

Expansão Além do Pacífico

O Petróleo e a Criação de um Império Chinês nos Séculos XX e XXI

Cap Philip Murray, Exército dos EUA



O petróleo é incomparável como recurso de enorme valor estratégico para os Estados-nação modernos. Por ser um recurso difícil de encontrar, que, de modo geral, se concentra geograficamente em regiões remotas e envolve um alto custo de extração, a busca pelo petróleo gera ansiedades geopolíticas entre as potências globais. Acontecimentos nos séculos XX e XXI demonstram que o acesso e a posse de recursos petrolíferos geralmente aumentam muito a probabilidade de êxito econômico e militar. Por essa razão, o local, volume e acesso a recursos petrolíferos suscitam grande interesse entre os atores mundiais. O petróleo possibilita manobras militares, sustenta a produção industrial e agrícola, além de abastecer as redes de transporte nacionais. É, assim, uma poderosa fonte estratégica de força e vulnerabilidade. Estratégias nacionais de segurança e energia são, com frequência, formuladas separadamente, mas, na era do petróleo, estão indissociavelmente ligadas. No campo da grande estratégia, o petróleo representa a base inexpugnável de “meios” pelos quais todos os “modos” e “fins” são realizados.

Na história dos países consumidores de petróleo, a experiência da China se destaca como algo singularmente complexo. No espaço de pouco mais de 30 anos (1985 até o presente), a China mudou de quinta maior nação exportadora de petróleo para primeira consumidora de importações do recurso em âmbito mundial¹. A crescente dependência chinesa em relação às importações de petróleo foi motivo de preocupação para o Partido Comunista da China (PCC), os Estados Unidos da América (EUA) e outros principais países importadores. A partir de 1963, a China alcançou independência em relação ao petróleo, mas, em 1993, o país começou a consumir mais do que era capaz de produzir internamente (veja a figura 1)². Os estrategistas chineses enxergam a crescente dependência

em relação ao petróleo importado como uma vulnerabilidade estratégica e uma extrema restrição à ação estratégica chinesa. Por basear seu contínuo domínio político no constante



(Página anterior: composição de Arin Burgess, *Military Review*; elementos gráficos cedidos por Vecteezy, www.vecteezy.com)

desenvolvimento econômico, as opções do PCC são limitadas. Só na última década, a demanda chinesa por petróleo bruto aumentou para cerca de 5,5 milhões de barris por dia, mais do que qualquer outra nação. A única opção disponível para a China depois que ela se tornou um país importador líquido de petróleo bruto em 1993 foi competir no mercado global. Para grande preocupação dos EUA e outros observadores, as companhias petrolíferas nacionais chinesas se expandiram e penetraram rapidamente no mercado global de petróleo e, em seguida, as instituições do poder estatal lhes forneceram apoio.

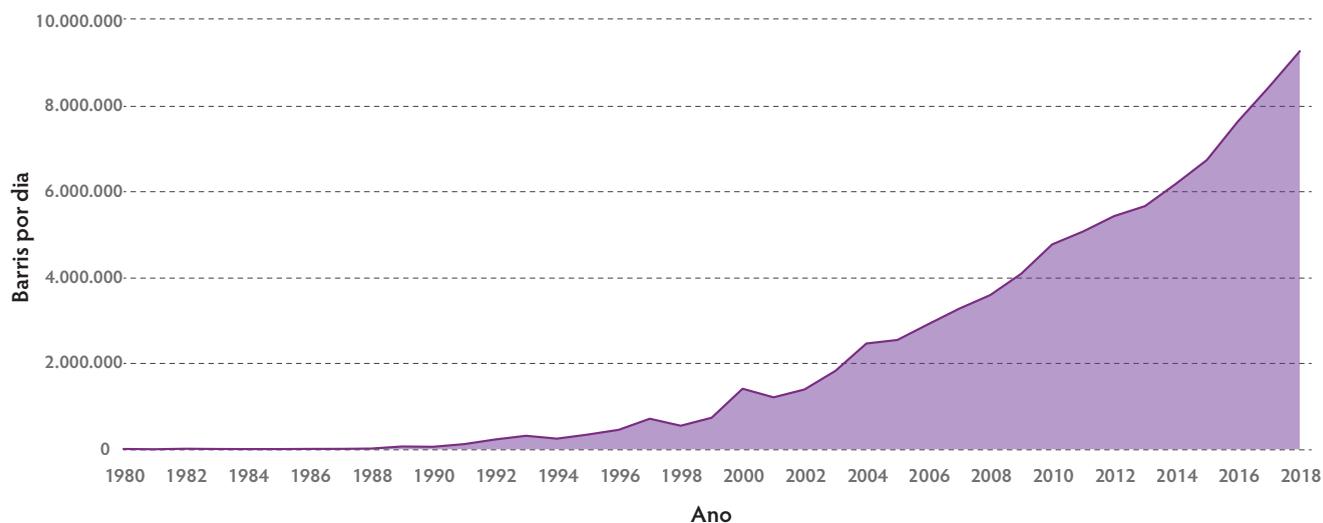
Não por coincidência, a ascensão da China como potência global se deu simultaneamente com sua transformação em um dos principais países importadores de petróleo. A transição de país exportador para consumidor provocou ampla divergência quanto às metas e implicações da grande estratégia chinesa. Nos tempos atuais, a China despontou como maior país consumidor de importações de petróleo e oitavo maior produtor de petróleo bruto do mundo (veja a figura 2)³. Desde 1993, os EUA e outros principais atores com interesses na economia mundial do petróleo têm observado a estratégia de segurança energética chinesa com grande suspeita. À semelhança das preocupações com a estratégia nacional de segurança chinesa, muitos observadores temem que a China esteja perseguindo uma estratégia de segurança energética neomercantilista, com o objetivo de derrubar a atual ordem econômica mundial⁴.

Enquanto isso, as declarações oficiais chinesas sobre a estratégia de segurança energética têm enfatizado o compromisso do país para com o benefício mútuo, o desenvolvimento internacional e uma participação equitativa nos lucros por todas as nações. Uma análise da estratégia de segurança energética chinesa pelo prisma de suas companhias petrolíferas nacionais como atores independentes oferece um melhor retrato dos fundamentos que alicerçam a grande estratégia chinesa. Na maioria dos casos, na curta história

O Cap Philip Murray, do Exército dos EUA, é aluno do programa de pós-graduação em História na Georgetown University, em Washington, D.C. Possui o bacharelado em Antropologia pela Montana State University e um certificado de pós-graduação em Segurança Internacional pela University of Arizona. Murray serviu na 4ª Divisão de Infantaria, Comando de Inteligência e Segurança, e Comando do Exército dos EUA no Pacífico.



