associação da PDVSA com companhias estrangeiras, como a russa Rosneft¹⁶.

A crise política e o ambiente de instabilidade na Venezuela têm dificultado as operações das empresas de petróleo no país. Segundo Reuters (2017)¹⁷, Chevron e Statoil têm buscado alternativas para realocar seu pessoal, tendo em vista a insegurança das cidades venezuelanas.

¹⁴ O Sistema Nacional de Missões compreende uma série de programas sociais desenvolvidos a partir de 2003, e relançados anualmente, a fim de combater a pobreza e promover a alfabetização, o acesso à saúde gratuita, o abastecimento alimentar, entre outros.

¹⁵ Espaço popular de participação política, diálogo sobre problemas comunitários e ensino de elementos básicos da política nacional como a Constituição de 1999.

¹⁶ A Citgo, empresa venezuelana de refinação e comercialização de óleo nos EUA, está hipotecada em 49,9% à Rosneft, como garantia de um empréstimo de US\$ 2 bilhões. Ainda assim, o controle de campos de petróleo é uma garantia mais eficaz para os russos (SANTODOMINGO, 2017).

6. Relação Brasil-Venezuela: da paciência estratégica ao isolamento

Em 2006, embalado pelo samba-enredo “soy loco por ti América”, um enorme boneco de Simón Bolívar desfila em plena Sapucaí cantando a latinidade. O desfile rendeu o título de campeã do carnaval carioca à Vila Isabel. Quem também comemorou a vitória foi Hugo Chávez. O enredo, patrocinado pela PDVSA, representava mais do que o ideário de solidariedade e união dos povos latino-americanos. Representava o *softpower* venezuelano no coração da festa mais popular do Brasil.

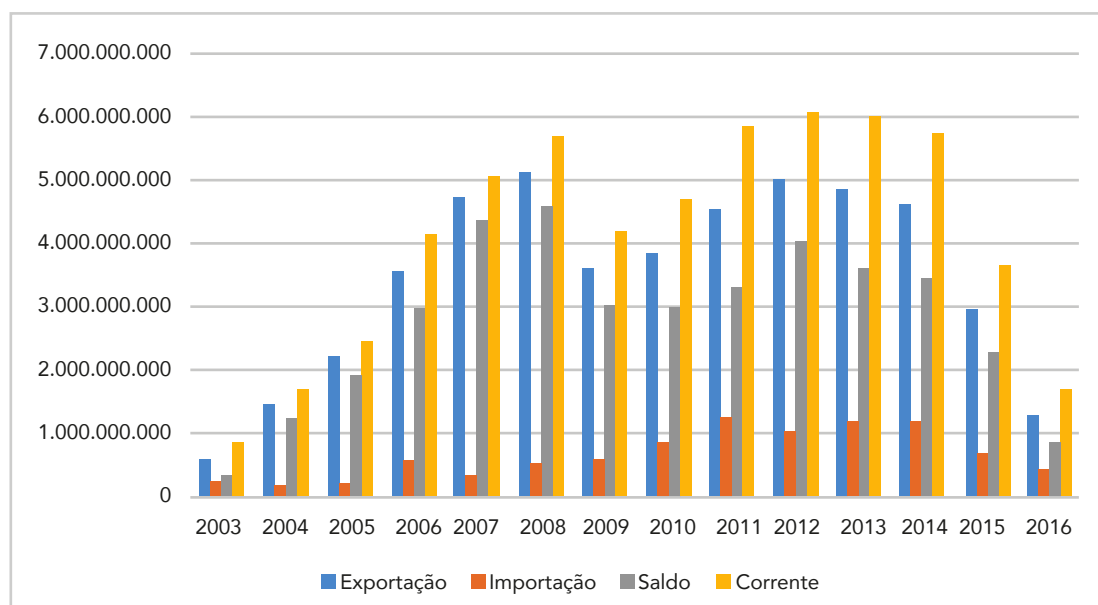
Em função de sua diplomacia do petróleo, para o Brasil de Lula, a Venezuela não era um ator a se desconsiderar no jogo político e econômico sul-americano. Quem imaginava que apenas o prisma ideológico seria suficiente para garantir uma convergência contínua de ideias e interesses entre os dois países se enganava. O relacionamento entre os dois países foi pautado por um pragmatismo capaz de contornar algumas desavenças no plano político internacional sem alterar, substancialmente, um padrão de expressivo crescimento de projetos conjuntos e do intercâmbio comercial. A Venezuela foi tratada pelo governo Lula como

