

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**RICARDO FAGUNDES LEÃES**

**A ENERGIA, O PETRÓLEO E A HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Porto Alegre**

**2019**

**RICARDO FAGUNDES LEÃES**

**A ENERGIA, O PETRÓLEO E A HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2019**

CIP - Catalogação na Publicação

Leães, Ricardo Fagundes

A energia, o petróleo e a hegemonia dos Estados Unidos da América nas relações internacionais / Ricardo Fagundes Leães. -- 2019.

240 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Energia . 2. Hidrocarbonetos. 3. Petróleo. 4. Hegemonia. 5. Estados Unidos da América. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

**RICARDO FAGUNDES LEÃES**

**A ENERGIA, O PETRÓLEO E A HEGEMONIA DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira  
PUC/Minas

---

Prof.Dr. Igor Fuser  
UFABC

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e à Fundação de Economia e Estatística (FEE) pela oportunidade para realizar essa pesquisa. Não fosse pela possibilidade de estudar em uma instituição pública de ensino – assinalada pela excelência do ensino, professores, corpo técnico e alunos –, não teria logrado meus propósitos até agora. Da mesma forma, não poderia ter concluído esse trabalho não fosse o apoio da FEE, que me permitiu cursar as disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política enquanto cumpria minhas obrigações laborais e me incentivou para terminá-lo.*

*Infelizmente, a conjuntura parece evidenciar a necessidade de valorizar as instituições públicas de ensino e pesquisa, que vêm sendo cada vez mais vilipendiadas por setores neofascistas e obscurantistas que ocupam e ocuparam posições de poder em nossa sociedade. À medida que o tempo passa, torna-se cristalino o que sempre asseveramos: a promoção do conhecimento e da produção científica tem um lado político-ideológico. Àqueles que se situam nesse campo, defendendo instituições de ensino e pesquisa públicos e populares, meus mais sinceros agradecimentos.*

*Ao longo de minha formação acadêmica e profissional, tive o privilégio de contar com professores e colegas que muito contribuíram para o desenvolvimento de meu senso crítico e de meu conhecimento técnico. O Prof. André Reis, meu orientador desde os tempos de graduação, que, além de me ensinar tudo que aprendi sobre política externa brasileira, me possibilitou realizar toda minha trajetória acadêmica até o momento. O Prof. Paulo Visentini, sempre incansável na defesa do estudo das Relações Internacionais com um olhar do Sul global, que me propiciou o primeiro contato com a produção científica nas ciências sociais. O Prof. Fernando Lara – o comandante – e demais colegas do Núcleo de Estudos em Política Econômica (NEPE), que me possibilitaram renunciar integralmente às ilusões e embustes do liberalismo. Os Profs. Rafael Balardim e Fabiane Garcia, que tão carinhosamente me acolheram em minha breve experiência fronteiriça como docente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). O Prof. Carlos Arturi, inspiração de vida, o Prof. Igor Fuser, companheiro de defesa da soberania venezuelana, e o Prof. Guilherme Ziebell, colega de graduação e doutorado e caro amigo, que aceitaram gentilmente proceder à análise crítica desta tese. A todos, muito obrigado!*

*Em termos pessoais, não posso esquecer a relevância dos meus pais, Valéria e Eduardo, que nunca faltaram com amor, carinho, atenção e incentivo para investir no conhecimento. Também destaco os amigos Sophie, Henrique, Féfis, Fróes, Pedro Ricardo, Lucas, Robson, Rodolfo, Paula, Rodrigo E., Rodrigo W., Clarissa e Bruno P., que tantas vezes escutaram minhas angústias, questionamentos e incertezas quanto à elaboração deste trabalho e que asseguraram que eu não desistisse de meus objetivos.*

*Ao Bernardo e ao Bruno, muito mais que colegas de profissão, amigos de vida, e camaradas de luta. Vocês são os irmãos que a vida me deu e que pude escolher. Que possamos seguir juntos, nas boas e nas más, como tem sido nos últimos anos.*

*Eu não estou interessado  
Em nenhuma teoria  
Em nenhuma fantasia  
Nem no algo mais  
Nem em tinta pro meu rosto  
Ou oba oba, ou melodia  
Para acompanhar bocejos  
Sonhos matinais*

*Eu não estou interessado  
Em nenhuma teoria  
Nem nessas coisas do oriente  
Romances astrais  
A minha alucinação  
É suportar o dia-a-dia  
E meu delírio  
É a experiência  
Com coisas reais*

*Belchior*

## **RESUMO**

A presente tese aborda as interconexões entre os recursos energéticos, destacadamente os hidrocarbonetos, e a hegemonia norte-americana no sistema internacional. Asseveramos, portanto, que a posse e o controle do petróleo e seus similares são um dos fundamentos da hegemonia dos EUA na ordem global, na medida em que esses recursos são pervasivos, escassos e desigualmente distribuídos. Nessas circunstâncias, ressaltamos que o aumento da dependência norte-americana de fontes externas de hidrocarbonetos a partir dos anos 1970 ensejou um crescente intervencionismo no Golfo Pérsico, principal região petrolífera do mundo. Assim, no momento da eleição de Barack Obama à presidência da República, em 2008, os EUA se encontravam cada vez mais presentes no Oriente Médio, sem saber como reverter esse processo. No entanto, desafiando os prognósticos, a tendência de elevação da dependência energética norte-americana foi revertida com o surgimento das fontes não convencionais, que propiciaram ao país a aproximação de um estado de invulnerabilidade energética. Em nossa visão, então, a decisão do governo dos EUA de redirecionar seus esforços estratégicos do Golfo Pérsico para a Ásia-Pacífico se situa nesse contexto, não podendo ser explicada sem referência à questão energética.

