

A relevância estratégica da Venezuela a partir da perspectiva da segurança energética chinesa*

La relevancia estratégica de Venezuela a partir de la perspectiva de la seguridad energética China
The strategic relevance of Venezuela from the perspective of China's energetic security

Ticiane Amaral Nunes^a

Renmin University of China, China

ticiamaral19@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0999-9637>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.rev>

Recepção: 14 Novembro 2018

Aprovação: 13 Agosto 2019

Publicação: 30 Dezembro 2020

Resumo:

O propósito do artigo consiste em analisar o aprofundamento das relações bilaterais entre China e Venezuela, desde meados do século XXI, inserindo suas principais motivações dentro do contexto geopolítico. A hipótese central do artigo considera que essa aproximação possui um forte caráter geopolítico e está intrinsecamente relacionada à busca, empreendida pela China, por meios de reduzir sua vulnerabilidade energética. Nesse sentido, a manutenção das relações com a Venezuela seria estratégica por três razões principais: duas de natureza geográfica (sua localização e abundância de petróleo); e outra política (distanciamento da influência norte-americana). Considera-se que o entendimento dessas relações, por diversas ocasiões, tende a ser simplificada, focando apenas nos aspectos econômicos. A metodologia utilizada consiste em duas etapas: uma revisão teórica dos aspectos geopolíticos que permeiam a segurança energética da China e uma seção empírica, destacando as principais instâncias que compõem a aproximação com a Venezuela.

Palavras-chave: Venezuela, China, relações políticas, petróleo, geopolítica.

Resumen:

El propósito del artículo consiste en analizar la profundización de las relaciones bilaterales entre China y Venezuela desde mediados del siglo XXI, insertando sus principales motivaciones dentro de un contexto geopolítico. La hipótesis central del artículo considera que esa aproximación posee un fuerte carácter geopolítico y está intrínsecamente relacionada con la búsqueda, emprendida por China, por medios de reducir su vulnerabilidad energética. En ese sentido, el mantenimiento de las relaciones con Venezuela sería estratégico por tres razones principales: dos de naturaleza geográfica (su ubicación y abundancia de petróleo); y otra política (distanciamiento de la influencia norteamericana). Se considera que el entendimiento de esas relaciones, en diversas ocasiones, tiende a ser simplificado, al ahorrarse sólo aspectos económicos. La metodología utilizada consiste en dos etapas: una revisión teórica de los aspectos geopolíticos que permean la seguridad energética de China y una sección empírica, destacando las principales instancias que componen el acercamiento con Venezuela.

Palabras clave: Venezuela, China, Relaciones políticas, Petróleo, Geopolítica.

Abstract:

The purpose of the article consists in analysing the tightening of the relations between China and Venezuela, since the beginning of 21st century, taking into consideration the geopolitical context. The article's hypothesis is that this phenomena has a geopolitical nature that is related to the search, by the chineses, of reducing their energetic vulnerability. That being said, the maintenance of the relations with Venezuela is considered strategic for three main reasons: two of them, related to geographical aspects (its location in the globe and its abundance in oil reserves); and the last refers to its political distance from the United States influence. The analysis built over this metter tends to be superfluous sometimes, as it excludes non economical aspects. The methodology is composed by two main stages: a theoretical review of the geopolitics of energetic security in China, and an empirical section, analysing the main components of sino-venezuelan relations.

Keywords: Venezuela, China, Political Relations, Oil, Geopolitics.

Autor notes

^a Autora de correspondencia. Correo electrónico: ticiamaral19@gmail.com

Introdução

A partir de meados do século atual, um fenômeno que atraiu muita atenção, tanto do meio acadêmico quanto da mídia, refere-se à projeção inédita da China na América Latina e Caribe. Isso ocorreu de modo mais acentuado na esfera econômica, em que o país converteu-se, em poucos anos, em um dos principais aliados comerciais para diversos países da região, além de, alguns anos depois, em uma importante fonte de investimentos e crédito. Na dimensão política, sua influência não é irrelevante. O país converteu-se em um aliado estratégico que conferiu maior capacidade de barganha aos países da região.

Na Venezuela, o aprofundamento das relações com a China possui um peso ainda maior, tendo em vista a crise que acometeu o país nos últimos anos e sua exclusão dos fluxos internacionais de capital, impulsionada pela política externa dos Estados Unidos. Portanto, pretende-se explicar o aprofundamento das relações entre China e Venezuela a partir de sua natureza geopolítica, caracterizada sobretudo pela busca do primeiro país pela redução de sua vulnerabilidade energética.

Dentro dessa estratégia de longo prazo, a Venezuela seria relevante por três motivos principais. Primeiro, por sua localização no globo terrestre, visto que a China busca diversificar suas fontes geográficas de fornecimento de petróleo. É possível identificar essa estratégia a partir de meados dos anos 2000, quando uma série de novos países passaram a compor a lista de fornecedores externos de petróleo para a China. Por esta perspectiva, o Partido Comunista da China (CPC) estaria preocupado em amenizar os desafios à segurança energética impostos pelo chamado “Dilema de Malaca”, explicado mais adiante. Em síntese, existem pontos de estrangulamento possíveis através dos quais flui o petróleo, cujos focos mais sensíveis estão no Estreito de Ormuz, do Golfo Pérsico, e o Estreito de Malaca, do Oceano Índico até a costa leste chinesa. A questão da segurança das linhas de comunicação marítimas e da estratégia naval chinesa está ligada à segurança energética, uma vez que mais de 40% de suas importações de petróleo passam pelo Estreito de Malaca.

