

# O PETRÓLEO E A GOVERNANÇA ENERGÉTICA GLOBAL: DILEMAS CONTEMPORÂNEOS

OIL AND GLOBAL ENERGY GOVERNANCE: CONTEMPORARY DILEMMAS

Enrique Carlos Natalino<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo se propõe a analisar a problemática do petróleo e as suas múltiplas implicações para a governança global contemporânea. O petróleo é mais o estratégico insumo energético do planeta, capaz de levar as nações a alcançar a prosperidade ou até a conflitos armados. Seria possível pensar numa aproximação entre a gestão do petróleo na cena internacional e as discussões mais amplas acerca da concepção de espaços internacionais mais horizontais, participativos e democráticos? Nessa direção, o artigo busca investigar a trajetória do petróleo como *commodity* energética mundial e o seu impacto na economia e na política contemporâneas. A hipótese do trabalho é que a governança petrolífera mundial nas primeiras duas décadas do século XXI tem sido baseada não apenas em regras de mercado, nacionalismo e cálculos realistas de poder, mas em possibilidades efetivas de cooperação internacional e de ganhos mútuos.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança global; energia; petróleo; maldição dos recursos naturais.

**ABSTRACT:** This article proposes to analyze oil and its multiple implications for global governance. Oil is the main strategic energy input of the planet, capable of driving nations to prosperity or even to armed conflicts. Is it possible to think of an approximation between the management of oil in the international arena and the broader discussions

---

<sup>1</sup> Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: enrique.natalino@gmail.com. <http://orcid.org/0000-0003-4271-3319>.

Agradeço aos dois pareceristas anônimos pelas contribuições ao artigo. Quaisquer erros ou omissões que tenham permanecido são de responsabilidade exclusiva do autor.

about the conception of horizontal, participatory and democratic international spaces? In this direction, the paper seeks to investigate the trajectory of oil as a global energy commodity and its impact on contemporary economics and politics. The article's hypothesis is based on the assumption that energy and oil governance have been centered not only on market rules, nationalism and realistic calculations of power, but on effective possibilities of international cooperation and mutual gains.

**KEY-WORDS:** global governance; energy; oil; resource curse.

---

"O petróleo coloca um pote de ouro no fim do arco-íris, mas semeia o caminho até ele com minas" (SHAFER, 1987 apud KARL, 1997, p. 54).

## 1 INTRODUÇÃO

O debate convencional acerca da governança energética global é marcado pela clássica lógica hobbesiana, que busca a sobrevivência do Estado num ambiente internacional marcado pela anarquia, pela insegurança e pela rivalidade (HEWSSON e SINCLAIR, 1999; HURRELL, 2008). Envolve aspectos geopolíticos e geoeconômicos relacionados à segurança do acesso a recursos como carvão, petróleo, gás natural e urânio, combustíveis que movem as sociedades industriais modernas. De um lado, países industrializados e economicamente pujantes, mas sem jazidas minerais, como o Japão, demandam grandes quantidades de insumos energéticos no mercado mundial. De outro, nações autossuficientes em petróleo e gás, mas com pequenas populações e territórios, como os Emirados Árabes Unidos e o Kuwait, ofertam seus insumos energéticos no mercado, buscando auferir rendas (HURRELL, 2008; GOLDTHAU e WITTE, 2010).

A concentração de recursos energéticos é um fator que leva à insegurança, à

volatilidade e à vulnerabilidade do sistema energético mundial. A escassez dos recursos naturais e a sua distribuição geográfica assimétrica num ambiente internacional marcado por grandes desigualdades de poder, instituições fracas e profundas diferenças sociais criam desafios em termos de cooperação energética. Dados recentes corroboram essas afirmações. Sabe-se, por exemplo, que oito em cada dez barris de petróleo consumidos diariamente são prospectados em apenas nove países que, juntos, possuem apenas 5% da população mundial. Além disso, dados mostram que 85% do carvão mineral da superfície terrestre encontram-se em apenas seis países e 80% do gás natural consumido mundialmente é extraído do subsolo de 13 nações. Por fim, no que diz respeito à energia nuclear, um restrito grupo de apenas seis países detém 80% das reservas mundiais de urânio (SOVACOOOL, 2010, p. 21).

Sendo energia um tema multifacetado, polarizador e com potencial político, econômico, ambiental e social explosivo, envolve atores e instituições que atuam na cena doméstica (governos, corporações, sindicatos, ONGS) e internacional (Estados, empresas transnacionais, agências multilaterais e organizações não-governamentais). A localização geográfica dos recursos, a estabilidade política e econômica dos países produtores e consumidores e os arranjos de poder envolvendo o controle da cadeia de produção e de distribuição de recursos energéticos são temas altamente sensíveis para a segurança nacional dos Estados e para o bem-estar dos indivíduos. Por outro lado, as *commodities* energéticas são produzidas e vendidas nos mercados, o que envolve custos de transação e normas de comércio internacional, com a interação de firmas estatais, privadas, público-privadas e multinacionais. A energia lida ainda com o consumo de recursos naturais que geram externalidades negativas para o meio ambiente e que afetam as escolhas das futuras gerações, tema que provoca reações em grupos ambientalistas e que reverbera em instituições nacionais, regionais e multilaterais. Por fim, energia é um tema vital para o bem-estar das pessoas em suas atividades diárias, como trabalhar, estudar e viajar, sendo inconcebível pensar num mundo sem ela (SOVACOOOL, 2010; GOLDTHAU e WITTE, 2010).

A garantia de fontes confiáveis e seguras dessas *commodities*, a preços estáveis, impele os governos dos países consumidores a participar, influenciar e intervir no mercado global de energia e na geopolítica energética (BENNER et al., 2010). Por outro lado, a

tradicional abordagem geopolítica e geoeconômica do petróleo, focada exclusivamente na oferta de insumos, ignora aspectos complexos relacionados à demanda energética, à tecnologia, à infraestrutura, à equidade e ao acesso aos recursos, temas que vêm sendo discutidos com maior profundidade e frequência em vários organismos e fóruns internacionais. Um aspecto importante é a conexão entre a segurança energética e a sua dimensão econômica, social e ambiental, tema que interessa diretamente à sociedade civil internacional e que mobiliza a opinião pública em escala global (SOVACCOOL, 2010, p. 2).

A despeito das dificuldades de atualização das instituições voltadas a lidar com a mais estratégica *commodity* comercializada no mercado global, a hipótese que se defende é a possibilidade de que produtores e consumidores de petróleo possam abrir mão da competição predatória em nome da segurança, da estabilidade e da transparência no mundo energético do século XXI. O que se percebe é que a cooperação petrolífera traz ganhos, reduz incertezas, molda expectativas e gera previsibilidade na vida internacional (HURRELL, 2008; TEHANIAN, 2002). O caso da China é bastante ilustrativo, já que parte do seu superávit comercial é canalizado para pagar as importações de matérias-primas (petróleo, gás natural, minerais, grãos) ou é reinvestido no mercado financeiro global, criando uma situação de interdependência.

