



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

Athilio Silva dos Santos

Universidade Federal do ABC – São Bernardo
do Campo, SP
E-mail: athilio.santos@ufabc.edu.br

 ORCID ID:
<https://orcid.org/0000-0002-3391-5229>

Elias David Morales

Universidade Federal do ABC – São Bernardo
do Campo, SP
E-mail: david.morales@ufabc.edu.br

 ORCID ID:
<https://orcid.org/0000-0002-8240-8581>

Agradecimentos

Esta pesquisa contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



Risco político na visão chinesa como determinante dos investimentos externos no setor petrolífero brasileiro (2011 a 2014): parceiro estratégico ou apenas garantia da segurança energética chinesa?

Political risk in the Chinese view as a determinant of foreign investments in the Brazilian oil sector (2011 to 2014): strategic partner or just guarantee of Chinese energy security?

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e22002>

Resumo

O crescimento da economia chinesa veio acompanhado do investimento para responder à demanda energética. No Brasil, a China se tornou importante investidor no setor petrolífero. Contudo, esquemas de corrupção assolaram as companhias petrolíferas chinesas. O trabalho pretende analisar se houve durante o processo de investimento das empresas petrolíferas chinesas no Brasil, a avaliação do risco político e se contestado, continuou devido o ambiente promissor para garantia da segurança energética chinesa.

Abstract

The growth of the Chinese economy was accompanied by investment to respond to energy demand. In Brazil, China has become an important investor in the oil sector. However, corruption schemes have plagued Chinese oil companies. The work intends to analyze if, during the investment process of Chinese oil companies in Brazil, the political risk assessment and if contested, continued due to the promising environment for guaranteeing Chinese energy security.

Palavras-chave: China; Risco Político; Petróleo; Setor Energético.

Keywords: China; Political Risk; Oil; Energy Sector.

Introdução

A China expandiu de forma vertiginosa seus investimentos em múltiplas regiões no mundo, não somente em países tradicionalmente receptores de investimentos, mas também em regiões conhecidas por possuir instabilidades econômicas e risco político

elevado. Essa afirmação é confirmada nos estudos de Kolstad e Wiig (2012), quando analisam a evolução dos investimentos externos diretos da China. Suas reflexões abordam que:

O investimento externo direto (IED) da China aumentou substancialmente nos últimos anos. Embora isso tenha gerado um interesse considerável nas motivações e impulsionadores do investimento chinês no exterior, houve poucos estudos empíricos sistemáticos sobre essas questões (...). Descobrimos que o IED chinês é atraído para grandes mercados e para países com uma combinação de grandes recursos naturais e instituições pobres¹. (KOLSTAD; WIIG, 2012, p. 32)

Nesse sentido, o objeto do artigo baseia-se nos investimentos externos das empresas petrolíferas chinesas em regiões estratégicas, sendo o enfoque o setor petrolífero brasileiro, devido o grau de mudanças que este pode sofrer com as decisões políticas nacionais e internacionais. O recorte temporal para análise será de 2011 a 2014, devido a desconcentração dos investimentos ocorrido neste período, na qual o trabalho pretenderá verificar se houve relação com o risco político e as instabilidades nesse tempo estudado e se o Brasil se conflagrou como um parceiro estratégico da China neste setor.

Para dar base ao artigo a metodologia utilizada será por meio de pesquisa bibliográfica, tratando-se, portanto, de uma análise qualitativa. Dessa forma, será utilizado os principalmente os matérias de Parra (2004) que fará a abordagem sobre a importância do Petróleo como elemento estratégico para a segurança energética de um Estado, bem como de Chang (2014), que articula sobre as percepções realizadas no momento do investimento externo chinês e Vasquez (2018) que faz uma pesquisa profunda dos investimentos chineses na América Latina e também os relatórios anuais das petrolíferas chinesas que investem no Brasil.

Com isso, as questões que procuraremos elucidar é se e como foi avaliado o setor petrolífero brasileiro antes e durante seu processo de investimento? O setor petrolífero brasileiro se tornou um mercado estratégico para a garantia da segurança energética chinesa?

Petróleo e a segurança energética chinesa

O petróleo não apenas é um produto essencial para o funcionamento da sociedade, como está distribuído pelo mundo de uma forma desigual e fora da distribuição do poder mundial já desenhado (FUSER, 2008). Segundo a Agência Internacional de Energia (IEA), atualmente, mais de 80% do uso energético no mundo é derivado do Petróleo, gás e carvão e o mundo consome em média 100 milhões de barris de petróleo por dia e o fluxo internacional de energia provém principalmente do petróleo e gás, pois são mais fáceis de transporte.

De acordo com Fuser (2008), o petróleo está entrelaçado com a política e geralmente está localizado em regiões distantes e usualmente turbulentas. Os países importadores, para garantir

¹ Chinese outward foreign direct investment (FDI) has increased substantially in recent years. Though this has generated considerable interest in the motivations and drivers of Chinese investment abroad, there have been few systematic empirical studies of these questions (...). We find that Chinese outward FDI is attracted to large markets, and to countries with a combination of large natural resources and poor institutions. (KOLSTAD; WIIG, 2012, p. 32)

um ininterrupto acesso ao petróleo, têm estabilizado laços com a maioria dos exportadores dessa *commodity*, e em algumas das vezes, empregado força militar para proteger esses países. Ademais, para Parra (2004), esses países importadores de energia se veem em uma competição uns com os outros para o acesso a esses suprimentos, produzindo uma luta competitiva sobre o petróleo e o gás que se mostra papel fundamental nos assuntos mundiais atuais.

