

**35º Encontro Anual da ANPOCS**

**GT Nº 28 – POLÍTICA INTERNACIONAL**

**A QUESTÃO ENERGÉTICA E SEUS REFLEXOS NA ORIENTAÇÃO  
DAS POLÍTICAS EXTERNAS DA CHINA E DO BRASIL (2000-2010)**

ARNALDO JOSÉ DA LUZ (PPGCP/UFPR)  
ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA (PPGCP/UFPR)

## **A QUESTÃO ENERGÉTICA E SEUS REFLEXOS NA ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EXTERNAS DA CHINA E DO BRASIL (2000-2010)**

Arnaldo José da Luz<sup>1</sup>

Alexsandro Eugenio Pereira<sup>2</sup>

### **INTRODUÇÃO**

O crescimento econômico é um dos principais fatores domésticos capazes de explicar as orientações recentes das políticas externas do Brasil e da China. O ritmo desse crescimento é distinto nos dois países, pois os dados revelam que a China apresentou índices mais expressivos do que o Brasil nas últimas três décadas. De qualquer maneira, ambos estão situados entre as economias cujo crescimento recente é significativo, mas que enfrentam gargalos importantes capazes de limitar o ritmo desse crescimento. Esses gargalos estão associados, dentre outros elementos, às limitações de infraestrutura, à necessidade de recursos energéticos, à demanda por investimentos diretos estrangeiros e à defasagem tecnológica em comparação com as principais economias desenvolvidas do mundo.

Partindo desse quadro, os estudos a respeito das implicações do crescimento econômico sobre a formulação das políticas externas do Brasil e da China são relevantes. Nesse sentido, o presente artigo pretende contribuir com esses estudos ao tratar de um tema específico: o estudo da questão energética que se apresenta aos dois países de formas distintas. O Brasil precisa captar investimentos externos com o propósito de desenvolver seus recursos energéticos e sua infraestrutura, tendo em vista a necessidade de fomentar o crescimento econômico. A China identificou na questão energética um dos pontos de estrangulamento, capaz de limitar a continuidade dos seus índices de crescimento acelerado. Em outros termos, o pressuposto básico do artigo é entender de que forma a necessidade energética chinesa e a demanda brasileira por investimentos contribuíram para o desenvolvimento de relações de cooperação entre os dois países. O Brasil identificou na China um importante parceiro estratégico para a captação dos investimentos necessários ao desenvolvimento de seu potencial energético. A China, por

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela UFPR.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela USP e Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR.

sua vez, considerou o Brasil importante parceiro capaz de fornecer parte dos recursos energéticos necessários ao seu crescimento econômico. Dessa forma, a pesquisa sustenta que fatores endógenos, associados ao crescimento econômico dos dois países, forneceram impulsos significativos às relações do Brasil com a China e vice-versa, determinando as orientações da política externa dos dois países no estabelecimento de um relacionamento econômico baseado em ganhos recíprocos.

Por sua vez, visando orientar o trabalho proposto a respeito dos fatores acima mencionados, a pesquisa sugere os seguintes argumentos: *(i)* a aproximação político-diplomática entre chineses e brasileiros é fundamental para fomentar relações comerciais e de cooperação, especialmente na área energética; *(ii)* as relações comerciais mantidas entre China e Brasil na área energética são impulsionadas, além de outros fatores, pela necessidade chinesa de diversificar seus fornecedores e de manter seu constante crescimento econômico; e *(iii)* o envolvimento chinês com outros países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, favorece a aceitação internacional de sua “economia de mercado”.

O Brasil, por sua vez, dispensou maior atenção, principalmente nos anos 2000, ao desenvolvimento de fontes de energia e à exploração e comercialização de muitas dessas fontes. Com isso, buscou atrair investimentos na área da infraestrutura para a produção e a exportação dos recursos energéticos visando o pleno desenvolvimento desses recursos. Nesse sentido, a China tem sido um importante parceiro estratégico ao fornecer, sobretudo, os investimentos necessários à exploração dos recursos energéticos brasileiros, entre os quais a exploração do petróleo em águas profundas brasileiras. Esses investimentos serão pagos por intermédio dos recursos energéticos extraídos com a contribuição dos chineses.

Ao analisar as relações comerciais sino-brasileiras nos anos 2000, é possível sustentar que elas tiveram um impulso importante devido ao aumento da demanda chinesa por energia e matérias-primas. O Brasil é um importante fornecedor, também, de insumos para as indústrias de base da China. É importante notar que as relações entre os dois países geram uma balança comercial pouco diversificada, o que preocupa especialmente o Brasil. No entanto, as relações comerciais e as orientações da política externa dos dois países são pautadas pela necessidade energética chinesa e pela demanda brasileira por investimentos externos na área de produção de energia.

Partindo destas considerações, este artigo tem como objetivo geral estudar as implicações da questão energética sobre a orientação da política externa da China para o Brasil e da política externa do Brasil para a China. Aponta como objetivos específicos: (i) apresentar o programa energético chinês e seus reflexos na inserção da China no Brasil; (ii) analisar a questão energética brasileira e sua demanda por investimentos diretos estrangeiros; (iii) verificar as implicações da demanda brasileira por investimentos na área de produção de energia na formulação da Política Externa Brasileira para a China; (iv) estabelecer comparações entre as políticas externas dos dois países no que diz respeito ao relacionamento recíproco na área energética.

A abordagem proposta neste artigo é relevante por investigar os impactos gerados pela presença chinesa no sistema internacional e, especialmente, no Brasil. Essa presença é motivada pelos interesses econômicos chineses, especialmente pela necessidade de manter o crescimento econômico interno e aumentar a participação chinesa na distribuição de poder nas relações internacionais do período pós-Guerra Fria. Este artigo, também, pretende contribuir para os estudos que articulam variáveis domésticas e estratégias de política externa adotadas pelos diferentes Estados do sistema internacional. Por fim, o presente artigo examina um dos fatores que explica a recente aproximação entre a China e o Brasil, tomando como objeto específico de análise a questão energética.

Poderiam ser listados diferentes motivos para justificar essa aproximação, que não se reduz a questão energética. Motivos de natureza política impulsionaram, também, o estreitamento das relações entre os dois países. Ambos desejam aumentar sua participação nas instituições intergovernamentais. A China possui assento permanente no Conselho de Segurança e deseja ampliar ainda mais sua influência política nas instituições econômicas internacionais. O Brasil identifica possibilidades de ganhos por meio do aumento de sua participação nas instituições econômicas e almeja assento permanente no Conselho de Segurança. Os dois países pretendem, também, influenciar a distribuição de poder nas relações internacionais contemporâneas, sendo que a China tem vantagem significativa nesse pleito devido a seus recursos econômicos e bélicos. Porém, dentro desse quadro mais amplo que explica os determinantes da aproximação entre os dois países nas últimas décadas, merece destaque a preocupação com o crescimento econômico. Nesse sentido, esse artigo não desconsidera outros fatores determinantes da aproximação recíproca ao se concentrar na análise da questão energética.

Para desenvolver seus objetivos, este artigo estará estruturado em três seções principais. A primeira delas aborda o programa energético chinês e seus reflexos sobre a formulação da política externa chinesa para o Brasil, destacando os investimentos chineses na produção de energia brasileira. A segunda seção examina a demanda brasileira por investimentos na área de energia e os impactos exercidos por essa demanda sobre a formulação da política externa brasileira para a China. Na terceira seção, serão examinadas as políticas externas dos dois países em perspectiva comparada, mostrando como uma variável doméstica (a questão energética no contexto do crescimento econômico) contribui, de forma significativa, para a elaboração dessas políticas.

## **1. O PROGRAMA ENERGÉTICO CHINÊS E OS INVESTIMENTOS DA CHINA NO BRASIL**

A República Popular da China (RPC) enfrenta um desafio complexo no que diz respeito à sua segurança energética. A manutenção dos níveis de crescimento econômico nos próximos anos dependerá da capacidade interna de geração de fontes diversificadas de energia. Por essa razão, o governo chinês tornou a segurança energética uma questão estratégica fundamental, com reflexos na política externa do país que serão apontados mais adiante.

Nos anos 2000, a China conseguiu elevar sua produção interna de energia para enfrentar a demanda energética interna crescente. Além do aumento da produção nas minas de carvão, recurso bastante utilizado no país, houve aumento na exploração de energia por meio do petróleo, das hidrelétricas, do uso de gás natural, do urânio, entre outras. Entretanto, a elevação no consumo de energia na China tem superado a produção no país ao final da primeira década do século XXI.

