

# Os recursos energéticos e as teorias das Relações Internacionais

Igor Fuser

*“Se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo em que é impossível a ela ser gozada por ambos, eles se tornam inimigos. E, no caminho para o seu fim (...), esforçam-se por destruir ou subjugar o outro”.*

Thomas Hobbes, no Livro XIII do *Leviatã*, dá uma pista valiosa para quem se propõe a estudar os atuais conflitos em torno da posse, controle e acesso aos recursos naturais energéticos. O pesquisador contemporâneo enfrenta, logo de saída, as imensas deficiências da bibliografia das Relações Internacionais (RI) em relação ao tema. Em contraste com outras questões, como a soberania, os jogos de poder entre as potências, as instituições internacionais e a formação de blocos regionais de comércio, a disputa por matérias-primas está longe de constituir um foco de atenção permanente ou prioritário dos autores das RI. O presente trabalho examinará a elaboração de alguns desses autores, juntamente com contribuições de outros campos do conhecimento.

## **O realismo e seus impasses**

Hans Morgenthau, o pai fundador da corrente realista, inclui as matérias-primas, juntamente com os fatores geográficos e a autonomia na obtenção de alimentos, entre os componentes estáveis ou relativamente estáveis do poder das nações (os componentes variáveis, segundo ele, seriam a capacidade industrial, a preparação militar e o tamanho da população). Ele se refere, especificamente, aos recursos

naturais necessários para a produção industrial e, sobretudo, àqueles que põem em funcionamento o aparato militar. Na visão de Morgenthau, a importância desses recursos cresce na medida em que a adoção de armas sofisticadas torna menos relevantes o combate corpo-a-corpo e as qualidades individuais dos soldados (2003). O que define o resultado da guerra, cada vez mais, é a eficácia do material bélico – cuja fabricação e funcionamento dependem de determinadas matérias-primas. “Com a crescente mecanização dos combates (...), o poder nacional torna-se cada vez mais dependente do controle das matérias-primas, tanto na paz quanto na guerra”, escreve.

Outros autores realistas também se ocupam do assunto. Raymond Aron (2002) assinala entre os elementos fundamentais à definição da potência (ou seja, da “capacidade que tem uma coletividade de impor sua vontade a uma outra”) os recursos materiais disponíveis e como “o conhecimento que permite transformá-los em armas”. Kenneth Waltz dedica várias páginas da sua Teoria das Relações Internacionais à importância estratégica dos suprimentos essenciais, entre os quais o petróleo (2002).

Robert Gilpin aponta entre os motivos presentes em grande parte das guerras a conquista de recursos importantes, como o trabalho escravo, as terras férteis e o petróleo (1981). Em *War & Change in World Politics*, ele aponta o efeito da “lei dos retornos decrescentes”, que rege o funcionamento econômico em qualquer sociedade, como um fator que impulsiona a disputa entre os países pela posse de recursos valiosos. De acordo com essa interpretação, uma sociedade se desenvolve, adquirindo riqueza e poder numa escala crescente, até o ponto em que não consegue mais progredir nos marcos da capacidade tecnológica disponível. Conforme explica Gilpin, “o osurgimento de obstáculos ao crescimento econômico no interior de uma sociedade e a existência de oportunidades externas para se contrapor à lei dos retornos decrescentes oferecem poderosos incentivos aos Estados para expandir seu

controle territorial, político ou econômico sobre o sistema internacional. (...) O padrão histórico predominante tem sido o do uso da força por uma sociedade para se apoderar de recursos escassos e cada vez mais dispendiosos, sejam eles o trabalho escravo, a terra fértil ou o petróleo.”

Nenhum dos autores mencionados, porém, situa as matérias-primas estratégicas no centro de suas abordagens. Como assinala a alemã Susanne Peters (2004), a perspectiva do surgimento de conflitos relacionados com a escassez de recursos só despertou a atenção dos pesquisadores a partir do primeiro “choque do petróleo”, em outubro de 1973, quando ocorreu o embargo aplicado pelos exportadores árabes em represália ao apoio dos EUA e de outros países ocidentais a Israel na Guerra do Yom Kippur, seguido por uma escalada de preços que provocou uma recessão econômica mundial. Em 1979, o segundo “choque do petróleo”, causado pela interrupção dos fornecimentos do Irã após a tomada do poder por fundamentalistas muçulmanos, reforçou ainda mais o interesse pelo tema. Diversos trabalhos publicados naquela época trataram a crise do petróleo como manifestação de um confronto Norte-Sul e ressaltaram a dependência dos países mais industrializados em relação às matérias-primas estratégicas do chamado Terceiro Mundo.