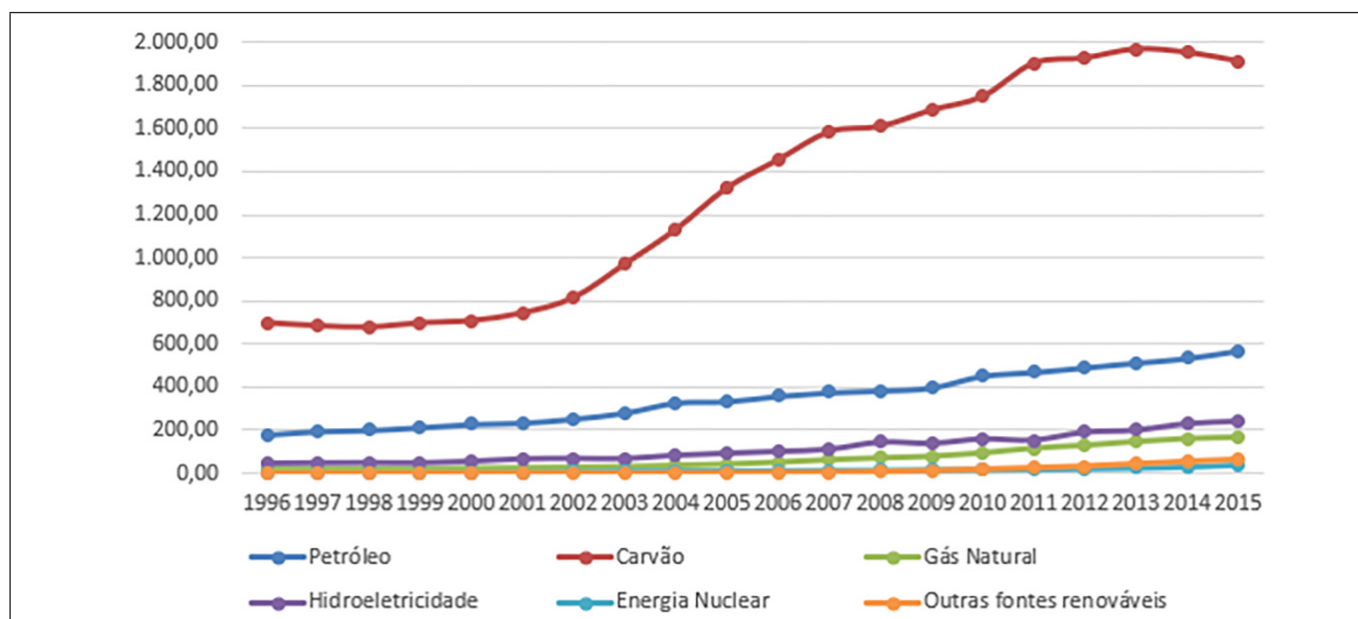
Para Fuser (2008), nessa luta sobre o petróleo e o gás natural há duas considerações fundamentais: Uma crença amplamente compartilhada que energia se constitui como uma vital *commodity* na qual sua aquisição significa segurança nacional; E que o petróleo é considerado vital para a segurança nacional de um país pois se mostra essencial para o transporte, indústria, agricultura, guerra e etc. Nesse sentido, quando falamos em petróleo, essa *commodity* move poder militar, tesouro nacional e a política internacional.

Para Parra (2004), a questão é que por mais que os países busquem alternativas ao petróleo, dificilmente essas outras fontes de energia vão dar conta da demanda global, sendo assim, o petróleo ainda é ponto chave na energia global e vai dominar por décadas essa crescente preocupação em adquiri-lo e vai garantir que a geopolítica da energia continue a desempenhar um papel fundamental nos assuntos mundiais.

Neste sentido, os Estados Unidos, grande consumidor desta matéria prima, são engajados para manter a produção e exportação do petróleo, entretanto o governo americano se depara com conflitos e insurgências nas regiões do Oriente Médio, bem como o surgimento de organizações terroristas como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico.

Quando olhamos globalmente, a China busca nessas regiões de exploração de petróleo, uma maior influência, principalmente no Golfo Pérsico, no oeste africano, na bacia do mar cáspio e na América Latina, para assim como os Estados Unidos fazem, garantirem uma boa relação e controle nestas áreas, a fim de garantir o fluxo de exportação e assim sua segurança energética.

Gráfico 1. Evolução da Matriz Energética (1996-2015) (Em milhões de toneladas de óleo equivalente)



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados de SCHUTTE, 2017.

Apesar do seu esforço gigantesco de ampliar as fontes não fósseis (nuclear, hidrelétrica, solar e eólica), a dependência das fontes fósseis ainda é enorme (SCHUTTE; DEBONE, 2016). O 13º Plano Quinquenal tem como um de suas metas obrigatórias aumentar o consumo de energia não-fóssil de 12%, em 2015, para 15%, em 2020 (CENTRAL COMMITTEE CCP, 2015, p.18).

Ademais, os chineses também aumentaram sua influência política na África, na Bacia do Cáspio, algo que alguns analistas entendem como uma ação da “diplomacia energética” que os chineses praticam. Nestas áreas, o interesse é a importação do petróleo tanto da África quanto da Ásia Central por oleodutos. Nesse sentido, pela ascensão econômica chinesa, sua segurança energética torna-se peça chave do governo, pois a crescente demanda de petróleo da China tem um impacto econômico imediato e de longo prazo no resto do mundo. A China já se tornando uma força importante nos mercados mundiais de energia (MARQUINA; JAKOBSON, 2008).

Como é sabido, as importações de petróleo da China cresceram acentuadamente na última década. Isso levanta a questão de quanto petróleo a China precisará importar daqui a vinte anos e com que rapidez as reservas mundiais de petróleo serão esgotadas se o crescimento econômico da China e sua necessidade de petróleo importado continuarem.

Segundo Marquina e Jakobson (2008), apenas 14 anos atrás, a China era auto-suficiente em petróleo, hoje em dia a China é o maior importador de petróleo do mundo, importando quase oito milhões de barris em 2017 de barris por dia (mbd), é o terceiro maior importador de petróleo bruto do mundo, passando os Estados Unidos e Japão. Apesar dos esforços do governo chinês para implementar incentivos para aumentar a eficiência energética e aumentar a produção de energia renovável, a quantidade de combustível fóssil derivado do consumo de energia na China, em termos absolutos, vai quintuplicar nas próximas décadas.

Ademais, em todo esse avanço pela segurança energética, foi possível observar um o nível elevado de atividades de líderes políticos, diplomatas e empresários chineses em países ricos em petróleo (MARQUINA; JAKOBSON, 2008). Isso então, provocou questões no Ocidente sobre o tipo de comportamento que se pode esperar da China à medida que expande seu alcance global. Os formuladores de políticas ocidentais estão tentando avaliar se o impacto da crescente influência econômica, política e militar da China em outras partes da Ásia, África, América Latina e Oriente Médio prejudicará os interesses ocidentais nessas áreas.