No início dos anos 2000, apesar do aumento da utilização do petróleo pela China, o carvão mineral tornou-se o recurso energético mais utilizado pelos chineses, conforme indicado na tabela 1. No período de 1990 a 2006, o petróleo aumentou sua contribuição na matriz energética chinesa. A demanda pelo uso do petróleo justificou-se, principalmente, pelo carvão mineral ser um combustível fóssil altamente poluente.

**Tabela 1 – Estrutura energética chinesa – 2006**

<b>Recurso</b>	<b>% do consumo total</b>
Carvão	69
Petróleo	20
Energia Hidrelétrica	6
Gás Natural	3
Energia Nuclear	2

*Fonte:* BP Statistical Review of World Energy, 2007.

O programa energético chinês, com vistas a obter a segurança energética do país, tem como suas metas principais: (i) diversificar as fontes energéticas internas e externas de abastecimento à China; (ii) diversificar os fornecedores estrangeiros que abastecem o país; (iii) atrair investimentos internacionais para melhorar a infraestrutura energética da China; e (iv) substituir, de maneira gradual, a utilização de sua matriz energética, o carvão, por fontes de energia renováveis e/ou menos poluentes, como o gás natural e as energias eólica, solar e nuclear.

Um das mais importantes medidas do programa energético chinês foi a transferência de responsabilidades para as grandes empresas estatais na geração de energia. Por meio delas foi possível firmar inúmeros acordos de cooperação com os países considerados subdesenvolvidos e os em desenvolvimento. Para Jabbour (2004), houve necessidade de reestruturação da indústria petrolífera chinesa diante da crise asiática (1997), seguida pela interrupção das importações.

No momento atual, o programa energético chinês promoveu uma diversificação de fontes com o propósito de minimizar a utilização do carvão. Em 2006, a produção de energia primária somou 2,21 bilhões de toneladas de carvão *standard*, sendo a segunda maior produção mundial deste produto. Na produção bruta deste carvão, com 2,37 bilhões de toneladas, a China alcançou o primeiro lugar no *ranking* mundial no mesmo ano (*White Paper on Energy*, 2007).

A relação de carvão transformado em energia aumentou de 20,7% para 49,6% na China, em 2006. Demonstrou-se, assim, que o país obteve um grande avanço na

comercialização de energia e na produção/utilização dessa fonte energética (*White Paper on Energy*, 2007). Ações como essa mostram a dificuldade do governo de Pequim em substituir o carvão por outras fontes energéticas, especialmente de energia limpa.

Uma das problemáticas que envolvem a utilização de energia pelos chineses é à distância dos recursos energéticos e do mercado consumidor. Os gastos com transporte elevam os custos da energia e, muitas vezes, não atendem a demanda da população satisfatoriamente. Na tentativa de amenizar essa questão o governo da China desenvolveu um sistema de transporte de energia. O transporte é realizado, principalmente, pelas ferrovias do país, devendo levar o carvão do oeste para os portos de carvão do leste. O petróleo é transportado do norte ao sul, também por oleodutos. E o gás natural, por fim, do oeste para o leste, igualmente por gasodutos (*White Paper on Energy*, 2007).

Na China, as hidrelétricas encontram-se, principalmente, no sudoeste e as fontes de petróleo nas regiões leste, central, oeste e no litoral. Porém, o grande consumo de energia está localizado na região costeira do sudeste, onde ocorre maior crescimento econômico. Esta distância entre as fontes de energia e a grande demanda de consumidores transformou-se num grande problema na China, pois o transporte de enormes quantidades de carvão e de petróleo, de gás e de eletricidade tem se tornado oneroso para o governo chinês (*White Paper on Energy*, 2007).

No ano de 2004, o *déficit* por energia elétrica na China esteve próximo dos trinta milhões de kilowatts e para suprir este consumo, de maneira urgente, foram necessários diversos investimentos. Mesmo com atraso, começaram a serem construídas novas usinas pelo país, sendo o problema tão emergencial que houve a necessidade de enviar carregamentos de carvão para o sul e para o leste da China, regiões mais afetadas pela falta de energia. Todavia, com mais de noventa usinas de carvão em funcionamento, intensificou-se a preocupação com o aumento da poluição ambiental no país (MENDES, 2004).

A produção de energias renováveis na China cresceu, de modo significativo, nos anos 2000. A geração de energia a partir das hidrelétricas teve rápida ascensão em 2006, com um potencial de 622 milhões de kilowatts e uma geração de energia de 2,870 bwh, segunda maior produção no *ranking* mundial (*White Paper on Energy*, 2007).

Em 2006, o consumo total de energia primária pela China foi de 2,46 bilhões de toneladas de carvão *standard*. O carvão que ocupava 72,2% na estrutura energética chinesa em 1980, passou a ocupar 69,4% em 2006. Apesar de parecer uma pequena redução (2,8%), são consideráveis os esforços e os interesses do programa energético chinês para melhorar a estrutura energética do país. As outras formas de energia passaram de 27,8% para 30,6%, com a energia nuclear obtendo um aumento de 3,2%. As aplicações na área do petróleo e do gás natural obtiveram consideráveis aumentos e a estrutura do consumo final por energia foi reorganizada na China (*White Paper on Energy*, 2007).

Como meta para garantir sua segurança energética, a China passou a exercer diversas atividades na área da energia, especialmente no setor petrolífero. Investimentos vêm sendo realizados na exploração dos hidrocarbonetos no plano interno e no desenvolvimento de projetos em outros países. A construção de inúmeros oleodutos transnacionais, o desenvolvimento de planos de reserva estratégica de petróleo e o melhoramento das refinarias para o tipo de petróleo do Oriente Médio são algumas das medidas adotadas pelo programa energético chinês (MENDES, 2004).

Na área da energia hidrelétrica, a tecnologia chinesa também se faz presente. A geração de energia por meio de hidrelétricas é prioridade para o governo chinês, nos anos 2000 (JABBOUR, 2004). Na China, a utilização, a engenharia e a fabricação de equipamentos de usinas hidrelétricas configuram-se entre as mais desenvolvidas do planeta. Os chineses demonstraram sua capacidade de projetar e construir milhões de kilowatts em reatores de água pressurizada, com consideráveis progressos no desenvolvimento de reatores de altas temperaturas de gás de refrigeração e reatores de nêutrons rápido-criadores (*White Paper on Energy*, 2007).

As construções das usinas de Ertan e Três Gargantas fizeram parte de uma grande estratégia do programa energético chinês, após os anos 1990, principalmente para transmitir energia elétrica do oeste para o leste do país (JABBOUR, 2004). As construções dessas hidrelétricas contribuíram para o desenvolvimento da China na área em vários aspectos, tais como: (i) atuaram na reforma e estrutura do país; (ii) ajudaram no controle das cheias dos rios e na transferência de tecnologia estrangeira para o país; e (iii) contribuíram para o aumento da geração de energia no leste, que tem uma pequena produção, porém, uma grande demanda.



A China desenvolve usinas termonucleares, que além de gerarem energia, contribuem para o desenvolvimento tecnológico chinês, para a formação de cientistas, para a comercialização de urânio e/ou reatores, entre outros (PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008, p. 379). Quanto às usinas nucleares, o país contabilizou, até o ano de 2007, dezesseis usinas em operação e o programa energético pretende construir mais cinquenta e quatro nos próximos trinta anos (ELETRONUCLEAR, 2008). A China, em 2007, produziu 2% de sua energia elétrica através de usinas nucleares. A opção da China por energia nuclear associa-se ao grande consumo no país e à estratégia do governo de diversificar ao máximo suas fontes energéticas para evitar colapsos no abastecimento (ELETRONUCLEAR, 2008).

A China, mesmo diante de questões complexas, como grandiosos investimentos, incentiva políticas em torno das energias renováveis. Para tanto, trabalha para a construção de um mercado de recursos energéticos renováveis calcados em um desenvolvimento sustentado e estável. O programa energético chinês estabelece e reestrutura seu modelo industrial, sistematizando o serviço de energia renovável, a fim de promover o avanço tecnológico e industrial do país (*White Paper on Energy*, 2007).