Em segundo lugar, a manutenção dessas relações é explicada pela grande abundância de petróleo disponível em território venezuelano. Mais especificamente, a maior reserva de petróleo pesado e extra-pesado #comprovada até o momento# – no mundo está situada no Cinturão do Orinoco, na Venezuela, superando as reservas detidas pela Arábia Saudita. Apesar dos altos custos e da maior necessidade de tecnologia, associados à extração de hidrocarbonetos (gás e petróleo) não convencionais, estes representariam uma alternativa viável, frente a sinais de esgotamento das reservas convencionais existentes.

O terceiro motivo reside no distanciamento político entre a Venezuela e os EUA. Ainda que os EUA continuem sendo os maiores importadores do petróleo venezuelano, as relações políticas entre os países vêm se deteriorando acentuadamente nos últimos anos. A Venezuela, que historicamente esteve inserida dentro da zona de influência norte-americana, devido sobretudo à abundância das suas reservas de petróleo, se distanciou muito dos interesses políticos buscados pelos EUA no país após a chegada de Hugo Chávez à presidência. A exclusão imposta pelos EUA à Venezuela, após boicotes nas instâncias políticas internacionais e levantamento de sanções econômicas, impele o país de buscar novos parceiros com os quais possa integrar-se nos âmbitos político e econômico.

O artigo encontra-se dividido em três seções. A primeira consiste em uma revisão dos interesses geopolíticos da China relativos à necessidade de reduzir sua vulnerabilidade energética, levando em consideração o acentuado crescimento econômico do país nas últimas décadas e sua transformação em grande potência. Em seguida, são apresentados os principais aspectos da projeção chinesa na América Latina, situando-os dentro do espectro temporal do crescimento econômico da China e da necessidade de busca por montantes cada vez mais robustos de recursos naturais. Por fim, são definidos os principais instrumentos que integram as relações sino-venezuelanas.

Geopolítica e Segurança Energética na China

No decorrer das últimas décadas do século XX e no início do século XXI, a República Popular da China (RPC) passou de economia periférica para a segunda maior do mundo, correspondendo também ao maior exportador e terceira maior fonte de investimento externo direto (IED) (MOFCOM, 2017). Sua projeção política não fica atrás: com uma população composta por mais de 1,4 bilhão de habitantes, posse de armamentos nucleares e, atualmente, do maior exército do mundo (em número de soldados), a China tem se mostrado cada vez mais uma potência decisiva dentro da disputa de poder global.

Foi a partir do projeto de longo prazo denominado “período de reforma e abertura”, empreendido a partir do final da década de 1970 por Deng Xiaoping, que emergiram as bases a partir das quais tornou-se possível consolidar o crescimento contínuo e a industrialização da China até o presente. Essas reformas resultaram, essencialmente, na abertura externa seletiva e na adoção de novos padrões de desenvolvimento (Visentini, 2011).

A média de crescimento do produto interno bruto (PIB) chinês entre 1989 e 2018 foi de 9,6%, muito acima da média mundial. Além disso, na década de 1990, a política econômica formulada pelo CPC tinha como estratégia de longo prazo a ascensão gradual do país nas cadeias globais de valor. Assim, a China que até meados do século XXI possuía uma indústria majoritariamente composta por manufaturados como têxteis e outros bens de consumo de baixo valor agregado, passou por uma reestruturação produtiva. Sua produção destinada às exportações, tornou-se mais diversificada e, atingiu maiores níveis de valor adicionado, principalmente na indústria de eletrônicos, automóveis e outros equipamentos mais intensivos em tecnologia (Morais, 2012).

Devido à extraordinária combinação entre o tamanho de sua população e a produção industrial, o processo de urbanização e a modernização do consumo chinês são fortemente intensivos em matéria-prima e energia (Medeiros e Cintra, 2015, p. 30).¹ O abastecimento de petróleo passou a ser cada vez mais demandado até que, em 1993, suas importações na China ultrapassaram as exportações pela primeira vez (Klare, 2008; Danreuther, 2011; Zhang e Mingjia, 2016). Desde então, a quantidade absoluta de importações do insumo aumentou dramaticamente. Recentemente, a China ultrapassou os EUA como maior importador mundial de petróleo (International Energy Agency, 2018). Ao longo da última década, as importações chinesas de petróleo bruto aumentaram de 2,5 mil barris por dia (mb/d), em 2005, para 6,7 mb/d, em 2015 (Meidan, 2016).

Portanto, é possível constatar, juntamente com o crescimento da demanda por fontes externas de fornecimento de petróleo, um aumento da vulnerabilidade em relação a esse insumo. O petróleo não deve ser considerado uma commodity comum, cujo valor oscila a partir das “regras do mercado”; esse produto é a principal fonte energética utilizada no mundo e, sendo dotado de caráter estratégico, suas variações de oferta e preço estão intrinsecamente associadas aos interesses geopolíticos dos agentes internacionais (Klare, 2008).