Em suma, a garantia da segurança energética da China é importante para o mundo exterior por causa de seu efeito no mercado global de petróleo, no ambiente global e nas relações internacionais.

O investimento Chinês no setor petrolífero

O aumento dos investimentos está amplamente ligado a crescente evolução da economia chinesa, conseqüentemente sua demanda por *commodities* disparou, alimentando um aumento de quatro vezes no uso de energia per capita desde 1980. Segundo Vasquez (2018) em 2008, a China ultrapassou os Estados Unidos como o maior consumidor de energia do mundo, e entre 2005 e 2015 representou cerca de 50% do crescimento global do consumo de petróleo.

Nesse sentido, atualmente a China já se conflagra como a maior importadora de petróleo do mundo e, provavelmente, verá a diferença entre o consumo e a produção de petróleo aumentar continuamente, estima-se que a proporção de necessidades domésticas de petróleo que a China precisará importar, comparada ao consumo total de petróleo, de 61% em 2015 para 79% em 2035 (VASQUEZ, 2018). Dessa forma, de conformidade com Pautasso e Oliveira (2008), para a China a compra do petróleo (e outras commodities) tem sido utilizada para fortalecer a segurança energética e ampliar sua inserção em outros mercados.

Nos dias atuais, a China possui como maior e principal zona de importação de petróleo o Oriente Médio, com a Arábia Saudita, sendo seu fornecedor principal. Entretanto, segundo Vasquez (2018), nos últimos anos, a China realizou uma diversificação nas fontes de suas importações de petróleo. A América Latina se tornou um participante cada vez mais importante no catálogo energético da China, crescendo acima de 13% das importações totais de petróleo.

Nesse sentido, a China como mercado em forte expansão, se viu deficitária em manter o consumo de petróleo somente nas áreas já exploradas, e iniciou a sua diversificação de investimentos. Contudo, quando isso ocorre, aparentemente o governo e as empresas não levam a princípio a análise dos riscos que esses mercados podem trazer, como o político. Segundo Chang (2014) há falta de conhecimento por parte da China nessa análise. Um exemplo disso foi no Brasil, que durante os anos de 2011 a 2014, o forte investimento na área petrolífera sofreu um desconcerto, período de fortes instabilidades políticas no país.

A análise do risco político na visão chinesa para seus investimentos

O risco político, segundo Brewer (1985), é a possibilidade de que decisões políticas, eventos ou condições em um país, incluindo aqueles que se referem no âmbito social, irão afetar os investimentos empresariais a ponto que os investidores irão perder dinheiro ou ter redução em sua margem de lucro.

Na visão de Chang (2014), atualmente, os riscos políticos pelos quais as empresas chinesas no exterior passam, consistem principalmente de seis principais fatores: as mudanças políticas do país alvo, a incoerência da política, conflitos geopolíticos, nacionalismo, conflitos ideológicos, religiosos, guerras regionais e locais, burocracia e até ataques terroristas, bem como os possíveis danos à economia local causados pelo comportamento dos investidores estrangeiros, contudo daremos enfoque em três fatores.

O primeiro fator é referente a intervenção do governo nos negócios, principalmente quando feito pelo governo do próprio Estado ou por países terceiros, como os Estados Unidos, por exemplo. O autor ainda argumenta que, devido a teoria intitulada como “ameaça da China” e as diferenças ideológicas sociais, as empresas chinesas têm de enfrentar desafios de intervenção governamental nos países-alvo (países que estão recebendo os investimentos chineses). Nos últimos anos, os Estados Unidos e países europeus muitas vezes impuseram restrições às empresas chinesas para entrar em setores sensíveis, como recursos energéticos, indústrias de alta tecnologia, etc.

A intervenção governamental então, levou muitas vezes a falhas de investimento das empresas chinesas. Um exemplo levantado por Chang (2014), foi a aquisição da *Unocal Oil Company* pela Corporação Nacional de Petróleo Offshore da China (CNOOC) em 2005 que teve que ser retirada porque os congressistas dos EUA rejeitaram a iniciativa sob o pretexto de ameaçar a segurança nacional americana; em 2009, a *Aluminium Corporation of China* gastou US \$ 19,5 bilhões para adquirir a *Rio Tinto Company*, da Austrália, mas fracassou em última análise por causa da intervenção do governo australiano.

O risco de intervenção governamental por países terceiros, ou seja, a ingerência de outros países nos negócios, inclui o risco de sanções impostas diretamente pelo governo de países terceiros e o risco de impacto negativo na tomada de decisões do governo do país alvo. O risco de intervenção de países terceiros ocorre principalmente no investimento e na cooperação em energia, como o petróleo, o gás natural, etc.

Para Chang (2014), o segundo quesito analisado pelas companhias chinesas em relação aos riscos políticos é do da expropriação. Este na qual, em sua visão tradicional, consiste no risco de requisição, confisco ou nacionalização das empresas estrangeiras investidas pelo país onde se investe.

O risco de expropriação não é algo novo, segundo Kobrin (1978) esse tipo de risco já prevalecia nos anos 50 a 70. Entretanto, nos últimos anos, foi bastante reduzido, mas a “apropriação” por meio da proteção indireta do comércio e da corrupção tem aumentado relativamente. A “expropriação” se refere ao fato do país alvo de Investimento Externo Direto (IED) impedir o controle efetivo dos ativos da empresa dos investidores estrangeiros através de inspeções surpresa, multas pesadas e impostos adicionais, confisco de propriedade, restrição ou cancelamento dos direitos dos investidores estrangeiros, de modo a constituir expropriação de fato (CHANG, 2014). Devido à expropriação, muitas empresas chinesas sofreram grandes perdas econômicas.