Esta imagem da China e nações vizinhas foi composta com dados de um sensor a bordo do satélite Suomi NPP da NASA-NOAA, lançado em 2011. As áreas em branco na superfície da Terra representam uma fonte de luz concentrada, constituindo um bom indicador dos enormes requisitos de eletricidade nas cidades. Em seu agressivo programa para aumentar seu desenvolvimento econômico, a China se tornou uma grande consumidora de energia e o maior país importador de petróleo do mundo. (Imagem cedida pela NASA)



(Imagem cedida por CEIC, www.ceicdata.com; dados extraídos da Organização dos Países Exportadores de Petróleo)

Figura 1. Importações de Petróleo Bruto da China entre 1980 e 2018

da China como país consumidor de petróleo, as companhias petrolíferas nacionais agem primeiro, em busca de seu próprio interesse movido pelo lucro e, em seguida, a grande estratégia nacional oferece apoio ao maior acesso, lucro e contínua segurança de recursos energéticos. Há uma razão pela qual a China foi rapidamente capaz de obter, desenvolver e colher os benefícios dos países produtores de petróleo no início dos anos 90, mas a nação não formulou uma estratégia abrangente de segurança do suprimento de petróleo até 1997⁵.

Ao contrário da opinião de muitos teóricos contemporâneos sobre a grande estratégia chinesa, ela não é uma reprodução de um antigo padrão de comportamento particular, baseando-se, na verdade, em decisões movidas pelo lucro e na busca de segurança energética para apoiar o contínuo desenvolvimento econômico. Embora o Estado-nação chinês moderno seja uma criação relativamente nova, o legado de seus precedentes históricos pré-modernos não o imbuem de uma abordagem especialmente pacifista em relação à política externa, à diferença de outros países. Pelo contrário, a busca de recursos petrolíferos no exterior para fomentar o contínuo crescimento econômico e a prosperidade da nação chinesa moderna em ascensão exigiu a adoção de uma estratégia de imperialismo informal capitalista no exterior. Conforme o autor afirma adiante, a história de segurança energética da China tem sérias implicações para o nosso

entendimento de sua grande estratégia, as quais não são bem explicadas pelos conceitos teóricos vigentes.

O Modelo de Fairbank: Impacto Duradouro sobre a História e a Grande Estratégia

O historiador John King Fairbank, da Universidade Harvard, considerado por muitos como principal autoridade em história chinesa do século XX, formulou uma teoria que explica a ótica chinesa sobre a ligação entre suas relações exteriores e sua grande estratégia com base em uma percepção cultural do mundo unicamente chinesa. Sua teoria, descrita em *The Chinese World Order* (“A Ordem Mundial Chinesa”, em tradução livre), permanece influente na teorização política contemporânea sobre a grande estratégia chinesa, tendo até mesmo passado por uma revitalização desde o surgimento da “ascensão” da China.

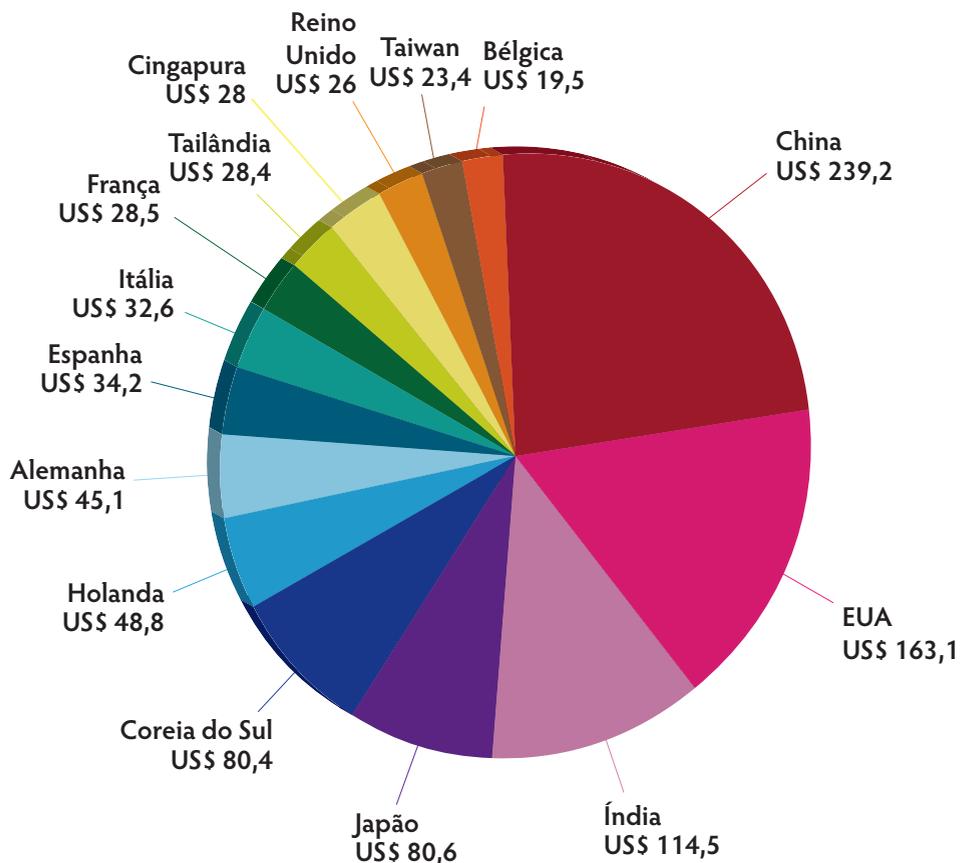
As implicações da teoria inicial de Fairbank sobre as relações exteriores e a grande estratégia da China tiveram repercussões de longo alcance sobre os formuladores de políticas e grande estratégia dentro e fora daquele país. Em resposta, obras recém-publicadas ligadas à escola de pensamento “Nova História da Dinastia Qing” têm desafiado os princípios que servem de base para a tese de Fairbank. Contudo, embora alguns historiadores tenham começado a redirecionar o campo da história sobre o Leste Asiático para atualizar o modelo de Fairbank, alguns grandes estrategistas

ainda não estão em dia com as novas pesquisas empíricas e interpretações. Em consequência, embora a teoria de Fairbank se alicerce em narrativas históricas antigas, incompletas e incorretas, ela continua a moldar a percepção de estrangeiros quanto à política estatal e grande estratégia da China.