No decorrer das grandes guerras e da expansão do capitalismo global, os Estados tornaram-se mais dependentes do fornecimento de petróleo. Essa fonte energética proporcionou numerosas vantagens em relação ao carvão (principal insumo utilizado no ocidente até então), incluindo permitir que os navios alcançassem maior velocidade, além de viabilizar um processo de reabastecimento mais fácil. O petróleo converteu-se rapidamente na principal fonte de energia mundial, necessária para o funcionamento das indústrias, dos meios de transportes, da fabricação de alimentos no campo e no abastecimento dos equipamentos militares (Painter, 2012).

Assim como para o resto do mundo, a segurança energética converteu-se em uma preocupação central para a política externa chinesa. Além disso, o crescimento econômico e industrial da China, assim como do setor de serviços, promoveram o aumento do consumo de petróleo (Zhang e Mingjia, 2016). Nesse cenário, o

governo vem buscando assegurar não somente a eficiência na extração e refino do petróleo obtido no território nacional, como também diversificar parceiros e rotas externas no fornecimento (Zhang et al. & Fan, 2013).

Dentro da estratégia de incentivar investimentos na busca por recursos naturais no exterior, o governo chinês introduziu uma série de políticas de apoio nos últimos anos. O desafio relativo ao IED envolve um elevado grau de coordenação entre governo e empresas, inexistindo ainda um ministério único dedicado a assuntos energéticos.² Além das agências governamentais, bancos e empresas têm a competência para deliberar sobre os investimentos em recursos no exterior. O Estado detém amplo controle ao longo do processo de planejamento de abastecimento dos recursos energéticos, inserindo a busca pela segurança energética dentro de uma perspectiva política de desenvolvimento de longo prazo. Por isso, o setor é dominado pelas grandes petrolíferas estatais que operam em conjunto com o governo nas decisões estratégicas interna e externamente (Zhang et al., 2013; Li e Leung, 2011).

Atualmente, estatais como a Sinopec e Petrochina, detêm grande controle sobre as decisões logísticas dos investimentos externos em recursos naturais (Tan, 2013). Pode-se perceber a relevância do setor energético na economia chinesa ao constatar-se que as duas empresas mencionadas constam, respectivamente, em primeiro e segundo lugar na lista de maiores companhias do país em termos de receitas anuais e entre as 20 primeiras em termos de montante de ativos acumulados (Debter, 2018).

Em relação à dimensão financeira, houve uma ampla reformulação do setor bancário, que o tornou essencial para a presença das estatais chinesas no exterior e, dentro de uma perspectiva mais abrangente, para o planejamento da segurança energética do país. Os bancos públicos chineses, especialmente o Banco de Desenvolvimento da China (BDC) e o Banco de Exportação e Importação da (China Ex-Im Bank) vêm realizando cada vez mais operações que envolvem tanto as estatais chinesas quanto parcerias com estatais estrangeiras (Corrêa, 2015).

Contudo, apesar das diversas medidas e modificações institucionais empreendidas pelo governo chinês, alguns desafios e riscos seguem entranhados na perspectiva de abastecimento contínuo de petróleo para o país. De acordo com Zhang e Mingjia (2016), a estrutura de avaliação de segurança do petróleo foi construída na China a partir do conjunto de quatro dimensões: a disponibilidade do recurso, a estabilidade do suprimento de petróleo no mercado interno e internacional, a acessibilidade econômica da importação e a eficiência de seu uso. Diante dos desafios gerados pela necessidade de garantir sua segurança energética, uma parte da estratégia chinesa externamente tem se ancorado na busca por diversificar fornecedores.

É possível observar na composição dos principais fornecedores de petróleo da China uma acentuada diversificação desde o início do século atual. Em 1995, a Indonésia e Oman sozinhos forneciam 52% do petróleo importado consumido no país; em 2008 a Arábia Saudita fornecia 20%, Angola 17%, Irã 12%, Omã 8%, Rússia 7%, Sudão 6%, Venezuela 4%, Kuwait, Cazaquistão e Emirados Árabes Unidos 3% e outros 17%. Já em 2015, a lista torna-se muito mais diversificada: entre os países que mais fornecem petróleo para a China estão Rússia, Iraque, Irã e Arábia Saudita, nenhum deles fornecendo acima da faixa de 10% das importações chinesas. A América Latina exporta quase 10% do petróleo que abastece a China, em especial Venezuela (5%) e Brasil (4%) (Gautam, 2011; Serviço Nacional de Estatística da China, 2016).

Não obstante, ainda existe um gargalo geopolítico que reside no fato de cerca de 77% das importações de petróleo da China fluírem através do Estreito de Malaca. Situado entre a Malásia, à nordeste e a ilha de Sumatra, pertencente à Indonésia, à sudoeste, ele conecta os Oceanos Pacífico e Índico e, mais precisamente, consiste no principal ponto de estrangulamento ao longo da passagem marítima entre o ocidente e o mar da China Meridional. O estreito só perde para o Estreito de Hormuz, no Golfo Pérsico, em termos de pontos de estrangulamento estratégicos para o abastecimento de petróleo mundial (Jiang e Sinton, 2011).

O ex-presidente Hu Jintao reconheceu nesse dado um problema, o qual ele denominou “Dilema de Malaca”. Sua preocupação central residia no fato de que, segundo ele, “certos poderes” poderiam exercer influência sobre a navegação no estreito, interrompendo as importações de petróleo da China. Além do mais, em virtude das maiores reservas do mundo serem encontradas na região do Golfo Pérsico, que está

sob o controle militar dos EUA, e de boa parte das importações de petróleo da China ser transportada através de linhas de comunicação marítimas (*sea lines of communication* - SLOCs) controladas por marinhas estrangeiras, esse sentimento de vulnerabilidade é intensificado (Danreuther, 2011).