Mas as pesquisas sobre conflitos em torno de recursos diminuíram a partir de meados da década de 80. Peters assinala três motivos para o desinteresse. O primeiro é o sucesso inicial dos países ocidentais em reduzir a dependência em relação aos produtores do Oriente Médio por meio da diversificação das fontes de petróleo; o segundo, a globalização da economia, que retirou do horizonte a perspectiva de um confronto mundial do tipo Norte-Sul; e, finalmente, na esteira do avanço das idéias neoliberais, o predomínio da crença otimista de que o poder ilimitado da tecnologia pudesse compensar qualquer eventual escassez de recursos naturais, inclusive o esgotamento dos combustíveis fósseis. Na visão de Peters, a

ação conjunta desses três fatores impediu que a guerra entre a coligação liderada pelos EUA e o Iraque, em 1991, motivada principalmente, segundo ela, pelo controle do petróleo no Golfo Pérsico, fosse devidamente entendida pelos estudiosos das RI. Esse conflito, na sua opinião, “não representa uma aberração no sistema internacional (...), mas aponta para a evolução de um novo padrão de guerra”, que se manifestaria novamente em 2003, com a ocupação do Iraque.

No meu ponto de vista, há limitações inerentes à corrente realista das RI que comprometem a sua capacidade explicativa no estudo dos impasses atuais, como o papel do petróleo nos conflitos do Oriente Médio, o ressurgimento do “nacionalismo de recursos” em escala mundial e a relação entre a exploração, produção e consumo de matérias-primas energéticas, de um lado, e a crise ecológica global, do outro. Os limites do realismo estão relacionados com o seu papel como ferramenta teórica a serviço dos países capitalistas centrais. Com seu foco restrito às grandes potências, o realismo é incapaz de explicar a conduta internacional dos Estados menos poderosos, os chamados países “em desenvolvimento” ou “periféricos”. Alguns desses Estados, tratados pelos autores realistas como meros peões no tabuleiro estratégico, passivos, sem capacidade de ação autônoma, constituem, na realidade, atores chaves na disputa global por matérias-primas. Na irônica observação de Michael Mann, “as opções imperiais enfrentam limites na era do nacionalismo” (2003).

É evidente a dificuldade dos autores realistas em explicar os dois “choques do petróleo” da década de 70 – para não falar na sua total incapacidade de prevê-los. Simplesmente, não cabe no estreito figurino do realismo, seja em sua vertente “clássica” (Morgenthau), seja na sua reconstituição “estrutural” (Waltz), a idéia de que um Estado-cliente como a Arábia Saudita pudesse enfrentar as potências ocidentais com o uso da “arma” do petróleo em desafio à política norte-americana numa região estratégica e, pior ainda, desencadeando uma escalada de preços que

levou a economia mundial à semiparalisia. O próprio Morgenthau (2003), em *Política Entre as Nações*, deixa transparecer sua perplexidade diante dos acontecimentos de 1973. Ele se mostra atordoado diante de uma reviravolta em que certos países, mesmo “destituídos de todos os demais elementos tradicionalmente associados ao poder nacional”, e que em muitos casos “só por cortesia semântica podem ser chamados de Estados”, emergiram da noite para o dia como “um fator poderoso na política mundial”.

Outro obstáculo à capacidade explicativa do realismo tem a ver com a separação absoluta entre a política interna e a política externa dos Estados. Os realistas definem a ação dos Estados no cenário internacional a partir da conhecida metáfora das bolas de bilhar – unidades maciças e rígidas, que se chocam umas contra as outras. Essa metáfora encontra sustentação empírica quando se constata, por exemplo, a linha de continuidade entre a atuação de administrações norte-americanas democratas e republicanas em relação ao Golfo Pérsico no longo período que se estende desde o mandato de Franklin Roosevelt até a gestão de George W. Bush. As diferenças entre os dois partidos no plano da política doméstica não afetaram a coerência da conduta dos EUA numa região vital para os interesses do país.