um parceiro estratégico em função da abertura de um amplo mercado consumidor para produtos brasileiros e de um governo que abriu espaço para a participação de empresas brasileiras em grandes projetos de infraestrutura. Na frente diplomática, Lula detinha credenciais para amenizar a dura retórica antinorteamericana chavista por meio de um sólido relacionamento construído com George W. Bush.

No plano comercial, ambos os países apresentam na era Lula-Chávez um período de expressivo incremento no intercâmbio de bens. De 2003 a 2011, a corrente comercial cresce de US\$ 880 milhões para US\$ 5,8 bilhões. Essa tendência se mantém no primeiro governo Dilma, chegando a pouco mais de US\$ 6 bilhões em trocas comerciais em 2013. A partir de 2015 o intercâmbio comercial despenca ladeira abaixo. Em 2016, os fluxos comerciais de US\$ 1,6 bilhão igualam-se ao ano de 2004, conforme se observa na Figura 6.

O apoio brasileiro ao pleito venezuelano para ingressar no Mercosul deve ser interpretado a partir de uma perspectiva pragmática das relações exteriores. Não obstante uma evidente afinidade ideológica entre a Venezuela e o governo de Dilma, a Venezuela havia se

Figura 6: Intercâmbio Comercial Brasil-Venezuela (2003-2016) U\$FOB



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços da Venezuela, 2016

tornado um parceiro comercial importante para o Brasil e para os demais países-membros do bloco. Havia um grande interesse do Brasil em explorar um potencial mercado consumidor de 30 milhões de venezuelanos apoiados por um governo que facilitou a entrada de empresas brasileiras em megaprojetos de infraestrutura e petróleo. Independente do governo, o potencial venezuelano como exportador de energia e importador de alimentos nunca pode ser ignorado. Dessa forma, em 2012 a suspensão do Paraguai do Mercosul abriu caminho para uma atabalhoada diplomática que forçou o ingresso venezuelano no bloco pela porta dos fundos.

O polêmico ingresso venezuelano no Mercosul acabou por nunca se cumprir plenamente. Uma nova conformação política dos governos à frente do Mercosul acabou por afastar as chances de ingresso integral da Venezuela ao bloco. No mesmo semestre em que deveria assumir a presidência do bloco, a Venezuela foi afastada por tempo indeterminado por não cumprir exigências para concluir sua adesão. Assim suspensa desde dezembro de 2016 do bloco, a Venezuela sofreu ainda novas sanções do Mercosul em agosto de 2017, após o bloco definir como uma ruptura da ordem democrática a convocação da Assembleia Constituinte venezuelana, iniciativa capitaneada pelo governo Maduro para anular os poderes da Assembleia Legislativa, sob comando, naquele momento, de setores da oposição.

Apostura do governo brasileiro com relação à Venezuela mudou consideravelmente do governo Dilma para o governo Temer. Algo não muito comum de se observar na política externa brasileira, tradicionalmente guiada pela manutenção constante do diálogo com países sul-americanos. Se o governo Dilma adotou uma postura de apoio declarado ao governo de Maduro, cabendo ao Itamaraty gerir o que se denominou naquele período de “paciência estratégica” com a Venezuela, o governo Temer perdeu a paciência e partiu para uma série de declarações oficiais condenando o governo de Maduro.