**Palavras-chave:** Energia; Hidrocarbonetos; Petróleo; Hegemonia; Estados Unidos da América.

**ABSTRACT:**

This thesis analyzes the interconnections between energy resources, especially hydrocarbons, and the US hegemony in the international system. We assert that the possession and control of oil and its similar products are one of the foundations of US hegemony in the global order, due to the fact that these resources are pervasive, scarce, and unequally distributed. In these circumstances, we emphasize that the increase in US dependence on external sources of hydrocarbons since the 1970s provoked a growing interventionism in the Persian Gulf, the main oil region of the world. Thus, at the time of Barack Obama's 2008 presidential election, the US was increasingly present in the Middle East, not knowing how to reverse that process. However, challenging the prognosis, the trend of increasing US dependence was reversed with the emergence of unconventional sources, which allowed the country to approach a condition of energy invulnerability. In our view, then, the US government's decision to redirect its strategic efforts from the Persian Gulf to the Asia-Pacific is in this context cannot be explained without reference to these energy matters.

**Key-words:** Energy, Hydrocarbons; Oil; Hegemony; United States of America.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	08
1. OS RECURSOS ENERGÉTICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	19
1.1. Realismo, Liberalismo e Marxismo: limites teóricos .....	20
1.2. Geopolítica da Energia, Guerra por Recursos e Segurança Energética .....	26
1.3. Energia e Poder nas Relações Internacionais .....	34
1.3.1. Energia: pervasividade, escassez e distribuição desigual .....	34
1.3.2. Singularidade do Petróleo .....	44
1.3.3. Segurança Energética .....	52
2. O PREÇO DO PETRÓLEO E SEUS DETERMINANTES .....	64
2.1. Preço do Petróleo: aspectos teóricos .....	65
2.2. A Produção e o Consumo de Petróleo do Século XIX ao XXI .....	75
2.3. As Fontes Não Convencionais: elevação e queda do preço do petróleo .....	87
3. A HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E OS RECURSOS ENERGÉTICOS .....	106
3.1. A Hegemonia Norte-Americana nas Relações Internacionais .....	108
3.2. Os Estados Unidos da América e o Golfo Pérsico .....	126
4. OBAMA, A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA E O PIVÔ ASIÁTICO ...	168
4.1. A Política Externa de Barack H. Obama: linhas gerais e Oriente Médio .....	171
4.2. O Pivô Asiático: origens, princípios e perspectivas .....	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	215
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	221

## INTRODUÇÃO

A disputa por recursos naturais vem sofrendo importantes transformações nos últimos anos, a partir da ascensão das ditas fontes não convencionais, que propiciaram o renascimento das indústrias energéticas em países como os Estados Unidos e o Canadá. A partir de sua utilização, ocorreu uma reversão geral de expectativas, na medida em que os EUA, cuja produção se mostrava declinante há décadas, voltou a figurar entre os maiores produtores de petróleo, rivalizando com a Arábia Saudita e a Rússia. Como consequência, suas importações de hidrocarbonetos, que vinham em alta ano após ano, diminuíram sensivelmente em termos globais. Além disso, observou-se um crescimento da importância do petróleo canadense e uma concomitante redução da relevância da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para a economia norte-americana, o que pode ser interpretado como uma diminuição da vulnerabilidade de Washington em termos energéticos.

Embora a temática energética venha sendo objeto de estudo há muitas décadas em diversas áreas do conhecimento (YERGIN, 2006, 2010 e 2014; OLIVEIRA, 2012; FUSER, 2005; REIS, 2013; STOFF, 1982; PAINTER, 1986; PALMER, 1999; KLARE, 2001 e 2004; CONANT e GOLD, 1981), percebem-se ainda lacunas significativas tanto em termos teórico-conceituais quanto empíricos, dificultando uma apreciação acurada das interconexões entre as questões energéticas e a formulação da política externa das grandes potências. Ainda que os recursos energéticos raramente sejam desprezados por analistas de Relações Internacionais, persistem, em nossa visão, inconsistências e imprecisões em relação aos canais de transmissão entre a busca pela segurança energética e a definição de uma estratégia de poder. Em determinados momentos, entende-se a procura por energia como um objetivo em si, ao passo que, em outras circunstâncias, ela é percebida como um mero instrumento de poder, ou simplesmente como um limitador das aspirações estatais (YERGIN, 2006, 2010; OLIVEIRA, 2012; KLARE, 2004).

Os recentes acontecimentos na geopolítica da energia, em nossa visão, reforçam a necessidade de novos estudos sobre os aspectos conceituais da questão, bem como de análises dos dados, para que se possa avaliar a extensão das transformações. Desde o primeiro choque do petróleo, em 1973, incorporou-se no seio das Relações Internacionais a ideia de que a natureza dos conflitos envolvendo o petróleo, cuja origem estava sempre ligada à distribuição geograficamente desigual do produto,

permitia a um conjunto pequeno de produtores – capitaneados pela OPEP – influenciar sobremaneira esse mercado (FUSER, 2005; YERGIN, 2010 e 2014; KLARE, 2004; CONANT e GOLD, 1981). Nessas circunstâncias, mesmo as grandes potências e os outros países ricos acabavam vendo sua margem de manobra constrangida pelos interesses desse cartel. Concretamente, ocorria uma transferência de renda dos Estados importadores para os exportadores, dando-lhes poder de barganha no sistema internacional (GILPIN, 1981; KOLKO, 1988).