As empresas energéticas chinesas, a Xangai Environment e a Xangai Huadian Electric Power, criaram um parque no litoral de Shangai com capacidade para gerar 46,69 milhões de quilowatts-hora ao ano a partir da energia eólica. No mesmo período em que a energia gerada a partir da biomassa ganha escopo no país (PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008, p. 379). Com vistas a manter o programa de diversificação de suas fontes e minimizar a poluição no país, a China interessou-se, também, pela utilização do álcool etílico anídrico carburante para substituir o aditivo antidetonante na gasolina. O programa energético chinês, na próxima década, pode alterar a matriz produtora de álcool, que entre 2000-2010 se consolidou na produção de cereais, na cana-de-açúcar, ou outras matérias-primas com custos menores que o milho.

O programa energético chinês tem grandes perspectivas para ampliar o abastecimento de energia na China. Porém, para realizar todas as suas metas o programa enfrentará dificuldades consideráveis, tais como: (i) a realização de onerosos investimentos na área energética; (ii) problemas para encontrar harmonia entre a utilização de recursos energéticos poluentes e a energia limpa e renovável; (iii) forte

concorrência no mercado global; e (iv) questões complexas para solucionar o uso das fontes energéticas alternativas.

Os enormes gastos realizados, principalmente na área do petróleo, obrigaram o governo chinês a procurar fontes alternativas às suas principais matrizes energéticas, o carvão mineral e o petróleo. Todavia, deparou-se com grandes problemas, uma vez que o uso das fontes alternativas de energia torna-se oneroso pelos seguintes motivos: (i) a energia nuclear, além de ter um preço elevado, envolve a questão bélica e desperta os interesses internacionais; (ii) a energia eólica requer altos investimentos e ainda depende das questões climáticas de cada região e; (iii) os biocombustíveis, principalmente a partir da soja e do milho, podem colocar em risco o abastecimento de alimentos para a população.

Nesse sentido, faz-se necessário perguntar: o programa energético chinês, através de todas as medidas adotadas, encontrou uma solução para diminuir a dependência energética da China no século XXI? O programa energético chinês obteve importantes resultados na complexa batalha para encontrar a segurança energética. Foram realizados progressos na área da proteção ambiental, na qual o governo chinês demonstrou preocupação, também pela pressão internacional, com o meio ambiente.

As fontes e os fornecedores foram (e estão sendo) diversificados gradualmente e os investimentos em energia vêm crescendo consideravelmente e com o mercado em expansão. Como exemplo, os investimentos chineses em energia limpa (eólica, solar e nuclear) ultrapassaram os investimentos dos EUA, em 2009. A China encerrou o ano de 2009 com investimentos em energia limpa, na ordem de US\$ 34,6 bilhões, ao passo que os investimentos dos EUA somaram US\$ 18,6 bilhões, conforme o relatório divulgado pelo *Pew Charitable Trusts*<sup>3</sup> (2010).

Foi introduzida no mercado chinês uma importante concorrência na produção e distribuição do carvão permitindo, assim, a melhoria nos serviços e nos preços do produto. Nas áreas do petróleo e gás os setores foram integrados, de forma que as empresas nacionais e internacionais operem em harmonia e, assim, contribuam para o desenvolvimento energético do país.

---

<sup>3</sup> Mais informações sobre esta agência podem ser encontradas em [www.pewtrusts.org](http://www.pewtrusts.org).

Porém, apesar de todos os esforços para alcançar o desenvolvimento econômico estável e acelerar a industrialização e a urbanização, a demanda por energia continua a aumentar na China, pesando sobre o governo desse país diversos desafios para as próximas décadas, pois ainda não foi alcançado, até o final da primeira década deste século, o tão almejado equilíbrio energético no país. Dessa forma, aos chineses resta angariar parceiros pelo globo. Na questão energética, o Brasil constituiu-se em importante parceiro estratégico, tema da próxima subseção deste artigo.

### 1.1 OS INVESTIMENTOS CHINESES NA GERAÇÃO DE ENERGIA NO BRASIL

O Brasil tem grandes reservas de recursos energéticos em seu território, principalmente o petróleo. Mas, a maior parte deste produto está em águas profundas. Diante das dificuldades da extração do petróleo nessas condições, ocasionadas pelo alto custo dessa operação, o Brasil buscou investimentos estrangeiros. E, tendo em vista sua necessidade energética, os chineses estiveram dispostos a colaborar. O governo da China, por meio do seu Banco de Desenvolvimento, concedeu, em 2009, um empréstimo de dez bilhões de dólares para a Petrobrás extrair os hidrocarbonetos da camada do pré-sal.

Um acordo, entre a petrolífera chinesa SINOPEC, presente no Brasil desde 2004, e a estatal brasileira Petrobrás, garantiu os investimentos chineses na produção petrolífera na região norte do Brasil, especificamente nos Estados do Pará e do Maranhão. Esse acordo de cooperação foi selado com a visita do presidente chinês, Hu Jintao, ao Brasil, em abril de 2010.

As explorações de petróleo ainda não haviam ocorrido nas águas da região norte do Brasil, tendo-se, assim, pouco conhecimento geológico da área. E a China, ao contrário das potências econômicas, realizou investimentos de alto risco em outras regiões, inclusive no Brasil. Porém, os chineses angariam importantes somas ao final de cada produção. Por meio daquele acordo, a chinesa SINOPEC ficará, ao final da tarefa, com pelo menos 20% dos lucros obtidos com a produção nos blocos das águas da Bacia do Pará-Maranhão, conhecidos como BM-PAMA-3 e BM-PAMA-8<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “Chineses vão explorar petróleo no Brasil”. Disponível em [www.economia.estadao.com.br](http://www.economia.estadao.com.br); Acesso em 14/09/2010.

A SINOPEC e a Petrobrás estudam oportunidades para o refino e suporte para a área petrolífera do Brasil. A estatal petrolífera chinesa ainda negocia com a baiana Delba Marítima a construção de, pelo menos, uma das cinco sondas que a SINOPEC construirá para a Petrobrás. Os investimentos chineses, além da área petrolífera, se fazem ainda no setor do gás natural.

No intuito de reduzir a dependência brasileira do gás boliviano; suavizar os impactos provocados no Brasil por causa da nacionalização das reservas de gás bolivianas; consentir a exploração comercial das fontes atuais e futuras das Bacias de Campos, Santos e Espírito Santo, a Petrobrás contratou a estatal petrolífera chinesa SINOPEC para projetar e construir o Gasoduto de Interligação Sudeste-Nordeste, o GASENE<sup>5</sup>.

Esta parceria Brasil-China para a projeção e construção do GASENE foi considerada, pelo então presidente brasileiro, Lula da Silva, a mais importante parceria entre brasileiros e chineses. No ano de 2004, quando o governo estudava um parceiro para o gasoduto, o Japão era o concorrente da China. Optou-se pela China, na perspectiva dessa parceria servir para fortalecer os laços político-diplomáticos entre chineses e brasileiros e, igualmente, aprimorar os fluxos econômicos resultantes desta parceria.

O projeto do GASENE iniciou-se no ano de 2005 e foi concluído em março de 2010. A obra teve um custo de R\$7,2 bilhões, podendo chegar a R\$8,8 bilhões se contabilizadas as estações de compressão de gás, conforme informado pela Petrobrás. A extensão total do gasoduto é de 1371 km ligando o estado do Rio de Janeiro, no sudeste, até o estado nordestino da Bahia<sup>6</sup>. Na região Nordeste, o GASENE proporcionará energia limpa e com custo menos elevado que o óleo diesel. O GASENE deverá transportar 10 milhões de m<sup>3</sup> de gás natural, ainda em 2010, e espera-se que o gasoduto transporte o dobro até o ano de 2015. Além de outras metas do gasoduto, uma das principais é atender o insuficiente abastecimento de gás para a região nordeste do Brasil e, ainda, aumentar a oferta no país. O GASENE deverá transportar gás, inclusive, da camada do Pré-Sal<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Informações disponíveis em [www.portugaldigital.com.br](http://www.portugaldigital.com.br).

<sup>6</sup> O Gasoduto de Interligação Sudeste-Nordeste – GASENE passará por 68 municípios brasileiros, abrangendo os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, na região Sudeste, e a Bahia, na região Nordeste do país.

<sup>7</sup> Disponível em [www.esteio.com.br/servicos/se\\_gasene.htm](http://www.esteio.com.br/servicos/se_gasene.htm). Acesso em 09/09/2010.