Pouco após a constatação desse dilema, em 2005, citando razões de segurança nacional, o Ministério de Transportes declarou que o país deveria construir uma frota mercante para transportar petróleo da China em navios chineses, com a projeção de transportar 60% a 70% do petróleo em petroleiros de bandeira chinesa até 2020 (Gautam, 2011).

Além da questão do transporte mercante, a partir da verificação da alta dependência das importações de petróleo chinesas da passagem pelo Estreito de Malaca, o governo vem desenvolvendo projetos de infraestrutura em diversas partes do mundo. Uma parcela relevante dos investimentos da China em infraestrutura de oleodutos e gasodutos é destinada a países vizinhos ricos em energia, principalmente Rússia e Ásia Central. A vantagem da expansão dos investimentos nesses países é que o petróleo e o gás podem fluir diretamente para a China, evitando territórios ou as linhas marítimas de comunicação vigiadas pelas forças militares dos EUA (Danreuther, 2011).

Contudo, conforme as estatísticas mencionadas, constata-se que uma parcela relevante das necessidades de petróleo importadas pela China são oriundas de continentes mais distantes e não possuem o transporte terrestre como opção logística. É dentro dessa perspectiva que se enquadram a expansão das relações entre China e Venezuela. Portanto, a próxima seção busca contextualizar a expansão da projeção chinesa na América Latina, antes de aprofundar aspectos específicos das relações sino-venezuelanas.

A projeção da China na América Latina

Pode-se afirmar que o interesse da China pela América Latina é dotado de fundamento estratégico. O crescimento vertiginoso das relações entre China e América Latina, especialmente no que concerne à América do Sul, principalmente no âmbito econômico, é subjacente a estratégia da China de obter grandes volumes de recursos energéticos e minerais para abastecer seu mercado interno e o ritmo de crescimento da indústria. Esse vínculo pode ser observado a partir da análise da pauta de exportações da região para a China e dos investimentos chineses no continente. Desde que a China aderiu à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, seu comércio bilateral com a América Latina disparou, de US\$ 15 bilhões, em 2001 para US\$ 288,9 bilhões, em 2013, o que corresponde a um aumento de quase 2000% (Myers e Gallagher & Myers, 2017).³

Diferente das relações comerciais, os investimentos e empréstimos chineses só crescem substancialmente próximo aos anos 2010. A Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe (CEPAL) (2015) estima que 92% dos investimentos chineses na região foram dedicados à extração de recursos naturais, principalmente petróleo e minérios. Os investimentos destinados ao extrativismo são seguidos por aqueles direcionados a atividades do setor terciário, consideradas de apoio e vinculadas ao objetivo principal que é o da extração dos recursos, como transporte terrestre e escoamento nos portos em direção à China.

Desde 2005, a China concedeu empréstimos superiores a US\$ 75 bilhões a países latino-americanos. O BDC concedeu 82% dos empréstimos, o Ex-Im Bank 12% e o Banco Industrial e Comercial da China (BICC) 6%. Os empréstimos, de modo geral, são concentrados em países e setores específicos. Venezuela, Brasil, Argentina e Equador receberam 91% do total. De acordo com o relatório do Brookings Institute (Dollar, 2017), 53% dos empréstimos foram destinados à Venezuela, 18% ao Brasil, 12% ao Equador e 12% à Argentina, sendo dois terços destinados à extração de petróleo.

No contexto de globalização financeira, países que aderem um posicionamento contestador em relação ao governo de Washington costumam ficar de fora dos fluxos de crédito provenientes das instituições financeiras centrais. Enquanto isso, os bancos chineses fornecem financiamento a um conjunto de países

significativamente diferentes daqueles que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os bancos ocidentais costumam a conceder. Argentina, Equador e Venezuela, por exemplo, geralmente enfrentam dificuldades no acesso à concessão de empréstimos nas instituições financeiras internacionais (Myers e Gallagher & Myers, 2017).

A China é uma fonte de financiamento recente para a América Latina, especialmente para as nações com problemas em obter acesso aos mercados de capitais globais. O BDC e Ex-Im Bank da China surgem como importantes credores para essas economias, visto que esses bancos não costumam conter condicionantes políticos em suas cláusulas.

Na próxima seção, considerando-se as particularidades da inserção internacional venezuelana, busca-se destacar os principais componentes de sua relação com a China. Sublinha-se, pelo lado da China, o interesse em conceder empréstimos e investimentos aos setores envolvidos na produção e no escoamento de petróleo. Do lado venezuelano, inicialmente o país se beneficiava dos altos preços do barril de petróleo e da crescente demanda chinesa pelo recurso. Conforme essa conjuntura exaure-se, no decorrer dos anos pós crise internacional de 2008, o país é cada vez mais boicotado dos circuitos financeiros sob a hegemonia dos EUA e sua crise econômica agrava-se em função da dependência em relação ao petróleo. Nesse contexto, a China permanece como parceiro econômico de grande valor estratégico para a Venezuela.