Ainda para o autor, o terceiro fator é a mudança na política e na legislação dos países- alvo que podem causar perdas econômicas aos investidores estrangeiro, isso ocorre geralmente em duas situações: quando os países-alvo precisam proteger a indústria local e os setores de energia, ou quando as atividades empresariais de companhias estrangeiras ameaçam as empresas locais, dessa forma as locais podem mudar as políticas existentes para restringir as atividades comerciais de corporações transnacionais.

Um dos exemplos, de investimento chinês no setor de petróleo e gás, foi o projeto do Gasoduto do Nordeste (GASENE). Apresentado como um dos maiores projetos de infraestrutura do Brasil a uma delegação chinesa do Ministério do Comércio que visitou o Brasil no final de abril de 2004, a *China Exim Bank* (CEB) manifestou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seu interesse em financiar este projeto.

Durante a visita de Hu Jintao ao Brasil em novembro de 2004, Dilma Rousseff – na época a ministra de Minas e Energia – anunciou que a proposta chinesa oferecia melhores condições em termos de taxa de juros de reembolso (Gazeta Mercantil 2004). Segundo Alves (2013), a assinatura do acordo de cooperação GASENE fazia parte da agenda oficial de Hu Jintao no Brasil. Entretanto, as negociações entre BNDES e *China Exim Bank* para empréstimo e concessão, estagnaram no início de 2005,

pois a *China Exim Bank* queria que a Petrobras atuasse como fiadora do empréstimo e buscou incluir no contrato grande parte do trabalho, serviços e bens adquiridos da China.

Entretanto, uma falta da análise do ambiente político e social do país, por parte do CEB, não verificou o que Alves (2013) pontua como uma grande base industrial, um setor de serviços próspero, uma forte mão de obra e leis trabalhistas e de importação rígidas de poderosos sindicatos trabalhistas. Os rumores sobre a importação de trabalhadores chineses geraram ondas massivas de críticas em todo o país. Em março de 2006, o lado brasileiro decidiu dar o pontapé inicial no projeto, recorrendo a empréstimos provisórios através de negociações com o *China Exim Bank*. A Petrobras permitiu que a Sinopec permanecesse no comando da primeira fase do projeto.

Sem sinais de avanço do *China Exim Bank*, que pressionava por maior participação do conteúdo chinês, em fevereiro de 2007, a Petrobras cancelou o contrato da Sinopec para a segunda fase do projeto. Um novo concurso foi lançado e um punhado de empresas nacionais já haviam sido pré-selecionadas quando, após reuniões em nível governamental, o *China Development Bank* (CDB) foi autorizado para substituir o *China Exim Bank*. Assim sendo, o CDB assinou um empréstimo de 750 milhões de dólares com o BNDES para financiar a segunda fase do projeto, com um custo total estimado de 2,6 bilhões de dólares (WENTZEL, 2008). O *pipeline* foi concluído com sucesso dentro do cronograma pela Sinopec, pouco antes da visita de Hu Jintao ao Brasil em abril de 2010.

Segundo Alves (2013), a estrutura intergovernamental, os atores e os procedimentos de este acordo indica que o *China Exim Bank* estava de fato tentando implementar um padrão no Brasil consistente com sua fórmula de infraestrutura para petróleo em outras regiões. Embora o projeto tenha sido realizado com sucesso no que diz respeito a preocupações da China com a segurança energética, o empréstimo não conseguiu produzir resultados, uma vez que não garantiu quaisquer contratos de petróleo de longo prazo ou facilitou o acesso da Sinopec ao capital do petróleo.

Por fim, após os desdobramentos internos da ação da Lava-Jato (operação da Polícia Federal do Brasil), para investigar uma série de esquemas de corrupção no país, dentre eles envolvendo a Petrobras, apontam que o GASENA seria um “Gasoduto suspeito”, pois foram identificados desvios e irregularidades orçamentais na construção. A área técnica do Tribunal de Contas da União (TCU), apontou suspeitas de superfaturamento, dispensa ilegal de licitação, inexistência de projeto básico e pagamento sem a prestação do serviço contratado. Conforme a auditoria do TCU, a Petrobras contratou a Sinopec sem licitação para o gerenciamento da obra. (TCU, 2015).

Entre as irregularidades apontada no relatório técnico, estão fuga à licitação nos contratos feitos; projetos básicos deficientes ou inexistentes; superfaturamento por conta de preços excessivos em relação aos praticados pelo mercado; pagamentos sem os correspondentes serviços; e execução das obras sem a dotação de recursos na Lei Orçamentária Anual de 2008. Os técnicos também apontaram pagamento indevido na contratação da Sinopec, por R\$266,2 milhões, para gerenciar a construção do gasoduto entre Cacimbas e Catu.

A estatal rebateu as informações e qualificou de “pejorativo” o termo “gasoduto suspeito”, usado nos meios de comunicação referindo-se ao Gasene. O empreendimento foi construído segundo um modelo de negócio mundialmente adotado, de projeto estruturado (*project finance*). (Agencia Brasil, 2015).

É possível verificar que essa atuação das empresas chinesas junto aos bancos tinha como propósito a rentabilidade, assim como os demais bancos, mas também junto as cooperações com finalidades alinhadas ao governo chinês. Segundo Cintra&Pinto (2015, p. 19-20), essa atuação representa um transbordamento de capital monetário e bancário para além das fronteiras chinesas, em movimento que, para a China, significa reduzir sua dependência (...) para eles essa ação estratégia financeira da china está intimamente ligada a estratégia produtiva e geopolítica chinesa.

Por conseguinte, a partir dos fatos anteriores, podemos considerar a perspectiva analítica de Chang (2014) para quem esses erros se dão pela falta de pesquisa e informação, pois algumas empresas chinesas subestimaram ou ignoraram o risco político nos países onde estão investindo. Em geral, para o autor, as empresas não possuem os seguintes fatores de competência: em primeiro lugar, experiência em investimentos no exterior; em segundo lugar, a investigação sobre o contexto político do país; e em terceiro lugar, a compreensão dos riscos políticos que podem ocorrer. Além disso, muitos deles não têm um mecanismo eficaz de supervisão de riscos e gerenciamento de avisos antecipados.