Não pretendemos, aqui, questionar a validade dessas premissas sobre os recursos energéticos, que, pelo contrário, parecem ter explicado com razoável satisfação as disputas políticas em torno do petróleo. Atentamos, porém, para o fato de que a diminuição da insegurança energética dos Estados Unidos altera de maneira ímpar o conteúdo dessa questão. Isso porque, em um cenário em que Washington não teme uma interrupção abrupta do fluxo de energia para si e para seus aliados, alivia-se a pressão sobre o Golfo Pérsico, região de maior movimentação petrolífera no mundo. Em última instância, o receio de que a energia estaria indisponível no longo prazo ou que poderia ser descontinuada subitamente cessa, o que invariavelmente estreita a ascendência da OPEP sobre recursos energéticos. Mantido esse quadro, criam-se condições para uma reversão de um arranjo vigente por décadas, o que viria em benefício dos EUA e em detrimento dos principais exportadores de petróleo.

Pretende-se nesta tese, portanto, aprofundar esse debate, tratando de explicitar os elos entre as questões energéticas e a política externa norte-americana desde a II Guerra Mundial. Esse objetivo se justifica por diversos aspectos, cabendo aqui realçar os fatores conceituais e empíricos. Em relação ao lado conceitual, o trabalho procura avançar a discussão sobre os assuntos correlatos à energia, analisando as tradicionais concepções de segurança e autossuficiência. Pretendemos inovar ao incorporar à discussão energética a dicotomia entre sensibilidade e vulnerabilidade, tal como proposto por Keohane e Nye (2001). Já no que diz respeito ao lado empírico, tencionase traçar um relato mais completo e multifacetado da recente dinâmica dos recursos energéticos, bem como da reorientação estratégica dos Estados Unidos no governo Obama, na medida em que consideramos os dois processos como indissociáveis.

Neste trabalho, portanto, partimos da **tese** de que, ao menos desde a II Guerra Mundial, a busca por segurança energética é um condicionante fundamental da política externa dos Estados Unidos (FUSER, 2005; YERGIN, 2010; KLARE, 2004; PALMER, 1999; PAINTER, 1986). Essa busca, não obstante, não visava tão-somente à garantia de

suprimentos energéticos para o próprio país – como poderia parecer à primeira vista –, mas também procurava estender essa segurança a todos os seus Estados aliados, de modo a salvaguardar uma rede de proteção a seus interesses cardinais. Ademais, em sentido complementar, Washington tem apresentado ao longo das décadas um objetivo antípoda: impedir que países eventualmente hostis à sua predominância, ou até mesmo potenciais competidores, disponham do controle do fluxo internacional de energia.

Nesse sentido, para dar início à nossa pesquisa, procuraremos traçar uma discussão sobre a categoria de segurança energética, lançando mão da literatura especializada para tentar traduzir ao leitor a importância do tema. Essa apresentação preliminar, no entanto, não será suficiente para o entendimento da questão, na medida em que consideramos que a temática energética tem sido subdimensionada nos debates teóricos na área de Relações Internacionais. Salientamos, ainda, que a ambiguidade e a subjetividade dessa categoria impedem sua aplicação direta e universal, de modo que nosso intuito principal é entender o que os Estados Unidos, na condição de grande potência, entendem por segurança energética, ainda que pretendamos fazer um esforço para evidenciar sua natureza multifacetada.

Em virtude de suas propriedades e de sua escassez, os recursos energéticos são a base sobre a qual uma grande potência estrutura sua rede de poder nacional internacional, seja em termos econômicos, militares, sociais ou políticos. Em decorrência de sua finitude, os recursos energéticos são disputados de todas as maneiras no sistema internacional, na medida em que sua posse ou carência condicionam a posição de poder de um Estado nas relações internacionais. A **hipótese** deste estudo, então, é que, uma vez que os recursos naturais são escassos e pervasivos (i.e., afetam todas as esferas de poder das Relações Internacionais), tornam-se um condicionante maior para a formulação de política externa. Ou seja, é apenas porque a disponibilidade de energia é finita, desigualmente distribuída e porque influencia tantos domínios da vida social que podemos afirmar nossa **tese**.

Nosso **problema de pesquisa**, em vista do exposto, é analisar de que modo a busca por segurança energética tem condicionado e estruturado a política externa norte-americana nas últimas décadas. Para fins teóricos, esse problema se articula em torno de um objetivo geral e três específicos: 1) **geral**: aprofundar o debate sobre segurança energética e suas categorias correlatas: segurança, autossuficiência, independência e invulnerabilidade, com o intento de esclarecer as formas pelas quais as disputas por recursos energéticos podem colaborar ou prejudicar sua hegemonia; 2) **específicos**: a)

entender quais são os aspectos centrais da formulação do preço do petróleo, a principal fonte de energia da economia mundial; b) esmiuçar de que maneira a temática energética tornou-se um elemento central da hegemonia norte-americana desde a II Guerra Mundial; c) analisar o surgimento e o desenvolvimento das fontes não convencionais de energia, realçando seus impactos para a segurança energética dos Estados Unidos; d) examinar como as recentes transformações na geopolítica dos recursos naturais condicionaram a política externa norte-americana para o Oriente Médio e a Ásia-Pacífico

No que tange à hegemonia norte-americana, observamos que a energia pode se mostrar um condicionante por meio de três canais de transmissão: i) em situações de diminuição da segurança energética, os EUA podem agir diplomática ou militarmente em regiões produtoras para controlar os recursos naturais destinados ao seu consumo ou de seus aliados; ii) em situações de aumento da segurança energética, os EUA podem se desengajar relativamente de regiões produtoras para perseguir outros interesses que vinham sendo descuidados; iii) em ambas as situações, os EUA procuram interferir direta ou indiretamente para impedir que competidores e/ou rivais exerçam controle sobre o fluxo de energia ou sobre suas próprias reservas, pois a simples posse desses recursos é um ativo muito significativo para ser desfrutado por quem represente uma ameaça ao seu domínio no sistema internacional.