As definições mais populares de grande estratégia englobam três componentes: fins, modos e meios⁶. Longe de ser um cálculo puramente militar sobre o emprego da força, a grande estratégia oferece um método de planejamento que leva em consideração as limitações e obstáculos à consecução dos fins políticos desejados. Para os estrategistas, a história oferece conhecimentos fundamentais e estudos de caso para a formulação da grande estratégia⁷.

Em diferentes graus, vários estrategistas seguem escolas de pensamento deterministas em relação à história, cultura, meio ambiente e geografia. Uma consequência disso é que estadistas experientes, como Henry Kissinger, e autores conhecidos, especializados em estratégia, como Robert Kaplan, se empenham em análises detalhadas, em esforços inúteis para explicar como o Estado chinês moderno exerce sua particular ordem mundial nas relações exteriores⁸.

Outros estudiosos, como Wu Shicun, presidente do National Institute for South China Sea Studies, e Wang Qingxin, professor de Relações Internacionais do Leste Asiático na State University of New York at Buffalo, também continuam a propor uma visão singularmente chinesa sobre a ordem mundial e suas práticas de relações exteriores, a partir das ideias de Fairbank⁹.



Em 2018, esses quinze países responderam por 83,9% de todas as importações de petróleo bruto.

(Figura de Arin Burgess, Military Review. Dados cedidos por World's Top Exports, <http://www.worldstopexports.com>)

Figura 2. Os Quinze Países que Importaram o Maior Valor (em bilhões de dólares) em Petróleo Bruto durante 2018

Quando se trata do estudo da grande estratégia chinesa, o determinismo histórico e cultural baseado na teoria original de Fairbank sobre a “ordem mundial chinesa” predomina nesse campo.

Fairbank argumenta que a ordem mundial chinesa representa um modelo unicamente oriental (chinês) de relações exteriores, distinto da ordem internacional westfaliana europeia. Conforme afirma Fairbank, em seu esquema preliminar, o modelo oriental de relações exteriores é tão distintamente chinês que “internacional e até mesmo interestatal não parecem ser termos apropriados para descrevê-lo. Preferimos chamá-lo de ordem mundial chinesa”¹⁰. Esse conceito amplo de Fairbank é, com frequência, chamado de *Tianxia* (todos sob o céu): o conceito de afinidade universal e autoridade político-cultural sinocêntrica, que sustenta sua tese.

Para Fairbank, todos os Estados externos ou *Tianxia* — isto é, as nações vizinhas de Estados “chineses” — foram irresistivelmente levados a participar do sistema da ordem mundial chinesa. Os Estados “chineses” são aqueles que as subseqüentes histórias oficiais chinesas e os historiadores chineses modernos reconhecem como sucessores legítimos em uma cadeia de dinastias “chinesas”. Na verdade, esses Estados variavam tanto em termos de território, composição étnica de elites, ideologia vigente e outros fatores quanto os diversos reinos da Europa ocidental da época clássica à moderna. Fairbank descreve esse sistema de relações como uma hierarquia gradativa e concêntrica, ordenada segundo a ideologia confucionista. Os Estados periféricos interagiam diplomática e comercialmente com o centro “chinês” por meio do que Fairbank chamou de “sistema tributário”. Ressaltando a importância da hierarquia confucionista para o modelo, o sistema tributário define, ritualmente, a ordem mundial chinesa e confirma a superioridade hierárquica da hegemonia cultural chinesa. Na versão de Fairbank, o Japão e a Coreia eram vistos pelas cortes imperiais “chinesas” como Estados vassalos. Graças ao poder da cultura chinesa e subserviência ritual ao imperador, a civilização “chinesa” poderia, segundo a teoria da ordem mundial chinesa, controlar seus vizinhos dentro de uma órbita de coexistência pacífica, sem recorrer à força militar.

Fairbank estava ciente de que seu modelo estava mais para uma metáfora ritualista chinesa do que uma descrição fiel do passado do Leste Asiático (sabia que as fontes históricas chinesas descrevem muitas guerras). Por mais problemática que seja, em suas muitas variações, essa teoria gerou e perpetuou uma crença comum na “paz confucionista”: a ideia de que as relações internacionais no Leste Asiático foram, historicamente, mais pacíficas que em outros lugares e de que o poder chinês, na verdade, evita a violência e exerce uma preferência por estratégias pacíficas/defensivas.

A verdade dolorosa é que o modelo da ordem mundial chinesa não funciona como uma explanação das relações entre a China e os Estados do Leste Asiático no passado, não tendo nenhum significativo valor explicativo para se entender a grande estratégia da República Popular da China. Para explicar, por completo, o espectro da estratégia e ações chinesas, o poder limitado do conceito de *Tianxia* é simplista demais para resistir ao escrutínio histórico. Pesquisadores contemporâneos da história chinesa, como Peter C. Perdue, efetivamente criticaram

argumentos antiquados baseados no modelo de Fairbank, que alegam que o sistema tributário representa um tipo especial de relações exteriores do Leste Asiático¹¹. Embora seja uma característica ritualizada da diplomacia de algumas dinastias, a prática de relações tributárias nunca substituiu a dependência de Estados no território continental do Leste Asiático em relação ao uso do poder militar bruto e de uma agressiva *realpolitik*. Em particular, os membros da dinastia Qing, antecessores imperiais imediatos das repúblicas chinesas do século XX, construíram um império com o dobro do tamanho de seus antecessores, os Ming, por meio da expansão militar e da astúcia diplomática. As novas aquisições na Mongólia, Xinjiang e Tibete eram claras posses imperiais, e não Estados “tributários”.

A noção de uma China unitária que remonta a séculos e gere as relações exteriores por meio do modelo da “ordem mundial chinesa/*Tianxia*/sistema tributário” de Fairbank ainda molda o pensamento, tendo prejudicado a formulação de um entendimento correto da grande estratégia chinesa em contextos contemporâneos. Alguns subprodutos dessa deturpação “excepcionalista” são o “capitalismo com características chinesas”, o “comunismo com características chinesas” e as “relações internacionais com características chinesas”¹². Esses *slogans* comumente empregados frequentemente obscurecem o fato de que o Estado-nação chinês age de modo semelhante ao de outros Estados-nação modernos pós-westfalianos (uma categoria à qual tanto a República da China quanto a República Popular da China evidentemente pertencem). Em nenhum outro aspecto o comportamento do Estado-nação chinês é mais emblemático do imperialismo clássico de Estados-nação que na busca de recursos petrolíferos.