Brasil e China desenvolvem parcerias, também, na área do carvão mineral. O governo brasileiro conta com investimentos e tecnologia chineses para explorar carvão na região sul do país. A presença dos chineses na região, com investimentos, tecnologia e mão-de-obra, é muito importante para desenvolver energia por meio das termelétricas no Brasil. Gerar energia a partir do carvão torna-se uma importante alternativa para a principal matriz energética brasileira, as hidrelétricas.

A usina de Candiota III, assim nomeada, é um acordo internacional firmado por Brasil e China, cujo objetivo é o fortalecimento da Cooperação na Área de Implementação de Infraestrutura de Construção. O Citic International Contracting Inc., empresa pertencente ao conglomerado chinês Citic Group, é a empresa responsável pelo projeto, suprimento e construção total da usina, devendo ser entregue em condições de funcionamento<sup>8</sup>.

O investimento realizado em Candiota III (Fase C) foi angariado pela Eletrobrás perante os bancos China Development Bank e BNP Paribas. A captação foi feita pela Controladora da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE). Os contratos para o financiamento da obra de Candiota III foram assinados em abril de 2007 e os investimentos foram de US\$ 460 milhões. O custo total da usina de Candiota III foi cerca de US\$ 1,2 bilhão. A maior parte dos equipamentos, utilizados na usina, é oriunda da China e são enviados em partes ao Brasil, devido a seu considerável tamanho. A usina de Candiota III usará, para a produção de energia elétrica, o carvão pulverizado.

Afora os investimentos na área do carvão, os chineses vislumbram com muito interesse o importante potencial do Brasil como produtor e consumidor de etanol. O Brasil produziu 21,5 bilhões de litros no ano de 2007 e exportou 3,5 bilhões, com 370 unidades produtoras. A tecnologia de produção e utilização do etanol é largamente dominada pela indústria brasileira, com possibilidade de cooperação entre o Brasil e outros países interessados, inclusive com a China (AGENDA CHINA, 2008, p. 63).

A produção de biodiesel no Brasil, por sua vez, tenderá a se tornar cada vez mais competitiva, especialmente por causa da obrigatoriedade de mistura desse combustível ao diesel, na proporção de 2%, a partir de 2008, alcançando 5% até 2013. Essa porcentagem pode chegar a um milhão de litros, exigindo novos investimentos no setor.

---

<sup>8</sup> Conforme o Ministério de Minas e Energia do Brasil. Disponível em [www.cgtee.gov.br/sitenovo/index.php?secao=103&periodico=62](http://www.cgtee.gov.br/sitenovo/index.php?secao=103&periodico=62). Acesso em 10/12/2010.

Em resumo, podemos identificar inúmeras potencialidades de investimento para os capitais chineses na geração de fontes de energia no Brasil. Ao mesmo tempo, esses investimentos têm como propósito assegurar o controle sobre fontes importantes para a segurança energética chinesa. Passaremos agora a examinar a questão energética no Brasil e seus reflexos sobre a formulação da política externa do país.

## **2. A QUESTÃO ENERGÉTICA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Ao contrário da China, o Brasil possui um modelo energético no qual são aproveitados recursos renováveis como, por exemplo, a geração de energia elétrica por meio da utilização do potencial hidrelétrico brasileiro. A maior parte da energia elétrica consumida no país é proveniente da exploração desse potencial. Dados da pesquisa publicada recentemente pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2011) apontaram que o Brasil utiliza um percentual elevado de energias renováveis (hidrelétricas e produtos derivados da cana-de-açúcar, principalmente). Em 2008, a energia proveniente dessas fontes correspondeu a 45,9% da Oferta Interna de Energia (OIE), enquanto as fontes não renováveis corresponderam a 52,8%, sendo que o petróleo e seus derivados forneceram 37,8% da OIE (Levantamento do IBGE citado na *Folha de São Paulo*, 01/09/2010). O carvão mineral e seus derivados representaram percentuais entre 5% e 8% da OIE. A pesquisa do IPEA revelou uma tendência à continuidade da matriz energética nos próximos vinte anos, mas indicou a possibilidade de crescimento da participação dos combustíveis fósseis em comparação com as fontes renováveis. “As projeções de consumo e oferta de energia para 2030, elaboradas pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) do MME (BRASIL, 2007b), apontam continuidade do perfil da matriz energética brasileira, com maior grau de dependência de combustíveis fósseis” (IPEA, 2011, p. 02).

A pesquisa do IPEA concentrou-se nos possíveis efeitos de uma demanda energética maior no Brasil, que acarretaria mudanças no perfil da matriz energética por meio do crescimento do recurso às fontes não renováveis. A adoção dessas fontes poderia gerar, como consequência, impactos ambientais no futuro. A preocupação dos pesquisadores, no entanto, é pertinente, pois o Brasil utiliza um percentual elevado de fontes não renováveis em sua matriz energética, apesar do potencial brasileiro para a

geração e para o consumo de fontes de energia limpa. O país é responsável pelo desenvolvimento de projetos cujo propósito é buscar fontes alternativas de geração de energia. Essas fontes possibilitariam reduzir a dependência dos recursos não renováveis que exercem impactos sobre o meio ambiente. É o caso do petróleo e do carvão mineral, que são importantes fontes do suprimento da demanda energética chinesa, conforme apontamos na seção anterior deste artigo.

O estudo do IPEA destacou um elemento importante. Apesar das diferenças quanto a matriz energética dos dois países (China e Brasil), eles têm, em comum, preocupações semelhantes no que se refere à geração de energia. O crescimento econômico nos dois países gerou uma demanda energética crescente. Esse problema vem afetando muito mais a China do que o Brasil, pois o ritmo de crescimento chinês nos últimos anos é superior ao brasileiro. No entanto, dados do IBGE (citados na *Folha de São Paulo*, 01/09/2010) e do IPEA (2011) mostram que há uma tendência de crescimento do consumo no país. Tomando como referência a quantidade de petróleo consumida por cada habitante — a tonelada equivalente de petróleo por habitante (tep/habitante), o consumo médio no Brasil corresponde a 1,34 tep. É baixo quando comparado ao consumo dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que é de 4,69 tep/habitante. É inferior à média mundial, que é de 1,78 tep/habitante. As estimativas daquele estudo apontam, no entanto, um crescimento significativo para os próximos anos. “Porém, mesmo com a busca por maior eficiência energética, o atendimento a todos os setores da sociedade, em cenário de crescimento médio do produto interno bruto (PIB) implicará aumento de 105 milhões de tep no país, saindo de 251 milhões de tep (BRASIL, 2009a) para 356 milhões de tep em 2030 (BRASIL, 2007b)” (IPEA, 2011, p. 01). Em outros termos, o crescimento econômico acentuará não apenas os problemas já existentes e relacionados à infraestrutura (estradas, portos, ferrovias etc.), mas, também, aqueles relacionados à segurança energética do país. Por esse motivo, o governo brasileiro estabeleceu estratégias com o objetivo de aumentar a segurança energética do país, entre as quais: (i) construção de novas hidrelétricas; (ii) atração de investimentos estrangeiros na infraestrutura energética e, em especial, na área de prospecção e extração de petróleo; (iii) diminuição de dependências indesejáveis, tais como a do gás boliviano com a construção da GASENE<sup>9</sup>; e (iv) aumento dos

---

<sup>9</sup> Ver nota 6 acima.

investimentos em energia limpa e renovável, como os biocombustíveis e energia eólica (cf. LUZ, 2011, p. 124).

No Brasil, a geração de energia elétrica depende, sobretudo, das usinas hidrelétricas. A geração térmica, por meio de derivados do petróleo, é pouco expressiva no país. No entanto, o petróleo é relevante para atender momentos de pico do consumo do sistema elétrico e para suprir a demanda de municípios não interligados nesse sistema, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. O Brasil contava, em 2008, com um total de 626 termelétricas em operação, abastecidas por óleo diesel, óleo combustível ou gás de refinaria. Em 2007, as termelétricas foram responsáveis pela geração de 2,8% do total de energia elétrica produzida no país (cf. ANEEL, 2008, p. 113).