A **metodologia** deste estudo é qualitativa e indutiva, sendo processada através de um estudo de caso baseado em um método de análise documental e da literatura. Para a consecução dos nossos objetivos, é imprescindível lançar mão de fontes primárias e secundárias, de modo a dar forma e conteúdo à presente tese. No tocante às primárias, daremos prioridade aos dados relativos à extração de energia, sobretudo o petróleo: preço, produção, estoque, demanda, oferta, importações e exportações. Utilizaremos, também, documentos e discursos oficiais para corroborar a vinculação entre energia e estratégia de inserção internacional. Além disso, no que tange às secundárias, priorizaremos a literatura especializada sobre geopolítica da energia e política exterior dos Estados Unidos, tentando explicitar seu estreito encadeamento.

A importância dos recursos energéticos para a economia e as relações internacionais, especialmente após a II Guerra Mundial, tem se mostrado patente (YERGIN, 2010; KLARE, 2004; FUSER, 2005). Em boa medida, esse fato se deve à intrínseca relação entre energia e poder, como procuraremos demonstrar. Essa relação, entretanto, não é meramente causal, mas intersubjetiva (REIS, 2013): não é apenas a

posse dos recursos que assegura o poder ou o contrário, mas sim a maneira como a energia e o poder material se constituem. Isso porque, em primeiro lugar, a energia é uma variável fundamental para a estruturação, manutenção e desenvolvimento da civilização urbano-industrial, de modo que sua carência impossibilita o pleno funcionamento de uma economia, seja ela de mercado ou socialmente planejada (OLIVEIRA, 2012). Nessas circunstâncias, não apenas as grandes potências precisam assegurar a disponibilidade de energia para a consecução de seus planos, mas os Estados com recursos abundantes têm à sua disposição um poderoso instrumento de barganha.

Consideramos, à vista disso, que a **justificativa** dessa empreitada se deve à necessidade de expandir e consolidar a massa crítica das Relações Internacionais sobre a temática da segurança energética. Parece-nos, em primeiro lugar, que a bibliografia especializada ainda não logrou deslindar em sua plenitude a relevância da energia para a política internacional, principalmente para os Estados Unidos. Ademais, em face dos novos desdobramentos propiciados pelo surgimento das fontes não convencionais, as teorias passadas precisam ser revisadas: não para serem obliteradas, visto que promoveram avanços conceituais e empíricos nesse campo de pesquisa, mas para que possamos ajustar, à luz das evidências, os achados factuais à elaboração teórica.

Sendo a geopolítica energética dos Estados Unidos desde a II Guerra Mundial o nosso **objeto de estudo**, é mister destacar a importância do petróleo enquanto principal recurso energético global desde o princípio do século XX. Enquanto matéria-prima e fonte de energia, o petróleo serve para quase todas as necessidades básicas, uma vez que é um combustível barato, eficiente e, normalmente, de fácil extração. Após o refino, o petróleo pode ser transformado em óleo diesel, gasolina e querosene, derivados que respondem por praticamente toda a energia destinada aos meios de transporte no mundo. Além disso, o petróleo é utilizado por vários países como fonte principal para a geração de eletricidade. Da mesma forma, é matéria-prima para a fabricação de um sem fim de produtos, tais como plásticos, fertilizantes, sintéticos, remédios, produtos alimentícios, cosméticos e explosivos. Fica inequívoca, portanto, sua relevância para a economia global, não só como recurso energético, mas como base para a ampliação da agricultura e da indústria.

O uso em larga escala do petróleo enquanto fonte energética iniciou-se em 1911 quando o Reino Unido, incentivado por Winston Churchill, encetou uma transição do combustível de seus navios. Até então, o carvão era majoritariamente utilizado pela Marinha britânica, mas seu emprego era questionado por razões técnicas: em função de

seus elevados custos de carregamento e armazenamento, o carvão obrigava as tripulações a parar frequentemente para reabastecimento, o que reduzia a velocidade média das embarcações. Assim, por um lado, a decisão foi simples, na medida em que o petróleo se provava muito mais eficiente do que o carvão. Por outro lado, houve inúmeros questionamentos à escolha de Churchill, pois, à época, o Reino Unido tinha à disposição uma vasta reserva de carvão, mas não possuía petróleo. Para contornar o problema, a solução foi recorrer ao controle de reservas em regiões sob controle britânico (DAHL, 2001).

Em relação aos Estados Unidos, a questão energética se tornou prioritária em termos de segurança nacional a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o governo do país se conscientizou dos riscos de uma interrupção no fluxo de energia para si e para a Europa. Durante o conflito, estima-se que os EUA tenham fornecido 6 dos 7 bilhões de barris de petróleo consumidos pelos Aliados (STOFF, 1982). À época, o país despontava como o maior produtor e detinha o maior número de reservas de petróleo, o que o colocava em uma situação relativamente confortável. No entanto, a carência energética por parte dos europeus evidenciou a necessidade de se diversificarem suas fontes de petróleo, na medida em que não se podia permitir que todas as reservas dos Estados Unidos fossem consumidas. Segundo estimativas da época, com efeito, caso Washington permanecesse como principal provedor de energia para a Europa, suas reservas acabariam em apenas treze anos (PAINTER, 1986).