Relações Bilaterais entre China e Venezuela

Diversos países da América do Sul passaram por mudanças políticas desde o fim dos anos 1990, quando uma série de governos progressistas foram eleitos. Esse fenômeno, geralmente referido como *pink tide*.⁴ (onda rosa), possui um caráter sistêmico, na medida em que esteve presente em diversos países sucessivamente. A exclusão e a pobreza, intensificadas em função de décadas de políticas liberalizantes e a ascensão das democracias representativas, após um período marcado pelo tomada do poder por uma série de ditaduras militares no continente, são alguns dos elementos que possibilitaram a chegada de diversos governos de esquerda na América do Sul. A adoção de agendas alternativas ao neoliberalismo e a centralidade da regulação de setores extrativistas na região são elementos recorrentes nas políticas adotadas pelos novos governos de esquerda e centro-esquerda.

Pode-se afirmar que a eleição de Hugo Chávez do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), em 1998, inaugurou esse fenômeno na região. A partir de então, sua estadia como presidente do país foi marcada por uma ruptura gradual, porém categórica com o modelo político anterior. Em 1999, após a convocação de um referendo nacional, foi promulgada a nova constituição do país.

Apesar das rupturas ocorridas no plano político, os seguintes mandatos presidenciais conquistados pelo PSUV se caracterizaram pela permanência do modelo econômico anterior, praticado ao longo de todo o século XX, que consistia na utilização de receitas obtidas da extração das abundantes reservas de petróleo situadas em território venezuelano. Em 2015, segundo a CEPAL (2015), mais de 90% da composição em valor das exportações venezuelanas eram correspondentes a hidrocarbonetos.

As reservas mais importantes do país estão situadas na Bacia de Maracaibo e no Cinturão do Orinoco. Acredita-se que a área do Cinturão do Orinoco, no nordeste da Venezuela, possua a capacidade de gerar cerca de 300 bilhões de barris de petróleo pesado e extra-pesado, o que a classificaria como a maior reserva do mundo, superando a capacidade saudita de 268 bilhões (Energy Information Administration, 2015).⁵ Recentemente, devido aos sinais de esgotamento emitidos pelas reservas de Maracaibo, a Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), petroleira estatal do Estado venezuelano, e seus consórcios com outras empresas têm prospectado os depósitos de hidrocarbonetos não convencionais situados no Orinoco.

Além disso, a distância do Terminal de Petróleo de Maracaibo, na Venezuela, até Hong Kong é de 18.329 km pelo Canal do Panamá, 19.530 km pela Passagem Noroeste, 23.380 pela Passagem Nordeste e 22.790 km

via Suez e Malaca. Cabe ressaltar, como mencionado anteriormente, que do ponto de vista da preocupação do governo chinês com a segurança energética do país em caso de ameaça externa à livre circulação do petróleo, rotas alternativas ao estreito de Malaca e a diversificação dos fornecedores são cruciais para conferir flexibilidade estratégica ao Estado chinês.

A Venezuela tem sido um grande fornecedor de petróleo desde a década de 1920, pouco depois de terem sido extraídos os primeiros montantes das reservas existentes em seu território. A proximidade geográfica com os EUA e a abundância de petróleo disponível consolidaram os laços entre os dois países. Com as mudanças empreendidas a partir da "Era Chávez", as relações com os EUA se tornaram gradualmente tensas. Boicotes políticos e sanções financeiras levantados pelos EUA vêm alienando fortemente a Venezuela dos fluxos de capital internacional. Desde o início da administração de Trump, em 2017, já foram levantadas ao menos sete novas sanções contra a Venezuela, fora as ameaças de intervenção humanitária proferidas em discursos do presidente (Departamento de Estado dos EUA, 2018; Jacobs, 2017).

Essa exclusão do país, tanto pela dimensão política quanto dos fluxos financeiros internacionais, impele a política externa venezuelana a buscar uma aproximação com outras potências mais distantes, como é o caso da China. O apoio da China à Venezuela também pode ser considerado como um posicionamento estratégico, uma vez que o governo venezuelano se opõe à presença dos EUA na região e isso, dentro de uma perspectiva estratégica de longo prazo para uma potência do porte da China, serve aos seus interesses porque, impedem que os EUA estabeleçam um controle inquestionável sobre as instituições financeiras e políticas da região (Ellis, 2009).

Contudo, foi petróleo venezuelano que inicialmente impulsionou essas relações bilaterais. De modo geral, é possível afirmar que o pilar central das relações bilaterais entre China e Venezuela é o fornecimento de petróleo. Esse pilar, além de envolver o simples comércio, abrange também uma série de investimentos no setor petrolífero e outros, subjacentes a esse objetivo, como em infraestrutura e tecnologia. Além disso, envolve o fornecimento montantes robustos de crédito, muitas vezes pagos em barris de petróleo, e a constituição de fundos bilaterais voltados para estimular o setor.

Em 2016, a Venezuela exportou o equivalente a US\$ 18,2 bilhões em petróleo cru e US\$ 3,1 bilhões em petróleo refinado. Em relação ao primeiro, nesse mesmo ano, a China importou 22% do valor total, enquanto em 2000 suas compras não correspondiam nem a 0,1% e os EUA praticamente monopolizavam as exportações de petróleo venezuelano. Atualmente, os países que mais importam petróleo da Venezuela são os EUA, seguido pela Índia e China. Quanto ao petróleo refinado, a China importou 17% em 2016 em comparação a 0,3% em 2000 (Observatório da Complexidade Económica, 2018).