O problema surge quando se tenta explicar, só com base nos postulados do realismo, os fatores internos que podem ter influenciado as opções de política externa. Se os interesses nacionais são fixos no tempo, à margem de qualquer risco de ser alterados pela ação dos homens, como se pode admitir a possibilidade de mudança? Nesse terreno, uma contribuição mais proveitosa pode ser obtida na obra de Robert Krasner (1978), que discute, em *Defining the National Interest*, as preferências dos formuladores da política externa dos EUA diante de conflitos envolvendo a nacionalização de investimentos privados norte-americanos na extração de matérias-primas de países periféricos. Krasner demonstra que, apesar

da disposição dos governantes norte-americanos de agir em apoio às multinacionais de seu país, a decisão que prevaleceu, em cada situação específica, correspondeu a “interesses nacionais” abrangentes e duradouros, tal como formulados pelas autoridades.

Nos casos abordados por ele, o que prevaleceu na definição das políticas estatais norte-americanas foram fatores relacionados com a segurança nacional e com a garantia do abastecimento energético dos EUA e seus aliados – e não o interesse estreito das multinacionais em preservar seus investimentos externos. Na prática, conforme Krasner demonstra, os EUA optaram pela força em situações nas quais a nacionalização de matérias-primas ocorreu no contexto da Guerra Fria (como no caso do cobre chileno durante o governo de Allende) e pela acomodação quando consideraram prioritário preservar a aliança com o governo em questão, em nome da segurança nacional falaram mais alto (entre outros exemplos, a nacionalização do petróleo mexicano, às vésperas da II Guerra Mundial).

### **Institucionalismo liberal: cooperação a serviço do “centro”**

O institucionalismo liberal revela igualmente graves insuficiências como paradigma teórico para o estudo dos recursos energéticos em suas dimensões políticas e estratégicas. Os adeptos dessa corrente acreditam que a cooperação tomará o lugar do conflito como marca predominante do sistema internacional e que a interdependência econômica é capaz de dar resposta a impasses como o da redução dos estoques disponíveis de recursos estratégicos.

Em *Power and Interdependence* (2001), Robert Keohane e Joseph Nye mostram como a interdependência nem sempre é um fenômeno neutro ou benigno, mas também pode ser uma fonte de conflito e um recurso de poder. Eles criticam a noção de que a interdependência – definida como a relação entre dois ou mais países na qual os

processos e as decisões tomadas em cada um deles têm efeitos recíprocos – aproxima automaticamente os Estados, ao estimular a complementaridade econômica. Na realidade, afirmam Keohane e Nye, essa relação é bem mais complexa, pois os Estados procuram se precaver diante das incertezas geradas pela dependência externa. O esforço de manter sob controle os fatores que condicionam o desempenho econômico pode levar a situações de tensão e conflito.

Um tópico de especial relevância é a diferença estabelecida por Keohane e Nye entre sensibilidade e vulnerabilidade. Ambos os conceitos têm a ver com o impacto a que está sujeito um determinado país em caso de eventos externos que afetem o fornecimento de bens ou capitais ou, ainda, o acesso a mercados fora de suas fronteiras. Nesses casos, o país será obrigado a alterar suas políticas para enfrentar a nova situação. A sensibilidade se refere ao impacto que uma ocorrência em um país tem sobre a sociedade do outro. Já a vulnerabilidade mede as conseqüências duradouras desses acontecimentos e os custos das alternativas disponíveis diante do impacto externo.

Comentando esses dois conceitos, Nogueira e Messari (2005) mencionam a interdependência Brasil-Bolívia na crise do gás natural. A sensibilidade do Brasil é alta nessa questão, observam, pois o Brasil importa da Bolívia 90% do gás que consome. A vulnerabilidade brasileira a um aumento de preços ou a um corte do fornecimento do gás boliviano é igualmente elevada, pois não existem fontes alternativas de gás natural às quais o Brasil possa recorrer no curto prazo. Ou seja: pela própria natureza das matérias-primas estratégicas, os países são mais vulneráveis a essas importações do que a outros tipos de mercadoria.