Dada a relevância dos recursos energéticos para a expansão da economia global, os Estados Unidos trataram de buscar uma alternativa para abastecer o mercado europeu, e o Golfo Pérsico logo despontou como a opção mais lógica para substituí-los. Até então, mais de metade das reservas mundiais de petróleo se situava nos EUA, mas a produção já havia se iniciado no Oriente Médio e dava sinais auspiciosos (KLARE, 2004). Findo o conflito, não tardou para que a região se tornasse a principal fornecedora de petróleo para a Europa ocidental. Nesse contexto, o Golfo Pérsico tornou-se uma área prioritária para Washington, inicialmente em função das questões energéticas e posteriormente como foco de disputa na Guerra Fria. Com o decorrer do tempo, ainda, à medida que o país também se convertia em um importador de petróleo, a saliência estratégica do Golfo Pérsico evidenciou-se ainda mais.

Três são os aspectos fundamentais que assinalaram a política externa dos Estados Unidos para o Golfo Pérsico nesse período. Em primeiro lugar, observa-se uma elevada coerência na visão estratégica do país para a região: embora administrações

republicanas e democratas tenham se sucedido no poder ao longo dos anos, nota-se uma constância singular, a despeito de eventuais diferenças em termos de intensidade e eficiência. Segundo, são as doutrinas de segurança nacional (Truman, Eisenhower, Nixon, Carter e Bush) que moldam a política energética do país, delineando um eixo comum que muitas vezes suplanta o resultado de eleições presidenciais (ANDERSON, 2002). Por último, constata-se estrategicamente uma tendência de intensificação da intervenção norte-americana no Golfo Pérsico a cada mudança de doutrina, direta ou indiretamente (FUSER, 2005).

Após o primeiro choque do petróleo, o governo norte-americano lançou uma política que visava à autossuficiência energética, a fim de evitar uma nova interrupção em seu fluxo de energia. Contudo, essa iniciativa mostrou-se um fracasso, visto que as importações energéticas não só se mantiveram como recrudesceram nos anos posteriores. Em virtude desse insucesso, então, Washington passou a adotar uma estratégia de securitização dos recursos naturais, através de um intervencionismo cada vez maior no Oriente Médio. Como símbolo máximo desse processo, o governo George W. Bush iniciou guerras no Afeganistão e no Iraque e empenhou-se para isolar diplomaticamente o Irã, com o propósito de tentar forçar uma mudança de regime no país. No entanto, novamente, o projeto foi malogrado, uma vez que o Oriente Médio se tornou uma região ainda mais instável e hostil aos interesses norte-americanos, cuja vulnerabilidade energética crescia incessantemente.

A eleição de Obama, em 2008, porém, coincidiu com um evento inesperado e fora de sua alçada: após anos de declínio, a produção energética dos Estados Unidos retomou uma trajetória ascendente, por meio da exploração de petróleo e gás natural de fontes não convencionais. Esse fato extraordinário, aliado ao concomitante avanço do setor energético canadense, permitiu uma significativa redução das importações norte-americanas de petróleo da OPEP, revertendo um padrão de décadas e minimizando a importância relativa do Golfo Pérsico para Washington. Enquanto se desenrolava esse processo, de consequências imperceptíveis em um primeiro momento, os EUA trabalhavam para retirar suas tropas do Iraque e regionalizar o conflito no Afeganistão, conforme Obama prometera em sua campanha.

Em linha com esses movimentos, o governo Barack Obama anunciou, em 2011, que a prioridade da política externa do seu país seria redirecionada do Oriente Médio para a Ásia-Pacífico (SAUNDERS, 2013). Se exitosa, a iniciativa de Obama alteraria um padrão de décadas em termos de política externa nos Estados Unidos, uma vez que o



O Oriente Médio representava há anos o principal foco de atuação de Washington. Em nosso entendimento, essa mudança de diretriz está inextricavelmente vinculada à questão energética, visto que a redução da dependência petrolífera dos Estados Unidos em relação ao Golfo Pérsico aumenta sua margem de manobra e permite que o país busque atender outros interesses. Não se pretende, contudo, afirmar que essa seja a única variável para ensejar esse processo, mas sim que o ressurgimento da indústria petrolífera interna faculta ao país a possibilidade de reorientar-se estrategicamente.

Para justificar seus planos, Obama alegou que a região da Ásia-Pacífico seria o principal polo dinâmico da economia global no século XXI, o que suscitava dos Estados Unidos, principal grande potência do sistema internacional, uma resposta assertiva e direta. Nas entrelinhas, aventava-se que a ascensão da China sobre as economias da região e as suas pretensões sobre um conjunto de ilhas no Mar da China Meridional colocava em risco a supremacia norte-americana, o que tinha de ser contraposto à altura (TSAI, 2013). Do mesmo modo, o insucesso político-militar dos EUA no Iraque e no Afeganistão deixou na população norte-americana e em parte de sua elite a sensação de que as intervenções no Oriente Médio, além de demasiadamente custosas, não traziam retornos positivos, pois muitos de seus países continuavam com governos antiamericanos ou pareciam entregues à anomia. Em resumo, a intenção de transformar a região em um ambiente democrático e deferente aos interesses norte-americanos – sobretudo os petrolíferos – provou-se frustrada, demandando um desvio de rota.

Não restam dúvidas de que o propósito de conter o avanço chinês no sudeste asiático e a busca por uma saída menos turbulenta do Oriente Médio nortearam a reorientação diplomática do governo Obama. Argumentamos, não obstante, que esse fenômeno não teria sido possível não fossem as transformações do mercado petrolífero, que propiciaram a elevação da produção energética da América do Norte e a redução das importações norte-americanas. Por isso, entendemos que a reorientação estratégica dos Estados Unidos em direção à Ásia não pode ser dissociada das questões energéticas. Em outras palavras, não seria possível imaginar um cenário em que Washington deixe de considerar o Golfo Pérsico como região prioritária de sua política externa não fosse a recente reversão proporcionada pelo surgimento das fontes não convencionais.