As teorias de Fairbank sobre a grande estratégia e relações exteriores da China têm uma coerência persuasiva, que seduz historiadores e estrategistas. É mais simples trabalhar com a noção de uma modalidade estratégica monolítica de comportamento por parte da China do que compreender uma história complexa e variada, com pequenos, mas poderosos atores, como as companhias petrolíferas nacionais.

As teorias de Fairbank acorrentaram, de forma significativa, o estudo da grande estratégia chinesa ao determinismo histórico e cultural, mas uma avaliação da história da busca chinesa pela segurança do suprimento de petróleo refuta qualquer ideia de que a grande estratégia chinesa seja monolítica ou até mesmo distintamente



sinocêntrica. As pressões de uma ordem mundial capitalista, alimentada pelo petróleo, inspiraram comportamentos estratégicos que se assemelham muito aos de outras potências mundiais. Quando a China se tornou uma grande potência em ascensão, as companhias petrolíferas nacionais obtiveram uma enorme influência política e econômica para ajudar o Estado chinês a desenvolver conexões imperiais informais em todo o mundo.

A Estratégia Chinesa de Segurança do Suprimento de Petróleo se Torna Global

A evolução da China de nação exportadora para nação importadora de petróleo aumentou a velocidade com que o país se tornou um poderoso ator internacional. O ritmo da expansão econômica e consumo de energia chineses gera demandas extremas para o PCC e para a economia mundial do petróleo. Também tem gerado preocupações sobre que fins estratégicos, exatamente, o PCC está buscando com sua estratégia de segurança energética global. Em resposta, o Escritório de Informações do Conselho Estatal publicou a “Política Energética de 2012 da China”, declarando:

A China não representou, representa ou representará nenhuma ameaça à segurança energética mundial. Respeitando o princípio de igualdade, reciprocidade e benefício mútuo, ela fortalecerá ainda mais sua cooperação com outros países produtores e consumidores de energia, assim como organizações do setor energético internacional, e trabalhará junto a eles para promover o desenvolvimento sustentável de energia em todo o mundo. Buscará manter a estabilidade do mercado internacional de energia e dos preços de energia, proteger as rotas internacionais de transporte de energia e fazer as devidas contribuições para salvarguardar a segurança energética internacional e enfrentar a mudança climática global¹³.

Essa declaração cria um retrato otimista para o futuro da economia mundial de petróleo com uma China em ascensão. Entretanto, o controle chinês das companhias petrolíferas nacionais e o sigilo com o qual o país conduz seus negócios levaram muitos analistas a concluir que todas as ações dessas companhias são tomadas em conformidade com uma grande estratégia do PCC, voltada para derrubar a ordem econômica

mundial. Na verdade, porém, foram as ações motivadas pelo lucro das companhias petrolíferas nacionais que levaram o Estado chinês a assumir tendências expansionistas, e não uma grande estratégia premeditada. Além disso, o acúmulo de indústrias de extração de petróleo chinesas no exterior se assemelha ao modelo de investimento dos EUA no Oriente Médio a partir do fim da Primeira Guerra Mundial. Em outras palavras, grandes empresas petrolíferas buscaram acesso a recursos no exterior, recebendo, em seguida, o apoio de importantes instituições do poder estatal ao longo do tempo.

As avaliações sobre a estratégia chinesa de segurança do suprimento de petróleo variam ao longo de um espectro. Alguns veem uma potência mercantilista ultranacionalista determinada a derrubar a ordem econômica mundial, enquanto outros veem um gigante em ascensão, mas pacífico, rumando à cooperação internacional. Entretanto, ao contrário da concepção popular, a China realmente tem uma multiplicidade de interesses empresariais e vozes de discordância dentro de suas instituições de poder nacional. À semelhança de qualquer outro Estado-nação contemporâneo, prever as estratégias nacionais da China depende, em grande medida, de condições internas e mundiais em constante evolução. De modo geral, concordo com a avaliação dos autores Philip Andrews-Speed e Ronald Dannreuther:

A China busca todas essas opções estratégicas simultaneamente e com efeitos variados. Assim, não é possível apresentar um quadro simples de uma China que se integra, inexoravelmente, com a economia global e o Ocidente, ou de uma China que busca, definitivamente, contrabalançar o Ocidente ou desafiá-lo por meio da expansão hegemônica¹⁴.

Entretanto, é difícil ignorar a relação entre a expansão das companhias petrolíferas nacionais chinesas no mercado mundial de energia e a subsequente intensificação de um império chinês informal no exterior. Se fôssemos identificar uma ideologia comum a todos os paradigmas estratégicos contemporâneos, seria a de busca de lucro.

Busca de Fontes de Petróleo Move a Estratégia Nacional

O PCC não direcionou as medidas estratégicas para aumentar a dependência em relação às importações de petróleo ou expandir para o exterior. De fato, a

experiência histórica criou, entre a liderança do PCC, uma forte preferência pela produção nacional sobre todas as outras fontes. Por exemplo, nos anos 50, a China sofreu as repercussões da dependência em relação ao petróleo estrangeiro depois que a União Soviética restringiu a venda de produtos petrolíferos para obter influência política sobre assuntos chineses¹⁵. O aumento da produção petrolífera nacional, aliado às crises mundiais provocadas pelo embargo de 1973 pela Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo e pela Revolução Iraniana, em 1979, reforçou o conceito de que a autossuficiência na produção era essencial para sustentar o desenvolvimento econômico e a soberania nacional¹⁶.

Diversos fatores decorrentes do ambiente econômico e político na China no final dos anos 70 e início dos anos 80 criaram circunstâncias que permitiram que as companhias petrolíferas nacionais chinesas começassem a estabelecer raízes industriais no exterior. Primeiro, sob a liderança de Deng Xiaoping, político chinês que presidiu a República Popular da China entre 1978 e 1989, os chineses passaram, cada vez mais, a usar as forças do mercado como um mecanismo para alcançar os objetivos ambiciosos descritos em suas políticas públicas¹⁷. Divulgado em 1981, o sexto plano quinquenal chinês representou o primeiro passo nas reformas econômicas destinadas a incorporar as forças da economia de mercado no planejamento¹⁸. Isso conferiu às empresas do setor energético maior autonomia para criar suas próprias estratégias comerciais.

