

China's energy security policy: reconciling supply and economic dimensions

Eduardo Roberto Zana, *National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP) (Brazil)*

Phone: +55 21 37976353, E-mail: ezana@anp.gov.br

ABSTRACT

This work aims to present the conception of the Chinese strategy for energy security, showing that, in contrast to Li and Leung (2011) - who claim that the Chinese strategy for energy security gives more emphasis to aspects like reliability and adequacy than to reasonability of prices - we consider that the Chinese strategy for energy security includes the pricing dimension, especially by encouraging overseas acquisition of oil production rights and shares in oil companies. However, the implementation of this strategy finds obstacles in many ways, which poses a major challenge for the Chinese authorities in terms of energy security, regarding its rising dependence on imported oil.

Keywords: *China; security; energy; oil*

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar a concepção da estratégia chinesa de segurança energética, mostrando que, ao contrário de Li e Leung (2011) - que afirmam que a estratégia de segurança energética chinesa enfatiza mais os aspectos da confiabilidade e adequabilidade do que a razoabilidade dos preços -, consideramos que a estratégia de segurança energética chinesa abarca a dimensão preço, sobretudo quando incentiva a aquisição de direitos de produção e participação acionária nas empresas do setor de petróleo no exterior. Contudo, a implementação de tal estratégia encontra óbices de várias naturezas, o que coloca um grande desafio para as autoridades chinesas em termos de segurança energética, tendo em vista a crescente dependência do país de petróleo importado.

Palavras-chave: China; segurança; energia; petróleo

Introdução

Diante de um cenário de crescimento lento da produção e ritmo acelerado de aumento da demanda de petróleo, a China passou da condição de exportadora para importadora de petróleo ainda em 1993. Desde então, a dependência chinesa de petróleo importado tem crescido velozmente ano após ano. Atualmente, cerca de 60% do consumo doméstico é suprido por meio de importações, o que tem colocado grandes desafios no tocante à segurança energética do país.

Para suprir sua demanda por petróleo, a China teve de aumentar consistentemente as suas compras de petróleo do Oriente Médio. Em 2010, segundo dados da *General Administration of Customs* (GAC) (GLOBAL TIMBER, 2012), a China já importara 2,2 milhões de barris da região, o que correspondia a 47% do total das importações de óleo cru - com destaque para a Arábia Saudita e Angola, responsáveis pelo fornecimento de cerca de um terço das compras externas de petróleo do país asiático.

Além de a China estar evoluindo para uma maior dependência do fornecimento dos países do Oriente Médio, é necessário ressaltar que há também uma debilidade chinesa na questão da logística de suprimento de petróleo. Atualmente, cerca de 90% do petróleo importado pela China atravessa o estreito de Malaca, o que pode deixar o país vulnerável frente a um hipotético bloqueio naval na região, com repercussões substancialmente negativas tanto sobre a economia quanto sobre a própria defesa nacional. Ou seja, as implicações do aumento da dependência externa de petróleo importado não se restringem ao campo econômico, englobando também questões de natureza geopolítica.

Assim sendo, a questão da segurança energética atualmente insere-se como elemento central da estratégia chinesa para dar continuidade ao rápido crescimento econômico e ascensão do país como superpotência global, ainda mais num contexto de elevação dos preços do petróleo, iniciado em 2003, fazendo-se necessário avaliar a concepção desta estratégia e suas dificuldades de operacionalização. Deste modo, na seção 1, será apresentada a questão da segurança energética chinesa em perspectiva histórica, mostrando a conquista da autossuficiência da década de 60 e seu retorno à condição de importador líquido de petróleo em 1993. Na seção 2, será apresentada a definição de segurança energética deste trabalho para analisar o caso chinês, com ênfase nos aspectos de natureza subjetiva. Por fim, na seção 3, será realizada uma

avaliação da estratégia de segurança energética, mostrando que a mesma busca conciliar as dimensões física, associada à garantia do abastecimento, e econômica, vinculada à proteção do país aos aumentos do preço do petróleo do mercado internacional.

1. Segurança energética da China em perspectiva histórica

A percepção do petróleo como um insumo estratégico para a China remonta desde a tomada do poder pelo Partido Comunista Chinês (PCC), em 1949. Nos anos 50, em resposta à entrada da China na Guerra da Coreia, os países ocidentais impuseram embargo no fornecimento de petróleo ao país. Como a produção de petróleo chinesa, em 1949, alcançava apenas 0,12 mt, o país dependia das importações da União Soviética e da Europa Oriental para manter tanto a economia quanto o aparato militar em funcionamento. Porém, com o rompimento das relações com a URSS no início da década de 60, a China se viu numa situação crítica, passando a depender das suas próprias fontes domésticas, o que gerou, num primeiro momento, interrupção dos treinamentos militares e dificuldades para o transporte e logística. Por exemplo, veículos na província de Henan foram inclusive obrigados a abastecer com álcool (LEUNG, 2011).

Por obra do destino, e também fruto da dedicação do povo chinês, com a descoberta e desenvolvimento do campo de Daqing - descoberto em 1959 - e de outros campos importantes, foi possível obter a autossuficiência em petróleo já em 1963, passando rapidamente a exportá-lo para obtenção de moeda forte, de maneira a aliviar os constrangimentos externos ao desenvolvimento econômico (LEUNG, 2011).

Em 1993, após um longo período usufruindo da condição de autossuficiência obtida no início dos anos 60, a China voltou a ser importador líquido de petróleo, ainda que - por as quantias requeridas serem diminutas neste primeiro momento - tal condição não despertasse maiores preocupações. Talvez somente o premier à época, Li Peng, tenha de fato apontado a necessidade de mudança paradigma em termos de estratégia de segurança energética, quando o mesmo declarou como o objetivo número um da política energética chinesa “assegurar o fornecimento estável e de longo prazo de petróleo” para o país (McGREGOR, 2010).