As empresas petrolíferas e seus investimentos no setor petrolífero brasileiro

Segundo Moreira (2012), o risco político é indiscutivelmente mais importante na indústria de petróleo e gás do que em qualquer outro. Esta afirmação de Moreira está fundamentada pela influência que exerce a comercialização de insumos básicos de matéria prima para indústria e comércio base nessas fontes de energia, uma vez que é indispensável a venda e compra de petróleo e gás, o que torna esta indústria especialmente sujeita à expropriação. Em segundo lugar, os investimentos em petróleo e gás geralmente envolvem a implantação de longo prazo de grandes ativos fixos, o que determina uma estrutura de ponderações factíveis de serem consideradas nas suas instâncias regulatórias.

Moreira (2012) ainda sinaliza que as reservas de petróleo estão espalhadas em todo o mundo, muitas delas em países com sistemas políticos instáveis e/ou sistemas jurídicos não fortemente estabilizados. Para ter sucesso, os agentes econômicos da indústria devem interagir intensamente com líderes nacionais, políticos domésticos e organizações não governamentais ou grupos de interesse.

Nesse sentido, o presente artigo vem exatamente para dar luz a essa lacuna bibliográfica, pois atualmente existem poucas obras que dialoguem sobre a visão chinesa sobre o risco político e com mais cuidado olhando para o setor de petróleo e gás no ambiente latino-americano, em especial o brasileiro.

Os agentes econômicos que a pesquisa acompanhou foram, em especial, as empresas do setor energético como as estatais petrolíferas: Sinopec, Sinochem, CNPC e CNOOC, na qual sua evolução no uso dos métodos do risco político somado a crescente expansão do Investimento Externo Direto iniciada a partir de 2001 pela política do “*go global*” foram fundamentais para o sucesso destes agentes, o que resultou já em 2009 tornar a China o principal parceiro comercial do Brasil guiada com fortes investimentos destas empresas.

A América Latina representa agora mais de 13% das importações de petróleo da China, ante 2% em 2005 – o ano em que a China começou a fornecer aos países latino-americanos mais capital para explorar as reservas de petróleo. Esse capital veio na forma de investimento direto estrangeiro (IDE) e empréstimos do governo, principalmente dos bancos de política da China: o Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Exportação e Importação da China. De 2004 a 2016, as empresas chinesas investiram mais de US \$ 25 bilhões em projetos de petróleo e gás na região; e de 2007 a 2016, os bancos de políticas da China emprestaram quase US \$ 140 bilhões para os governos e empresas estatais latino-americanas.

A América do Sul está situada em vastas reservas de petróleo, mas empresas de petróleo estatais como a Petróleos da Venezuela, SA (PDVSA) tem sido ineficaz em maximizar o potencial. O uso efetivo desses recursos pode colocar a América Latina em uma posição geopolítica vantajosa. A China então partindo da política do *go global* entra nesse mercado com grandes investimentos o que reflete na obtenção de relações políticas e estratégicas na região, que pode ajudar seu objetivo de desenvolver um suprimento diversificado de fontes de energia. As empresas de energia chinesas, especialmente, com grandes quantidades de capital, juntamente com a falta de reservas de energia em casa, estão ansiosas para fazer parcerias com empresas de energia privadas e estatais na América Latina.

No Brasil, a longa história pós-independência gradualmente produziu um regime pluralista e democrático, que se refletiu no setor petrolífero. Entretanto, a exploração de petróleo tem sido monopolizada pela empresa nacional de petróleo (Petróleo Brasileiro SA, Petrobras). O processo de democratização na década de 1990 levou à liberalização do setor, com o Estado assumindo gradativamente um papel regulador e a Petrobras perdendo seus direitos de exclusividade. (ALVES, 2013)

Em agosto de 1997 uma nova lei (Lei do Petróleo – nº 9.478) foi promulgada para esclarecer a estrutura e as regras da indústria do petróleo. Esta lei também estabeleceu uma agência reguladora para o setor: a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e introduziu leilões anuais para concessões de hidrocarbonetos. Como regulador, as competências da ANP incluem o estudo e apuração dos blocos petrolíferos a serem licenciados, a promoção de rodadas de licenciamento, e regular, contratar e fiscalizar as concessões.

De acordo com Vasquez (2018), o investimento estrangeiro direto no setor de hidrocarbonetos é dominado pelas três companhias petrolíferas estatais da China: *China National Petroleum Corporation* (CNPC), Sinopec e a *Corporação Nacional de Petróleo Offshore da China* (CNOOC). Essas empresas são frequentemente apoiadas por diversos negócios chineses de serviços e engenharia de petróleo.

O IDE chinês em petróleo e gás na América Latina registrou um aumento notável após a crise financeira global de 2007-08, quando os preços do petróleo caíram. Enquanto empresas ocidentais economicamente tensas vendiam seus ativos para reduzir custos, as empresas chinesas começaram a comprar ativos nas principais regiões produtoras de petróleo e gás a preços competitivos.

No Brasil, a influência do executivo sobre o setor petrolífero, em especial na Petrobras, é restringida pela natureza semi-privada desta empresa, e também pelos cheques e saldos que foram colocados em prática durante a liberalização do setor, o que tornou a estrutura mais difícil para jogadores inexperientes navegar.

Segundo Schutte (2017), a chinesa Sinopec está presente no Brasil desde 2004, quando se deu o crescente investimento chinês no país, liderando a construção do maior trecho do Gasoduto Sudeste Nordeste (*Gasene*), operado pela Transpetro (subsidiária da Petrobrás). Já em 2010, a Sinopec aumentou seu envolvimento no país quando comprou 40% dos ativos brasileiros da empresa petrolífera espanhola Repsol pelo montante de US \$ 7,1 bilhões.

Essa foi a segunda maior operação feita pela Sinopec fora da China, o que evidenciava um ambiente próspero no Brasil para os investimentos chineses. A partir de então o nome da subsidiária no Brasil passou a ser Repsol Sinopec Brasil, a empresa então anunciou que a entrada desses investimentos refletiria no impulso para desenvolver de forma completa os seus ativos brasileiros, principalmente referente aos campos do bloco BM-S-9 (campos de Lapa e Sapinhoá), localizadas na Bacia de Santos, onde a Sinopec possui 25% de participação.