Portanto, no que diz respeito à geração dessa energia específica, o Brasil não depende do petróleo, embora o crescente consumo e a falta de investimentos no sistema nacional (entre outros fatores) gerem situações de colapso desse sistema, observadas nos “apagões” de 2001 e nos noticiados recentemente em grandes centros urbanos, como São Paulo. No entanto, o Brasil depende do petróleo para atender outras demandas energéticas. Como mostramos acima, a participação do petróleo e de seus derivados no conjunto da matriz energética brasileira é significativa. Por essa razão, a descoberta recente de reservas no chamado pré-sal foi estratégica, pois aumentou, de modo expressivo, as estimativas das reservas brasileiras totais de petróleo. A ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica, 2008) estimava em 12,6 bilhões de barris as reservas provadas de petróleo do Brasil em 2007. Nos últimos dois anos, dados da ANP (Agência Nacional do Petróleo) mostram que as reservas brasileiras provadas tiveram um crescimento significativo (mais de 10,65%), passando para 14,2 bilhões de barris em 2010 (dados da ANP citados no *O Estado de São Paulo*, 22/02/2011<sup>10</sup>). As reservas totais (que incluem as provadas e as prováveis, provenientes de poços que serão explorados) chegaram a 28,4 bilhões de barris. Nesse cálculo estão incluídos os campos do pré-sal: “da Bacia de Santos, nas áreas de Tupi e Iracema, no Bloco BM-S-11; dos Campos de Barracuda, Caratinga, Marlim, Marlim Leste e Pampo, na Bacia de Campos; além dos projetos de aumento da recuperação de óleo e gás nos Campos de Albacora Leste, Maromba, Marimbá, Marlim Sul, Marlim Leste e Roncador, na Bacia de Campos, e da

---

<sup>10</sup> Disponível em [www.estadao.com.br/noticias/impreso,aumentam-as-reservas-de-petroleo-do-pais,682732,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,aumentam-as-reservas-de-petroleo-do-pais,682732,0.htm); Acesso em 10/08/2011.



concessão de Leste de Urucu, na Bacia do Solimões” (*idem*).

A Petrobrás estimou que o volume de óleo disponível é significativo. “Para se ter uma ideia, só a acumulação de Tupi, na Bacia de Santos, tem volumes recuperáveis estimados entre 5 e 8 bilhões de barris de óleo equivalente (óleo mais gás). Já o poço de Guará, também na Bacia de Santos, tem volumes de 1,1 a 2 bilhões de barris de petróleo leve e gás natural, com densidade em torno de 30° API” ([www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br); Acesso em 10/08/2011). Esses volumes significativos demandarão investimentos estimados na ordem de 600 bilhões de dólares (cf. *O Estado de São Paulo*, 22/02/2011<sup>11</sup>).

O Brasil e os demais países precisam envidar esforços para buscar sua segurança energética. Em todas as economias, há uma correlação entre crescimento econômico e demanda energética. Nas economias emergentes, essa correlação tornou-se problemática devido à necessidade dessas economias adaptarem suas matrizes energéticas ao perfil do consumo, que foi modificado pelo desenvolvimento das atividades econômicas e pela ampliação do uso da energia pelos consumidores residenciais. O acesso a bens de consumo, proporcionado pelo crescimento da renda contribui, também, para o aumento da demanda energética.

Melhorias nos indicadores de crescimento, portanto, geram demanda energética crescente. Em termos concretos, Brasil e China têm considerável potencial para o desenvolvimento de suas fontes energéticas. O Brasil, no entanto, demanda investimentos crescentes para suprir suas necessidades nas áreas de infraestrutura e de energia. A Tabela 2 a seguir ilustra as necessidades de investimento na matriz energética brasileira, segundo as estimativas do estudo realizado pelo IPEA (2011). O cálculo dos investimentos necessários levou em consideração o crescimento da demanda energética no Brasil, gerado pelo aumento da riqueza e pela manutenção de atividades econômicas que fazem uso intensivo de energia.

---

<sup>11</sup> Disponível em [www.estadao.com.br/noticias/impreso,aumentam-as-reservas-de-petroleo-do-pais,682732,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,aumentam-as-reservas-de-petroleo-do-pais,682732,0.htm); Acesso em 10/08/2011.

Tabela 2 – Investimentos necessários em Energia no Brasil – 2010-2019

Investimentos necessários em energia Brasil – 2010-2019 (em R\$ bilhões)*			%
<b>Energia elétrica - 22,5% (R\$ 214 bilhões)</b>	Geração de 54 mil MW	175	18,4
	Transmissão em novas 36 mil km	39	4,1
<b>Petróleo e gás natural – 70,6% (R\$ 672 bilhões)</b>	Exploração e Pesquisa de petróleo e gás natural	506	53,1
	Oferta de derivados de petróleo	151	15,9
	Oferta de gás natural	15	1,6
<b>Biocombustíveis líquidos 6,9% (R\$ 66 bilhões)</b>	Etanol – usinas de produção	58	6,1
	Etanol – infra-estrutura dutoviária	5	0,8
	Biodiesel – usinas de produção	0,5	0,1
<b>Total</b>		<b>951</b>	<b>100%</b>

Fonte: IPEA – Comunicados do IPEA número 77.

A demanda por investimentos exerce impactos sobre a formulação da política externa brasileira e é um dos motivos pelos quais a China pode ser considerada parceira estratégica pelos *policy-makers* da PEB. Trataremos deste ponto na terceira seção deste artigo. Antes, é importante destacar os reflexos da questão energética sobre a política externa brasileira, tema da próxima subseção deste artigo.

## 2.1 A QUESTÃO ENERGÉTICA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Diversas análises da política externa brasileira (PEB) destacaram a preocupação com o desenvolvimento como tema recorrente na formulação dessa política<sup>12</sup>. Nesse sentido, a política externa brasileira foi interpretada como um instrumento a serviço do desenvolvimento no curso do século XX, em especial quando o país alavancou seu processo de industrialização por substituição de importações. A permanência do tema do desenvolvimento na PEB faz com que determinadas análises apontem para a existência de continuidades em sucessivos governos no curso desse século. Mais recentemente, Vigevani e Cepaluni (2007) sustentaram que não houve uma ruptura significativa no governo Lula (2003-2010) em comparação com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no que diz respeito a determinados paradigmas históricos da PEB. Para os

<sup>12</sup> Conferir, a respeito, CERVO E BUENO, 2008; CERVO, 2008; PINHEIRO, 2004; ALTEMANI, 2010; VIZENTINI, 2008; VIGEUVANI e CEPALUNI, 2007; LIMA, 2005; dentre outros.

autores, algumas iniciativas desse governo seriam desdobramentos e reforços de ações iniciadas no governo FHC. Houve, segundo eles, uma mudança significativa nas ênfases concedidas a certas opções abertas nesses governos. Para os autores, ambos os governos seriam representantes de tradições diplomáticas distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando obter resultados distintos no que se refere à política externa, mas sempre perseguindo um objetivo recorrente dessa política: “*desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política*” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275; sem grifos no original).

A principal hipótese do artigo de Vigevani e Cepaluni sugere que Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Lula teria utilizado uma estratégia de “*autonomia pela diversificação*”, “*ênfatisando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa*” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 282-283). Na sequência, os autores definem o que entendem por “*autonomia pela diversificação*”: a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.) (*idem*, p. 283). Os formuladores da PEB consideram que parcerias, constituídas no âmbito da Cooperação Sul-Sul, reduziriam as assimetrias “*nas relações externas com países mais poderosos e aumentariam a capacidade negociadora nacional*” (*ibidem*).

Nesse sentido, a questão energética seria *um* dos temas que integra a agenda de desenvolvimento da política externa brasileira. Dentro dessa agenda, ela seria fundamental como *uma* das justificativas para a formação de alianças no âmbito da Cooperação Sul-Sul<sup>13</sup>. O propósito dessas alianças não é apenas econômico ou comercial, no entanto. Como aponta Cristina S. Pecequillo (2008), os países emergentes podem obter benefícios estratégicos e políticos desta Cooperação, além dos econômicos. “Em termos econômicos (e em certa medida estratégicos e diplomáticos também), estes países possuem potencial para formar uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo

---

<sup>13</sup> Recentemente, foram publicadas no Brasil diversas análises sobre a Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. Conferir, dentre outros, LIMA, 2005; SARAIVA, 2007. Sobre o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) conferir, dentre outros, OLIVEIRA, ONUKI e OLIVEIRA, 2006.

número e qualitativa pelo *status*) que levou ao aumento de seu poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda direta e investimentos” (PECEQUILO, 2008, p. 146).