Assim como os autores realistas, Keohane e Nye abordam o assunto do ponto de vista dos países ricos, sobretudo dos EUA. Ignoram as preferências dos Estados e dos atores sociais dos países periféricos produtores de matérias-primas energéticas, o que limita a contribuição desses estudos para o tema que pretendo

desenvolver. Keohane (1978) discute a reação dos países mais industrializados ao embargo petrolífero de 1973 para mostrar como as instituições internacionais – nesse caso, a Agência Internacional de Energia – podem alterar os resultados das relações inter-estatais.

Uma contribuição fecunda, no campo liberal-institucionalista, provém de G. John Ikenberry (1988), que discute, em *Reasons of State*, a relação entre os fatores domésticos e os interesses externos dos EUA no campo dos recursos de energia. Nessa obra, Ikenberry formula a hipótese de que um Estado poderoso, política e militarmente, no plano internacional, porém com uma margem de ação restrita no cenário interno devido à existência de atores muito influentes, tende a buscar fora de suas fronteiras a solução para problemas domésticos, tais como o da segurança no suprimento de combustíveis. A atenção de Ikenberry está voltada para o Estado (dos países capitalistas centrais) nas situações em que as autoridades se vêem obrigadas a escolher em qual plano – o doméstico ou o externo -- irão recair em maior medida os custos decorrentes de medidas dolorosas de ajuste. O ajuste discutido em sua obra se refere à melhor maneira de enfrentar a situação provocada pela alta dos custos do petróleo a partir do “choque” de 1973.

Ikenberry ressalta a importância de se verificar qual é a correlação de forças entre o Estado e os setores da sociedade que exercem pressão sobre as decisões de políticas públicas. Sua conclusão é que, nos países onde o Estado tem mais facilidade de impor os custos do ajuste sobre a própria sociedade (como na Europa Ocidental e Japão), a solução do impasse se dará no plano doméstico – a sociedade pagará a conta. Já os Estados que se vêem numa posição de relativa fraqueza diante de atores sociais internos poderosos tendem a preferir estratégias internacionais de ajuste, de modo a externalizar os custos. Esse tem sido o caminho trilhado pelos EUA, ele conclui.

## **Marxismo: foco na assimetria e no conflito**

Embora não existe uma teoria especificamente marxista das Relações Internacionais, podem-se encontrar contribuições relevantes para o estudo dos conflitos por recursos energéticos em vários autores que reivindicam o marxismo ou são por ele fortemente influenciados. Teorias como a dos sistemas-mundo (Wallerstein, 2004), a do imperialismo (Lênin, 1966) e as diversas variantes da Teoria da Dependência (Gunder Frank, 1978) apontam uma dinâmica do sistema mundial na qual o núcleo de países capitalistas do Norte explora os Estados periféricos do Sul por meio da extração de suas matérias-primas baratas, da exploração da sua força de trabalho e de uma estrutura de comércio desigual. Como assinala John Bellamy Foster (2003), a extração de matérias-primas das regiões periféricas em benefício dos capitalistas dos países centrais – um dos traços definidores do imperialismo – acompanha a evolução do capitalismo desde os seus primórdios, no século XVI, até a atualidade. No ponto de vista de Foster, o controle informal dos recursos da periferia do sistema, obtido “não só por meio de políticas do Estado, mas também de ações de corporações empresariais e de mecanismos de mercado, finanças e investimento”, é tão efetivo quanto a dominação política formal exercida na época do colonialismo.

O pensamento marxista é útil também para entender os fatores domésticos, ligados aos interesses sócio-econômicos que influenciam as decisões de política externa, assim como a relação entre o Estado e as grandes corporações empresariais no plano da atuação internacional.

Uma contribuição importante, de inspiração marxista, é o conceito de “acumulação por espoliação”, formulado pelo geógrafo David Harvey (2003) em *The New Imperialism*. Nessa obra, Harvey retoma a elaboração de Marx sobre a acumulação primitiva do capital como um processo “baseado no saque, na fraude

e na violência”, mas discorda dos que consideram esse fenômeno como algo restrito, historicamente, ao período inicial do capitalismo. Essa “acumulação por espoliação”, segundo ele, está presente em toda a história do capitalismo, ganhando especial saliência na atual era neoliberal. A apropriação de terras comunais pela burguesia em expansão (“enclosure of commons”), fenômeno analisado por Marx, manifesta-se contemporaneamente de diversas formas, desde as privatizações até a garantia de suprimentos energéticos a baixo custo para sustentar a expansão industrial – uma das marcas do imperialismo do século XX. A partir do conceito da “acumulação por espoliação” é possível avaliar sob uma nova luz processos políticos atuais como o “nacionalismo de recursos” e compreender as características da resistência popular ao controle de bens naturais estratégicos por empresas estrangeiras, tal como se manifesta na Bolívia, Venezuela, Equador e outros países.