Segundo, o PCC começou a depender, fortemente, da receita em divisas gerada pelas vendas de petróleo bruto — cerca de 20% da receita em divisas segundo o relatório *China's Sixth Five-Year Economic Plan, 1981-1985* (“Sexto Plano Econômico Quinquenal da China,



Operários chineses do Escritório de Exploração de Petróleo de Zhongyuan da Sinopec e operários sudaneses perfuram um poço de petróleo na área do atual Sudão do Sul, 26 Out 2010. A China investiu bilhões de dólares no setor e mantém um grande número de operários nos campos petrolíferos do Sudão. O Banco de Exportação e Importação da China está recebendo um sexto da produção de petróleo do Sudão do Sul para financiar um grande projeto de infraestrutura próximo à região central do Sudão. A China também está atuando junto a outras nações africanas para explorar e estabelecer campos petrolíferos. (Foto de Imaginechina via Associated Press)

1981-1985”), de 1983¹⁹. A dependência em relação à receita de exportações provocou a sede pelo lucro gerado pela indústria de exportação de petróleo bruto. A dependência do PCC em relação às receitas de exportação de petróleo fortaleceu o poder político das recém-criadas companhias petrolíferas nacionais no início dos anos 80.

Terceiro, ao chegar 1985, a produção interna de petróleo bruto havia se tornado cada vez menos lucrativa para as companhias petrolíferas nacionais na China. Quedas no preço mundial do petróleo depois da decisão

da Arábia Saudita de “inundar” o mercado mundial em 1985, o volume cada vez menor das reservas petrolíferas chinesas e os maiores custos de produção (já muito acima das médias internacionais) convergiram para tornar a produção interna chinesa de petróleo bruto uma fonte menos viável de receitas para as empresas chinesas²⁰.

Entretanto, apesar dos claros sinais, o PCC continuou a planejar o aumento da produção interna. Enquanto a Agência Central de Inteligência dos EUA avaliava que as reservas petrolíferas da China estavam diminuindo, o PCC continuava, de maneira otimista, a realizar o planejamento com base em uma média de 8% de aumento anual na produção interna em seu sexto plano quinquenal (1981-1985) e uma média de 4% no sétimo plano quinquenal (1986-1990)²¹. Um artigo de 1994 da publicação *Oil and Gas Journal* observou que as exportações chinesas alcançaram um máximo de 612.800 barris por dia em 1985, não havendo necessidade de importações para apoiar o consumo interno entre 1985 e 1987²². Contudo, ao chegar 1988, as exportações despencaram, e as importações aumentaram em 100% ao ano²³. Cerca de 15 bilhões de yuans (renminbi) foram investidos na descoberta de novos poços, assim como um montante indefinido de bilhões em investimentos no exterior²⁴. Entretanto, por causa do aumento no custo de produção e da diminuição das reservas, mencionados anteriormente, a maior parte da produção chinesa havia estagnado ou estava em declínio ao chegar 1987. Por causa disso, naquele ano, a China National Import & Export Corporation (Sinochem), uma empresa envolvida na exportação e importação de recursos petrolíferos, fez *lobby* e conseguiu pressionar o PCC a permitir investimentos em empreendimentos petrolíferos no exterior²⁵. Ao mesmo tempo, a China National Petroleum Company (CNPC), responsável pelo segmento de exploração e produção (*upstream*) em terra, iniciou suas próprias operações de refino, com preferência pelo petróleo estrangeiro²⁶. O lucro da CNPC subiu tanto com o uso do petróleo estrangeiro, de preço mais acessível, que outras empresas seguiram seu exemplo²⁷. Em 1991, a Sinochem havia investido, com sucesso, em instalações petrolíferas em mais de cinco países diferentes; e, em 1993, a China produziu seu primeiro barril de petróleo estrangeiro na Província de Alberta, no Canadá²⁸. As companhias petrolíferas nacionais chinesas começaram a expandir suas operações no exterior muito antes de o consumo chinês ultrapassar a produção interna, no final de 1993.

Por causa do valor estratégico do petróleo e do grande volume de receitas fiscais gerado pela indústria petrolífera, as companhias petrolíferas nacionais adquiriram uma capacidade inigualável para pressionar o PCC e os burocratas em Beijing em comparação com outras instituições do Estado. Em seu artigo “The Structure of China’s Oil Industry: Past Trends and Future Prospects” (“A Estrutura da Indústria Petrolífera da China: Tendências Passadas e Perspectivas Futuras”, em tradução livre), Michal Meidan enumera 14 autoridades de destaque que começaram a carreira na indústria petrolífera e obtiveram importantes cargos no governo ou vice-versa²⁹. Com base em informações do Estado chinês disponíveis ao público, parece que as companhias petrolíferas nacionais conseguiram expandir as operações no exterior sem ordens da Comissão de Planejamento Estatal. Além disso, parece que, se o *lobby* não funcionasse ou fosse inconveniente demais, as companhias petrolíferas nacionais poderiam simplesmente passar ao largo do PCC e da Comissão. Um exemplo disso ocorreu quando a Daqing Oil Corporation, sob a CNPC, firmou um acordo com Tyumen, uma cidade russa na Sibéria, relativo a um projeto de desenvolvimento conjunto para o refino de 2 milhões de toneladas de petróleo bruto russo por ano em Daqing, na China³⁰. Conforme exemplificado no acordo com Tyumen, as companhias petrolíferas nacionais se tornaram—e continuam a ser—influentes atores empresariais dentro da República Popular da China, capazes de explorar a totalidade de recursos do Estado em apoio às suas próprias estratégias de geração de lucro.

Para reforçar esse ponto, as companhias petrolíferas nacionais começaram a buscar oportunidades para investimentos no exterior e aquisições de infraestrutura antes mesmo de que isso se tornasse uma necessidade política ou estratégica. Elas o fizeram por ser algo extremamente lucrativo. Afortunadamente, as bases que elas estabeleceram a partir do final dos anos 80 permitiram que a economia chinesa continuasse a crescer desimpedida pela escassez de petróleo. Entre 1987 e 1996, a produção de petróleo chinesa aumentou em apenas 2% ao ano, em média³¹. Contudo, os estoques de petróleo estrangeiro atenderam à explosiva demanda de um Estado que hoje detém a posição de maior nação consumidora do recurso no mundo, logo acima dos EUA.