## 2 PETRÓLEO, RIQUEZA E PODER

A utilização do petróleo como combustível para a movimentação dos automóveis, navios e máquinas de guerra o tornou uma fonte importante de riqueza para os países produtores e um elemento estratégico no jogo de poder das grandes potências mundiais. Após a perfuração do primeiro poço na Pensilvânia, Estados Unidos, em 1859, a produção mundial cresceu exponencialmente, capitaneada pela atuação do empresário John Rockefeller, fundador da *Standard Oil Company*. Com a descoberta de grandes reservas fora da América do Norte, houve um aumento de produção no Irã (antiga Pérsia) e em outras partes do Oriente Médio, além de México e Venezuela. Do começo do século XX à década de 1950, poucas firmas petrolíferas, as chamadas "Sete Irmãs" controlavam a extração, a exportação, a comercialização e a distribuição da *commodity* em todos

os países do globo: *Standard Oil* de New Jersey, mais tarde *Exxon*; a *Standard Oil* da Califórnia, depois *Chevron*; a *Anglo-Iranian Oil Company*, mais tarde *British Petroleum* (BP); *Mobil*; *Texaco*; *Gulf* e *Royal Dutch Shell* (NEVES, 2010, pp. 53-55).

A liderança dos EUA no setor de petróleo só foi ultrapassada na virada para o XX, com o aumento da produção na região do Cáucaso e do Mar Cáspio, dentro das fronteiras do império russo. Os acordos de cooperação entre firmas e entre firmas e governos das nações produtoras a respeito de taxas de produção, cotas e *royalties* garantiram elevadas margens de lucro para os empresários e elevadas receitas para os governos. As companhias adquiriam empresas locais independentes, centralizavam lucros e mantinham o controle global dos preços, auxiliadas pelo poder político e militar das potências ocidentais de guarnecer as principais rotas estratégicas por onde o recurso era escoado. A dimensão e o impacto dessas grandes firmas nas economias domésticas dos países exportadores ajudaram a estabelecer laços com setores da elite estatal e privada. Com habilidade, elas souberam usar a influência econômica e diplomática de seus Estados de origem para pressionar os governos a lhes conceder licenças de exploração, controlando, além das jazidas, o monopólio do acesso a capitais e tecnologias (KARL, 1997, pp. 51-53).

A partir dos anos 1950, com a aceleração dos processos de descolonização afro-asiática e de nacionalização dos recursos minerais, houve uma visível erosão do poder das grandes empresas (ROSS, 2015, p. 25). Em 1960, foi criada, em Bagdá (Iraque), a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), envolvendo Estados responsáveis por mais de 80% das exportações mundiais de óleo (Arábia Saudita, Venezuela, Kuwait, Iraque, Irã e Catar). O objetivo da OPEP era reduzir a força das empresas multinacionais e estabelecer políticas comuns visando alavancar o poder de barganha desses Estados no mercado mundial. Essa meta era dificultada pela extrema dependência dos países produtores em relação às companhias estrangeiras, que controlavam também a tecnologia e os mercados. Embora a OPEP fosse considerada um cartel, na verdade era uma espécie de "*oligopólio meio desordenado*" (YERGIN, 2008, p. 590).

Entre fins dos anos 1960 e começo dos anos 1970, o mercado internacional de petróleo foi afetado por vários eventos simultâneos: o aumento do consumo mundial,

graças ao acelerado crescimento das economias dos países do Norte e do chamado Terceiro Mundo; o declínio da produção doméstica dos EUA, que ampliou a dependência de importações; a aceleração da nacionalização do petróleo nos países produtores; a erosão do sistema de taxas de câmbio fixas, que ajudavam a manter preços de petróleo estáveis; os choques mundiais de petróleo de 1973-1974 e 1979-1981 (ROSS, 2015, p. 26). O Primeiro Choque do Petróleo levou ao extremo a imbricação entre esse recurso natural e as estratégias nacionais de poder que regiam a política global. Após a derrota dos árabes na Guerra do *Yom Kippur*, em outubro de 1973, os países da OPEP iniciaram um embargo de petróleo ao Bloco Ocidental. Utilizando a energia como arma de retaliação política, conseguiram triplicar os preços do barril, que passaram de cerca de US\$ 3,00 para quase US\$ 10,00 (KARL, 1997, p. 51).

A ordem internacional sofreu uma reviravolta com a inesperada transferência de recursos de economias desenvolvidas consumidoras para os países produtores de petróleo, os novos "*senhores da economia mundial*" (YERGIN, 2008, p. 717). Os rendimentos dos países da organização com as exportações petrolíferas passaram de US\$ 23 bilhões em 1973 para surpreendentes US\$ 140 bilhões em 1977 (KARL, 1997, pp. 3-4). As rendas extraordinárias alimentaram planos ambiciosos de desenvolvimento, diversificação, autonomia e grandeza. As encenações e pompas das reuniões da OPEP atraíram o interesse da imprensa. Os seus principais líderes passaram a ser "*cortejados, lisonjeados, injuriados e denunciados*" pela opinião pública (YERGIN, 2008, p. 721). Por outro lado, os grandes superávits financeiros acumulados pelos países produtores expuseram a vulnerabilidade do sistema energético internacional construído após 1945. O impacto nas economias dos Estados Unidos e da Europa foi nada menos que avassalador, com cortes de abastecimento de energia e calefação, racionamento de combustíveis, escassez de produtos básicos, inflação, queda no crescimento e desemprego (YERGIN, 2008, pp. 696-697).

O grande tumulto político e as dificuldades econômicas geradas pelo choque do petróleo o transformaram numa verdadeira arma energética nas mãos dos países produtores, favorecida pela concentração das jazidas num número reduzido de nações, a demanda relativamente inelástica do produto em relação ao preço, o caráter monopolista e cartelizado do setor e a dificuldade de substituição energética no curto-

prazo (KARL, 1997, pp. 48-49). O senso de vulnerabilidade deflagrado pela crise levou à percepção de que era necessário criar uma contrapartida à OPEP capaz de coordenar as respostas emergenciais a crises agudas como aquela. Nesse diapasão, os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) fomentaram a criação, em 1974, da Agência Internacional de Energia (AIE). Em sua fundação, contava com 15 Estados-fundadores: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemanha Ocidental, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Dessa forma, a entidade autônoma foi criada para manter sistemas capazes de lidar com interrupções no fornecimento de petróleo; promover políticas energéticas racionais; fortalecer a cooperação com países não-membros e organizações internacionais; operar um sistema de intercâmbio de informações sobre o mercado de petróleo; incentivar fontes alternativas e a eficiência energética; promover intercâmbio de tecnologias e na integração de políticas de energia e de meio ambiente (YERGIN, 2008).