Outros autores (não marxistas) voltam sua atenção para a busca de um vínculo entre os conflitos humanos e a obtenção de recursos naturais escassos ou de acesso difícil. A primeira teoria que vale a pena registrar, nesse terreno, é a elaborada por Thomas Homer-Dixon (1994), que introduziu o conceito da “escassez ambiental” para explicar os conflitos causados ou agravados pela degradação e/ou destruição de recursos naturais como a água, as florestas, a terra fértil e as reservas de pesca. Essa abordagem se restringe, porém, às disputas por recursos renováveis – como os acima citados – e às que se travam em escala intra-nacional. Segundo Homer-Dixon, “a escassez de recursos renováveis pode produzir conflitos civis, instabilidade, deslocamentos populacionais desestabilizadores em larga escala e debilitar as instituições políticas e sociais”. Nessa situação de crise, a legitimidade dos regimes políticos e dos sistemas sócio-econômicos pode se ver ameaçada, com o risco de conflitos étnicos, insurreições e golpes de estado. Homer-Dixon discorda do argumento liberal de que a globalização favorece a solução pacífica dos

conflitos. Ele sustenta que, ao contrário, a liberalização econômica em escala mundial tende a insuflar a competição por recursos, na medida em que os Estados nacionais perdem o controle sobre as atividades econômicas em seus territórios.

### **Os recursos como fator de guerra entre as potências**

Quem elaborou de modo mais sistemático o papel dos recursos energéticos como fator de guerra entre grandes potências econômicas e militares foi o norte-americano Michael Klare, autor de numerosos artigos e de dois livros importantes sobre o assunto: *Resource Wars* (2001) e *Blood and Oil* (2004). Do mesmo modo que Samuel Huntington (1997) formulou a teoria de que os confrontos violentos do pós-Guerra Fria serão travados principalmente em torno de diferenças culturais e de políticas de identidade, Klare desenvolveu uma linha de explicação para as causas dos conflitos na nossa época. Para ele, a questão chave não é o “choque de civilizações”, como defende Huntington, e sim a disputa por recursos naturais, cada vez mais escassos. “As guerras por recursos se tornarão, nos anos vindouros, o traço mais marcante do ambiente de segurança global”, escreve (2001). Trata-se, na sua visão, de uma tendência universal, na medida em que a demanda, intensificada pelo crescimento populacional e pelo desenvolvimento econômico, ultrapassa cada vez mais a capacidade da natureza de fornecer os materiais essenciais para a vida moderna.

Em apoio à sua hipótese, Klare observa que a competição e o conflito em torno do acesso às principais fontes de materiais valiosos e/ou essenciais – água, terra, ouro, pedras preciosas, especiarias, madeira, combustíveis fósseis e minerais de uso industrial – acompanha a trajetória da humanidade desde os tempos pré-históricos (2000). O impulso inicial que levou os europeus à conquista de territórios nas Américas, na Ásia e na África, a partir dos séculos XV e XVI, foi, em grande

medida, a busca de recursos preciosos. Esse foi, também, um dos motivos para a dominação colonial que se estabeleceu logo em seguida. O avanço da industrialização, no século XIX, desencadeou uma nova corrida para o controle das fontes de matérias-primas. Entre elas estava o petróleo, que se revelou decisivo para o desenlace das duas guerras mundiais. Na visão de Klare, o período da Guerra Fria constitui uma exceção nesse processo – embora a disputa internacional por recursos naturais estratégicos não tenha desaparecido nessa época, as preocupações dos Estados Unidos e da União Soviética se voltaram mais para a disputa por influência política e ideológica. “Agora, com o fim da Guerra Fria e o início de uma nova era, a competição por recursos irá desempenhar novamente um papel crítico nos assuntos mundiais”, escreveu.