Não obstante, quando o então vice-premiê Zhu Rongji abolira o Ministério de Energia (MOE) em 1993, ele e seus colegas acreditavam que o país continuaria a ser autossuficiente em energia (DOWNS, 2006), tanto que o país passou a adotar um

sistema de quotas de importação. Ou seja, não estava evidente, para os formuladores de política, que a China passaria crescentemente a depender de petróleo importado para suprir sua demanda doméstica, e de que esse processo era per se inexorável, salvo em caso de ruptura do padrão tecnológico.

Dentre os motivos para sustentação da visão de que a China permaneceria autossuficiente em petróleo, podemos citar a crença de que a produção doméstica poderia ser substancialmente elevada com a exploração das reservas de Tarim e as situadas *offshore*. Dado que à época o óleo cru produzido internamente tinha que ser vendido aos preços fixados pelo governo, abaixo dos prevalecentes no mercado internacional (CHAO, 1996), essa distorção servia de desestímulo à indústria, mas uma vez que as reformas no setor tivessem sido completadas, tais empecilhos poderiam ser retirados, o que levaria a um aumento futuro da produção doméstica. Além disso, nos anos 90 o país ainda usufruía de ganhos substanciais em termos de eficiência energética em decorrência da modernização do parque industrial e a mudança na composição do produto industrial, direcionado para indústrias mais leves (LARDY, 2006).

Ademais, como os preços do petróleo se mantiveram em patamares relativamente baixos até 2003, isso fez com que os fantasmas da dependência externa continuassem invisíveis e sem que despertassem qualquer tipo de preocupação mais dramática até esse período.

Contudo, tal situação se alterou radicalmente no início deste século. O próprio crescimento da economia chinesa e dos demais países emergentes, pelo lado da demanda, e o aumento da percepção da instabilidade geopolítica - trazida sobretudo a partir das invasões norte-americana ao Afeganistão, em 2001, e ao Iraque, em 2003 -, pelo lado da oferta, provocou um forte elevação dos preços do petróleo até 2008, tendo atingido a marca de US\$ 140 por barril do tipo Brent. Apesar da crise mundial que se deflagrou em setembro de 2008, depois de acentuada queda num primeiro momento, voltou com relativa rapidez a atingir o patamar de US\$ 70 em meados de 2009 e de US\$ 100 em de 2011.

Ademais, a própria crise de abastecimento de energia elétrica em 2004 fez com o assunto da garantia do fornecimento adentrasse a agenda governamental, tendo em vista as amplas repercussões negativas do ocorrido sobre a rotina da vida da população e junto ao próprio empresariado (ANDREWS-SPEED, 2010).

Em razão da nova conjuntura, as autoridades chinesas passaram a conferir papel de destaque para a política energética, diante do receio de que a interrupção do abastecimento de petróleo ou ainda aumentos de preços substanciais dessas importações acabem não somente gerando uma forte desaceleração do crescimento econômico, mas também sublevações populares a ponto de instabilizar o regime político atual sob a égide do Partido Comunista Chinês (PCC). Ou seja, a busca pela segurança energética não se insere apenas numa questão de segurança nacional, mas também elemento fundamental para garantir a estabilidade doméstica (KREFT, 2006).

Interessante notar assim que, se nos anos 90 as preocupações chinesas dirigiam-se no sentido de se o país disporia das divisas necessárias para adquirir a quantidade de petróleo importado requerida, nos anos 2000 a discussão passou a ser se haveria petróleo disponível para ser adquirido pela China (DOWNS, 2006).

Desta maneira, a questão da segurança energética é vista pelos dirigentes chineses como algo muito importante para ser definida pelo funcionamento das forças de mercado, sobretudo num quadro de incerteza quanto à política energética global (KREFT, 2006). Ademais, como a China considera os Estados Unidos como um competidor no longo prazo, qualquer expansão da zona de influência dos ianques é vista como ameaça pela política externa chinesa (KREFT, 2006). Segundo Li Junru, vice-presidente do Comitê Central do PCC, o fator mais importante capaz de afetar a estratégia chinesa de “ascensão pacífica” não é a questão de Taiwan, mas sim a competição global por recursos energéticos (DOWNS, 2006).

2. Definição de segurança energética para análise da estratégia chinesa

Na literatura existem várias definições de segurança energética, sendo que escolha de quaisquer delas é sempre em causa própria (ALHAJI, 2007), ou seja, no nosso caso a definição utilizada será aquela que, a nosso ver, melhor permite compreender a estratégia energética chinesa.

Na visão deste trabalho, na mesma direção de Li e Leung (2011), a definição proposta por Yergin de segurança energética como meio de “assegurar o suprimento de energia de maneira adequada e confiável e a preços razoáveis e de modo a não prejudicar os maiores valores e objetivos nacionais”, é apropriada para analisar o caso chinês. Porém, segundo Li e Leung (2011), a estratégia de segurança energética chinesa enfatiza mais os aspectos da confiabilidade e adequabilidade do que a razoabilidade dos

preços - entendida pelos mesmos como aqueles que não produzem aumentos dos preços domésticos em níveis tão elevados a ponto de desestabilizar a economia e a sociedade, bem como não sejam tão baixos a ponto de desincentivar a extração e refino do petróleo no âmbito doméstico.

Não obstante, a estratégia de segurança energética chinesa, a nosso ver, abarca também a dimensão preço, sobretudo quando incentiva a aquisição de direitos de produção e participação acionária nas empresas do setor de petróleo no exterior, que acabam, na prática, servindo de *hedge* aos aumentos de preço do petróleo no mercado internacional, já que possíveis medidas de controle dos preços domésticos dos derivados poderiam ser contrabalançadas pelo aumento dos lucros no upstream pelas NOC's e de fundos soberanos chineses. O problema é que, dado que o petróleo é visto crescentemente como um bem estratégico, há imensas dificuldades para que a China consiga aumentar a sua participação no setor de petróleo no exterior em nível compatível com a sua dependência de importações de óleo cru.