O Segundo Choque do Petróleo (1979-1981) dobrou novamente os preços após a interrupção das exportações de petróleo no Irã, o segundo maior produtor. Outros fatores ajudam a explicar essa brusca elevação nos preços foram o crescimento da demanda após a recuperação das economias desenvolvidas; a maior competição entre as empresas por novas fontes de suprimentos; a incapacidade do sistema de segurança energética de gerar cooperação entre os países consumidores; a nova oportunidade de os países da OPEP manipularem os estoques para obterem rendas extraordinárias; o pessimismo e a incerteza quanto ao futuro dos preços do petróleo, provocando uma retenção de estoques e a elevação da demanda acima das necessidades de consumo reais (YERGIN, 2008, pp. 775-776). A acomodação dos preços internacionais, a partir de meados dos anos 1980, por outro lado, foi fruto de medidas de economia e racionalização do consumo nos países desenvolvidos; da diversificação do aproveitamento de outras fontes energéticas; da ampliação da oferta com o surgimento de novos países exportadores da prolongada recessão dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (KARL, 1997, p. 31).

Após os dois choques do petróleo, o número de nações produtoras manteve-se em torno de 40, aumentando para cerca de 57 nos anos 2000 (ROSS, 2015, p. 28).

Com exceção de períodos de turbulência como a Guerra do Golfo (1990-1991), em que um novo risco de desabastecimento nas grandes economias do Hemisfério Norte gerou grandes tensões e especulações, os preços voltaram ao normal após o seu término e permaneceram baixos durante a maior parte da década de 1990. As nacionalizações, por outro lado, levaram à desintegração vertical dessa indústria e à criação de empresas nacionais independentes, que reduziram o poder de fogo das grandes multinacionais. O resultado prático foi a reestruturação do mercado mundial, tornando a formação de preços mais previsível (embora não muito mais transparente), graças ao aumento da quantidade de ofertantes de petróleo no mercado líquido de óleo cru, negociado livremente através de contratos futuros nas principais bolsas de mercadorias. Se por um lado a liberalização foi uma resposta às demandas dos consumidores, por outro também beneficiou os grandes produtores, como a Arábia Saudita (GOLTHAU e WITTE, 2010, p. 4).

No começo do século XXI, o crescimento da demanda por petróleo, capitaneado pelo consumo dos países emergentes, levou ao achatamento da diferença entre a demanda e a oferta globais. A China foi responsável por 30% do aumento da demanda em 2004 e, dois anos depois, já importava metade dos 6 milhões de barris de suas necessidades diárias de consumo. A expansão das companhias chinesas em busca de novas fontes de suprimentos petrolíferos aumentou os atritos de interesses com as empresas americanas e europeias (SIMÕES, 2006, p. 25). Num outro plano, houve um aumento dos custos de exploração de novos campos, determinado pelo encarecimento da mão-de-obra e dos insumos, como o aço utilizado para construir plataformas *offshore*. A utilização do petróleo e de outras *commodities* como ativos financeiros, face ao enfraquecimento do dólar frente ao euro e ao iene japonês, também gerou pressões especulativas que influenciaram nos preços (YERING, 2008, pp. 892-894).

Esse desequilíbrio foi agravado pela redução da produção em países-chave: na Venezuela, em virtude das greves de 2002 e 2003; na Nigéria, em decorrência de ataques de milícias contra a infraestrutura de oleodutos; no México, por causa dos baixos investimentos da estatal PEMEX; no Iraque, invadido sem a autorização das Nações Unidas, ocupado militarmente por tropas britânicas e norte-americanas e vítima de seguidos ataques de insurgentes contra poços, oleodutos e refinarias. O lançamento



do programa nuclear iraniano trouxe um elemento adicional de tensão no Golfo Pérsico, forçando um aumento dos preços. Some-se a esse conjunto de fatores o furacão *Katrina*, no Golfo do México, que interrompeu parte da produção de óleo cru na região norte-americana do Texas, em 2005 (YERGIN, 2008, pp. 890-892).

As preocupações acerca do rápido exaurimento das reservas petrolíferas, somadas às questões geopolíticas, especulativas, de custos e de equilíbrio entre oferta e demanda, trouxeram grandes incertezas para o mercado a partir de 2004. Outro fator relevante foi que empresas petrolíferas controladas por governos passaram a seguir não apenas regras de mercado, mas as orientações estratégicas dos seus Estados, levando à alocação ineficiente de investimentos. Saudi Aramco (Arábia Saudita), StatoilHydro (Noruega), PVDSA (Venezuela), PEMEX (México), Gazprom/Rosneft (Rússia), Sonatrach (Argélia), Petronas (Malásia), KazMunaygas (Cazaquistão), SOCAR (Azerbaijão), Petrobrás (Brasil) e as novas estatais chinesas e indianas passaram a responder por quase 90% da produção e por 80% das reservas mundiais. A Saudi Aramco controla, sozinha, 10% da produção mundial de petróleo, algo em torno de 10 milhões de barris por dia (YERGIN, 2008, pp. 895-896).

A dificuldade crescente de acesso às novas reservas, as nacionalizações, a competição agressiva entre consumidores, o fechamento de mercados, a instabilidade política nos países produtores e os custos crescentes de produção impulsionaram os preços para cima, a patamares inéditos (KLARE, 2008). Em meados de 2008, o barril alcançou um pico de US\$ 150, o maior de todos os tempos. Os preços se mantiveram num patamar acima de US\$ 100,00 nos anos seguintes, tornando economicamente viável a produção, em larga escala, do petróleo a partir do xisto betuminoso nos Estados Unidos e Canadá (SIMÕES, 2006, pp. 21-24). A crise econômico-financeira internacional, a revolução do xisto nos Estados Unidos, o aumento da produção em outros países e a desaceleração do consumo dos países emergentes fizeram com que os preços entrassem numa trajetória de declínio após 2011. Entre junho e dezembro de 2014, os preços do barril caíram de um patamar de US\$ 100,00 para US\$ 40,00. A OPEP decidiu não intervir, pressionada pelo desejo da Arábia Saudita retirar outros concorrentes do mercado, apesar dos protestos de Venezuela, Argélia e Irã, prejudicados com a queda das receitas.

Apesar das evidências de que a queima de combustíveis fósseis tem uma relação direta com o aquecimento global, o consumo do petróleo tem crescido e tende a continuar aumentando nos próximos anos. Embora boa parte da produção do petróleo ainda esteja atrelada a contratos bilaterais com prazos mais alongados, o mercado baseado em preços livremente negociados, responde por cerca de 50% da produção global (ou 40 milhões de barris por dia). O cartel da OPEP detinha ainda 30% do mercado mundial em 2010, em contraste com 50% em seu auge, na década de 1970. Com a queda dos preços, tornaram-se economicamente pouco viáveis projetos de exploração de petróleo, em grandes profundidades, em regiões como a América do Sul. Com a multiplicação de produtores e pulverização da oferta em torno de mais países, seria improvável um novo choque mundial como na década de 1970. Ademais, com o aumento da competição, a busca de uma estabilidade através da intervenção exclusiva de forças nacionais ou internacionais também se torna impraticável, ineficiente e contraproducente (GOLTHAU e WITTE, 2010, p. 5).