Klare assinala que a influência dos recursos no cenário internacional dependerá dos padrões de evolução do consumo humano. Atualmente, afirma, “o consumo de certos recursos está se expandindo mais depressa do que a capacidade da terra em fornecê-los”, o que deverá elevar seus preços a patamares inatingíveis por grande parte da humanidade e, em alguns casos, provocar discórdia entre os Estados interessados em garantir o seu acesso a custos aceitáveis. “Quanto mais intensa a pressão sobre a base dos recursos mundiais existentes, maior o risco de um grande trauma” (2000). Três tendências, na sua avaliação, são decisivas no processo de esgotamento dos recursos naturais mais importantes: 1) a globalização, que inclui entre seus efeitos a industrialização acelerada do Leste da Ásia, causando um aumento dramático do consumo de energia, e o surgimento, em várias partes do mundo, de uma classe média emergente que tenta reproduzir o estilo de vida europeu-ocidental e norte-americano, baseado no uso intenso de matérias-primas e, em especial, da adoção do carro de passeio como símbolo do sucesso pessoal; 2) o crescimento populacional, que adiciona novos fatores de pressão sobre os recursos naturais; 3) a urbanização, com um efeito especial sobre a

água, em que o aumento da demanda para uso doméstico e para o sistema sanitário se agrava com a poluição causada pelos detritos lançados nos rios e nos lagos.

Os teóricos da “guerra por recursos” estão convencidos de que as forças de mercado, sozinhas, são incapazes de resolver o desequilíbrio entre a oferta e a demanda, o que pode levar alguns Estados a buscar suas metas por meio da força ou da ameaça da força. Segundo Klare, o valor crescente de matérias-primas como o petróleo, aliado ao papel que desempenham no funcionamento da economia e dos aparatos militares, faz com que sejam consideradas como bens de interesse vital por muitos Estados, especialmente pelas grandes potências. O risco de ruptura do suprimento é encarado por esses Estados como uma ameaça à segurança nacional, cuja prevenção pode justificar intervenções militares e até mesmo a guerra em grande escala.

A obra de Klare se soma à de outros autores que compartilham as premissas da “guerra por recursos”. Gleick, em um artigo redigido em parceria com Anne Ehrlich e Ken Conca (2000), aponta quatro condições importantes que influenciam, na sua avaliação, a probabilidade de que os recursos naturais se tornem objetivo de uma ação política ou militar: 1) o grau de escassez (os recursos se distribuem pelo mundo de uma forma desigual e fatores humanos como a densidade populacional ou o desenvolvimento industrial intenso podem criar situações de escassez “relativa”); 2) a medida em que o suprimento é compartilhado por dois ou mais grupos (quando a base de recursos se estende sobre uma fronteira entre dois países, a discórdia sobre a localização ou o uso dos recursos é mais provável, como se viu na disputa que culminou na invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990); 3) o poder relativo desses grupos (se há grandes disparidades de força econômica ou militar entre as partes envolvidas, as atitudes unilaterais são mais prováveis); e 4) a facilidade de acesso a fontes alternativas (como os conflitos trazem altos custos

econômicos, sociais e políticos, eles têm boas chances de ser evitados caso se encontrem substitutos aceitáveis para os recursos em disputa).

### **As multinacionais em choque com o Estado**

É importante mencionar, por fim, alguns autores que analisam o assunto num âmbito que ultrapassa o das relações inter-estatais para incluir, com destaque, as relações entre os atores econômicos e os Estados nacionais nas relações de cooperação e conflito envolvendo a exploração de recursos naturais – entre eles, as fontes de energia. Esse tema é abordado pelo já citado Robert Krasner (1995) em seu artigo “Power politics and transnational relations”. Comentando os conflitos que envolvem multinacionais voltadas para a exploração de recursos naturais, ou seja, situações em que o direito de acesso ao território de um Estado estrangeiro é condição para o exercício das atividades, Krasner escreve:

“Sendo todos os demais fatores iguais, quanto mais importante para um ator for a sua possibilidade de operar legalmente dentro das fronteiras de um país específico, maior será o poder de pressão das autoridades políticas locais. Por exemplo, uma empresa voltada para a exploração mineral precisa obter acesso ao território dos países onde essas reservas estão localizadas; já uma empresa voltada para a fabricação e roupas pode operar em qualquer lugar onde exista mão-de-obra e transporte baratos. O Estado – isto é, o centro de tomada de decisões – exerce mais poder de pressão sobre os empreendedores no campo dos recursos naturais do que sobre os industriais do ramo das confecções.”