Nessa direção, Cristina S. Pecequilo (2008) identificou dois eixos combinados de cooperação, numa leitura que se aproxima do que os autores citados acima entendem como “*autonomia pela diversificação*”. O eixo vertical seria representado por relações com parceiros tradicionais, como Estados Unidos, União Européia e Japão. O eixo horizontal seria representado pelos países emergentes, dotados de semelhanças na sua condição de grandes Estados periféricos (China, Índia, África do Sul e Rússia, entre eles). No eixo horizontal estariam, também, os países menos desenvolvidos da África, da Ásia e do Oriente Médio, além dos países da América do Sul – subcontinente que constitui a prioridade fundamental estabelecida pelo presidente Lula e por seu ministro das relações exteriores, Celso Amorim. Vigevani e Cepaluni, no entanto, destacam a preocupação brasileira com a preservação da sua autonomia política, que seria possibilitada pelo desejo do presidente Lula aumentar a cooperação com os países do Sul.

Durante o primeiro governo Lula, examinado pelos autores, foi possível notar, entre as mudanças na política externa, a preocupação brasileira com o fortalecimento de relações bilaterais e multilaterais. Tal fortalecimento teve, com o propósito, “aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2008, p. 291). Ao mesmo tempo, a PEB do primeiro governo Lula foi orientada para evitar acordos que comprometessem o desenvolvimento no longo prazo (*idem*). Essas diretrizes desdobraram-se em ênfase precisas, a saber:

(1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (VIGEVANI e CEPALUNI, 2008, p. 292).

Ricardo Sennes (citado em LIMA, 2005) identificou que países como Índia, Brasil e México poderiam ser considerados *system-affecting states*, isto é, Estados que

participariam de vários foros de negociação comercial e de segurança e seriam reconhecidos como interlocutores válidos. Entre eles, haveria um elemento comum em suas políticas externas por estarem orientadas por dois objetivos centrais: autonomia política e desenvolvimento econômico. “A ênfase no multilateralismo espelha a própria identidade internacional do país, que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela diplomacia parlamentar. (Lafer, 2001)”. (LIMA, 2005, p. 39).

Portanto, nas análises da PEB é possível notar elementos comuns, relacionados à preocupação brasileira em utilizar sua política externa com o propósito de gerar o desenvolvimento interno. Ao mesmo tempo, a PEB visaria preservar a autonomia política do país e sua capacidade de influenciar o processo decisório nos foros intergovernamentais específicos. Na primeira década do século XXI, esses elementos influenciaram a preferência do governo Lula (2003-2010) pela aproximação com os países do Sul, buscando estabelecer formas de cooperação não apenas econômicas.

No que diz respeito à China, o Brasil compartilhou com o país asiático interesses comuns no desenvolvimento de sua agenda internacional, conforme apontou Henrique A. de Oliveira (2010). Em termos econômicos e político-estratégicos, a China mantém uma posição claramente superior a brasileira. Existe uma crescente dependência brasileira em relação ao mercado chinês e há desilusão e ceticismo no relacionamento sino-brasileiro. O autor parte da premissa de que esse relacionamento esteve sempre alicerçado nos objetivos das políticas externas dos dois países, ao mesmo tempo em que sofre impactos conjunturais do ambiente internacional e doméstico. Oliveira parte do pressuposto de que a parceria estratégica entre Brasil e China concentra-se em dois campos nítidos de atuação:

um, no plano político, correlacionado às estratégias de alianças no âmbito dos fóruns multilaterais e, outro, no da cooperação científico-tecnológica, com vistas a romper o monopólio detido pelos países desenvolvidos. A perspectiva de parceria estratégica não se insere no campo das relações econômico-comerciais. Ao contrário, a China insere-se gradualmente no processo econômico do Leste Asiático e reproduz a relação comercial típica do Leste Asiático com o Brasil e a América do Sul: fornecimento de produtos manufaturados em troca de minérios e produtos agrícolas (OLIVEIRA, 2010, p. 89).

O autor mostra o ceticismo existente no que se refere às possibilidades da parceria entre os dois países, devido aos reflexos dos conflitos econômico-comerciais entre eles. Esses conflitos teriam colocado em xeque as “possibilidades de manutenção da parceria político estratégica nos Fóruns internacionais induziram a um relativo questionamento da viabilidade de continuidade da parceria” (*idem*). No entanto, para o governo Lula, a China foi considerada uma parceira estratégica no que diz respeito ao desenvolvimento nacional e, sobretudo, no que se refere ao processo de inserção internacional do Brasil, em termos econômicos e políticos. Lula expressou essa percepção no primeiro mandato, em um discurso citado por Oliveira (2010, p. 90-91; sem grifos no original):

*Tenho repetido que a América do Sul será prioridade em meu governo, pois estou convencido de que o desenvolvimento pleno do Brasil só será possível como parte da integração do continente como um todo. (...) E se temos uma vocação regional, somos, também um país global. Da mesma forma que a integração nacional passa pela integração regional, estou convencido de que a aproximação com a Ásia e, em particular com a China, será decisiva para o Brasil realizar esse destino maior.*

Por fim, a questão energética adquiriu importância fundamental nos planos doméstico e internacional, tendo em vista os problemas relativos ao fornecimento de gás boliviano e aos “apagões” resultantes de deficiências no sistema elétrico nacional (HAGE, 2008, p. 02). Predomina a percepção de que a questão energética é um dos possíveis entraves ao desenvolvimento econômico e, por isso, essa questão tornou-se estratégica. Como vimos, a PEB sempre foi compreendida como instrumento do desenvolvimento. Por essa razão, a questão energética insere-se, de forma decisiva, na agenda do desenvolvimento e, por consequência, da política externa brasileira. Essa análise é compartilhada por José Alexandre A. Hage (2008). Para Hage, a questão energética não ocupou o centro do debate político doméstico durante muito tempo. Essa questão sempre interessou mais aos setores econômicos afetados pela política energética interna. No entanto, no início do século XXI, os “apagões” e o problema do gás boliviano colocaram a questão energética em evidência no debate político, com reflexos (i) na formulação da política externa em geral e, também, (ii) nas relações sino-brasileiras.

Com o emprego do gás natural no Brasil, paulatinamente, o País passou a interessar-se mais pela sorte da política energética e passou a vislumbrá-la como tema componente da política exterior do Brasil, quer dizer, energia é também algo que mede a capacidade de articulação da diplomacia, da mesma forma que os assuntos comerciais e militares. E não resta dúvida de que a diplomacia foi avaliada em razão dos acontecimentos históricos mais recentes que envolvem o papel que a Petrobrás teve no imbróglio boliviano, por ocasião da nacionalização dos hidrocarbonetos efetuada pelo governo do Presidente Evo Morales, através de Decreto Supremo, no dia primeiro de maio de 2006. (HAGE, 2008, p. 03-04)

Em síntese, resta observar que a preocupação com a questão energética está no horizonte da China e do Brasil e influencia a construção das relações entre os dois países, ao lado de outras motivações já mencionadas acima. Conforme apontou Danielly S. R. Becard (2008, p. 241), a estratégia chinesa para a América Latina envolve, dentre outros fatores essenciais, a obtenção de recursos para o desenvolvimento nacional. Entre esses recursos, podemos mencionar os energéticos. Retomaremos esse ponto na próxima seção deste artigo.

### **3. A QUESTÃO ENERGÉTICA NAS POLÍTICAS EXTERNAS DA CHINA E DO BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Segundo Oliveira (2010), o desenvolvimento e a cooperação foram temas capazes de aproximar Brasil e China. “A questão que se coloca é se a China, em função da ampliação de seu papel econômico, político e estratégico no atual contexto internacional, não passou a considerar que seu relacionamento com o Brasil deixou de ser pertinente” (*idem*, p. 91). Na prática, esse receio pode não se fundamentar, tendo em vista as possibilidades de cooperação entre os dois países, nos termos colocados pelas análises apresentadas na seção 2.1 deste artigo. Em outras palavras, Brasil e China podem aprofundar sua parceria estratégica, tendo em vista motivações de natureza política e econômica, apesar: (i) da superioridade chinesa em termos econômicos; e (ii) da penetração das exportações chinesas no Brasil e seus reflexos sobre os atores domésticos brasileiros que são prejudicados por essa penetração (em particular nos setores têxtil, de eletrônicos e de fabricação de brinquedos).