Não obstante, o grande destaque da presença chinesa na Venezuela encontra-se no campo financeiro. A China investiu, entre 2007 e 2016, cerca de US\$ 62,2 bilhões na Venezuela. Esses recursos foram, em maior medida, destinados ao setor de energia (o equivalente a US\$ 54,5 bilhões), que foram entregues pelo BDC e pelo Ex-Im Bank da China. O setor de infraestrutura recebeu empréstimos em menor escala, mas também em um montante significativo de cerca de US\$ 4,3 bilhões (Myers e Gallagher, 2017).

Os esforços empreendidos no sentido de garantir os montantes de suprimento contínuo de petróleo da Venezuela não ocorreram somente em termos quantitativos. Em 2001, a China e a Venezuela concordaram em estabelecer uma "Parceria Estratégica para o Desenvolvimento Compartilhado" entre as duas nações, para a qual foi criada uma "Comissão Conjunta de Alto Nível", formada no mesmo ano, para coordenar projetos conjuntos. Sun Hongbo (2014) resume a arquitetura institucional dessas relações bilaterais da seguinte maneira:

A arquitetura deste modelo pode ser dividida em três partes integradas. A Comissão Conjunta de Alto Nível entre a China e a Venezuela funciona como um quadro para a cooperação institucional intergovernamental, sendo um centro político de tomada de decisão para a cooperação. O petróleo é o eixo deste mecanismo de cooperação com uma ampla abertura participativa que se estende a outros setores e como atração para que outras empresas não petrolíferas se juntem. Para resolver a falta de capital, o Fundo Conjunto Sino-Venezuelano opera como um consórcio financeiro com grandes empréstimos concedidos por instituições ou empresas financeiras chinesas. As empresas chinesas reembolsariam estes sob a forma de

petróleo bruto ou no fundo conjunto. Combinado com o interesse da Venezuela, este tipo de design de arquitetura de cooperação bilateral representa um teste extraordinário com a crescente força econômica da China a nível regional. (Hongbo, 2014, p. 654, tradução nossa)

A criação de fundos foi um meio encontrado para suprir as recorrentes crises de escassez de capital, que poderiam afetar a produção petrolífera na Venezuela. Em 2008, a Lei nº 39.019, que aprovava o acordo entre China e a Venezuela sobre o “Fundo de Financiamento Conjunto Sino-Venezuelano” foi publicada no Diário Oficial. Este fundo (tramo A) começou com 6 bilhões de dólares, dos quais 4 bilhões foram concedidos pelo BDC e 2 bilhões pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento (Fondem) venezuelano.

Uma modalidade amplamente utilizada como meio de quitação dos valores obtidos nos empréstimos para a Venezuela refere-se aos *loan-for-oil* ou *oil-agreements*. A Lei nº 39.511 que aprova acordo entre a Venezuela e a China sobre a “Cooperação para Financiamento de Longo Prazo” foi assinada em 2010, estabelecendo que o BDC garantisse ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (Bandes) linha de crédito de US\$ 10 bilhões e mais RMB\$ 70 bilhões, com duração é de até dez anos e pagamento em venda de barris de petróleo da Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) para a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) (Gazeta Oficial da República Bolivariana da Venezuela, 2010). Nesse contexto, a Venezuela comprometeu-se, através da PDVSA, a vender petróleo como contrapartida aos financiamentos da CNOOC. O volume de vendas varia dependendo do preço da cesta de petróleo venezuelana, ou seja, quanto maior o preço, menor será a quota de fornecimento. O contrário acontecerá se o preço do petróleo venezuelano diminuir de valor (Gallagher et al., 2013).

O governo da Venezuela não costuma divulgar os detalhes dos acordos em que o país fornece barris de petróleo em troca de empréstimos e financiamentos. Contudo, entende-se que esses acordos seriam feitos em termos mais vantajosos do que pelas instituições financeiras ocidentais justificando-se, sobretudo, em razão da necessidade de fornecimento ininterrupto para a China. Nos meses que sucederam o início da crise econômica na Venezuela, o BDC ampliou os vencimentos dos empréstimos e facilitou os prazos de reembolso, permitindo que o país envie menos do que o acordado. À medida que outros investidores fugiam em meio a inflação de três dígitos e agitação social, a Venezuela tornou-se cada vez mais dependente financeiramente do BDC.

Um último ponto a ser sublinhado, reside na iniciativa de cotar o petróleo produzido no país em Renminbi (RMB), a moeda chinesa. Uma dimensão que impacta na vulnerabilidade chinesa, em relação ao fornecimento de petróleo, reside nas flutuações nos preços do barril de petróleo decorrentes das variações do dólar e da necessidade de assegurar grandes quantias da moeda.⁶ De modo a superar a necessidade de obter dólares para comercializar seu petróleo, o país começou, em setembro de 2017, a cotar o preço de venda do seu petróleo em RMB, e não em dólares americanos, como tradicionalmente é feito nos mercados mundiais de petróleo. O atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro, anunciou que seu país começaria a usar moedas diferentes do dólar para fazer seus pagamentos internacionais, como forma de contornar as sanções financeiras impostas pelo governo Trump (El Nacional, 2017).