Movidos pelo lucro, os investimentos e operações de produção de petróleo no exterior das companhias petrolíferas nacionais passaram a ser uma necessidade

estratégica para o Estado-nação chinês e o PCC. Assim, elas continuam a tirar proveito de seu poder político para fazer com que sua estratégia individual de “saída” do país se encaixe ou se insira na grande estratégia oficial do Estado chinês³². As implicações dessa convergência das estratégias do PCC e das companhias petrolíferas nacionais chinesas se manifestaram por meio do maior envolvimento chinês em países produtores de petróleo, especialmente aqueles fora da esfera de influência da hegemonia norte-americana.

Uma Nova Abordagem de Segurança Energética ou uma História Já Conhecida?

À semelhança do início dos investimentos petrolíferos chineses no exterior, a política externa norte-americana seguiu os investimentos de suas grandes empresas petrolíferas ao configurar sua grande estratégia. Após investirem fortemente nos campos petrolíferos da Arábia Saudita durante os anos 30, os EUA estabeleceram uma estreita parceria com aquele país, e as companhias petrolíferas norte-americanas defenderam, ferrenhamente, suas concessões contra outras empresas petrolíferas estrangeiras no reino³³. Da mesma forma que a China, posteriormente, os EUA também enfatizaram a igual participação nos lucros e benefícios mútuos para to-

o livre fluxo de comércio no Golfo Pérsico³⁵. Todos os presidentes norte-americanos subsequentes proclamaram essa mesma estratégia. Robert Lieber, historiador especializado no setor energético, indica, habilmente, que a doutrina Carter foi um importante fator precursor da Primeira Guerra do Golfo e que a decisão de atacar o Iraque naquele conflito foi tomada, principalmente, por uma preocupação com a continuidade no mercado de petróleo mundial³⁶. Caso alguém lesse apenas fontes ostensivas de notícias e discursos presidenciais de agosto de 1990 a 1991, começaria a pensar que a razão principal para enfrentar Saddam Hussein em nome do Kuwait foi a preocupação com o direito internacional e o sofrimento humano³⁷. Contudo, a Diretriz Nacional de Segurança 45, *U.S. Policy in Response to the Iraqi Invasion of Kuwait* (“Política dos EUA em Resposta à Invasão Iraquiana do Kuwait”), e a Diretriz Nacional de Segurança 54, *Responding to Iraqi Aggression in the Gulf* (“Respondendo à Agressão Iraquiana no Golfo”) mostram, claramente, que a produção e as reservas de petróleo foram um dos principais fatores para a decisão dos EUA de irem à guerra contra o Iraque³⁸. Lieber afirmou que, depois de invadir o Kuwait, Hussein passou a controlar, efetivamente, 20% da produção de petróleo mundial, havendo se posicionado para se apossar de até 50% (via Arábia Saudita/Emirados Árabes Unidos)³⁹.

“Do ponto de vista dos observadores estrangeiros, a China vem se expandindo e penetrando em diferentes mercados em busca de uma grande estratégia coesa, explorando todas as instituições do poder estatal para esse fim.”

dos os países produtores de petróleo e as grandes empresas petrolíferas (conhecidas como *oil majors*) envolvidas nas indústrias de extração por todo o Oriente Médio³⁴. Além disso, o envolvimento norte-americano no Oriente Médio passou a abranger muito mais que apenas empresas e participação nos lucros. Surgiram complexos relacionamentos diplomáticos e jogos de poder para manter a estabilidade e segurança para os negócios.

Após a invasão soviética do Afeganistão, em 1979, o Presidente James Carter Jr. estabeleceu uma doutrina que determinava que os EUA interviriam militarmente contra qualquer potência que tentasse interromper

Uma comparação com esse famoso exemplo norte-americano mostra como o governo chinês vem trilhando um caminho semelhante ao dos EUA rumo ao poder, em lugar de estar abrindo um novo ou criando uma nova ordem mundial sinocêntrica. As companhias petrolíferas nacionais da China fizeram *lobby* para ampliar o uso do petróleo importado — ao contrário da preferência demonstrada pelo PCC pela autossuficiência — a fim de obterem maior lucro com a crescente demanda interna. Apesar da apreensão do PCC quanto a uma dependência excessiva em relação às importações de petróleo, o fluxo de caixa e o valor estratégico do



recurso tornaram a estratégia comercial das companhias petrolíferas nacionais preferível a outras opções de grande estratégia. Em uma questão de anos, à medida que o consumo interno foi ultrapassando a produção interna, o Estado chinês como um todo se envolveu em apoiar as operações das companhias petrolíferas nacionais no exterior. Conforme observam Philip Andrews-Speed e Ronald Dannreuther:

Muitos empreendimentos no exterior envolvem não apenas o governo da China e suas companhias petrolíferas nacionais, como também os bancos estatais e as firmas de construção e serviços. Isso dá a impressão de que uma “China Inc.” está chegando no país anfitrião como parte de uma estratégia nacional extremamente coordenada⁴⁰.

Contudo, o Banco de Exportação e Importação da China, hoje encarregado das iniciativas de desenvolvimento no estrangeiro, só foi criado um ano após o primeiro barril de petróleo chinês ter sido produzido no exterior, no Canadá. Do ponto de vista dos observadores estrangeiros, a China vem se expandindo e penetrando em diferentes mercados em busca de uma grande estratégia coesa, explorando todas as instituições do poder estatal para esse fim. Entretanto, a história das companhias petrolíferas nacionais chinesas mostra que tem ocorrido o oposto: outras instituições do poder estatal chinês têm explorado as indústrias petrolíferas chinesas em apoio às suas próprias estratégias empresariais.

Depois que o investimento em infraestrutura petrolífera no exterior começou a aumentar, o governo chinês criou e tirou proveito de instituições como o Banco de Exportação e Importação da China para apoiar os empreendimentos comerciais estrangeiros das companhias petrolíferas nacionais. Um excelente exemplo dessa dinâmica pode ser visto no desenvolvimento de infraestrutura na área do atual Sudão do Sul. Quatro anos após o primeiro investimento da CNPC no Sudão, o governo chinês permitiu que o Banco de Exportação e Importação da China investisse 1,15 bilhão de yuans (renminbi) para aumentar a exploração de petróleo, assim como generosos termos de concessão para a participação nos lucros⁴¹. Conforme os investimentos e as operações chinesas foram crescendo no Sudão, o mesmo ocorreu com outros tipos de envolvimento. Em seu artigo “China’s

Oil Venture in Africa” (“O Empreendimento de Petróleo da China na África”, em tradução livre), Hong Zhao observa:

O número de operários chineses no Sudão triplicou desde o início dos anos 90, alcançando 24 mil em 2006. Os investimentos chineses em outros setores também são significativos, incluindo instalações hidroelétricas, um novo aeroporto em Cartum e várias fábricas têxteis⁴².