Além disso, nesta definição de Yergin, a segurança energética não é vista apenas como uma política de segurança nacional ou como uma questão de sobrevivência física, mas sim como maneira de garantir o bem-estar econômico e a própria estabilidade social e política. Isso nos permite entender como as políticas de segurança energética podem variar de acordo com o país, mesmo com graus de vulnerabilidade energética semelhantes. No caso específico da China, a manutenção do atual regime político requer uma menor tolerância a riscos, com impactos decorrentes sobre a estratégia de segurança energética. No nosso entender, apenas a definição de Yergin poderia ser aprimorada, para análise do caso chinês, se incluíssemos a dimensão da percepção dos *policy-makers* sobre o quadro do mercado internacional de petróleo e da conjuntura geopolítica, uma vez que estas variam ao longo do tempo e de país para país. Mas qual seria a grande vantagem nesta modificação da definição original de Yergin?

Essa modificação nos permite explicitar que a segurança energética não é uma questão meramente objetiva, que poderia ser mensurada, por exemplo, como proporção de importação em relação ao consumo total de um país. Para Buzan (1998, p. 30-31), a securitização é um critério político, pois lida com ameaças de natureza

subjetiva, as quais se mostram muito mais determinantes do que as de caráter objetivo¹. Assim, a segurança energética de um país depende da avaliação subjetiva dos formuladores de política acerca não só do mercado mundial de petróleo, mas também da conjuntura geopolítica, já que, por exemplo, a percepção de ameaça externa tende a reformar as medidas em direção da busca de maior segurança energética.

Assim, a definição de segurança energética proposta, no âmbito deste trabalho, para a análise do caso chinês seria “assegurar de forma adequada e confiável os suprimentos de energia a preços razoáveis e de maneira a não prejudicar os maiores valores e objetivos nacionais, além do próprio regime político vigente, com base na percepção dos formuladores de política acerca da evolução futura do mercado de petróleo e do contexto geopolítico”.

3. Avaliação da concepção da estratégia de segurança energética chinesa

Tendo-se esclarecido a concepção da estratégia energética chinesa, avaliemos, a partir de agora, as medidas adotadas para reduzir a insegurança energética associada à dependência de petróleo importado.

Uma das estratégias da China consiste exatamente em celebrar contratos de fornecimento de petróleo a longo prazo, de maneira a elevar as garantias em relação ao fornecimento de petróleo a longo prazo, com vistas a proteger os seus objetivos centrais, quais sejam, continuidade do processo de crescimento econômico; evitar a proclamação de independência de Taiwan; garantir a ascensão da China como superpotência global; garantir a sobrevivência do Partido Comunista Chinês (PCC) no poder (Downs, 2006). Cabe ainda esclarecer que a percepção de incerteza dos dirigentes chinesas em relação ao fornecimento de petróleo, bem como os possíveis impactos sobre a estabilidade política e social, são fundamentais para explicar a adoção de medidas imbuídas de maior prudência.

Na avaliação de ZhongXiang (2012), a celebração de contratos de suprimento de longo prazo e/ou a aquisição de ativos e participações acionárias no exterior no setor de petróleo por parte das petrolíferas chinesas não contribuem para aumentar a segurança energética do país. Primeiro, porque o petróleo produzido sobretudo em áreas

¹ Contudo, não se deve incorrer o mesmo erro pela face oposta, ou seja, a segurança não deve ser tratada como sendo de caráter exclusivamente subjetiva, uma vez que é necessário que a ameaça seja vista, no mínimo, como uma possibilidade.

geograficamente distantes da China não acaba sendo necessariamente destinado ao país asiático, já que tal tipo de decisão está subordinada a avaliações de ordem econômica e operacional por parte das NOC's chinesas. Mesmo em uma situação limite de confronto com os Estados Unidos, a produção das NOC's chinesas no exterior encontraria sérios obstáculos para ser transportado através do modal marítimo, tendo em vista o enorme poderio naval norte-americano, capaz de impor um embargo naval altamente eficaz ao país asiático.

Como prova do imperativo da lógica econômica na destinação das exportações de petróleo, tomemos o caso da Venezuela, país esse que vem sendo, nos últimos tempos, importante destino de investimentos das NOC's chinesas no setor de petróleo. Na atualidade, a parcela do óleo relativa às NOC's chinesas na Venezuela não tem sido enviada ao país asiático, em virtude de ser oneroso, do ponto de vista econômico, transportar o petróleo até a China em razão da enorme distância a ser percorrida. Além disso, o país asiático não detém capacidade de refinar o petróleo pesado venezuelano, sendo necessário assim que fosse realizada uma parceria entre as petrolíferas estatais PDVSA e PetroChina em 2009 para a construção de uma nova refinaria com este potencial, especificamente em Jieyang, na província de Guangdong, no sul da China (JIANG e SINTON, 2011), com conclusão prevista para 2015 (C1 ENERGY, 2012).

A solução, assim, tem sido a destinação do petróleo venezuelano a terceiros mercados mais próximos, como o norte-americano, o que tem tornado esta intermediação um negócio bastante lucrativo para as NOC's chinesas, haja vista as especulações de que a Venezuela tem vendido petróleo aos chineses com desconto, tendo sido encontradas várias operações cujo valor de venda era de apenas US\$5/bbl, conforme informação obtida pelo Wikileaks de documentos oficiais da embaixada dos Estados Unidos sediada na capital venezuelana (CBS NEWS, 2010).

Segundo, as importações de petróleo pela China crescem a um ritmo superior à correspondente participação acionária na produção das petrolíferas estatais no exterior. Assim sendo, mesmo sob a ótica da dimensão econômica da segurança energética, o país não conseguiria a fazer frente ao aumento da sua vulnerabilidade aos aumentos do preço do petróleo no mercado internacional.