Conclusão

O artigo buscou elaborar uma revisão dos aspectos determinantes que compõem as relações entre China e Venezuela, contextualizando-os a partir da compreensão do cenário geopolítico, marcado pela necessidade chinesa de garantir sua segurança energética. Notou-se que o aprofundamento das relações sino-venezuelanas ocorre dentro do mesmo espaço temporal em que a China busca ampliar e diversificar as fontes de suprimento de petróleo, reduzindo assim, sua vulnerabilidade energética.

Demonstraram-se as características responsáveis por tornar a Venezuela estratégica nessa busca. Essas possuem elementos geopolíticos, marcados pela busca chinesa pela diversificação de fontes de suprimento

e rotas marítimas viáveis e pela abundância das reservas de hidrocarbonetos em solo venezuelano, assim como políticos, já que o distanciamento em relação aos EUA permitiria a China projetar maior influência no país. Portanto, o aprofundamento dessas relações estaria intrinsecamente relacionado ao contexto geopolítico internacional de ascensão do poder político e econômico chinês, não podendo ser definindo somente a partir de variáveis econômicas.

Consequentemente, a aproximação entre China e a Venezuela é dotada de fundamento estratégico e de visão de longo prazo. Isso foi verificado a partir, tanto de análise quantitativa, por meio da compilação de dados de comércio e financiamentos, quanto qualitativa, a partir da identificação de acordos bilaterais, formação de comissões e fundos conjuntos, além de outras políticas-chave entre os países, como o acordo para cotar o petróleo venezuelano em RMB.

O governo chinês utilizou-se, nas últimas décadas, de uma política de internacionalizar suas instituições financeiras, de modo que elas se tornassem credoras em setores e regiões estratégicas para os interesses geopolíticos nacionais. Essa política é de extrema relevância, sobretudo no atual contexto de crise vivenciado pela economia venezuelana, sendo visível quando observa-se o montante de empréstimos concedidos pelo BDC e, em menor escala, pelo China Ex-Im Bank à Venezuela.

Contudo, a Venezuela possui uma economia muito menor e mais vulnerável a choques externos, uma vez que é altamente dependente das receitas provenientes de um único insumo de exportação. A questão que permanece em aberto, sem perspectiva para ser solucionada, é a das alternativas à dependência da Venezuela em relação ao setor petrolífero, como grande parte da América Latina em relação ao extrativismo, de modo geral. Por um lado, as instituições financeiras chinesas são consideradas relevantes para a sustentação da política e da economia venezuelana em meio aos boicotes e sanções promovidos pelo governo norte americano, por outro, os limites e a sustentabilidade desse modelo de relacionamento são altamente questionáveis.

Referências

- Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe. (2015). *CEPALSTAT: Estadísticas y Indicadores*. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp
- Corrêa, A. P. (2015). Industrialização, Demanda Energética E Indústria De Petróleo E Gás Na China. En M. A. Cintra, E. B. Filho, e E. C. Pinto, (Orgs.), *China em Transformação. dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento* (pp. 189-236). IPEA.
- Danreuther, R (2011). China and Global Oil: vulnerability and opportunity. *International Affairs*, 87(6), 45-64. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01040.x>
- Debter, L. (2018, 24 de maio). The World's Largest Oil and Gas Companies 2017: Exxon Reigns Supreme, While Chevron Slips. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/laurengensler/2017/05/24/the-worlds-largest-oil-and-gas-companies-2017-exxon-mobil-reigns-supreme-chevron-slips/#2a21e6914f87>
- Departamento de Estado dos EUA. (2018). *Venezuela-Related Sanctions*. <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/venezuela/>
- Dollar, D. (2017, janeiro). *China's Investment in Latin America* (Paper 4). Brookings.
- Ellis, E. (2009). *China in Latin America. the whats and wherefores*. Lynne Rienner.
- Energy Information Administration. (2015). *Venezuela: international energy data and analysis*.
- Energy Information Administration (2018). China surpassed the United States as the world's largest crude oil importer in 2017. Today Energy. Feb. 05, 2018. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=34812>
- Energy Information Administration (2013). International Energy Outlook. [https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/0484\(2013\).pdf](https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/0484(2013).pdf)
- Gallagher, K., Irwin, A., e Koleski, K. (2013). *¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina*. Universidade Nacional Autónoma do México.