### **3 O PETRÓLEO NA GOVERNANÇA ENERGÉTICA GLOBAL**

As discussões contemporâneas acerca da segurança energética global são movidas pelas preocupações com o esgotamento das reservas de petróleo de baixo custo, pelo aumento do número de consumidores e pela escassez de investimentos. O século XXI iniciou sua primeira década marcado pelo renascimento da Rússia como potência energética, pela busca de petróleo na África pela China, pela assertividade japonesa em questões energéticas e pela maior presença internacional das companhias dos grandes países exportadores de petróleo. Até 2030, China e Índia responderão, respectivamente, por 43% e 19% do aumento da demanda global, o que exigirá investimentos da ordem de US\$ 6,5 trilhões. A redução das fontes de petróleo mais acessíveis à prospecção tem levado à busca de novas reservas no alto-mar ou em regiões distantes, como o Ártico, resultando em elevação dos custos com capital, tecnologia e mão-de-obra. O aumento do consumo, por sua vez, tem sido o resultado das elevadas taxas de crescimento dos países emergentes (GOLDTHAU e WITTE, 2010, p. 10).

Ao explorar as dimensões do conceito contemporâneo de segurança energética,

Sovacool (2010) mostra os seus desdobramentos nos planos nacional e internacional. A Agência Internacional de Energia (AIE), organização intergovernamental criada em 1974, a define como o acesso adequado e confiável a combustíveis e serviços, incluindo aspectos como disponibilidade de recursos, dependência de importações, pressões sobre o meio ambiente, competição e eficiência de mercado, sustentabilidade e equidade. O autor encontrou cerca de 45 definições acerca do significado de segurança energética para instituições como a Agência Internacional de Energia (AIE), a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Comissão Europeia, o Banco Mundial, o Fórum Econômico Mundial, o Centro de Pesquisa Energética Ásia-Pacífico, além do Congresso, do Departamento de Defesa e do Departamento de Energia dos Estados Unidos (SOVACOOOL, 2010, p. 3). Ademais, enfoca aspectos que vão além da simples disponibilidade de recursos, tratando da eficiência, das regras que regem o comércio internacional, da qualidade ambiental e do seu impacto na estabilidade econômica, política e social de países produtores e consumidores.

No que toca à geopolítica e às guerras, Savacool cita exemplos de países envolvidos em conflitos internos ou externos, como Iraque, Irã, Venezuela, Nigéria e Rússia. Conflitos geopolíticos, barreiras aos investimentos e externalidades transfronteiriças representam sérias ameaças à governança energética. A energia tem uma relação com ações militares, na medida em que é um insumo fundamental para mover as máquinas de guerra. Ademais, conflitos comprometem a infraestrutura energética, como no Iraque e Irã, em que as instalações petrolíferas viram alvos preferenciais de ataque de invasores (caso dos EUA e seus aliados, durante a I Guerra do Golfo, em 1990-1992, e na recente invasão, em 2003), grupos rebeldes ou de países hostis (SAVACOOOL, 2010, pp. 12-14). Numa ótica liberal, o autor argumenta que as barreiras ao comércio e aos investimentos, os subsídios internos, as regulações, a falta de uma rede de proteção de investimentos, de direitos de propriedade intelectual e de tecnologias sensíveis representam obstáculos importantes. As externalidades ambientais focam nas ameaças representadas pela poluição e pelo consumo aos padrões de clima e aos ecossistemas, com a perda de florestas, habitats e espécies (SAVACOOOL, 2010, pp. 16-17).

Na perspectiva social, a segurança energética diz respeito ao acesso aos serviços energéticos modernos. Em países em desenvolvimento, cerca de 1,6 bilhão de pessoas

não tem acesso à eletricidade e 2,4 bilhões de indivíduos ainda utilizam combustíveis tradicionais (lenha e carvão, principalmente) para aquecimento e preparo de alimentos. Para ilustrar, um indivíduo que resida na América do Norte consome, em média, vinte vezes mais energia que um indiano. Nesse sentido, a pobreza energética se interconecta com outras questões fundamentais, como a equidade, a justiça social e a degradação ambiental. As ameaças às tecnologias, às infraestruturas e aos sistemas energéticos horizontais e verticais, como falhas técnicas, acidentes, erros humanos, terrorismo, eventos climáticos e naturais também representam ameaças importantes (SAVACOO, 2010, pp. 17-21).

Godtau e Witte (2010) analisam os aspectos institucionais estruturais envolvidos nos mercados de gás e petróleo, resultado de embates históricos entre produtores, refletindo uma competição por acesso a reservas e a regiões estratégicas. Da mesma forma como ocorre em outros mercados de matérias-primas, as instituições, definidas como regras do jogo formais e informais capazes de reduzir os custos de transação e gerar incentivos para a entrada de novos participantes para competir na produção de bens e serviços, são fundamentais (NORTH, 1993). Tendo em vista todos os fatores mencionados, qual a importância das instituições na governança internacional do petróleo, em termos de segurança da oferta, preços acessíveis, sustentabilidade ambiental, econômica e social?

Num primeiro plano, há instituições responsáveis pela correção de falhas de mercado, criadas no bojo do impacto do primeiro choque do petróleo, como a Agência Internacional de Energia (AIE). A AIE tornou-se responsável pela coleta e divulgação de estatísticas e introduziu dois mecanismos específicos para a administração de riscos energéticos no curto prazo: o Programa Internacional de Energia (1974) e o Mecanismo de Resposta Emergencial Coordenada (1979), ambos voltados, precipuamente, para a criação e a administração dos estoques de petróleo. Graças a estes dois mecanismos, os países-membros mantêm reservas estratégicas equivalentes a 90 dias de suas respectivas importações de petróleo. Tais estoques podem ser liberados em emergências, reduzindo as tensões em casos de interrupção do suprimento e estabilizando os preços (GOLDTHAU e WITTE, 2010, p. 8).

Em segundo lugar, há instituições responsáveis para reduzir os custos de transação, a exemplo do Fórum Internacional de Energia (IEF), um mecanismo de diálogo informal entre consumidores e produtores. Embora não cuide do processo decisório ou de negociações, ele favorece a troca de informações e a transparência, interesse tanto de consumidores quanto de produtores. Um mecanismo auxiliar do IEF é o *Joint Oil Date Initiative* (JODI), que busca reduzir incertezas no curto, médio e no longo prazo no mercado mundial. Outro exemplo são as práticas de coleta e troca de informações realizadas pela AIE, que se tornaram vitais para ampliar o conhecimento sobre a produção nacional, regional e global (GOLDTHAU e WITTE, 2010, pp. 8).