Em vista do exposto, constatamos que a emergência desses novos recursos naturais e a diminuição da insegurança energética alteraram o canal de transmissão por meio do qual a energia condiciona a política externa norte-americana: se, nas décadas anteriores, a carência energética fez com que Washington se focasse no Oriente Médio –

a principal região produtora – em detrimento de outras áreas, a abundância energética recente possibilitou ao país a oportunidade para dar atenção a outros temas de seu interesse. Essa constatação é de suma importância porque sinaliza um fenômeno aparentemente paradoxal: mesmo quando a política externa dos EUA não tem como objetivo expresso a busca por recursos energéticos, esses permanecem como seu condicionante, na medida em que somente porque o país agora se aproximou da segurança energética é que pôde desviar seu olhar para outras questões.

À luz das constatações que realizamos até agora, ressaltamos que, no que diz respeito à estrutura, o presente trabalho compor-se-á desta introdução, de quatro capítulos principais e das considerações finais, seguidos das referências bibliográficas que embasaram nosso estudo. Em nossa perspectiva, trata-se da melhor forma de dar conta dos temas estudados de forma didática, crítica e aprofundada – ainda que não exaustiva –, almejando contribuir para a disseminação dos assuntos arrazoados e o aprofundamento das questões analisadas. Na sequência, portanto, apresentaremos para o leitor a divisão formal que adotamos em nossa pesquisa, com o fito de explicitar os aspectos basilares de nossa tese e facilitar a compreensão posterior do texto.

No primeiro capítulo, nosso propósito é avaliar as interconexões entre energia e poder nas relações internacionais. Nesse sentido, procuraremos evidenciar que a literatura tem negligenciado a temática da energia, a despeito do reconhecimento da importância do assunto. Assim, além de evidenciar que os autores clássicos de Relações Internacionais deram pouco tratamento à questão, abordaremos teóricos que se focaram na área de energia, avaliando seus avanços e os pontos em que não lograram progredir. Após essas considerações, esmiuçaremos as razões pelas quais consideramos que a energia é um recurso de poder na ordem global, frisando que não se trata de um fenômeno delimitado historicamente e socialmente, tendo em vista a correlação de forças e as formas de produção. Essa advertência é de suma importância para os fins teóricos dessa tese, na medida em que permite observar quais são os pontos a serem considerados em contextos de alteração dessas circunstâncias.

Em seguida, no segundo capítulo, apreciamos quais são os fundamentos do preço internacional do petróleo, a principal fonte de energia da economia mundial. Nesse sentido, iniciamos a discussão por meio da desmistificação de algumas hipóteses para a formação do valor do petróleo, que, em nossa visão, levam o leitor a conclusões equivocadas sobre o tema. Prontamente, buscamos analisar, com o alicerce de autores especializados, quais são os elementos que determinam o preço do petróleo, variável

indispensável para todos os países que comercializam o produto, sejam eles importadores, exportadores ou ambos. Assim, tendo em vista as categorias de renda, renda diferencial, renda absoluta e renda de monopólio, sustentamos que o petróleo apresenta um piso, que sinaliza os custos de exploração nos Estados Unidos, e um preço de produção, que permite sua elevação em momentos de demanda elevada.

No terceiro capítulo, então, discutimos de maneira sintética a categoria de hegemonia nas relações internacionais. Desse modo, após trazer os aportes teóricos já debatidos na literatura, observamos que a hegemonia dos Estados Unidos na ordem global só se ampara materialmente por elementos econômicos, militares, políticos e energéticos, sendo os últimos frequentemente pormenorizados pelos autores que tratam do tema. Na sequência, nos empenhamos para explicar por quais meios a política externa norte-americana tornou-se cada vez mais centrada em aspectos energéticos, focando-se no Oriente Médio. Como veremos, o crescimento paulatino da dependência petrolífera dos Estados Unidos dos anos 1970 até 2008 fez com que o país cada vez mais adotasse uma postura intervencionista na região do Golfo Pérsico, temeroso de que esses recursos não estivessem mais à sua disposição.

Finalmente, no quarto capítulo abordamos os recentes acontecimentos relativos à política externa de Obama para o Oriente Médio e a Ásia-Pacífico. Isso porque pudemos constatar que os Estados Unidos têm alterado seu foco de atuação, movendo-se paulatinamente o centro de suas atenções, que estavam na região do Golfo Pérsico, para a Ásia-Pacífico. Em nosso prisma, trata-se de um aspecto absolutamente fundamental para a estruturação da projeção de poder dos EUA no sistema internacional, na medida em que, pela primeira vez em décadas, o país deixa de priorizar o Oriente Médio. Por uma série de razões a serem esmiuçadas posteriormente, argumentamos que essa mudança só pode ser entendida se considerarmos os efeitos do surgimento das fontes não convencionais, que ensejaram a diminuição da vulnerabilidade energética dos Estados Unidos, possibilitando uma reversão inesperada dos rumos de sua política externa.

Dando sucessão ao trabalho, portanto, encetaremos o debate teórico sobre os vínculos entre energia e poder nas relações internacionais, para, subsequentemente, discorrer sobre os demais temas de nossa tese. A despeito do nosso esmero para contribuir com as discussões por meio de novas apreciações e informações, salientamos que, sem o esforço teórico empreendido até aqui, nossas considerações jamais teriam sido possíveis. Eventuais críticas que por ventura tenhamos realizado, à vista disso, não

implicam o desmerecimento dessas pesquisas, mas uma tentativa de aperfeiçoamento e correção de rumos. Esperamos, portanto, que o presente trabalho possa ser auspicioso para aqueles que desejarem estudar temas energéticos nas Relações Internacionais, área cuja importância, em nossa visão, só é suplantada pelas imprecisões e incorreções no tocante aos seus fundamentos teóricos.