- Gautam, P. K. (2011). Mapping Chinese Oil and Gas Pipelines and Sea Routes. *Strategic Analysis*, 35(4), 595-612. <https://doi.org/10.1080/09700161.2011.576510>
- Hongbo, S. (2014). China-Venezuelan Oil Cooperation Model. *Perspectives on Global Development and Technology*, 13(5), 648-669. <https://doi.org/10.1163/15691497-12341322>
- International Energy Agency. (2017). Venezuela. <https://www.iea.org/countries/non-membercountries/venezuela/>
- International Energy Agency (2011). World Energy Outlook. Paris: IEA.
- Jacobs, B. (2017, 12 de agosto). Trump threatens 'military option' in Venezuela as crisis escalates. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/donald-trump-venezuela-crisis-military-intervention>
- Jiang, J., e Sinton, J. (2011). *Overseas Investments by China's National Oil Companies*. International Energy Agency.
- Klare, M. (2008). *Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy*. Oneworld Publications.
- Li, R., e Leung, G. (2011). The Integration of China into the World Crude Oil Market since 1998. *Energy Policy*, 39, 159-166. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.05.048>
- Medeiros, C. A., e Cintra, M. R. V. P. (2015). Impacto da Ascensão Chinesa sobre os Países Latino-americanos. *Revista de Economía Política*, 35(1), 28-42. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n01a02>
- Meidan, M. (2016). *China's Loan for Oil: assets or liability?* The Oxford Institute for Energy Studies. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/12/Chinas-loans-for-oil-WPM-70.pdf>
- Ministry of Commerce of People's Republic of China (MOFCOM) (2017).** ##### [Boletim Estatístico de Investimento Estrangeiro Direto]. <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/201810/20181029160118046.pdf>
- Morais, I. N. (2012). Cadeias Produtivas Globais e Agregação de Valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo. *Revista Tempo do Mundo*, 4(3), 5-46. <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/70>
- Myers, M., e Gallagher, K. (2017). Chinese Finance to LAC in 2016. China-Latin America Report. *The Dialogue. Leadership for Americas*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Chinese-Finance-to-LAC-in-2016-Web-and-email-res.pdf>
- Observatório da Complexidade Económica. (2018). *Visualizations*. <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country>
- Painter, D. (2012). Oil and the American Century. *The Journal of American History: Oil in American History*, 99(1), 24-39. <http://www.jstor.org/stable/41510299>
- República Bolivariana da Venezuela (2008). Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de Los Combustibles Líquidos. *Gazeta Oficial* No 39.019, 18 set. 2008. http://www.minpet.gob.ve/images/biblioteca/leyes/Ley_de_reordenamiento_del_mercado.pdf
- República Bolivariana da Venezuela (2010). Ley Aprobatoria del Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China sobre Cooperación para Financiamiento a Largo Plazo. *Gazeta Oficial* No 39.511, 16 set. 2010. <https://chinaenamericalatina.info/wp-content/uploads/2016/09/Gaceta-Cooperaci%C3%B3n-para-financiamiento-a-largo-plazo.pdf>
- Robbinson, J. (2012). The Rise of the Petrodollar System: "Dollars for Oil". *Financial Sense*. <https://www.financialsense.com/contributors/jerry-robinson/the-rise-of-the-petrodollar-system-dollars-for-oil>
- Serviço Nacional de Estatística da China. (2016). *China Statistic Yearbook (2016)*. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>
- Tan, X. (2013). China's Overseas Investment in the Energy/Resources Sector: its scale, drivers, challenges and implications. *Energy Economics*, 36, 750-758. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2012.11.019>
- Visentini, P. F. (2011). A novíssima China e o Sistema Internacional. *Revista de Sociologia Política*, 19(1), 131-141. <http://doi.org/10.1590/S0104-44782011000400009>
- World Bank (2014). Energy use (kg of oil equivalent per capita) - China. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.PCAP.KG.OE?locations=CN>
- Zhang, J., e Mingjia, X. (2016). China's Oil Product Pricing Mechanism: What role does it play in China's macroeconomy? *China Economic Review*, 3, 209-221. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2016.02.002>

Zhang, J., Fan, Y., e Ji, Q. (2013). An Evaluation Framework for Oil Import Security Based on the Supply Chain with a Case Study Focused on China. *Energy Economics*, 38, 87-95. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2013.03.014>

Notas

- * Artículo de investigación científica.
- 1 De acordo com o relatório *Energy Demand and Supply Outlook*, da Agência Internacional de Energia (AIE), a classe média na China é estimada em mais de 400 milhões de pessoas, número que excede toda a população dos EUA (EIA, 2013). O consumo per capita de energia elétrica quase dobrou entre 2004 e 2014 (World Bank, 2014).
- 2 A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) é o principal órgão responsável pela formulação de políticas e pela autoridade reguladora do setor de energia, mas opera em conjunto com outras agências que supervisionam a política energética do país, como o Ministério de Assuntos Exteriores (MFA), a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais e a Comissão de Regulamentos Bancários da China. O governo criou a Administração Nacional de Energia, em 2008, com o objetivo de operá-la como “agência reguladora de energia por excelência”.
- 3 Na América Central e Caribe existe um conteúdo político mais evidente na aproximação chinesa, tendo em vista que somente na região existem atualmente dez países que mantêm relações diplomáticas com a República da China (Taiwan), o que leva a República Popular da China (RPC) a buscar reverter essa situação.
- 4 Em português “maré rosa” ou “onda rosa”, o termo é utilizado em distintas análises políticas e de relações internacionais para designar um fenômeno sistêmico que atingiu a América Latina no final do século XX e início do século XXI, cuja característica central pode ser resumida em um posicionamento crítico dos governos de esquerda e centro-esquerda às medidas liberalizantes conduzidas durante os anos 1990 conforme os ditames do Consenso de Washington.
- 5 Em comparação com o petróleo comum, o óleo pesado é mais denso e mais resistente ao escoamento e contém mais enxofre e outras impurezas; o extra-pesado é mais denso e mais viscoso ainda. Também possui custos mais elevados associados à extração e ao refino (International Energy Agency, 2011).
- 6 Devido aos esforços diplomáticos dos EUA, desde meados da década de 1970, praticamente todo o petróleo do mundo é comercializado em dólares. Isso decorre da estratégia deliberadamente empreendida pelos EUA de gerar uma “demanda artificial por dólares”, tendo em vista que os países demandavam petróleo em quantidades cada vez maiores (Robbinson, 2012).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Amaral, T. (2020). La relevancia estratégica de Venezuela a partir de la perspectiva de la seguridad energética China. *Papel Político*, 25. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.rev>