Outra elaboração relevante, no campo do pensamento econômico, é o conceito da “barganha obsolescente” (*obsolescing bargain*), elaborado por Raymond Vernon no contexto do estudo das negociações entre Estados possuidores de recursos

minerais e as empresas multinacionais que os extraem. Em *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*, obra citada por Krasner, Vernon expõe a dinâmica inerente aos investimentos das metrópoles capitalistas nas matérias-primas dos países menos desenvolvidos. Numa primeira etapa, os investidores interessados em explorar uma determinada matéria-prima proporcionam o capital, a tecnologia e o acesso aos mercados – fatores inacessíveis ao país hospedeiro. A operação traz uma nova fonte de receita àquele Estado, sem nenhum custo. Quando o empreendimento se desenvolve, as condições de barganha do Estado hospedeiro melhoram. As corporações estrangeiras possuem grandes ativos fixos que não podem ser liquidados sem custos substanciais. Novos investidores estão à espreita, dispostos a oferecer pagamentos mais altos por concessões de lucratividade já comprovada. A mão-de-obra do país hospedeiro eleva seu grau de qualificação. E o capital externo se torna menos indispensável, na medida em que a participação na receita das matérias-primas – ainda que desigual – viabiliza um montante de capital nativo suficiente para sustentar a exploração. A posição do ator transnacional se torna, então, muito fraca do que no início da exploração.

Entre os estudos mais recentes sobre conflitos entre atores transnacionais e Estados detentores de matérias-primas energéticas, os mais relevantes, no meu entendimento, são os de autoria Bernard Mommer, um alemão radicado na Venezuela, onde se tornou um dos principais assessores do governo do presidente Hugo Chávez para os assuntos do petróleo. Em seu principal trabalho, *The Governance of International Oil: The Changing of The Rules of the Game* (2000), Mommer analisa as perspectivas opostas que influenciam a relação entre, de um lado, as empresas multinacionais e os Estados desenvolvidos consumidores de petróleo e, do outro, os Estados exportadores situados no campo dos chamados países “em desenvolvimento”.

Os países produtores têm adotado um conjunto de regras que Mommer sintetiza na fórmula da “soberania permanente sobre os recursos naturais”. Essa perspectiva se sustenta no entendimento de que o Estado nacional é o proprietário dos recursos minerais existentes na sua jurisdição territorial e, por isso, tem plena legitimidade para definir as regras para a exploração dessas reservas de modo a canalizar para os cofres públicos a máxima receita possível. Em contraste, a agenda liberal – adotada pelos países consumidores e pelas multinacionais – enfatiza os direitos dos investidores, sem levar em conta a questão da propriedade dos territórios onde se situam os recursos a serem explorados. No ponto de vista liberal, as matérias-primas minerais são consideradas como um patrimônio natural, cabendo aos Estados hospedeiros cobrar impostos sobre os lucros obtidos na sua exploração, mas sem o exercício das prerrogativas inerentes à soberania. Quem impõe as regras do jogo são os investidores e os consumidores. Já no regime baseado nos direitos nacionais de propriedade, são os Estados hospedeiros que ditam os termos em que os recursos serão explorados.

Essas duas visões se traduzem em dois regimes ou conjuntos de regras do jogo. A agenda liberal predominou até o começo da década de 60, quando foi criada a Opep. Iniciou-se, então, uma reviravolta marcada pelo aumento da participação dos países produtores na renda petroleira até que a maior parte deles optasse pela nacionalização da exploração dos hidrocarbonetos. A reação dos países consumidores desenvolvidos – basicamente, os integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – teve como eixo o aumento da produção no mundo desenvolvido, a redução do consumo e a busca de combustíveis alternativos e o aumento da produção dos países “em desenvolvimento” não-membros da Opep.