Em terceiro lugar, existem instituições responsáveis pelo estabelecimento de regras e padrões para o mercado internacional de petróleo, que incentivam ou inibem certas práticas danosas à livre-concorrência. A Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995 no bojo da expansão do multilateralismo pós-Guerra Fria, promove a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias por intermédio de uma arquitetura institucional com órgãos, regras e sanções. Por sua vez, o *Energy Charter Treaty* (ECT), de 1994, estabelece regras para investimento, trânsito, comércio e solução de controvérsias para produtores e consumidores, algumas obrigatórias e outras voluntárias (GOLDTHAU E WITTE, 2010, p. 9). Houve um processo amplo de liberalização do mercado, baseado na abertura para investimentos externos, regido por instituições multilaterais, como a OMC, ou regionais, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o *Energy Charter Treaty*, o Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico (APEC) e fóruns birregionais, como o Diálogo União Europeia-Rússia. A diplomacia energética que vem emergindo dentro dessas instituições tem grandes implicações para o comércio e o investimento mundial de petróleo (GOLDTHAU e WITTE, 2010, pp. 13-14).

A transferência de riscos de produtores para financiadores, no que toca à exploração e às oscilações de preços, além dos custos intensivos em capital e tecnologia, tornam a indústria do petróleo altamente dependente do mercado financeiro global. A lógica que rege os investimentos no setor do petróleo não difere da que regula outras áreas, pois há expectativa de geração de um fluxo de pagamentos e de lucratividade no longo-prazo. Graças a regimes e legislações protecionistas, em algumas regiões do globo, como Oriente Médio, Rússia e América do Sul, a exploração do petróleo só pode ser

feita por companhias nacionais ou em parceria com as mesmas. Nesse sentido, o papel dos Estados é fundamental, pois as grandes companhias nacionais controlam a maioria das reservas de petróleo e de gás existentes. Muitos governos interferem no mercado de energia através dessas empresas, o que acaba desacelerando investimentos privados (GODTAU e WITTE, 2010, pp. 15-16).<sup>2</sup>

O desafio das mudanças climáticas também precisa ser considerado na análise das instituições globais e regionais que regem o mercado de petróleo. O Acordo de Paris, recentemente firmado, busca fortalecer os mecanismos já existentes de mitigação do aquecimento global, incentivando fontes energéticas alternativas que ajudam na transição para um mercado energético mais limpo, de baixo carbono. A questão central reside nos elevados custos e nos fatores econômicos, políticos e tecnológicos envolvidos na substituição, a curto prazo, do petróleo por combustíveis alternativos (GODTAU E WITTE, 2010, p. 17). As tensões geopolíticas também têm levado a crescentes preocupações quanto a assegurar uma governança global capaz de garantir uma oferta segura de petróleo, o que exige cooperação, diálogo e mecanismos capazes de mitigar riscos. As plataformas existentes, como a AIE, o G-8, a União Europeia e os regimes climáticos globais enfrentam muitos desafios para coordenar políticas de energia. Iniciativas mais abrangentes advindas dessas instituições nos últimos anos visam assegurar que os recursos naturais sejam um instrumento de redução da pobreza, dos conflitos e de melhoria da sustentabilidade (GODTAU e WITTE, 2010, pp. 18-20).

Por fim, a falta de transparência, o segredo e o sigilo nas transações envolvendo petróleo, tanto de empresas internacionais quanto de companhias nacionais, criam um ambiente para a proliferação da corrupção, da ineficiência e do desvio de recursos para atividades ilícitas. O diagnóstico do mau uso dos recursos envolve uma agenda mais ampla de governança, que coloca as instituições no centro e aponta as falhas da agenda econômica liberalizante do Consenso de Washington.<sup>3</sup> Benner et al. (2010, p. 292)

---

2 Os 1,2 trilhões de barris de petróleo de reservas existentes estão concentrados nas mãos de três grandes companhias petrolíferas: Saudi Arabian Oil Company, National Iranian Oil Company e Qatar Petroleum, que possuem, juntas, mais reservas do que as 40 outras maiores da lista. As 12 maiores companhias mundiais de petróleo controlam quase 80% das reservas, o que mostra que o comércio de petróleo não funciona segundo um sistema de livre-mercado. (Sovacool, 2010, p. 21).

3 A corrupção emergiu como uma preocupação-chave na agenda global, resultado da pressão de instituições regionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), e não-governamentais, como Transparency International, Global Witness, Catholic Relief Services, Open Society Institute.

argumentam que a transparência é fundamental para transformar recursos naturais em desenvolvimento, pois ao mapear como são os gastos os recursos, a sociedade acompanharia com maior interesse o processo de tomada de decisões, resultando em políticas públicas de melhor qualidade. A opinião pública mundial passou a se sensibilizar mais em relação aos recursos naturais a partir da divulgação de casos de países em que a exploração de riquezas, como os diamantes, impele conflitos, violência e guerras civis. Ao contrário dos "*diamantes de sangue*", que tiveram um forte impacto no imaginário do Ocidente, o problema do petróleo como fomentador de conflitos, corrupção e desorganização econômica ainda é um tema muito restrito aos especialistas e aos acadêmicos.

#### 4 A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO E OS RISCOS PARA A ESTABILIDADE INTERNACIONAL

A indústria do petróleo, envolvendo seus subprodutos, é a maior e mais rica do planeta. Gerou um total de US\$ 2,3 trilhões em receitas em 2009, cerca de 14,2% do comércio mundial de commodities (ROSS, 2015). A subida dos preços do petróleo durante o *boom* das matérias-primas provocou uma transferência de receitas para os países produtores e um acúmulo de riquezas maior do que o da era de ouro dos anos 1970. O petróleo e o gás permitiram, por exemplo, que a Rússia, emergisse da quase falência da era pós-soviética, com reservas internacionais da ordem de US\$ 800 bilhões em 2008. Os fundos soberanos de riqueza têm crescido em tamanho e poder econômico-financeiro nas últimas décadas, desde o *boom* do petróleo dos anos 70, proporcionando a estes países a oportunidade de acumular riquezas inéditas. Países como Noruega, Emirados Árabes Unidos, Catar e Arábia Saudita assistiram à multiplicação dos valores transferidos para os seus cofres nacionais (YERGIN, 2008, pp. 894-895). Em 2007, os maiores fundos soberanos de riqueza eram os dos Emirados Árabes (US\$ 875 bilhões), Noruega (US\$ 322 bilhões), Arábia Saudita (US\$ 300 bilhões) e Kuwait (US\$ 250 bilhões).<sup>4</sup>

---

4 Os fundos soberanos de riquezas podem ser divididos em cinco categorias: (i) fundos de estabilização, voltados a proteger a economia nacional dos efeitos deletérios das oscilações de preços das commodities; (ii) fundos de investimento, destinados a preservar parte da riqueza atual para as gerações vindouras; (iii) corporações de investimento, voltadas a multiplicar os retornos investindo em projetos econômicos; (iv) fundos de desenvolvimento, voltados a estimular o desenvolvimento socioeconômico nacional; (v) fundos de pensão, que buscam assegurar aposentadorias no futuro (Manzer e Witte, 2010, p. 319).