7. O impacto da crise Venezuelana para América Latina

Em agosto de 2017, em Lima, foi realizada uma reunião extraordinária entre países da América Latina e Caribe,

mais o Canadá, cujo resultado foi uma declaração de tom severo, condenando o regime de “ditadura”, bem como não reconhecendo a Assembleia Nacional Constituinte, ao mesmo tempo em que reforça o respaldo e a solidariedade com a Assembleia Nacional (CUÉ; TOLA, 2017). Condenou-se, ademais, a violação sistemática dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a falta de eleições livres e a existência de presos políticos. Considerar a ilegitimidade da Assembleia Constituinte implica que os países signatários da Declaração de Lima (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru), além de não reconhecerem quaisquer acordos econômicos firmados pela Venezuela, impeçam que suas empresas firmem contratos ou acordos de financiamento no país (Ibidem, 2017). Decidiu-se também não apoiar qualquer candidatura venezuelana a mecanismos e organizações regionais e internacionais. A exceção aos países americanos que consideram o chavismo uma ditadura e que não reconhecem a Constituinte são a Bolívia, Cuba, El Salvador, Equador e Nicarágua. Somente a China, entre os maiores sócios comerciais, reconhece a Constituinte, além da Rússia e do Irã.

Os Estados Unidos, por sua vez, têm restringido sua ação em sanções contra altos funcionários do governo chavista, o que pode provocar um colapso mais severo da economia venezuelana, ainda que o setor petrolífero não seja considerado (Ibidem, 2017). Sabe-se que mesmo em meio a crises de cunho diplomático com a Venezuela desde a ascensão de Hugo Chávez, os EUA nunca deixaram de ser um cliente assíduo no mercado de petróleo. A ausência do secretário de Estado, Rex Tillerson, de encontros hemisféricos junto à OEA demonstra um interesse aparentemente reduzido dos EUA pela crise em sua vizinhança, justificado inclusive pela tendência da administração Trump em não priorizar seus laços com a América Latina, como a recente revogação de medidas do governo Obama a fim de aproximar os EUA de Cuba. Assim, à medida que os EUA deixam de fazer jus à sua influência hemisférica, o espaço tem sido preenchido gradativamente por potências externas como a Rússia e a China (como exemplificado com os projetos energéticos na sessão 3).

8. Considerações finais

Os problemas atuais da Venezuela estão ligados a uma realidade altamente complexa, cuja trajetória não se iniciou, historicamente, com o Presidente Chávez. Na realidade, a crise na Venezuela ganhou os holofotes devido às posições não negociáveis que ascenderam numa sociedade fortemente polarizada e, com efeito, à violência nas ruas (BLUNCK, 2017). A Venezuela representa hoje o teste mais pesado para o resto da América Latina, que, na atualidade, carece do protagonismo desempenhado pelo Brasil durante a crise de 2002¹⁸ (AMORIM, 2013), cujos princípios de não intervenção e de não indiferença se complementaram harmonicamente, evitando uma escalada no fluxo migratório e um desequilíbrio acentuado nas relações econômicas e políticas.

Juntamente com a pressão interna de uma população altamente polarizada e a pressão dos vizinhos latino-americanos, há uma verdadeira investida para que Maduro respeite a autonomia do Parlamento e convoque eleições universais. Contudo, à medida que novas sanções são apresentadas contra a Venezuela, o governo responde com mais violência e repressão, aguçando seu discurso anti-imperialista, tornando as sanções ineficientes do ponto de vista de um suposto retorno à democracia. As sanções podem gerar concessões por parte do governo, mas não sua derrocada (SANTODOMINGO, 2017).

Chávez enxergava no petróleo venezuelano um instrumento capaz de gerar influência por meio da dependência. O que ele não contava era com a super oferta da commodity no mercado internacional atual, que remove deste, mesmo que parcialmente, seu poder de influência¹⁹. Ofertantes e demandantes se reorganizam diariamente em um mercado inundado de hidrocarbonetos (e muitas vezes de melhor qualidade físico-química do que as correntes Venezuelanas) e com novos patamares de preços – *low for long* – conotando uma dinâmica de mercado totalmente diferente da que foi usada nas estratégias de governo da Venezuela.