De acordo com Mommer, o desmantelamento do bloco soviético e a globalização fortaleceram a agenda liberal e permitiram o seu aprofundamento, com a

privatização de diversas companhias nacionais de petróleo (NOCs, na sigla em inglês) e a abertura do acesso das multinacionais às reservas de matérias-primas em muitos países. Nos casos em que as NOCs se mantiveram como empresas estatais, a estratégia foi associar-se a elas na exploração dos recursos dos países produtores. Os investidores internacionais exerceram influência no sentido de alterar, discretamente, as políticas das NOCs, muitas das quais passaram a agir segundo a lógica de empresas privadas. Tornaram-se, em muitos casos, intermediárias entre o espaço político e econômico doméstico e os interesses dos investidores externos, com os quais adquiriram crescente identidade. É o que ocorreu na PDVSA a partir da década de 80, conforme a interpretação de Mommer elaborada em outro trabalho importante, *The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case* (1994). Ao mesmo tempo, prossegue Mommer, a abertura dos países da ex-URSS aos investimentos estrangeiros levou à implantação de uma governança petroleira extremamente liberal, materializado no Energy Charter Treaty. A partir do final da década de 90, esboça-se uma reação em que grande parte dos governos dos países produtores passa a reivindicar o aumento da receita fiscal desses Estados e da retomada do controle soberano sobre os hidrocarbonetos.

## **Conclusão**

Os limites da Teoria das Relações Internacionais no análise dos atuais conflitos em torno dos recursos energéticos constituem uma das causas, no meu entender, da escassa elaboração em torno do tema. Por outro lado, essas lacunas podem representar um estímulo para a criatividade, a investigação e a busca de um pensamento autônomo. Uma vez que esses conflitos se travam, essencialmente, em países situados fora do grupo de países capitalistas centrais, no quadro de busca

intensa do exercício da autonomia por nações periféricas ou intermediárias, propiciam, no campo das idéias, um terreno fértil para a produção teórica independente. Esse é um desafio que, numa perspectiva latino-americana e brasileira, vale a pena encarar.

## BIBLIOGRAFIA

ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra Entre As Nações*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BARNETT, Jon (2001). *The Meaning of Environmental Security – Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London and New York: Zed Books.

FOSTER, John Bellamy (2003). “Imperial America and War”, *Monthly Review*, May, acessado pela internet em 4/5/2005 no site <http://www.monthlyreview.org/0503jbf.htm>

FRANK, Andre Gunder (1978). *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. London: Macmillan.

GILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

HARVEY, David (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

HUNTINGTON, Samuel (1997). *O Choque das Civilizações*. São Paulo: Objetiva.

IKENBERRY, G. John (1988). *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*. Ithaca and London: Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O. (1978). *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ e NYE, Joseph S. (2001). *Power and Interdependence, third edition*. New York: Longman.

KLARE, Michael T. (2000). “Resource Competition and World Politics in the 21<sup>st</sup> Century”, *Current History* No.99.

\_\_\_\_\_ (2001). *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company.

\_\_\_\_\_ (2004a). *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America’s Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company.

\_\_\_\_\_ (2004b). “Oil Wars”, *TomDispatch.com*, 09 October, 2004, acessado pela internet em 4/5/2005 no site

<http://www.countercurrents.org/peakoil-klare091004.htm>

KRASNER, Stephen D. (1978). *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1995). "Power politics and transnational relations", in: *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Thomas Risse-Kappen (ed). Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.

LE BILLION, Phillipe (2001). "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts", *Political Geography*, Vol. 20, No. 5.

LÊNIN, Vladimir Ilich (1966). *O imperialismo, fase superior do capitalismo*. Obras escolhidas, tomo I, Moscou: Editorial Progresso.

MANN, Michael (2003). *Incoherent Empire*. London and New York: Verso.

MOMMER, Bernard (1994). *The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

\_\_\_\_\_ (2000). *The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

MORGENTHAU, Hans (2003). *A Política Entre as Nações*. Brasília. Funag / Editora Universidade de Brasília.

NOGUEIRA, João Pontes, e MESSARI, Nizzar (2005). *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. São Paulo: Editora Campus.

PETERS, Susanne (2004). "Coercive western energy security strategies: 'resource wars' as a new threat to global security". *Geopolitics*, Vol. 9, Number 1 (March).

STRANGE, Susan (1988). *States and Markets*. New York: Basil Blackwell

VERNON, Raymond (1971). *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises*. New York: Basic Books.

WALLERSTEIN, Immanuel (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press

WALTZ, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.