A proporção dos fundos ligada a *commodities* alcança 70% do total. Seus investimentos totais na economia global passaram de US 3 bilhões em 2000 para US\$ 92 bilhões em 2007 (MANZER e WITTE, 2010, p. 319).

Chamado por Juan Pablo Pérez Afonso, ex-ministro venezuelano fundador da OPEP, de “*excremento do diabo*”, o petróleo parece ter exercido, em alguns petro-Estados, um papel semelhante ao ouro na vida do rei Midas (KARL, 1997). Atores e instituições mais relevantes no plano internacional também estiveram míopes quanto às implicações de longo prazo do petróleo em matéria de sustentabilidade econômica, estabilidade política e transparência governamental. Estudos contemporâneos apontaram que o seu mau uso é um fator condutor do desempenho econômico decepcionante, da elevada instabilidade política, da falta de provisão de bens públicos, da corrupção e das guerras civis em vários países (BENNER et al., 2010, pp. 290).

O fenômeno conhecido pela literatura da Economia e da Ciência Política como Maldição dos Recursos Naturais mostra um problema multidimensional que afeta Estados com diferentes tamanhos, populações e economias, igualmente afetados pelo uso inadequado das receitas advindas da exportação de recursos minerais, especialmente o petróleo. Os petro-Estados têm algumas características que os diferenciam. Primeiramente, a coincidência entre o processo de construção estatal e a exploração do petróleo ampliou o tamanho do setor público e moldou as políticas de tributação, administração e repartição de recursos. O processo de descolonização, independência e afirmação da soberania dos petro-Estados se deu através de caminhos que dispensaram a conexão entre instituições tributárias típicas do processo clássico de *state building*. Os Estados recém-criados foram poupados, por exemplo, do esforço árduo de definir suas fronteiras nacionais. Ao desaparecer a necessidade de penetrar na sociedade para alcançar esses objetivos essenciais, o colonialismo e a conquista estrangeira atrapalharam o seu desenvolvimento institucional (KARL, 1997).

Em segundo plano, a instabilidade e volatilidade das receitas do petróleo, sujeita às flutuações dos preços internacionais, tornou as suas economias mais vulneráveis (KARL, 1997, pp. 46-47). Em terceiro lugar, o enorme volume de receitas não entra nos cofres do Estado por meio de impostos, mas através da taxaço da indústria do petróleo



e da transferência de recursos das empresas estatais para o governo. Ou seja, há muita taxação de atividades econômicas sem a necessidade de prestação de contas (KARL, 1997, p. 60). Em quarto, o petróleo mitigou os conflitos distributivos e polarizadores existente entre as classes e os grupos, mas ao custo de uma lógica predatória que aprofundou a dependência mineral e tornou as economias ainda mais vulneráveis aos efeitos desestabilizadores dos choques externos. Quando as rendas do petróleo escasseiam, os interesses conflitantes passam a desafiar os regimes, levando-os próximo ao colapso (KARL, 1998, p. 58).

Em quarto lugar, esse comportamento *rent-seeking* (rentista) incentivou o corporativismo, a patronagem, o protecionismo e as importações, ampliando as conexões em prol do mercado de favores que se desenvolveu à sombra do Estado (KARL, 1997, p. 57). As sociedades também se acomodaram com um padrão de gestão governamental que procurava evitar decisões domésticas impopulares concernentes à distribuição das rendas petrolíferas. A força do estatismo ajudou a centralizar as decisões referentes à alocação de recursos pelo poder Executivo, obstruindo iniciativas de controle e *accountability* por parte dos parlamentos e da sociedade. Nesse sentido, os petro-Estados levaram ao ápice a demanda por bens e serviços e o tamanho das máquinas públicas. Conforme o petróleo alavancava o crescimento econômico e a centralização do poder, eles foram se tornando estruturas gigantescas, porém desprovidas de coordenação, coesão, coerência e autonomia (KARL, 1997, p. 59).

Beneficiados pelas imensas receitas transferidas para seus cofres após os *booms* dos anos 1970, maiores do que a soma de tudo o que se arrecadou nas décadas anteriores do século XX, os petro-Estados incorreram em erros semelhantes. A ânsia em empregar as riquezas em grandes projetos se deu em consonância com o relaxamento das preocupações com eficiência, disciplina fiscal e planejamento (KARL, 1997, pp. 64-65). No plano político, os *booms* exacerbaram as ambições dos diversos atores numa escala jamais vista, forçando uma competição predatória entre as demandas de consumo, diversificação econômica, equidade social, autonomia e prestígio internacional. Os governos dos petro-Estados expandiram a sua jurisdição além dos limites, empurrando a resolução de problemas para o futuro com a ampliação do endividamento externo (KARL, 2007, pp. 65-66). Nesse sentido, a dolorosa mudança de uma mentalidade de

possibilidades infinitas para um ambiente de estagnação após a queda dos preços abalou profundamente as estruturas sociais e políticas de países como Irã, Argélia, Iraque, Venezuela, Nigéria, México e Indonésia (KARL, 1997, p. 30-32).

Por outro lado, a inserção do tema da transparência da gestão de recursos do petróleo na agenda da governança energética mundial tem implicações mais amplas, mostrando a força e o impacto da pressão exercidos pela sociedade civil (BENNER et al., 2010, p. 293). O problema da Maldição do Petróleo não atinge os países ricos e industrializados, como o Canadá, a Grã-Bretanha e a Noruega, também produtores e exportadores de petróleo, mas os de renda média e baixa, com necessidades econômicas e sociais mais urgentes e pouca capacidade de beneficiar-se de suas riquezas. Nessa direção, a mudança do modelo de desenvolvimento dos petro-Estados tem se revelado uma tarefa complexa. A dificuldade maior reside em desatrelar as escolhas dos incentivos inerentes ao processo de petrolização. Embora Reino Unido, Noruega e Alemanha tenham sido os principais promotores dessa agenda da transparência das rendas do petróleo, nem todos os membros dos governos desses países foram igualmente entusiastas.