Além disso, tal estratégia chinesa, se aprofundada e se também perseguida por outros países, pode traduzir-se, como efeito colateral, num esvaziamento do mercado

spot de petróleo, uma vez que as exportações de petróleo sob tais contratos bilaterais seguiriam diretamente para a China. Assim, a restrição da oferta de petróleo vendida no mercado *spot* representaria numa diminuição da capacidade dos mercados de reagir com flexibilidade em caso de escassez da *commodity* ou aumento da demanda (ANP, 2012).

Isso, por seu turno, teria um impacto direto sobre os valores das importações chinesas de petróleo, já que os contratos realizados pelas petrolíferas estatais do país no exterior são fixados tendo como base nos preços de referência do petróleo no mercado internacional. Ou seja, em caso de uma ruptura no funcionamento do mercado de petróleo, cuja diminuição da liquidez poderia resultar em aumento da volatilidade dos preços, levaria a impactos negativos também ao dragão asiático.

Em suma, as críticas assim apontariam que a estratégia de segurança energética não é capaz nem de enfrentar a dimensão da garantia do abastecimento, nem mesmo a dimensão econômica (LI e LEUNG, 2011), associado esta aos impactos que o país poderia sofrer diante de uma forte elevação dos preços do petróleo.

Não obstante, a nosso ver, tais críticas, apesar de válidas, deixam de reconhecer outros aspectos positivos do estabelecimento de contratos de longo prazo. Ademais, deve-se tomar os devidos cuidados para não se incorrer no equívoco de avaliar a utilização de determinado instrumento de política energética como se o mesmo fosse capaz resolver a questão da segurança energética na sua totalidade. Vejamos esses dois pontos.

Primeiro, na visão de Yergin (2006), a estratégia chinesa de firmar contratos de fornecimento de longo prazo acaba, do ponto de vista dos países consumidores, por um lado sendo positiva, pois favorece o desenvolvimento de novos campos de produção ao redor do mundo, o que significa mais energia disponível para todos. Nos termos de Alhaji (2007), isso se traduz numa redução do nível de “insegurança da demanda” pelo lado dos países produtores. Deve-se, enfatizar, no entanto, que o pressuposto deste raciocínio é de que os investimentos chineses no exterior contribuem para aumentar a oferta de petróleo que, na ausência desses, tal incremento da produção não seria possível. Ou seja, de que as petrolíferas estatais chinesas não estando disputando com as petrolíferas de outros países blocos de exploração e produção de petróleo. Certamente, no caso do Sudão e também de outros países da África, as petrolíferas chinesas contribuíram decisivamente para aumentar a oferta de petróleo, uma vez que muitos desses países eram avaliados como muito arriscados para a realização e

investimentos pelas *majors* do petróleo. Contudo, em outros países como Canadá, há sérias dúvidas se tais investimentos não estariam deslocando os investimentos das empresas ocidentais e, desta maneira, contribuindo para reduzir a oferta de petróleo disponível para comercialização no mercado internacional.

Segundo Zhao (2008), a abordagem holística da China – oferecendo exploração, desenvolvimento e pacotes financeiros aos seus parceiros africanos – tem se tornado uma alternativa atrativa em relação aos tradicionais empresas de petróleo ocidentais. Para as nações africanas com dificuldades financeiras e relutantes em atingir os requisitos de transparência e *accountability* exigidos pelo Banco Mundial e outros bancos de fomento no plano internacional, a alternativa chinesa é vista assim como a única saída².

Ademais, em sendo verdade que a estratégia de segurança energética chinesa consiste de fato numa política de aumento da produção mundial de petróleo, isso, além de beneficiar o próprio país asiático - tendo em vista este representará a maior parcela do aumento do consumo incremental nas próximas décadas -, gera externalidades positivas aos demais países consumidores, e também para os produtores beneficiados com o aumento da produção doméstica de óleo cru, sem mencionar ainda os efeitos positivos sobre a segurança global.

Destarte, podemos especular que tais investimentos chineses no exterior talvez constituam assim um primeiro passo no sentido do país assumir maiores responsabilidades da condução da ordem global, uma forma embrionária da gestação do *modus operandi* da provável nova potência hegemônica. Porém, isso não transparece ser uma estratégia detidamente concebida de ascensão e exercício do poderio da China na arena global, mas, antes disso, trata-se de uma estratégia para assegurar o seu próprio crescimento econômico, de forma que o país asiático possa se firmar definitivamente como uma superpotência, nas linhas da política de ascensão pacífica formulada por Pequim. Ou seja, tal política nasce sob a primazia do autointeresse, mas capaz de transformar dialeticamente numa política de consolidação do seu poder global.

Se é verdade que, numa eventual guerra, os contratos de fornecimento de petróleo poderiam ser rompidos – o que representaria, por outro lado, numa expressa

² Segundo um estudioso chinês declarou uma vez que “(...) *strengthening international cooperation and diversify energy supplies*” in mind, “*tapping into energy resources in countries that do not have sound oil and*

declaração de guerra -, o que se deve indagar é se não estamos tentando extrair do referido instrumento mais do que o mesmo pode oferecer. Os contratos de suprimento de petróleo de longo prazo podem ser extremamente valiosos em situações de ruptura da oferta de óleo cru em tempo de paz. Nesta situação, quem estiver com contratos de longo prazo, não terá problemas em relação ao fornecimento, o que pode não acontecer com os países que dependem dos mercados *spot*. Ademais, não se pode que numa situação de guerra esperar que os contratos de longo prazo funcionem como verdadeira garantia de suprimento. Até porque mesmos que os países produtores honrem os contratos firmados, sem uma frota naval robusta para prover a devida segurança aos navios petroleiros na sua viagem, a sua serventia de nada valerá.