Nesse sentido, a questão energética pode representar um importante elemento de aproximação entre os dois países, tendo em vista os interesses complementares existentes

nesse tema específico da agenda de desenvolvimento de ambos. A crescente demanda energética chinesa faz com que o país asiático realize investimentos significativos no Brasil, em especial nas áreas de petróleo e mineração. Ao mesmo tempo, o Brasil necessita de investimentos capazes de equacionar ou minimizar os problemas resultantes de insuficiências ou deficiências em sua Oferta Interna de Energia. A demanda por investimentos exerce impactos sobre a formulação da política externa brasileira. Se levarmos em consideração a busca da autonomia política como um dos traços permanentes da PEB, podemos compreender a insistência do Brasil em considerar a China como parceira estratégica, apesar das desconfianças resultantes da assimetria nas relações comerciais entre os dois países. A autonomia é perseguida no âmbito da Cooperação Sul-Sul, na qual o Brasil optou por estimular investimentos chineses na área de energia e, com isso, reduzir a presença de capitais provenientes dos países desenvolvidos. Isso não significa afirmar que esses capitais não terão condições para investir na matriz energética brasileira, mas o recurso aos capitais chineses pode ser interpretado como parte de uma estratégia que pretende valorizar os parceiros inscritos no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

É nesse sentido que é possível compreender a crescente captação brasileira de capitais chineses com o propósito de utilizá-los em nossa matriz energética. Dados apresentados por Oliveira (2010) mostram que esses capitais foram investidos nos setores de petróleo, de energia, de mineração, de agricultura, de automóveis e de máquinas. “Assim, em maio de 2010, a State Grid adquiriu sete empresas de energia elétrica por US\$ 1,726 bilhões. No mesmo mês, Sinochen desembolsou US\$ 3,07 bilhões dólares por 40% do campo petrolífero de Peregrino em Campos-RJ. E em março, a empresa estatal ECE comprou por US\$ 1,2 bilhão a Itaminas Comércio de Minérios. E a Wuhan Iron & Steel anunciou um acordo para construir uma usina de aço por US\$ 3,29 bilhões”. (OLIVEIRA, 2010, p. 96). Porém, além dos investimentos e empréstimos chineses, interessa ao Brasil melhorar sua inserção internacional, o que exige, segundo Oliveira, maior presença e uma postura mais ativa nos processos negociadores internacionais (*idem*). Nesse sentido, o tema da Cooperação Sul-Sul é retomado em outros termos, de forma diferente daquela realizada durante a Guerra Fria (1947-1989), quando os países subdesenvolvidos tentaram promover uma rediscussão da ordem internacional, com o objetivo de torná-la mais equilibrada do ponto de vista dos seus interesses. Oliveira



destacou esse ponto ao afirmar que essa Cooperação não tem o mesmo significado daquele existente no período da Guerra Fria. Hoje é seletivo e hierárquico, envolvendo países emergentes que não desejam mais mudanças estruturais na ordem internacional, mas readequação das regras para possibilitar a realização de seus interesses. (*idem*, p. 91).

Do ponto de vista doméstico, a questão energética tornou-se mais dramática para a China do que para o Brasil, devido aos significativos índices de crescimento econômico alcançados pelo país asiático nos últimos anos. Por isso, a energia tornou-se uma questão prioritária para o governo chinês. A competitividade econômica chinesa faz aumentar a demanda internacional pelos mais diversos produtos fabricados no país, incluindo automóveis e eletroeletrônicos. Para entender melhor a questão energética chinesa e seus impactos consequentes sobre as relações internacionais, alguns pressupostos podem ser enumerados e resumidos como segue: (i) o acelerado crescimento socioeconômico chinês gerou a necessidade de se obter uma estrutura energética proporcional; (ii) a utilização, pelos chineses, do carvão mineral como principal fonte de energia é constantemente questionada devido ao seu perfil altamente poluente, suscitando o interesse em substituí-lo por outras fontes; (iii) se, por um lado, a geração de energia elétrica limpa (hidrelétrica, eólica e nuclear) na China é recomendada, por outro, é dificultada devido à exigência de muitos investimentos; (iv) a produção de biocombustíveis na China pode comprometer, de alguma forma, sua produção de alimentos; (v) a dificuldade em produzir petróleo e gás em quantidade suficiente para manter seu desenvolvimento, principalmente industrial, leva a China a colocar sua política externa a serviço da busca por energia em diversos continentes.

Por isso, os investimentos chineses estão espalhados por diversas regiões do mundo, especialmente na África e na América do Sul. Alcançar a segurança energética é uma questão de sobrevivência para a China, mas, também, é a base para a projeção internacional do poder chinês, conforme sugere a análise de D. Pautasso e L. K. de Oliveira (2008). Os dados do pré-sal, apresentados na segunda seção deste artigo, revelam, portanto, que o Brasil tem considerável potencial em uma das principais fontes de energia, que é o petróleo. Esse potencial é capaz de atender as necessidades internas, mas, também, demandas externas, como a chinesa. Trata-se, também, de uma fonte estratégica de energia, necessária para todas as economias nacionais. Para Pautasso e

Oliveira (2008), os recursos energéticos e o petróleo em particular teriam papel decisivo no contexto de reorganização de poder no sistema internacional. Os autores sustentam que a segurança energética seria a base para a projeção do poder da China. Além disso, afirmam que a batalha pelos recursos energéticos, especialmente o petróleo, seria um dos elementos-chave na transição em curso no sistema internacional.

Nesse sentido, *o petróleo apresenta-se como fundamental à sobrevivência dos EUA e ao êxito da ascensão chinesa*. Para a China a compra do petróleo (e outras commodities) tem sido utilizada para fortalecer a segurança energética e ampliar sua inserção em outros mercados, alterando a correlação de forças mundiais por meio de seu comércio exterior. Para os EUA, o petróleo apresenta-se ainda como um mecanismo de controle indireto dos principais pólos desafiantes, ou seja, China, União Européia e Japão. Além do crescimento das disputas entre os grandes e novos consumidores, há o declínio da extração petrolífera em regiões tradicionalmente produtoras, incluindo EUA e Mar do Norte (PAUTASSO e OLIVEIRA, 2008, p. 363; sem grifos no original).

A partir da argumentação dos autores, podemos inferir que o Brasil tende a se tornar um parceiro estratégico nas disputas de poder travadas entre os EUA e a China e motivadas, em parte, pela questão energética. A importância brasileira cresceria na medida em que o petróleo e seus derivados continuam sendo fontes essenciais para o desenvolvimento econômico dos países. Pautasso e Oliveira apontam que os recursos energéticos estão no centro das atividades produtivas, como sempre pode ser observado no curso das revoluções industriais pelas quais os países passaram. Esses recursos são indispensáveis ao desenvolvimento. No caso chinês, eles são a condição *sine qua non* para a continuidade do crescimento econômico, mas, também, para as disputas de poder da China com as principais potências mundiais, particularmente com os Estados Unidos.

Seria uma hipótese interessante a ser explorada. Sem desconsiderar outras motivações, mas concentrando a análise apenas na questão energética, é possível perceber que essa questão pode ter importância política, como sugerem a leitura geopolítica dos dois autores. As evidências mostram que ela é fundamental para o crescimento econômico chinês e este, por sua vez, é a base sobre a qual são estabelecidas as pretensões de projeção internacional da China. A segurança energética influencia a inserção externa dos países e dos seus alinhamentos diplomáticos, segundo Pautasso e Oliveira. “Entretanto, a crescente dependência de recursos energéticos fósseis tem forçado a China a ter maior protagonismo na sua política externa no que se refere aos

países com grandes reservas de petróleo e gás natural” (PAUTASSO e OLIVEIRA, 2008, p. 374).

Segundo os autores, a China conseguiu elevar suas reservas de petróleo, mas elas permaneceram constantes ou tiveram redução pequena em 2004. Os dados mostram que a China não consegue planejar seu desenvolvimento com base apenas no aumento da produção doméstica, mas precisa assegurar o fornecimento externo. Dados de 2006 mostram que as importações de petróleo chegaram a 50% das necessidades de consumo interno. Ao mesmo tempo, o planejamento estatal chinês no campo da segurança energética precisa equacionar diversos fatores, tais como: “as fontes de financiamento, o crescimento econômico forte, a proteção ambiental e a capacidade técnico-administrativa. Assim, o planejamento estatal chinês percebe a segurança energética como possível vulnerabilidade, mas também como grande possibilidade para impulsionar o desenvolvimento nacional” (*idem*, p. 378). Por isso, as políticas voltadas para a segurança energética tornaram-se centrais para o desenvolvimento nacional, já que estão combinadas com objetivos cruciais de longo prazo, mencionados pelos autores (*ibidem*):

Primeiro, a integração territorial e a interiorização do desenvolvimento por meio da infra-estrutura energética, como os dutos oriundos do nordeste e noroeste do país que abastecem o litoral (sudeste). Segundo, a integração regional por meio da ligação infra-estrutural entre China e Rússia e Ásia Central, impulsionando a Organização de Cooperação de Shangai e aumentando o número de fornecedores. Terceiro, o aumento da eficiência no uso da energia, o que implica desenvolvimento das forças produtivas, já que a China consumiu no ano passado 15% da energia do planeta para produzir 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB) global em 2006. Quarto, a redução dos problemas ambientais pela redução do uso de combustíveis fósseis. Quinto, a utilização da capacidade ociosa da indústria de bens de produção e de bens de capital “puxados” pela indústria da construção civil. Sexto, a dependência energética pela diversificação das fontes (hidrelétricas, termonucleares, eólica e biomassa).