Além disso, os EUA já deram sinais claros de pouco relacionamento e preocupação com os países latino-americanos, deixando um vácuo geopolítico que vem sendo ocupado, na Venezuela, por Pequim e Moscou. Diante dessa aproximação russa e chinesa, indiferentes à retórica política ocidental de respeito pela democracia ou pelos Direitos Humanos, a Venezuela encontra parcerias fundamentais para barrar o colapso generalizado em seu setor de óleo e gás. Para Moscou e Pequim, a presença em um espaço geopolítico historicamente vinculado aos EUA torna-se estratégico (inédita escala na Bacia do Atlântico), enquanto o regime político na Venezuela, independente de qual seja, mantenha a estabilidade de seus negócios, e garanta a estes a hegemonia sobre a maior reserva de hidrocarbonetos do mundo.

¹⁸ Em abril de 2002, o chavismo sofreu um golpe político que se revelou um fracasso, embora tenha detido o Presidente Chávez ilegalmente. A crise, ainda que restabelecida a institucionalidade com o retorno de Chávez à Presidência, se radicalizou no fim de 2002, em meio a palavras de ordem oposicionista como eleições antecipadas e plebiscito consultivo, não previstos na Constituição e, portanto, considerados mecanismos golpistas por Chávez.

¹⁹ A galopante oferta de não-convencional pelos EUA deixa sempre em suspensão quando os EUA atingirão a autossuficiência em petróleo.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Fernando Roberto de F. Venezuela sem mediação brasileira. Instituto Mosaico. Disponível em: <<https://medium.com/instituto-mosaico/venezuela-sem-mediação-brasileira-ce1d26af86c5>>. Acesso em 18 de agosto de 2017.
- AMORIM, Celso. Venezuela: Grupo de Amigos. In: _____. Breves Narrativas Diplomáticas. São Paulo: Benvirá, 2013. Cap. 2, p. 35-50.
- BLUNCK, Julia. The West is gripped by Venezuela's problems. Why does it ignore Brazil's? The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/10/west-gripped-venezuela-ignore-brazil-jeremy-corbyn-nicolas-maduro>>. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- BRELSFORD, Robert. China advance plans for Chinese refinery. Disponível em: <<http://www.ojg.com/articles/2017/06/venezuela-china-advance-plans-for-chinese-refinery.html>>. Acesso em 27 de outubro de 2017.
- CUÉ, Carlos E.; TOLA, Raúl. América se moviliza para aislar a Maduro. El País. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/08/08/america/1502225027_942144.html>. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- DECLARACIÓN de Lima. 08 agosto 2017. Disponível em: <<https://ep00.epimg.net/descargables/2017/08/09/325283de2b3c8ff466987a2b99da5b7a.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2017.
- ENERGIA 16. Rosneft in talks to develop gas projects in Venezuela. Disponível em: <<http://www.energia16.com/rosneft-in-talks-to-develop-gas-projects-in-venezuela/?lang=en>>. Acesso em 27 de outubro de 2017.
- FGV ENERGIA. Os Preços do Barril de Óleo – o Caso das Correntes Nacionais Os Preços do Barril de Óleo – o Caso das Correntes Nacionais. Disponível Em: http://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/boletim_conjuntura-maio-2017_v52.pdf
- HSIANG, Antonio C. China and the Venezuela Crisis. The Diplomat. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2017/07/china-and-the-venezuela-crisis/>>. Acesso em 15 de agosto de 2017.
- JACOBS, Ben. Trump threatens 'military option' in Venezuela as crisis escalates. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/donald-trump-venezuela-crisis-military-intervention>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.
- MANIK TALWANI. The Orinoco Heavy Oil Belt In Venezuela (or heavy oil to the rescue?). THE JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY OF RICE UNIVERSITY. Rice University – September 2002. Disponível em: <https://www.bakerinstitute.org/media/files/Research/8bb18b4e/the-orinoco-heavy-oil-belt-in-venezuela-or-heavy-oil-to-the-rescue.pdf>
- ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. Venezuela facts and figures. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/171.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2017.
- PAGNI, Carlos. Maduro, en manos de Putin. El País. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/04/03/america/1491254324_945550.html>. Acesso em 08 de agosto de 2017.
- PARRAGA, Marianna; ULMER, Alexandra. Vladimir's Venezuela – Leveraging loans to Caracas, Moscow snaps up oil assets. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/us-venezuela-russia-oil-specialreport/special-report-vladimirs-venezuela-leveraging-loans-to-caracas-moscow-snaps-up-oil-assets-idUSKBN1AR14U>>. Acesso em 27 de outubro de 2017.
- PDVSA. China-Venezuela High-Level Joint Commission Agrees an Expansion of Bilateral Trade Relations. Disponível em: <http://www.pdvs.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8068:china-venezuela-high-level-joint-commission-agrees-an-expansion-of-bilateral-trade-relations&catid=10:news&Itemid=908&lang=en>. Acesso em 27 de outubro de 2017.
- PETRONOTÍCIAS. Rússia aumenta influência sobre petróleo venezuelano ao garantir empréstimos ao Governo Maduro.