Ademais, muitos analistas chineses se mostram desconfiados dos seus congêneres ocidentais de que haverá sempre petróleo disponível no mercado mundial – mesmo que a preços mutáveis – e, por conseguinte, do desdobramento do raciocínio de que *“the best energy security money can buy is money”*. Para a *China Petrochemical Consulting Corporation*, que fornece consultoria para o governo chinês nos assuntos relacionados à segurança energética, argumenta no sentido contrário: *“experience proves that having money does not necessarily mean you can buy oil. Money does not necessarily buy China’s oil security”* (DOWNS, 2006). Prova disso são as tentativas frustradas de aquisição da petrolífera russa Slavneft em 2002 e da norte-americana Unocal em 2005. Isso na verdade só reforça a percepção chinesa de que na prática o mercado de petróleo não opera sob a premissa da liberdade de mercado, pois constantemente tanto os países produtores quanto os consumidores acabam repetidamente intervindo no mercado para salvaguardar os próprios interesses.

No tocante à dimensão preço da estratégia de segurança energética, na visão de Downs (2006) o governo chinês procura evitar que os preços dos derivados sejam comercializados nem a preços muito baixos, o que colocariam em xeque a própria política chinesa de eficiência energética e de busca de fontes alternativas, a expansão da capacidade de refino (e ainda ficaria sujeito ao comportamento oportunista das petrolíferas estatais de provocar intencionalmente racionamento de combustíveis de forma a pressionar o governo a conceder os reajustes), nem a preços muito altos que representem ruptura da combinação de elevado dinamismo econômico e estabilidade

social, considerados esses os dois pilares de sustentação do atual regime político do país.

Outro fato é que o governo chinês tem utilizado, sobretudo em conjunturas de elevação da inflação doméstica, da forte presença do Petrochina e da Sinopec do setor de refino de forma a evitar o repasse dos preços do mercado internacional aos preços domésticos. Ou seja, isso confere uma maior flexibilidade se comparada a outros países, dominada pela presença da iniciativa privada no parque de refino. Porém, essa capacidade não é absoluta, tendo em vista que quase 60% da oferta de petróleo doméstica é suprida por meio de importações e que 15% da capacidade de refino é detida pelas *teapots*, refinarias privadas de baixa escala de produção, o que lhe confere uma menor flexibilidade se comparada ao Brasil (ZANA, 2012b).

Contudo, a força política das petrolíferas estatais chinesas serve também de empecilho para a utilização destas como instrumento político em situações em que as empresas incorrem em perdas. A pressão exercida pela Sinopec e Petrochina em 2005, num caso baste conhecido e citado na literatura, mostra até que nível pode chegar o poder das empresas na China. Em 2005, os preços do petróleo passaram a apresentar franca elevação, o que levava a um descasamento dos preços doméstico em relação aos vigentes no mercado internacional. Quando o governo central se negou os reajustes solicitados pelas duas petrolíferas, estas passaram, em resposta, a provocar intencionalmente racionamento de combustíveis, sendo uma das estratégias utilizadas a de providenciar manutenções não programadas das refinarias. Uma das regiões mais atingidas foi a região sul da China – inclusive na região do delta do Yangtze, onde se situa Xangai, já que nesta região as refinarias dependiam em maior proporção de petróleo importado. Em razão da grande insatisfação popular com a falta de combustíveis, o então premiê Wen Jiabao entrou diretamente na negociação para encerrar o impasse, concedendo às petrolíferas subsídios para evitar o repasse do aumento dos preços ao consumidor³ (McGREGOR, 2010, p. 63).

³ Porém, no momento subsequente, as petrolíferas estatais foram duramente criticadas por vários acadêmicos por colocarem a busca do lucro acima dos interesses nacionais, ainda mais porque as duas se beneficiam de uma situação de semi-monopólio na prática, sem que tenham por outro lado, em incorrer em custos advindos da necessidade de assegurar o abastecimento doméstico de combustíveis. Particularmente no caso do CEO da Sinopec, Chen Tonghai, esta acabou por colecionar poderosos inimigos do setor industrial, que foram afetados pela falta de combustíveis (McGREGOR, 2010). Dois anos depois, o CEO da Sinopec foi detido sob a acusação de corrupção, por ter recebido cerca de US\$ 28 milhões em propina, sendo inclusive condenado à morte (McGREGOR, 2010).

O que se pode depreender no referido caso é que a capacidade fiscal dos governos pode se revelar num aspecto fundamental para lidar com a dimensão econômica da segurança energética. Um país com posição sólida frágil, com o setor de petróleo dominado pela iniciativa privada ou com dificuldades políticas para controlar suas petrolíferas estatais, pode ter dificuldades para amortecer os choques de preços do petróleo, o que pode resultar em graves efeitos sobre a economia.

Atualmente, na transição da presidência de Hu Jintao para o de Xi Jinping, tem-se discutido medidas para diminuir o poder das grandes empresas estatais e a corrupção, inclusive como saída política para a implementação de um novo modelo de crescimento assentado no crescimento do consumo e na construção de uma sociedade “moderadamente próspera”. Mesmo com a criação da SASAC⁴ não possível diminuir efetivamente o poder dos grandes grupos econômicos na China. Assim, o legado que ficou do caso envolvendo as duas grandes petrolíferas estatais chinesas no racionamento de combustíveis é que, se por um lado o poder e influência podem ser exercidos e vantagens obtidas, por outro o risco de perseguição política não pode ser menosprezado. Mas o poder das empresas estatais continua ainda fortemente presente na economia e política chinesas.

Assim, retomando a discussão sobre a dimensão preço da estratégia de segurança energética chinesa, devemos ter clareza de que se, por um lado, os contratos de longo prazo de suprimento de petróleo não servem de *hedge* para os aumentos dos preços do petróleo no mercado internacional, por outro a China tem incentivado os investimentos diretos nas NOC's no exterior. Mesmo que estas não consigam se tornar operadoras dos campos, de forma a poder direcionar a produção petrolífera para o país asiático, o fato de deterem participação ainda que minoritária nesses campos serve de *hedge* contra os aumentos dos preços do petróleo no mercado internacional. Assim, quanto maiores os lucros das NOC's chinesas no exterior, maior a capacidade do governo central de conter os preços domésticos dos derivados em situações de elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, já que os possíveis prejuízos no *downstream* podem ser compensados pelos maiores lucros no *upstream*.