## **CAPÍTULO 1**

### **OS RECURSOS ENERGÉTICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

#### **1. Introdução**

Os recursos naturais são um tema de reduzido dissenso entre os analistas de Relações Internacionais. De maneira geral, quase todos os autores – das mais diferentes abordagens – concordam que o domínio técnico e político sobre o processo de extração, transformação, armazenamento, distribuição e consumo final dos recursos energéticos é de suma relevância na política internacional. Em geral, afirma-se que todos os países que aspirem à condição grande potência têm de estar assegurados de fluxos contínuos de suprimento energético. Da mesma forma, não é polêmico que até mesmo um pequeno Estado aumenta expressivamente o seu poder de barganha quando tem à sua disposição vastas reservas de recursos naturais. Justamente por esses motivos, sabe-se que Estados travam disputas econômicas, políticas, diplomáticas e militares sobre seu controle.

Ainda assim, em nossa concepção, as Relações Internacionais (RI) seguem carecendo de fundamentos teórico-conceituais que tratem de forma integral e integrada o impacto concreto da energia nesse campo de estudo. Não pretendemos, com isso, afirmar que toda teoria produzida até agora seja mistificadora ou irrelevante para a compreensão desses processos reais, mas sim que seu limite explicativo é transparente e dado, ainda que possa ser entendido à luz de fatores objetivos. Nossa primeira tarefa, então, é evidenciar os méritos e as lacunas das referências bibliográficas sobre esse assunto, de modo que possamos em seguida expandir satisfatoriamente essa massa crítica. Naturalmente, temos consciência das dificuldades dessa empreitada e jamais teríamos a pretensão de concluir as discussões sobre o tema, o que não invalida a necessidade dessa tentativa.

São notórias as interconexões entre os recursos energéticos e as aspirações de poder na política internacional. A garantia do fornecimento adequado de energia é imprescindível para a manutenção e desenvolvimento de todas as atividades econômicas; é indispensável para a sustentação e expansão das capacidades militares de um país, em tempos de guerra ou paz; é insubstituível para a conservação e melhoria do nível de bem-estar de uma população, medido em termos de consumo individual e

serviços públicos; e é impreterível para a consecução de qualquer projeto político. De fato, todos os teóricos de Relações Internacionais, em maior ou menor grau, parecem reconhecer essas relações, de forma que as razões para a sua incompreensão dos canais de transmissão pelos quais os recursos energéticos condicionam a política externa de um Estado não se devem a uma negligência sobre a sua relevância.

Neste capítulo, primeiramente, procederemos ao trato bibliográfico do assunto abordado, procurando realçar de maneira sintética quais os principais argumentos das teorias convencionais de RI sobre as correspondências entre energia e poder. Em seguida, lembraremos as análises de autores mais contemporâneos que trabalharam especificamente com as questões energéticas, apontando seus avanços e hiatos em relação aos clássicos. Na sequência, enquanto discorreremos sobre os aspectos particulares da energia nas Relações Internacionais, definiremos recursos naturais e segurança energética, deslindando as diferenças entre autonomia, independência e autossuficiência, bem como introduzindo a categoria de invulnerabilidade energética. Esse processo é imperioso para, enfim, explicitarmos os mecanismos pelos quais os recursos naturais podem moldar a política externa de uma grande potência.

### **1.1. Realismo, Liberalismo e Marxismo: limites teóricos**

As principais correntes teóricas de RI<sup>1</sup>, mesmo em suas variações mais contemporâneas, não alçaram as questões energéticas ao centro de suas análises (FUSER, 2005). É a partir dessa constatação, portanto, que precisamos encetar as discussões sobre o papel dos recursos naturais na política internacional. Apesar dessa observação, todavia, reconhecemos a sua essencialidade para a teoria de Relações Internacionais no tocante à discussão de diversos temas fundamentais correlatos às disputas energéticas, tais como poder, soberania, instituições, etc., o que nos obriga a tomá-las como ponto de partida em termos analíticos. Como veremos na sequência, sua incapacidade de compreender adequadamente a saliência dos recursos naturais para as relações internacionais é parcialmente explicada por razões cronológicas, na medida em que esses autores, em sua maioria, escreveram antes de 1973.

---

<sup>1</sup> Não incluímos as correntes pós-estruturalistas (pós-modernismo, feminismo, construtivismo, etc.) porque essas visões teóricas dificilmente se propõem a abordar temas concretos como as questões energéticas, preferindo enfatizar os aspectos subjetivos e relativos da percepção dos atores nas Relações Internacionais.

Hans Morgenthau, um dos primeiros expoentes do realismo, explorou apenas de maneira tangencial e desacertada as interconexões entre recursos energéticos e poder. Para o autor de *Politics Among Nations* (1948), as *matérias-primas*, assim como os fatores geográficos e a facilidade para a aquisição de alimentos, constituem os elementos estáveis do poder dos Estados, ao passo que a capacidade militar, os recursos econômicos e extensão populacional seriam os componentes variáveis. Com efeito, há dois reparos a se fazer em relação à perspectiva de Morgenthau: por um lado, deve-se ponderar que *matérias-primas* não necessariamente equivalem a *recursos energéticos*, pois têm um conteúdo semântico mais amplo; por outro lado, e mais significativamente, Morgenthau se equivoca ao considerar as *matérias-primas* como um fator estável de poder, pois a dotação de recursos escassos é, *ipso facto*, variável.