Mais tarde, o governo chinês se viu dependente, diplomaticamente, da continuidade do governo sudanês para a manutenção dos empreendimentos chineses e a segurança de seus cidadãos no exterior. Essa dependência se tornou problemática com a eclosão, em 2003, da Guerra em Darfur, um conflito que persiste até hoje, e o genocídio da população não árabe no país (que teve a cumplicidade do presidente sudanês). Subsequentemente, os chineses ignoraram, notoriamente, o embargo do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra a venda de armas para o Sudão, vendendo mais de US\$ 14 milhões em equipamentos militares para o governo sudanês entre 2003 e 2006⁴³. Notadamente, algumas instalações petrolíferas de administração chinesa foram atacadas por esses militantes em 2007 e 2008⁴⁴. Evidentemente, essas circunstâncias não são muito coerentes com uma abordagem supostamente pacifista e distintamente chinesa com respeito às relações exteriores. Ao contrário, exibem características familiares de “dependência do caminho” decorrente de fato de o país se apoiar no petróleo estrangeiro, na ordem mundial capitalista.

O Futuro da Grande Estratégia Chinesa

À medida que o governo chinês ficar mais envolvido com investimentos em infraestrutura petrolífera e relações diplomáticas com regimes em áreas de conflito como o Sudão, Irã, Iraque e Iêmen, aumentará a probabilidade de sua interferência em assuntos internos ou de um conflito aberto para manter o *status quo*. A dependência em relação ao petróleo estrangeiro tem gerado a necessidade de aumentar as capacidades militares expedicionárias para apoiar os cidadãos e investimentos chineses no exterior contra desastres ou ameaças físicas. Ainda em abril de 2015, a Marinha do Exército de Libertação Popular

(MELP) se viu obrigada a evacuar cidadãos chineses do Iêmen quando a Guerra Civil Iemenita (2014 até o presente) colocou-os em perigo⁴⁵. A dependência estratégica em relação à importação de petróleo do Oriente Médio e da África também tem demandado o desenvolvimento de uma frota maior de navios chineses para defender as rotas de transporte marítimo através do Mar do Sul da China. Embora nunca tenha havido um embargo contra a China por uma potência ocidental ou uma organização econômica multilateral, estrategistas chineses como os Coronéis Qiao Liang e Wang Xiangsui, do Exército de Libertação Popular (ELP), frequentemente citam a história do Irã e da Primeira Guerra do Golfo como evidência da propensão ocidental para a guerra econômica por meio de embargos e coerção militar⁴⁶. Em consequência, a China enxerga seu investimento em uma marinha de águas profundas como uma necessidade tanto para sua estratégia nacional de segurança quanto para sua estratégia nacional de segurança energética⁴⁷.

Além disso, há muito que os chineses almejam perfurar poços de petróleo no Mar do Sul da China. Em 2014, a extração de petróleo nessa área contribuiu com apenas 5% da produção interna e menos de 2% do consumo total chinês⁴⁸. Contudo, investidores chineses e estrangeiros permanecem otimistas sobre o potencial de produção de petróleo no Mar do Sul da China. Por causa disso, essa área detém um alto valor estratégico não apenas como rota marítima para o transporte e comércio, mas também como uma possível fonte de grandes reservas petrolíferas. Nenhuma dessas decisões estratégicas relativas ao

Mar do Sul da China foi tomada pelo PCC com o objetivo de abalar a ordem econômica mundial, e sim pela necessidade de proteger as rotas do comércio de petróleo que as companhias petrolíferas nacionais chinesas haviam estabelecido gradativamente desde os anos 80, a fim de gerar lucro e fomentar o crescimento econômico.

Vistas por esse prisma, muitas decisões estratégicas chinesas podem ser compreendidas em relação à demanda chinesa por recursos petrolíferos e não como parte de um esquema mais amplo, voltado a derrubar a ordem econômica mundial. Mesmo que a criação de uma nova ordem mundial seja o “fim” expresso que muitos formuladores de grande estratégia chineses estejam tentando alcançar — conforme propõe Michael Pillsbury em seu livro *The Hundred-Year Marathon* (“A Maratona de Cem Anos”, em tradução livre) —, o caminho até tal objetivo dependerá da competição por recursos petrolíferos⁴⁹. Apesar de alusões a cenários “ganha-ganha” e alternativas à ordem econômica mundial capitalista por meio de relações exteriores sinocêntricas, a China construiu, para si própria, um império informal que gira em torno do petróleo estrangeiro. Até agora, os estrategistas chineses não vêm abordando o problema de uma nova forma, e sim buscando o lucro onde o mercado apresenta oportunidades. Por causa da abundância de lucros e da vulnerabilidade de investimentos no exterior, o Estado chinês e o PCC têm sido extremamente receptivos à implementação de sugestões dos lobistas de petróleo, em lugar de centralizar o controle da indústria petrolífera e grande estratégia da China. ■

Referências

1. “China Surpassed the United States as the World’s Largest Crude Oil Importer in 2017”, U.S. Energy Information Administration, 5 Feb. 2018, acesso em 24 maio 2019, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=34812>.

2. “Energy Charting Tool – App”, British Petroleum, acesso em 15 dez. 2018, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-charting-tool-desktop.html>.

3. Ibid.

4. Peter Pham, “Why Do All Roads Lead to China?”, Forbes, 20 Mar. 2018, acesso em 22 jun. 2019, <https://www.forbes.com/sites/peterpham/2018/03/20/why-do-all-roads-lead-to-china/#59aa-923c4ac8>.

5. Michal Meidan, *The Structure of China’s Oil Industry: Past Trends and Future Prospects* (Oxford, UK: The Oxford Institute for Energy Studies, May 2016), p. 12.

6. Colin S. Gray, *The Future of Strategy* (Malden, MA: Polity Press, 2015), p. 17.

7. Ibid.

8. Henry Kissinger, *World Order* (New York: Penguin Press, 2014); Henry Kissinger, *On China* (London: Penguin, 2012); Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate* (New York: Random House, 2013).

9. Wu Shicun, *Solving Disputes for Regional Cooperation and*



Development in the South China Sea: A Chinese Perspective (Philadelphia: Chandos, 2013); Wang Qingxin, "Cultural Norms and the Conduct of Chinese Foreign Policy", in *China's International Relations in the 21st Century: Dynamics of Paradigm Shifts*, ed. Gerald Chan, Daojiong Zha e Weixing Hu (Lanham, MA: University Press of America, 2000), p. 143-70.