Assim, do ponto de vista da concepção da estratégia chinesa, não podemos dizer que a dimensão preço não está contemplada, seja por meio do aumento da

⁴ A *State-owned Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC) é o órgão chinês responsável pela supervisão das empresas estatais pertencentes ao governo central.

participação acionárias das NOC's chinesas na produção no exterior, seja pela contribuição dos vultuosos recursos chineses para aumentar a oferta futura de petróleo. Porém, a colocação em prática desta estratégia sofre diversas limitações, seja em decorrência do rápido crescimento das importações chinesas, seja pelas dificuldades para que as NOC's chinesas penetrem em alguns mercados, como Estados Unidos e Canadá, sem mencionar outros mercados no Oriente Médio.

Outro ponto a ser destacado é que a existência de três grandes empresas estatais no setor de petróleo permite a China diversificar na sua estratégia para adentrar diferentes mercados. Por exemplo, enquanto a CNOOC adota uma postura mais agressiva, buscando deter o controle dos ativos petrolíferos (como na tentativa frustrada na aquisição da norte-americana Unocal em 2005, porém bem-sucedida da aquisição da canadense Nexxen em 2012), a Sinopec vem adotando uma estratégia mais cautelosa, buscando adquirir participações minoritárias, guardando-se para si o papel de coadjuvante no processo.

Segundo o presidente do conselho da Sinopec, Fu Chengyu, a meta da empresa ao celebrar acordos com empresas estrangeiras no exterior é aumentar a oferta de petróleo no mercado, e não levar estes recursos para a China, o que indiretamente favorece o país asiático. Além disso, a aquisição de ativos petrolíferos serve de uma maneira para proteger o parque industrial chinês em casos de aumento dos preços do petróleo (VALOR ECONÔMICO, 2012).

Considerações Finais

A estratégia de segurança energética, até pelo seu histórico de opressão externa, sempre teve como paradigma o da busca da autossuficiência energética, pois considera que no caso de guerra se veria numa situação altamente vulnerável. Por outro lado, o país asiático não possui condições de reverter, pelo menos no curto e médio prazo, a sua dependência de petróleo do exterior, combustível esse fundamental para satisfazer a expansão econômica. Uma das soluções tem sido a adoção de contratos de suprimento de longo prazo, visto assim como uma necessidade, algo inevitável, e não como algo desejável.

Mas, por outro lado, o foco da estratégia energética chinesa, a partir do 11º Plano Quinquenal, em direção de fontes alternativas de energia e busca de aumento da eficiência energética - com destaque para os veículos híbridos e elétricos - tem por

objetivo restabelecer a autossuficiência, ainda que no longo prazo, tendo em vista a percepção das dificuldades da China reproduzir os padrões de consumo de combustível de países desenvolvidos, como o dos Estados Unidos

Vimos ainda que a estratégia de segurança energética chinesa, na visão deste trabalho, abarca também a dimensão preço, sobretudo quando incentiva a aquisição de direitos de produção e participação acionária nas empresas do setor de petróleo no exterior, que acabam, na prática, servindo de *hedge* aos aumentos de preço do petróleo no mercado internacional. Contudo, o problema é que, dado que o petróleo é visto crescentemente como um bem estratégico, há imensas dificuldades para que a China consiga aumentar a sua participação no setor de petróleo no exterior em nível compatível com a sua dependência de importações de óleo cru.

No tocante à dimensão garantia do abastecimento, vimos que a celebração dos contratos de longo prazo ainda que não impliquem na entrega física do produto petróleo na China, tais instrumentos ajudam a elevar o grau de segurança energética de outra forma, através da redução da “segurança da demanda” por parte dos países produtores, o que incentiva a realização de investimentos para expansão da oferta futura de óleo cru.

Dentre as várias outras questões envolvendo a estratégia chinesa que não puderam ser analisadas, dado o escopo deste trabalho, destacamos a própria operacionalização da estratégia chinesa. Por exemplo, para a concretização dos contratos de fornecimento de longo prazo, a participação dos bancos estatais chineses nesse arranjo é fundamental, e isso acaba potencializando a estratégia chinesa. Compreender esse processo de natureza ao mesmo tempo econômica e política é essencial para avaliar o potencial de crescimento dos contratos de longo prazo de fornecimento de petróleo.

Ademais, faz-se necessário investigar em que medida a própria estratégia de segurança energética da China reflete os interesses nacionais e não o das empresas estatais do setor, tendo em vista o grande poder das corporações no atual regime político. A compreensão dessa dinâmica é de suma importância para avaliar se há limites para uma estratégia mais arrojada em direção da eficiência energética e busca de fontes alternativas.

Soma-se a isso à questão envolvendo se o atual sistema de poder erigido pelos Estados Unidos, com o forte peso decisório nas mãos dos países desenvolvidos, terá a flexibilidade necessária para acomodar a reemergência da China na arena geopolítica global, como a própria Agência Internacional de Energia. Além disso, os conflitos no mar da China e a reorientação da estratégia de defesa norte-americana em direção à Ásia sob a premissa de que a China deve ser contida, cabendo ao país iaque garantir o equilíbrio de poder na região, podem ensejar uma maior tensão na ordem global, e a utilização do petróleo como arma política pode deixar de ser mera lembrança do passado para ser vista como um instrumento útil para a consecução dos objetivos de cada país. Conforme exposto numa das edições do Globo News Painel, que tratou das relações entre China e EUA, o consenso compartilhado pelos analistas era de que o desafio dos países ocidentais no processo de ascensão da China como superpotência global não é realizar uma política de contenção, mas sim assegurar que uma “*better China*” emerja, o que consistiria justamente em somar esforços para reformar as instituições multilaterais, dando maior poder decisório para o país asiático, de forma que este possa ser incluída nas regras do jogo atuais, ao invés de isolar a China (se isso é possível) e fazer com que este busque estabelecer as suas próprias regras do jogo que inevitavelmente as potências ocidentais serão obrigadas a jogar no futuro.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Boletim Anual de Preços – Petróleo, Gás Natural e Combustíveis nos Mercados Nacional e Internacional**. Brasília, 2012.