O *Extractive Industries Transparency Disclosure Act* (EITI), lançado em 2002, voltado à abertura voluntária das contas das empresas e de grupos voltados à exploração de hidrocarbonetos e minerais, foi uma iniciativa de destaque que envolveu investidores, grupos da sociedade civil, indústria, governos implementadores e apoiadores. É atualmente dirigido por um secretariado localizado em Oslo, na Noruega, e financiada por um fundo múltiplo gerido pelo Banco Mundial. Outra ação de destaque foi a "*Publish What You Pay*", também lançada em 2002, culminando num grande número de iniciativas da sociedade civil, especialmente da *Global Witness* (BENNER et al., 2010, pp. 297-98). Em 2008, numa reunião de representantes de Fundos Soberanos de Riqueza (SWF, em inglês) no Chile, foram instituídos os Princípios de Santiago, um conjunto de 24 práticas consensuais voltados a guiar as estratégias de investimento e gestão desses instrumentos, com a presença de vários ministros das finanças e presidentes de bancos centrais, além de representantes de organismos internacionais. Controlados pelos governos dos países exportadores de *commodities*, eles normalmente atendem a dois objetivos: proporcionar lucros e atender aos objetivos políticos e econômicos externos dos seus governos. Os Princípios de Santiago são compromissos voluntários, sem

exigências ou mecanismos específicos de transparência, *accountability*, monitoramento ou controle (MANZER e WITTE, 2010, pp. 337-38). Apesar de sua fraqueza institucional, por outro lado os seus códigos de conduta podem ter alguma eficácia, pois a exposição ao escrutínio público causa constrangimentos aos governos.

Muitos defendem que essas iniciativas são fundamentais para os países subdesenvolvidos ricos em recursos naturais, ao passo que outros criticam os *links* entre transparência e boa governança. As prescrições e recomendações do Banco Mundial apontam na direção do reforço dos instrumentos de estabilização macroeconômica, da criação de fundos para as próximas gerações e do desenvolvimento de comissões, atrelando o bom desempenho dessas reformas a supervisão internacional (BENNER et al., 2010, p. 304). A maior parte delas se estrutura na linguagem da inovação tecnocrática, considerando os tomadores de decisão atores neutros e desinteressados. Ilustra esse tipo de iniciativa o experimento realizado no Chade e Camarões, com a construção de um oleoduto financiado pelo Banco Mundial, em 2000, para escoar o petróleo do Chade para a Costa Atlântica, ao custo de US\$ 4,2 bilhões. Em troca do apoio político e financeiro para a construção da obra, o governo teve que se comprometer com acordos que direcionaram uma parte da renda para gastos sociais e em infraestrutura. O objetivo era limitar o livre uso das rendas do petróleo pelas elites locais. O projeto foi condenado ao fracasso, bombardeado pelos políticos locais e pela falta de apoio da sociedade (BENNER et al., 2010, p. 306).

Por outro lado, há um elemento de seletividade e de realismo político na agenda de transparência energética, com dois pesos e duas medidas em relação a países fracos e falidos, dos quais se exige a maior transparência possível, e de grandes produtores, como Rússia e Arábia Saudita, tratados com tolerância e benevolência. Um grande empecilho para o avanço dessa agenda é o fato de as empresas produtoras nacionais de países como China e Índia manterem-se distantes das preocupações com governança transparente. As empresas ocidentais de petróleo também se engajam nessa agenda de um ponto de vista defensivo, já que a maioria das reformas propostas pelos atores e instituições entusiastas da governança global se voltam contra as práticas ancestrais dessas empresas (BENNER et al., 2010, pp. 293-96).

Entre as razões para que o tema da governança do petróleo ainda permaneça distante das grandes iniciativas reformistas globais, encontram-se a falta de interesse por parte de produtores e consumidores, de abertura voluntária e de informação no mercado. Em primeiro lugar, Rússia e os membros da OPEP, os principais produtores, continuam distantes dessas iniciativas, assim como a China e a Índia, os principais consumidores, reduzindo a sua base de suporte. Em segundo lugar, a falta de compromisso dos países consumidores, substituída apenas por uma retórica vaga e superficial. Em terceiro lugar, a falta de apoio a ações de transparência voluntária, como a agenda EITI. Em quarto lugar, a ausência de informações disponíveis no mercado, já que a maior parte da exploração e comércio do petróleo se dão em companhias nacionais independentes que conseguem se financiar fora do sistema financeiro internacional, com poucos incentivos para a transparência (BENNER et al., 2010, pp. 311-12).

Os proponentes da boa gestão de recursos propõem ancorar essas iniciativas no coração do sistema energético internacional, com mecanismos vinculantes, fóruns intergovernamentais, tratados internacionais, organizações regionais e legislações internas. Para Belém Lopes (2016, p. 4), o fato de poucos atores terem um virtual monopólio de influenciar temas globais, como o petróleo, gera pressões irresistíveis para a discussão da temática da democratização do ambiente internacional. Entretanto, as demandas por maior pluralismo e pela abertura da governança internacional à participação de diferentes atores no processo decisório da energia colidem com o fato de que, na prática, apenas uma elite tecnocrática internacionalista, pouco responsiva ao eleitorado e às audiências globais, presente tanto nos Estados quanto nos organismos internacionais, é efetivamente capaz de implementar essa participação.

## 5 CONCLUSÕES

Retomando a pergunta inicial, seria possível pensar numa aproximação entre a gestão global do petróleo e as discussões mais amplas acerca da concepção de espaços internacionais mais horizontais, participativos e democráticos? A hipótese defendida neste artigo, corroborado por diversos autores contemporâneos, é que a governança energética mundial tem passado por fortes transformações nas últimas décadas,

tornando superadas visões, interpretações e teorias que buscam explicar a problemática internacional do petróleo segundo abordagens excessivamente focadas em questões puramente geopolíticas ou geoeconômicas, deixando de lado a importância das instituições (regionais e multilaterais) e do próprio mercado. Nesse sentido, é necessário atualizar a dinâmica da Economia Política da segurança energética, substituindo visões nacionais isoladas por uma perspectiva mais globalista, com sua rede complexa de regras, constrangimentos e mecanismos participativos, incentivando os principais atores a mudar o seu comportamento perante a coletividade mundial. Para corroborar a hipótese

A visão clássica do mercado global de petróleo, movida primordialmente pelo interesse nacional dos Estados e baseada numa competição predatória por acesso a recursos, embora ainda seja útil para explicar as assimetrias de poder, não corresponde mais à realidade. Conforme o artigo procurou mostrar, ao invés de analisar apenas o lado dos países consumidores ou produtores de petróleo, analisou-se a mudança repentina no mercado internacional, movida pelo aumento de consumo de países emergentes, pela emergência crescente das companhias estatais de petróleo e pela consolidação de regimes de proteção climática global. A principal característica desse novo sistema energético internacional é a existência de um mercado líquido, fungível, competitivo e global de petróleo. Em razão das reformas realizadas nos últimos trinta anos, movidas, em grande parte, por interesses das nações produtoras, a arquitetura mundial responsável pela governança da produção e da distribuição encontra-se cada vez mais movida por regras de mercado (GOLTHAU E WITTE, 2010, p. 2-3).