Segundo Schutte (2017), o ano de 2010 foi um marco para a empresa no Brasil pois foi a companhia petrolífera que mais investiu no país. Em 2011, a Sinopec comprou 30% dos ativos detidos pela empresa portuguesa Galp por US \$ 5,2 bilhões, com a intenção de aumentar a produção de petróleo para satisfazer a crescente demanda de energia da China. Esse investimento permitiu a Sinopec entrar no pré-sal brasileiro, o que é condizente com os interesses da China em buscar absorção de expertise na exploração em campos de água ultra-profundas.

Ademais, a Sinopec ainda possui participação em dois blocos exploratórios da Petrobras na Bacia do Pará-Maranhão, as quais são parte do resultado do Acordo de Cooperação Estratégica entre a Petrobras, a Sinopec e o China Development Bank (CDB). Segundo dados do ANP (2013), a Repsol Sinopec se tornou a terceira maior produtora de petróleo e gás no Brasil, apenas ficando atrás da Petrobras e do grupo Shell/BG. A Sinopec considera o Brasil “um dos projetos-chave para seu crescimento, pois O pré-sal brasileiro é, sem dúvida, uma das áreas petrolíferas mais promissoras do mundo.

Entretanto as crises políticas e os esquemas de corrupção da maior e mais importante empresa petrolífera brasileira, a Petrobras afetaram diretamente os negócios da Sinopec no Brasil a partir de 2011. Segundo Anderlini e Rovnick (2015), o presidente da empresa, Wang Tianpu, que foi preso por suspeita de realizar uma série de práticas ilícitas, incluindo a busca de subornos e o uso de fundos da empresa para ganho pessoal, ele foi expulso do Partido Comunista Chines. A investigação sobre Wang foi anunciada ontem no site da Comissão Central de Inspeção Disciplinar da China, um órgão extrajudiciário do Partido Comunista que tem altíssimo poder e se dedica ao combate à corrupção interna. A comissão tem poder para deter e interrogar indefinidamente os integrantes do partido.

A detenção de Wang chega em meio a uma ampla investida contra os subornos no país, lançada pelo presidente da China, Xi Jinping, no fim de 2012, que sacudiu os altos escalões das empresas estatais e as abrangentes redes de clientelismo entre políticos e a elite empresarial. As investigações promovidas por Xi tiveram grande foco no setor de energia. Neste mesmo ano, Jiang Jiemin, ex-chefe da China National Petrochemical Corp (CNPC), foi a julgamento, depois de ter sido detido em 2013, acusado de abuso de poder e de receber subornos (ANDERLINI; ROVNICK, 2015). Ademais, como parte de sua campanha anticorrupção, o presidente Xi Jinping anunciou no mesmo ano que a gigante

petrolífera estatal venderia os 4.300 carros da empresa e a maioria dos hotéis e imóveis que possui para limpar sua imagem manchada, evidenciando a preocupação do governo chinês com os dados causados pela falta de planejamento.

Referente as outras duas empresas chinesas estatais a CNPC e a CNOOC, sua presença no setor petrolífero brasileiro se dá principalmente no que tange a participação vencedora destas companhias referente ao consorcio de exploração do campo de Libra no primeiro leilão sob o marco regulatório do pré-sal, este o qual foi feito em outubro de 2013. Segundo Schutte (2017), o bloco de Libra está localizado em águas ultraprofundas da Bacia de Santos e compreende uma área de 1.550 km² e profundidade de 2.200 metros. De acordo com a agência nacional de petróleo (ANP, 2013), o volume total recuperável está estimado entre 8 e 12 bilhões barril de óleo.

Ao final deste leilão, a participação de ambas as empresas chinesas foi de 10 %, na época havia uma preocupação de como estas empresas multinacionais atuariam perante a abertura destes consórcios, desta forma a participação chinesa foi vista por bons olhos. Ademais, na perspectiva chinesa, foi a primeira vez que uma companhia chinesa participou de um leilão diretamente, a resposta no relatório anual da CNOOC referente a essa movimentação foi a seguinte:

In 2015, a successful appraisal was made in the Libra project, which further reinforced the confidence in exploration and appraisal in the block. Brazil is one of the world's most important deepwater oil and gas development regions. The company will fully leverage on the development opportunities of the Libra project in Brazil to seek a new growth point for production growth (CNOOC, 2015, p.6).

Schutte (2017) vai mais além, identifica também uma relação existente entre as companhias petrolíferas e os bancos estatais chineses para assim abranger as propostas desenhadas pelo governo chinês. O exemplo levantado pelo autor foi o Acordo de Cooperação Estratégica, firmado em 2010, que envolvia a Petrobras, Sinopec e o China Development Bank (CDB). Esse acordo proporcionou um empréstimo de US\$ 10 bilhões a Petrobras, que seria liberado pelo CDB ao decorrer de dez anos. Em contrapartida, a Petrobras se comprometeu em fornecer petróleo à Sinopec, segundo o contrato seria em números, 150 mil barris por dia, durante o primeiro ano e 200 mil barris por dia pelos próximos nove anos (WASSERMAN, 2009).

Schutte (2017) salienta que nessa jogada não se tratava de um padrão *loan-for-oil*, mas um acordo em triângulo, isso pois a Petrobras pagaria ao CDB em dólar. Ademais, a Petrobras celebrou um novo contrato de financiamento com a CDB no montante de US\$ 5 bilhões e também outros três acordos de fornecimento de petróleo com diferentes companhias petrolíferas chinesas. Esses contratos em conjunto instituem o fornecimento preferencial às empresas de um volume total de 100 mil barris de óleo por dia, por um período de dez anos (MACHADO, 2016). Essa ligação foi promovida mediante o Acordo de Cooperação assinado pela Petrobras e o CBD em 2015, durante visita do primeiro-ministro da China, Li Keqiang. De acordo com o autor, politicamente e economicamente, esse cenário contribui-o para a estatal brasileira.

Assim, para Schutte (2017, p.101):

Em 2016 a Petrobras passou por problemas financeiros (...). Os acordos com a China serviram quase como contraponto ao tratamento dado pelas instituições financeiras ocidentais. Não significa que havia um interesse político, mas muito mais, uma visão de médio e longo prazo visando garantir o suprimento de petróleo que se contrapôs a uma visão de curto prazo guiada pelo comportamento das bolsas de valores.