Disponível em: <<https://www.petronecias.com.br/archives/102363>>. Acesso em 27 de outubro de 2017.

SANTODOMINGO, Roger. El factor Rusia em Venezuela. El País. Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2017/07/31/opinion/1501502778_110766.html>. Acesso em 09 de agosto de 2017.

SPETALNICK, Matt. U.S. sanctions eight more Venezuelan officials, including Chavez brother. Reuters. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-sanctions/u-s-sanctions-eight-more-venezuelan-officials-including-chavez-brother-idUSKBN1AP234>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reports. Venezuela (Bolivarian Republic of). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/VEN>>. Acesso em 17 de agosto de 2017.

WORLD BANK. Overview. Venezuela. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/venezuela/overview#1>>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

WORSTALL, Tim. US Imposes More Sanctions On Venezuela – Politics, Yes, Little Economic Effect Expected. Forbes. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/timworstall/2017/08/26/us-imposes-more-sanctions-on-venezuela-politics-yes-little-economic-effect-expected/#6c5cd2b37074>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.



Fernanda Delgado. Pesquisadora na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético (engenharia), dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval, no Mestrado de Oficiais da Marinha do Brasil. 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. Experiente na concepção e construção de planos de negócios para empresas de óleo e gás, estudos de viabilidade financeira de projetos e avaliação de empresas. Longa experiência em planejamento estratégico, fusões e aquisições, análise de negócios, avaliação econômico-financeira e inteligência competitiva.



Klaus Stier. Graduado em Relações Internacionais pela PUC-Rio e mestre em Administração Pública pela FGV EBAPE. Trabalha no Centro Latino-americano de Políticas Públicas da FGV (FGV CLPP) sendo responsável por coordenar atividades internacionais da FGV na América Latina e no Caribe, o que inclui a promoção de programas de capacitação, assessoria em projetos e pesquisas aplicadas. É especialista em temas latino-americanos: integração regional, política e economia na América Latina, desenvolvimento de fronteiras e estudos de defesa. Antes de sua chegada à FGV, trabalhou na Organização Mundial da Saúde, em Genebra, onde contribuiu para a construção de uma rede de apoio a recursos humanos para a saúde em países de língua portuguesa.



Julia Febraro. Pesquisadora na FGV Energia. Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Experiência na área de mobilidade urbana, tendo contribuído para o projeto “Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil” do Departamento de Mobilidade Urbana do BNDES. Na FGV Energia, suas áreas de atuação são petróleo, transição energética, veículos elétricos e políticas industriais relacionadas ao setor energético. Além disso, também estuda as implicações para o Brasil e o mundo das políticas energética e ambiental norte-americanas.



João Victor Marques Cardoso. Mestrando em Ciências Políticas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador associado na FGV Energia. Pesquisador do Núcleo de Avaliação da Conjuntura, na Escola de Guerra Naval (EGN). Experiência em estudo de caso da África Subsaariana no contexto geopolítico e em política internacional no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

Veja a publicação completa no nosso site: fgvenergia.fgv.br

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



fgv.br/energia