ALHAJI, A. F. What is Energy Security? **Middle East Economic Survey**, v. L, n. 39, 24 Sep. 2007

ANDREWS-SPEED, P. **The Institutions of Energy Governance in China**. Paris: IFRI, Jan. 2010. p.32.

BANCO MUNDIAL (2011). Data. Disponível em <http://data.worldbank.org/> . Acesso em 30 jan. 2011.

BECKER, P. W. The Role of Synthetic Fuel in World War II Germany: Implications for today?” **Air University Review**, Jul.- Aug. 1981.

BICALHO, R. Política Energética: Abrangência, Consistência, Dilemas e Desafios in BICALHO, R. (org.) et. al. (2007) **Ensaio sobre Política Energética: coletânea de artigos do Boletim INFOPETRO**. Rio de Janeiro: Interciência; IBP, 2007.

BLUM, H. **Proposta para Criação de um Marco Conceitual para Análise da Segurança Energética**. Tese de Doutorado, COPPE, Rio de Janeiro, 2008.

BP. **BP Statistical Review Of World Energy June 2011**. London, 2011. 45 p.

BUIJS, B. Why China matters., In: SIOSHANSI, F. P. **Energy, sustainability and the environment: technology, incentives, behavior**. Amsterdam: Elsevier, 2011. - p. 445-476. Disponível em: <http://www.clingendael.nl/publications/2011/201104_ciep_buijs_chapter_why_china_matters.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BUZAN, B.; WÆVER, B.; WILDE, O. **Security: a New Framework for Analysis**. Lynne Rienner Pub, Boulder, Colo, 1998.

C1 ENERGY (2012) **PetroChina expected to build JV refinery at Jieyang before June**, Apr 13, 2012.

C1 ENERGY. **China's petroleum output to grow steadily in next 20 years**. Shangai, Nov. 25, 2011. 22:19 PM. Disponível em: <<http://www.c1energy.com/common/3754679,0,0,0,2.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

CALDER, K. E. Asia's empty tank, **Foreign Affairs**, v. 75, n.2, pp.55-69, Mar./Apr, 1996.

CBS NEWS. **WikiLeaks: China Reselling Chavez's Cheap Oil**. 14 dez. 2010. Disponível em http://www.cbsnews.com/2100-202_162-7149495.html Acesso em: 14 dez. 2012.

CECHI, A.; BEHRENS, A.; EGENHOFER, C. **Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach**. /http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1785S, 2009.

CHAO, Y. P. Challenges to China's Energy Security. **Chinese Economy Research Unit working papers**; n. 96/8, University of Adelaide, 1996.

CHESTER, L. Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. **Energy Policy**, v. 38, Issue 2, pp. 887–895, Feb. 2010.

CHRISTIE, E., J.F. FRANCOIS, W. URBAN and F. WIRL, **China's Foreign Oil Policy Genesis, Deployment and Selected Effects**. A study commissioned by the Austrian Federal Ministry of Economy, Family and Youth (BMWFJ) within the scope of the Research Centre International Economics (FIW) and funded out of the Internationalisation Program "go international," wiiw: Vienna, 2009.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (EUA). **China's growing demand for oil and its impact on u.s. petroleum markets**. Washington, DC, Apr. 2006. Disponível em: <<http://www.cbo.gov/ftpdocs/71xx/doc7128/04-07-ChinaOil.pdf>> . Acesso em: 10 fev. 2012.

CONSTANTIN, C. China's Conception of Energy Security: Sources and International Impacts. Working Paper 43, **Centre of International Relations**, University of British Columbia, 2005.

CRETI, A; FABRA, N. Supply security and short-run capacity markets for electricity. **Energy Economics**, v. 29, n.2, pp. 259–276, 2007.

DARGAY, J.; GATELY, D.; SOMMER, M. Vehicle Ownership and Income Growth, Worldwide: 1960–2030. **Energy Journal**, v.8, n.4, 2007.

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER (DRC) – THE STATE COUNCIL. **China's National Energy Strategy and Policy 2000-2020**, Nov. 2003.

DOWNS, E. The Changing Energy Security Debate. **The Brookings Foreign Policy Studies. Energy Security Studies: China**, 2006

EASTDAY. **It's not reasonable to compare China's gas retail prices with US prices:** Wu Libo, Executive Director, the Center for the Energy Economics and Strategy Studies at Fudan University. Shanghai, 2009. 3 p. <<http://english.eastday.com/e/ICS/u1a4158655.html>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

EIA/DOE (2011). *International Energy Statistics*. Disponível em <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>

TORRES FILHO, E. T. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: José Luís Fiori. (Org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, v., p. 309-346

EUROPEAN COMMISSION (EC). **GreenPaper—Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply**, 2000.

GLOBAL TIMBER. **China's imports of fossil fuel**, 2012. Disponível em: <http://www.globaltimber.org.uk/ChinaCrudeOilImports.htm> Acesso em: 02/12/2012.

HERBERG, M. Hearing on “China's Global Quest for Resources and Implications for the United States” **Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission**. Jan. 26, 2012.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2011**: special report: are we entering a golden age of gas? Paris, 2011b. 127 p. Sigla IEA.

JIANG, J., et al. **Overseas Investments by Chinese National Oil Companies**, IEA Information Paper, IEA, 2011.

JOODE, J.; KINGMA, D.; LIJESSEN, M. **Energy policies and risks on energy markets: a cost-benefit analysis**. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CPB Special Publications, Mar. 2004.

KAY, S. **Global Security in the Twenty-first Century: The Quest for Power and the Search for Peace**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.