10. John King Fairbank, "A Preliminary Framework", in *The Chinese World Order*, ed. John King Fairbank (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968), p. 2.
11. Peter C. Perdue, "The Tenacious Tributary System", *Journal of Contemporary China* 24, no. 96 (May 2015): p. 1002-14, acesso em 28 maio 2019, <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2015.1030949>.
12. Song Xinning e Gerald Chan, "International Relations Theory in China", in Chan, Zha, and Hu, *China's International Relations in the 21st Century*, p. 22.
13. The People's Republic of China, *China's Energy Policy 2012* (Beijing: Information Office of the State Council, October 2012), acesso em 24 maio 2019, http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284499.htm.
14. Philip Anders-Speed e Roland Dannreuther, *China, Oil and Global Politics* (New York: Routledge, 2011), p. 6.
15. Arthur Jay Klinghoffer, "Sino-Soviet Relations and the Politics of Oil", *Asian Survey* 16, no. 6 (June 1976): p. 548.
16. Per Högselius, "The Saudi Arabia of the Far East? China's Rise and Fall as an Oil Exporter", *The Extractive Industries and Society* 2, no. 3 (2015): p. 411-18; Michael Tanzer, "The Naked Politics of Oil: Oil Boycotts", in *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries* (Boston: Beacon Press, 1969), p. 319-48.
17. Angang Hu, "The Distinctive Transition of China's Five-Year Plans", *Modern China* 39, no. 6 (Nov. 2013): p. 630.
18. *Ibid.*, p. 632.
19. Office of East Asian Analysis, *China's Sixth Five-Year Economic Plan (1981-1985): A Research Paper* (Langley, VA: Central Intelligence Agency [CIA], 1 June 1983), acesso em 26 nov. 2018, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84S00553R000200150004-8.pdf>.
20. Michael Tanzer, "The Naked Politics of Oil: Oil Boycotts", p. 342; Kun-Chin Lin, "Macroeconomic Disequilibria and Enterprise Reform: Restructuring the Chinese Oil and Petrochemical Industries in the 1990s", *The China Journal*, no. 60 (July 2008): p. 49-50.
21. Office of East Asian Analysis, *China's Sixth Five-Year Economic Plan (1981-1985)*; Office of East Asian Analysis, *China's Seventh Five-Year Plan: A Research Report* (Langley, VA: CIA, 1 March 1987), acesso em 26 nov. 2018, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP04T00907R000200060001-5.pdf>.
22. "China Stepping up Foreign E&P Investment as Oil Imports Soar", *Oil and Gas Journal* 92, no. 19 (9 May 1994): p. 55-59.
23. *Ibid.*
24. Office of East Asian Analysis, *China's Sixth Five-Year Economic Plan (1981-1985)*.
25. Meidan, *The Structure of China's Oil Industry*, p. 15.
26. *Ibid.*, p. 18.
27. *Ibid.*
28. "China Stepping up Foreign E&P Investment as Oil Imports Soar", *Oil and Gas Journal*; Meidan, *The Structure of China's Oil Industry: Past Trends and Future Prospects*, p. 18.
29. Meidan, *The Structure of China's Oil Industry*, p. 35-36.
30. *Ibid.*, p. 20.

31. Office of Transnational Issues, *China: Scenarios of Long-Term Oil Consumption* (Langley, VA: CIA, 22 June 1988), acesso em 26 nov. 2018, https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0005304571.pdf.
32. Hong Zhao, "China's Oil Venture in Africa", *East Asia* 24, no. 4 (Dec. 2007): p. 401.
33. Nathan J. Citino, *From Arab Nationalism to OPEC Eisenhower, King Sa'ud, and the Making of U.S.-Saudi Relations* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 2002).
34. Robert Vitalis, "Black Gold, White Crude: An Essay on American Exceptionalism, Hierarchy, and Hegemony in the Gulf", *Diplomatic History* 26, no. 2 (2002): p. 185-215.
35. James Carter Jr., "January 23, 1980: State of the Union Address" (State of the Union Address, House Chamber, Washington, DC, 23 January 1980), Miller Center of Public Affairs, acesso em 29 maio 2019, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-23-1980-state-union-address>.
36. Robert J. Lieber, "Iraq and the World Oil Market: Oil and Power after the Cold War", in *Iraq's Road to War*, ed. Amatzia Baram e Barry Rubin (New York: St. Martin's Press, 1993), p. 86.
37. George H. W. Bush, "September 11, 1990: Address Before a Joint Session of Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit", Miller Center of Public Affairs, acesso em 29 maio 2019, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-11-1990-address-joint-session-congress>; George H. W. Bush, "August 8, 1990: Address to the Nation in the Invasion of Iraq", Miller Center of Public Affairs, acesso em 29 maio 2019, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/august-8-1990-address-iraqs-invasion-kuwait>.
38. National Security Directive 45, *U.S. Policy in Response to the Iraqi Invasion of Kuwait* (Washington, DC: The White House, 20 August 1990); National Security Directive 54, *Responding to Iraqi Aggression in the Gulf* (Washington, DC: The White House, 15 January 1991).
39. Lieber, "Iraq and the World Oil Market: Oil and Power after the Cold War", p. 87.
40. Andrews-Speed e Dannreuther, *China, Oil and Global Politics*, p. 18.
41. Zhao, "China's Oil Venture in Africa", p. 404.
42. *Ibid.*, p. 402.
43. David H. Shinn, "China and the Conflict in Darfur", *The Brown Journal of World Affairs* 16, no. 1 (2009): p. 90.
44. *Ibid.*
45. Cindy Hurst, "Compelling Reasons for the Expansion of Chinese Military Forces", *Military Review* 97, no. 6 (November-December 2017): p. 33.
46. Qiao Liang e Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America* (Beijing: People's Liberation Army Literature and Arts Publishing House, 1999), p. xix-xxii.
47. Bernard D. Cole, *China's Quest for Great Power: Ships, Oil and Foreign Policy* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2018), p. 5; The People's Republic of China, *China's Energy Policy 2012*.
48. *China: International Energy Data and Analysis* (Washington, DC: U.S. Energy Information Administration, 14 May 2015), p. 9, acesso em 24 maio 2019, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.php?iso=CHN>; "Energy Charting Tool – App".
49. Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Holt, 2015).