É possível verificar que essa atuação das empresas chinesas junto aos bancos tinha como propósito a rentabilidade, assim como os demais bancos, mas também junto as cooperações com finalidades alinhadas ao governo chinês. Segundo Cintra e Pinto (2015, p. 19-20), essa atuação representa um transbordamento de capital monetário e bancário para além das fronteiras chinesas, em movimento que, para a China, significa reduzir sua dependência. Para eles, essa ação estratégica financeira da china está intimamente ligada a estratégia produtiva e geopolítica chinesa.

Dessa forma, segundo Schutte (2017, p. 102):

A atuação das petrolíferas quanto a dos bancos confirmam que o Brasil, a partir das descobertas do pré-sal, é parte da preocupação estratégica de garantir suprimentos de petróleo. Com isso, se enquadra nos IED da categoria *resource-seeking*, embora haja também um interesse em acompanhar a tecnologia de perfuração em alta-profundidade.

O autor vai além, e faz um copilado das principais aquisições das petrolíferas chinesas no Brasil entre os anos de 2010 e 2013 conforme podemos apreciar na Tabela 1:

Tabela 1 – Aquisições por parte de Petrolíferas Chinesas no Brasil (2010-2013)

Ano	Empresa Petrolífera	Ação Realizada	Investimento	Observações
2010	Sinochem	40% da Statoil	US\$ 3 bilhões	Participação campos pré-sal Peregrino
	Sinopec	40% da Repsol	US\$ 7,1 bilhões	Mudou o nome para Repsol Sinopec
2011	Sinopec	30% da Petrogal Brasil (Galp Energia)	US\$ 5,1 bilhões	Campos de Pão de Açúcar e Sapinhoá no pré-sal
2012	Sinochem	Compra das participações da ex-OGX em acordo com a Perenco	Sem dados	Cinco blocos na Bacia do Espírito Santo no pré-sal
2013	CNPC	10% no Leilão Libra	R\$ 1,5 bi em Bônus de assinatura	Maior campo do pré-sal, primeiro leilão partilha
	CNOOC	10% no Leilão Libra	R\$ 1,5 bi em Bônus de assinatura	Maior campo do pré-sal, primeiro leilão partilha

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados de SCHUTTE, 2017.

Nesse sentido, é possível verificar que a década de 2000, especialmente a partir de 2010, evidenciou uma guinada da inserção chinesa na economia internacional, o país se tornou um ator exponencial

de Investimentos Externos Diretos, que era guiado, principalmente, por conglomerados e empresas estatais da China.

Contudo, segundo Schutte (2017) havia noção de estratégia de médio e longo prazo do próprio governo chinês. A utilização das empresas estatais chinesas estaria associada a um processo de expansão guiado pelo Partido Comunista Chinês com propostas de atuação geopolíticas e geoeconômicas visando assim maior influência e liderança, sobretudo na Ásia, África e América Latina, neste último um dos países alvos dessa estratégia está o Brasil.

Dessa forma, Chang (2014) acredita que o governo da China deve melhorar o sistema de serviços de informação política e ao mesmo tempo de forma oportuna e autorizada. Atualmente, o sistema de relatórios sobre os obstáculos políticos de diferentes países e o “Country Investment Guide” foi implementado pelo Ministério do Comércio e o mecanismo de prevenção de riscos do “*Country Risk Analysis Report*” publicado pela *China Export & Credit Insurance Company* foi ativado para reduzir o risco do investimento estrangeiro da China.

Essas medidas iriam contribuir para que as empresas lidassem com riscos políticos no exterior, mas o efeito não é suficiente. Para o autor, se trata de um trabalho em conjunto na qual as embaixadas e consulados chineses, organizações empresariais e empresas estrangeiras devem envidar esforços para recolher, avaliar e publicar as informações sobre a situação política e econômica, conflitos étnicos e religiosos, entre outros aspectos dos países e regiões onde os investimentos estão sendo realizados, para assim gerar informações mais precisas e concisas.

Considerações finais

O risco político pode ser definitivo como a probabilidade de uma ação política produzir mudanças negativas nos resultados econômicos dos exportadores e investidores diretos em um determinado negócio; ou a condição de exposição financeira/econômica/operacional de não residentes às inseguranças derivadas das ações políticas. O risco político então, é um ferramental cada vez mais necessário para indivíduos, empresas e Estados. O mundo atual é marcado por incertezas e instabilidades, desse modo correr riscos é algo inevitável, contudo, a pessoa que possuir as melhores informações e percepções é a que sofrerá menos com intervenções e incidentes inesperados.

Nos planos de internacionalização das empresas calcular essa variável é útil e necessário e caso não seja realizada ou levada em consideração pode gerar sérios problemas para estes agentes econômicos, principalmente em setores sensíveis como do petróleo, minério e gás. Contudo, ainda há poucos materiais, principalmente na literatura nacional, que dialoguem sobre a relação do uso da metodologia do risco político como um instrumento estratégico no momento de uma empresa expandir seu capital para o exterior.

Nesse sentido, em relação a essa política de internacionalização e investimento externo, desde meados do fim da década de 2000, houve um fluxo de investimento significativo das estatais chinesas do setor energético para o Brasil, em particular para o setor elétrico e de petróleo. Esses fluxos

corresponderam a movimentos mais amplos, que transformaram a China de importador líquido em exportador líquido de capital. Esse movimento se deu também, para garantir de forma mais segura a segurança energética da China, visto a forte guinada de sua economia, o que resultou em um maior consumo desta matéria prima.

Houve então uma mudança na dinâmica dessa presença no Brasil referente ao contexto da busca por uma nova inserção internacional por parte do governo chinês e da atuação internacional das empresas envolvidas. Segundo as análises, de fato o Brasil, pelo seu histórico comercial e suas relações bilatérias, se tornou um parceiro estratégico da China no setor petrolífero, para garantir a segurança energética chinesa.