KEPPLER, J.H. **International Relations and Security of Energy Supply: Risks to Continuity and Geopolitical Risks**. University of Paris-Dauphine, 2007.

KLARE, M. T. **Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict**, 2001.

KREFT, H. China's Quest for Energy. **Policy Review**, Oct.–Nov. 2006, p. 62, <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7941>.

KRUYT, B.; VAN VUUREN, D.P.; DE VRIES, H.J.M., GROENENBERG, H. Indicators for energy security. **Energy Policy**, 37 (6), 2166–2181, 2009.

LARDY, N. R. **China: Toward a Consumption Driven Growth Path**. Policy Briefs in International Economics, 06-6. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2006.

LEE, C. **China power shortage: a crisis?** New York: Platts, June 2, 2011. Documento eletrônico. Formato PDF.

LEUNG, G.C.K. China's energy security: Perception and reality. **Energy Policy**, Elsevier, vol. 39(3), pages 1330-1337, March, 2011

LI, R.; LEUNG, G. C.K. The integration of China into the world crude oil market since 1998, **Energy Policy**, Elsevier, vol. 39(9), pages 5159-5166, September, 2011.

MADDISON, Angus. **Contours of the world economy 1-2030 AD: essays in macro-economic history**. New York: Oxford University Press, 2007. 448 p.

McGREGOR, R. **The Party: The secret world of China's communist rulers**. New York: Harper Perennial, ed. 2012 Metropolitan Books, New York, NY, EUA, 2010.

MITCHELL, J. V. **Renewing Energy Security**. Royal Institute of International Affairs, 2002
http://www.chathamhouse.org.uk/files/3038_renewing_energy_security_mitchell_july_2002.pdf

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). **China Statistical Database**. Disponível em <http://219.235.129.58/welcome.do> . Acesso: 15 dez. 2011.

NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION (NDRC). **People's Economy and Social Development 12th FYP Outline**, Central People's Government, 2011
http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.

PLATTS. China's balancing act. **Energy Economist**, New York, issue 359, Sep. 2011.

POLKY, M. **The New Economics of Energy Security**. Paper for the 10th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, September 21-24, 2006.

REUTERS. **'Teapot' refiners 21 pct of China capacity: study**. Beijing, Mon. Apr. 28, 2008. 1:09 PM BST. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/2008/04/28/china-refineries-teapots-idUKPEK35882720080428>>. Acesso: 15 mar. 2012.

REUTERS. **Update 3:** China raises diesel, gasoline prices. London, Feb. 19, 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/02/19/china-oil-idUSTOE71I00P20110219>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

SKINNER, ROBERT (2005): Is the Canary Nodding Off? In: Branch-Elliman, Devon – Mareš, PetrČerný, Oldřich – Havránek, Jan, eds.: **Energy and Security: Global Challenges – Regional Perspectives**. Conference Report. Prague: Prague Security Studies Institute, pp. 18 – 27.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE. **China's Energy Conditions and Policies**, 26 Dez. 2007. Disponível em <http://www.china.org.cn/english/environment/236955.htm> Acesso em: 23 jan. 2013.

THE ECONOMIST. **The Dating game:** we invite you to predict when China Will overtake America. London, Dec. 27, 2011. Disponível em: <www.economist.com/chinavusa>. Acesso em: 10 fev. 2012.

THE NEW YORK TIMES (NYT). **A Chinese City Moves to Limit New Cars**. Set. 4, 2012. Disponível em <http://www.nytimes.com/2012/09/05/business/global/a-chinese-city-moves-to-limit-new-cars.html?pagewanted=all> . Acesso: 12 dez.2012.

TOMAN, M.; BOHI, D. **The Economics of Energy Security**, Kluwer Academic Publishers, 1996.

TORRES FILHO, E. T. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: José Luís Fiori. (Org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 309-346.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Price formation in financialized commodity markets: the role of information**. Geneva, June 2011. 81 p. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/gds20111_en.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2012. Sigla: UNCTAD.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. (EIA/DOE) **China: analysis**. Washington, DC, Nov. 2010. Disponível em: <<http://205.254.135.7/countries/cab.cfm?fips=CH>>. Acesso em: 10 fev. 2011. Sigla EIA/DOE.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **Chinese oil demand 101: the role of electricity**. Washington, DC, June 23, 2011a. Disponível em: <<http://www.dairyherd.com/dairy-news/Chinese-oil-demand-101-The-role-of-electricity-124423434.html>>. Acesso em: 10 fev. 2012. Sigla EIA/DOE.

VALOR ECONÔMICO (2012) **Sinopec usa tom conciliador em sua política de expansão**. 14 nov.2012.

WINZER, C. Conceptualising Energy Security, Electricity Policy Research Group. University of Cambridge, **EPRG Working Paper**, n.1151, 2011.

XU, Tan; WOLAK, Frank. **Does China underprice its oil consumption?** Stanford, CA, 2009. Disponível em: <ftp://zia.stanford.edu/pub/papers/tan_and_wolak_china_oil.pdf>. Acesso em: 04/10/2011.

XU, Y. China's energy security. **Australian Journal of International Affairs**, v. 60, n.2, pp. 265/ 286, Jun. 2006.

YERGIN, D. **The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power**. Free Press, New York, NY, EUA, 1991.

_____ Ensuring Energy Security. **Foreign Affairs** 85.2 (2006): 69, 2006.

ZANA, E. R. **Adopting gasoline prices policy: Why is it easier for Brazil than China?** The 35th International Conference of the International Association for Energy Economics (IAEE), Perth, Australia, 2012b.

ZANA, E. R. **Política de Eficiência Energética e de Fontes Alternativas: A experiência chinesa num contexto de incerteza de paradigma tecnológico**. VIII CBPE: Energia para o Século XXI: Sociedade e Desenvolvimento. Curitiba, 2012a.

ZHAO, S. China's Global Search for Energy Security: cooperation and competition in the Asia-Pacific. **The Asia-Pacific Journal**, v. 49-4-08, December 7, 2008.