Isso não significa que esteja isenta da interferência de pressões políticas e de lutas pela defesa de interesses, pois as regras do jogo são quase invariavelmente desenhadas pelas forças que detêm maior parcela de poder e influência no cenário mundial. Por outro lado, levando-se em consideração os diversos interesses envolvidos e a vasta teia de instituições e normas criadas nos últimos anos para balizar o comércio internacional de petróleo, tratar a governança energética sob um olhar apenas geopolítico ou geoeconômico reduz questões complexas a um jogo simplista e de soma zero, ignorando as regras do jogo domésticas e internacionais e a importância da arquitetura institucional que rege o financiamento, a produção, o comércio e a distribuição de

*commodities* energéticas. O petróleo deixou de ser interesse apenas de um clube de seletos de países consumidores e produtores para se tornar um tema de interesse de todos os cidadãos.

Sovacool (2010) defende uma governança energética capaz de interconectar as dimensões da disponibilidade, diversificação, acessibilidade, eficiência e racionalidade econômica, conciliando a tradicional ênfase na segurança nacional com as preocupações com os direitos humanos e com a preservação dos ecossistemas ambientais. A disponibilidade se refere à oferta de energia, isto é, o acesso a fontes de matérias-primas como petróleo e gás. A diversificação envolve a prevenir potenciais ameaças à infraestrutura crítica de produção, transporte e distribuição (gasodutos, oleodutos, refinarias, terminais, plataformas etc), com a multiplicação de fontes e de fornecedores. A acessibilidade se reporta à existência de preços baixos para o pagamento dos serviços e à racionalidade do consumo, protegendo ecossistemas, comunidades e as próximas gerações (SAVACOOOL, 2010, p. 10).

A abordagem convencional da democracia global pressupõe que os Estados são os entes mais importantes de qualquer processo de busca de soluções para os grandes problemas globais. Visões mais contemporâneas, por outro lado, ressaltam o papel dos cidadãos como atores globais, fortalecendo a dimensão da representação, da participação e da deliberação. O diferencial é a inclusão de novos atores, ampliando a representação da população mundial em processos decisórios antes restritos. Uma sociedade que se presume verdadeiramente global pressupõe a existência de uma rede fóruns públicos, combinando participação direta e representação de atores na discussão de todos os tópicos concernentes ao interesse mundial, como energia (BELÉM LOPES, 2016, pp. 4-7).

O que se percebe é que os avanços da governança internacional do petróleo, em moldes poliárquicos, até agora, têm sido bastante tímidos. A agenda reformista e da transparência advogada por instituições internacionais, como a Agência Internacional de Energia (AIE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, não afetaram as regras, os comportamentos e as práticas nucleares do cenário energético global. A democratização do processo decisório acerca da segurança energética, em suas

múltiplas e complexas dimensões, permanece ainda no campo da retórica superficial.

As atuais instituições que lidam com a segurança energética, nesse diapasão, encontram-se ultrapassadas diante das realidades do século XXI. Seu papel de fomento à cooperação tem se limitado a abarcar o mercado livre de petróleo, que embora represente pouco mais da metade da oferta mundial diária, ainda assim não dispõe de completa transparência e previsibilidade. A outra metade permanece sob o controle de empresas diretamente controladas por governos de Estados pouco democráticos e transparentes, alguns deles abertamente contrários a qualquer espécie de regulamentação, controle ou acompanhamento por parte de instituições internacionais. Para Goldthau et al. (2010), a reformulação das regras do jogo para a governança energética mundial é um exercício de alta complexidade política que requer um esforço persistente de todos os principais atores envolvidos, especialmente os cidadãos, que são os elos mais fracos dessa cadeia.

## REFERÊNCIAS

BELÉM LOPES, Dawisson. **Polyarchies, competitive oligarchies or inclusive hegemonies? A comparison of 23 global intergovernmental organizations based on Robert Dahl's political theory.** Cambridge Review of International Affairs, v. 0, 2016, pp. 1-26.

BENNER, Thorsten et al. "The Good Band Nexus in Energy Governance". In: GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin (orgs.). **Global Energy Governance: The New Rules of the Game.** Berlin; Washington DC: Global Public Policy Institute; Brookings Institution, 2010.

GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin. "The Role of Rules and Institutions in Global Energy: An Introduction". In: GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin (orgs.) **Global Energy Governance: The New Rules of the Game.** Berlin; Washington DC: Global Public Policy Institute; Brookings Institution, 2010.

GOLDTHAU, Andreas et al. "Global Energy Governance: the Way Forward". In: GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin (orgs.). **Global Energy Governance: The New Rules of the Game.** Berlin; Washington DC: Global Public Policy Institute; Brookings Institution, 2010.

HEWSON, M. e SINCLAIR, T. **Approaches to Global Governance Theory.** New York: Suny Press, 1999.

HURRELL, Andrew. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society.** New York: Oxford University Press, 2008.

KARL, Terry Lynn. **The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States**. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1997.

KLARE, Michael. **"The geopolitics of war"**. The Nation, 19 mai, 2008, p. 1.

LITTLE, Adrian; MCDONALD, Kate. **Pathways to global democracy? Escaping the statist imaginary**. Review of International Studies, vol 39, n. 4, 2013, pp. 789-813.

MANZER, Jamie; WITTE, Jan Martin. "Building Global Rules for Sovereign Wealth Funds". In: GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin (orgs.). **Global Energy Governance: The New Rules of the Game**. Berlin; Washington DC: Global Public Policy Institute; Brookings Institution, 2010.

NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura política e elementos de análise da política venezuelana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

NORTH, Douglass C.. **Institutions, institutional change and economy performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

SOVACOO, B. (ed), **The Routledge Handbook of Energy Security**. London: Routledge International Handbooks, 2014.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Petróleo, gás natural e bicompostíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil**. Política Externa, v. 15, n. 3, 2006/2007.

TEHRANIAN, Majid. "Globalization and Governance: an Overview". In: AKSU, E.; CAMILLERI, J. (orgs.). **Democratizing Global Governance**. London: Palgrave Macmillan, 2002.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.



**REVICE - Revista de Ciências do Estado**  
ISSN: 2525-8036  
v2.n.2 AGO-DEZ.2017  
Periodicidade: Semestral

[seer.ufmg.br/index.php/revice](http://seer.ufmg.br/index.php/revice)  
[revistadece@gmail.com](mailto:revistadece@gmail.com)

NATALINO, Enrique Carlos. O petróleo e a governança energética global: dilemas contemporâneos.  
Data de submissão: 01/02/2017 | Data de aprovação: 27/02/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

NATALINO, Enrique Carlos. O petróleo e a governança energética global: dilemas contemporâneos. In: **Revive** - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 165-188, ago./dez. 2017.

---