As temáticas entorno do artigo conversam entre si, pois o que buscamos é exatamente identificar as formas que a China avalia o risco político, sendo possível observar uma falta de preparo por parte dos chineses nesta temática, principalmente no que tange as empresas estatais chinesas que operam neste setor volátil politicamente e que realizaram altos investimentos para garantir que sua demanda interna fosse atendida. Contudo, os dados nos mostram que se houvesse uma análise prévia dos cenários que estavam investindo, danos e perdas financeiras poderiam ter sido minimizados e os ganhos maximizados.

Entretanto, a China e suas empresas ainda estão no caminho para melhor calcular e identificar os riscos em determinados negócios, algo que será cada vez mais necessário ao longo dos anos para que sua economia continue fortalecida e recebendo os retornos destes extraordinários investimentos.

Caberá então que o governo chinês e brasileiro cooperarem para que os setores, em especial o petrolífero, se desenvolvam em cooperação, pois trata-se de áreas estratégicas e vitais para a saúde energética e econômica destes Estados.

Referências Bibliográficas

- ALVES, Ana Cristina, *Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 2013, 42, 1, 99–130. Acesso em: 08 nov. 2020.
- ANDERLINI, Jamil; ROVNICK, Naomi. Presidente da Sinopec é preso por suspeita de corrupção. *Valor Econômico*. São Paulo, 28 abr. 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2015/04/28/presidente-da-sinopec-e-preso-por-suspeita-de-corrupcao.ghtml>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível. *Boletim Petróleo e P&D*. ed. 3. Rio de Janeiro, Novembro 2013. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2398-boletim-petroleo-e-p-d>>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- BREWER, Thomas. *Politics, Risks, and International Business*, New York: Praeger Publishers, 1985
- CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. *Investimentos chineses no Brasil 2016*. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://cebc.org.br/2018/07/12/investimentos-chineses-no-brasil-2016/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

- CENTRAL COMMITTEE CPC. 13th Five Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China. Beijing, 2015. Disponível em: <https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- CHANG, Jian-Cong. *Assessment of the Key Political Risks of China's Overseas Direct Investment*, International Conference on Economic Management and Trade Cooperation, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/35721457/Assessment_of_the_Key_Political_Risks_of_Chinas_Overseas_Direct_Investment>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- CINTRA Marcos e PINTO Eduardo, *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento* – Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- CNOOC – Corporação Nacional de Petróleo Offshore da China. *Annual Report 2015*. Beijing, 2015. Disponível em: <<https://www.cnoocld.com/attach/0/1604060647250551126.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- FOLHA ONLINE. *Chineses querem investir mais em projectos do PAC*, 2008. Disponível em: <www.crasp.gov.br/clippingnews/jul08/2008711/CN03.htm>. Acesso em: 09 nov. 2020.
- FUSER, Igor. *O petróleo e o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico (1945-2003)*. Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2005. 329 f. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96295>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- GAZETA MERCANTIL. *Chineses devem participar do gasoduto Sudeste*, 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/492957>>. Acesso em: 09 nov. 2020.
- IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World Energy Balances 2019*. Digital Report. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/world-energy-balances-2019>>. Acesso em: 03 mai. 2020.
- KOBRIN, S. *Political risk: a review and reconsideration*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1978. (Alfred P. Sloan School of Management Working Paper). Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/154371?seq=1>>. Acesso em: 25 abr. 2020.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. What Determines Chinese Outward FDI?, *Journal of World Business*. Bergen v.47, n. 1. p. 26–34, 2012. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/3332-what-determines-chinese-outward-fdi.pdf> Acesso em: 20 abril 2020.
- MACHADO, Juliana. Petrobrás acerta financiamento de US\$ 5 bi com China Development Bank. *Valor Econômico*. São Paulo, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4809595/petrobras-acerta-financiamento-de-5-bi-com-china-development-bank>>. Acesso em: 04 mai. 2020.
- MARQUINA, Antonio e JAKOBSON, Linda. (Eds.) *Energy Security: Visions from Asia and Europe*. New York: Palgrave MacMillan, 2008. Disponível em: <<https://asef.org/index.php/pubs/asef-publications/1896-energy-security--visions-from-asia-and-europe>>. Acesso em: 02 mai. 2020.
- MOREIRA, Susana, *Learning from Failure: China's Overseas Oil Investments*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 2013, 42, 1, 131–165. Acesso em: 08 de nov.2020.
- PARRA, Francisco. *Oil Politics: a modern history of petroleum*. London: IB Tauris, 2004.
- PAUTASSO, Diego; OLIVEIRA, Lucas. A Segurança Energética da China e as Reações dos EUA. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 30, n. 2, p. 363-365, Mai/Ago. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v30n2/v30n2a04.pdf>>. Acesso em: 02 abr. de 2020.

- SCHUTTE, Giorgio. A Expansão dos Investimentos Diretos Chineses. O Caso do Setor Energético Brasileiro. *Conjuntura Austral*. Porto Alegre, v. 8, n. 44 p. 90-113, 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/76332>>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- SCHUTTE, Giorgio Romano; DEBONE, Vitor Sant'Anna. Trajetória e Desafios da Matriz Energética Chinesa. *Economia e Políticas Públicas*. v.4, n.1, p. 111-134, 1º semestre, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/30023348/Trajeta_e_Desafios_da_matriz_energetica_chinesa>. Acesso em: 15 abril 2020.
- TCU – Tribunal de Contas da União. (2015) Relatório TC 006.232/2008-8. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150127/AC_0060_01_15_P.doc>. Acesso em: 09 nov. 2020.
- VASQUEZ, Patricia. *China, Oil, and Latin América: Myth vs. Reality*. Report of Atlantic Council, Washington, 2018. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/china-oil-and-latin-america-myth-vs-reality/>>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- WASSERMAN, Rogerio. Banco chinês financiará US\$ 10 bi para Petrobrás. *BBC News Brasil*. Pequim, 19 maio. 2009. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/05/090519_china_lula_dg>. Acesso em: 05 mai.20.
- WENTZEL, Marina. Chineses querem investir mais em projetos do PAC. *Estadão*. 11 de julho de 2008. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,chineses-querem-investir-mais-em-projetos-do-pac,204205>>. Acesso em: 09.11.2020.