Em síntese, a questão energética tem implicações na formulação da política externa dos dois países, mesmo que essa questão se apresente de forma distinta para eles. Ela é vital para ambos, mas o Brasil não possui a mesma capacidade de investimento do que a China e requer a captação de capitais estrangeiros para realizar os aportes necessários ao desenvolvimento de sua matriz energética. Porém, há indícios de que a questão energética contribui, favoravelmente, para reforçar a parceria estratégica entre os dois países, a despeito das desconfianças e descontentamentos existentes numa relação construída há pouco mais de três décadas (desde 1974).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na crise financeira de 2008, Henrique A. de Oliveira apontou quatro fatores fundamentais para a superação dos efeitos dessa crise no Brasil: “o controle exercido pelo governo brasileiro, a capacidade de efetuar as reformas necessárias para promover o crescimento de longo prazo, a diversidade de seus parceiros econômicos e a *manutenção da forte demanda chinesa*” (OLIVEIRA, 2010, p. 93; sem grifos no original). Segundo o mesmo autor, depois da crise, Brasil e China ampliaram sua política de parceria com o propósito de expandir suas capacidades nos mecanismos internacionais de tomada de decisões. O G20 possibilitou a ampliação da participação de ambos nas decisões financeiras internacionais. Para o autor, a crise de 2008 reforçou os laços e a parceria estratégica entre os dois países. Ao mesmo tempo, o Plano de Ação Conjunta, assinado pelos presidentes dos dois países em abril de 2010, estabeleceu o caráter institucional da relação entre eles, calcada no estabelecimento de metas e na criação de mecanismos permanentes de consulta e coordenação entre os dois países (*idem*).

Para o Brasil, essa perspectiva corresponde à estratégia de negociação de seu espaço no sistema internacional e baseia-se no pressuposto de que o sistema de comércio privilegia os interesses dos países desenvolvidos. Esse pressuposto gera a necessidade de uma ação conjunta dos países do sul para enfrentar o desafio de melhorar as condições do comércio para os países emergentes. Por isso, para o Brasil, é fundamental a formação de coalizões com países em desenvolvimento ou parcerias com a China, seja sob o nome de Cooperação Sul-Sul, seja com outras denominações, tais como *parceria estratégica* ou *aliança entre potências emergentes* (cf. *ibidem*; sem grifos no original).

A questão energética é um dos temas fundamentais do desenvolvimento econômico dos países emergentes. Essa questão afeta, também, as principais potências econômicas desenvolvidas e permanece um desafio constante aos *policy-makers*, encarregados da elaboração das políticas de desenvolvimento nas diversas regiões do mundo. Ela se tornou decisiva para o Brasil e para a China, pois, se não for objeto de planejamento e de investimentos, pode criar obstáculos à continuidade do desenvolvimento dos dois países, impedindo o avanço de suas pretensões de inserção internacional.

Do ponto de vista da análise, é evidente que a questão energética não pode ser desconectada do conjunto das agendas de desenvolvimento brasileiro e chinês. Ao mesmo tempo, parece complicado examiná-la sem levar em consideração outros elementos determinantes da formulação das políticas externas dos países aqui tratados. A formação de alianças e coalizões entre os países no sistema internacional contemporâneo é mais complexa e envolve a combinação de elementos político-estratégicos e econômicos. Nesse sentido, as análises que privilegiam essa combinação têm maiores chances de acerto, embora possamos, para efeitos de análise, destacar a contribuição de um fator específico na determinação do conteúdo das políticas externas.

Por fim, cumpre destacar a necessidade de análises que privilegiem os fatores domésticos no processo de construção das políticas externas. Esses fatores mostram-se fundamentais para se compreender as opções e as escolhas realizadas pelos diferentes atores estatais na cena internacional contemporânea. Tendo em vista essa preocupação, este artigo procurou fornecer uma contribuição ao destacar um desses fatores: a questão energética.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA CHINA:** ações positivas para as relações econômico-comerciais sino-brasileiras. República Federativa do Brasil, 2008. Disponível em [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br). Acesso em 15/12/2010.
- ANEEL.** *Atlas de energia elétrica do Brasil*. 3ª edição. Brasília: ANEEL, 2008.
- BECARD, D. S. R.** *O Brasil e a República Popular da China – Política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: FUNAG, 2008.
- CABRAL, S.** Encontro entre Brasil e China: Cooperação para o século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 43 (1): 24-42, 2000.
- CERVO, A.** *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, A. e BUENO, C.** *História da política exterior do Brasil*. 3ª edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008.

- ELETRONUCLEAR** – Eletrobrás Termonuclear S.A. *Panorama da Energia Nuclear no Mundo*. Edição Junho de 2010.
- ELETRONUCLEAR** - Panorama da Energia Nuclear. *Gerência de Planejamento Estratégico – GPL.G*. Setembro de 2008.
- GUIMARÃES**, S. P. *A América do Sul em 2022*. Publicado pela Fundação Perseu Abramo em julho de 2010. Disponível em [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br). Acesso em 26/08/2010.
- HAGE**, J. A. A. Bolívia, Brasil e o gás natural: Um breve debate. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, Vol. 2, n. 1, janeiro-junho, 2008.
- IPEA**. *Sustentabilidade ambiental no Brasil: Biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Comunicados do IPEA número 77. Brasília: IPEA, 15/02/2011.
- JABBOUR**, E. M. K. *Infraestruturas em energia e transportes e crescimento econômico na China: O enfrentamento à crise financeira asiática a partir da expansão de sua demanda interna e a formação de uma economia continental*. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de São Paulo (USP), 2004.
- LESSA**, A. C.; **COUTO**, L. F.; **FARIAS**, R. de S. Política externa planejada: Os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 52(1); 89-109, 2009.
- LIMA**, M. R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 48 (1): 24-59, 2005.
- LUZ**, A. J. da. *A China e a questão energética no Brasil (1990-2010)*. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFPR, 2011.
- MENDES**, D. F. A crise energética da China. *Conjuntura Internacional*. Análise Economia e Comércio / Segurança. Cenários: PUC Minas, 21 de outubro de 2004.
- OLIVEIRA**, A. J. N. de; **ONUKI**, J; **OLIVEIRA**, E. de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 28, nº 2, julho/dezembro de 2006, p. 465-504.

- OLIVEIRA, H. A. de.** Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 53 (2): 88-106, 2010.
- PAUTASSO, D. A; OLIVEIRA, L. K** Segurança energética da China e as reações dos EUA. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 2, mai/ago. 2008.
- PINHEIRO, L.** *Política externa brasileira: 1989-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- PECEQUILO, C. S.** A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 51 (2): 136-153, 2008.
- SARAIVA, M. G.** As estratégias de Cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 50(2): 42-59, 2007.
- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G.** A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.
- VILLELA, E. V. M.** As relações comerciais entre Brasil e China e as possibilidades de crescimento e diversificação das exportações dos produtos brasileiros ao mercado consumidor chinês. *Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico*, PUC/SP, 2004, Disponível em [www.pucsp.br/geap/artigos/art4.PDF](http://www.pucsp.br/geap/artigos/art4.PDF); Acesso em 15/06/2011.
- VIZENTINI, P. F.** De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, Porto Alegre, V. 5, n. 2, jul.-dez. 2005, p. 381-397.
- VIZENTINI, P. F.** *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WHITE PAPER ON ENERGY.** Condições da China e as políticas energéticas. (china.org.cn; December 26, 2007). Disponível em [www.china.org.cn/english/environment/236955.htm](http://www.china.org.cn/english/environment/236955.htm); Acesso em 01/04/2010.