Outros teóricos da vertente realista, tais como Raymond Aron, Kenneth Waltz e John Mearsheimer, discorreram de maneira mais sofisticada, mas insuficiente, sobre esse tema. Aron (1962), por exemplo, asseverou que os recursos materiais disponíveis constituem um dos três elementos básicos da definição de potência, ao lado do espaço ocupado pelas unidades políticas e da capacidade de ação coletiva. Em linha com esse raciocínio, Waltz (1979) e Mearsheimer (2001) tomam os recursos energéticos como uma indispensável fonte de poder, na medida em que sua carência inviabilizaria a operacionalização e expansão dos recursos militares. Fiéis à tradição realista, Waltz e Mearsheimer não desconsideram a importância da energia para os outros campos da vida social, mas destacam os aspectos militares, vistos como fator mais indicativo do poder de um Estado.

As limitações dessas perspectivas para compreender o fenômeno em questão decorrem, sobretudo, do fato de considerarem os recursos naturais somente como *poder potencial* de um Estado, em contraposição ao *poder concreto* de que dispõe. Essa distinção foi desenvolvida por Mearsheimer (2001), para quem poder concreto

é o que se materializa nas Forças Armadas dos Estados, mas principalmente nas suas forças terrestres (exércitos); afinal, em última análise, apenas as forças terrestres têm a capacidade de controlar efetivamente o território ocupado; as demais forças existem para apoiar e viabilizar a chegada das forças terrestres. Poder potencial, por sua vez, é associado ao tamanho da riqueza e da população de um Estado, isto é, à sua capacidade de sustentar aquelas forças no tempo (DINIZ, 2006, p. 509).

Essa oposição entre poder potencial e concreto poderia ser traduzida, em outras palavras, como a diferença entre *meio* e *fim* em termos de poder nas Relações

Internacionais. Assim, a disponibilidade de recursos energéticos seria tão-somente um meio para atingir determinado fim, qual seja, o desenvolvimento das Forças Armadas, especialmente as terrestres. Embora estejamos de acordo com a validade da distinção entre poder potencial e poder concreto, argumentaremos na sequência que os recursos energéticos são simultaneamente poder potencial e poder concreto. Isso porque, tal como Aron (2002, p. 107), entendemos o poder como “a capacidade que uma coletividade tem de impor sua vontade a uma outra”. Nesse sentido, um Estado que possui esses recursos já se coloca em uma posição de poder, mesmo antes de transformá-los em combustível para suas Forças Armadas, visto que, de fato, tem meios para coagir os outros em determinadas circunstâncias.

Análises realistas mais qualificadas sobre os recursos naturais nas RI, em nosso entendimento, foram realizadas por Robert Gilpin em *War & Change in World Politics* (1981) e Stephen Krasner em *Defending the National Interest: Raw Material Investment and American Foreign Policy* (1978). Valendo-se de um arcabouço econômico, Gilpin pondera que os Estados frequentemente vão à guerra por conta da “lei dos retornos decrescentes”. Segundo essa perspectiva, o progresso de uma sociedade, após o surgimento de uma nova atividade ou tecnologia, tende a ter retornos cadentes em longo prazo, limitando estruturalmente sua capacidade de expansão. Para reverter esse processo, os países precisariam ter acesso a novos recursos, que teriam de ser obtidos no exterior. É fácil, então, estabelecermos uma analogia com as fontes energéticas, sobretudo o petróleo: os recursos são escassos, mas a necessidade que se tem deles só se intensifica com o passar do tempo. Nessas circunstâncias, os Estados teriam de competir ininterruptamente pelo seu controle, a fim de evitar o congelamento ou, até mesmo, o retraimento de seu poder.

Stephen Krasner (1978), por seu turno, esmera-se para analisar quais seriam os condicionantes fundamentais para a formulação de política externa dos Estados Unidos, e salienta o peso dos recursos naturais para essa elaboração. Em seu prisma, ao contrário do que sustentam os teóricos de vertentes não realistas, não é a pressão de grupos de interesses internos que determina a concepção estratégica de um Estado. Ocorre que, em função da primordialidade dos recursos energéticos em termos de segurança nacional, os governos teriam autonomia em relação às empresas e à burocracia para decidir sobre as questões energéticas. Tendo em vista esses fatores, as intervenções governamentais no setor de energia norte-americano constituiriam a regra, e não a exceção, pois os



Estados Unidos prefeririam sacrificar a lucratividade e a competitividade de suas empresas petrolíferas a colocar em risco o acesso a suprimentos externos de energia.

Em nossa perspectiva, as elucubrações de Krasner (1978) podem ser analisadas sob dois aspectos: por um lado, nos parece correto sustentar que, no ramo energético, nem sempre há uma correspondência plena entre os interesses das grandes corporações e as políticas públicas tomadas a esse respeito. O Estado, de fato, tem *relativa* autonomia para lidar com esse tema, dada a sua centralidade para a sua segurança e soberania. Todavia, em uma sociedade regida sob as normas do livre-mercado, essa autonomia sempre será parcial, uma vez que essas empresas conseguem ocupar espaços nos centros de poder por meio de instrumentos legais, extralegais ou ilegais, como lobby, suborno, extorsão, etc. Observamos, ainda, que Krasner engana-se ao equiparar intervenções governamentais com autonomia estatal, pois as intervenções são realizadas frequentemente com o fito de beneficiar as empresas a despeito do interesse nacional.

A principal razão pela qual a teoria realista não teve sucesso em explicar satisfatoriamente os recursos energéticos nas RI se deve ao seu objeto de pesquisa: as grandes potências após a II Guerra Mundial. Como os Estados Unidos e a União Soviética, durante a maior parte do tempo, não apresentaram carências energéticas significativas, os autores não perceberam as maneiras pelas quais a busca por energia condicionava suas políticas externas. Ademais, seu enfoque nos assuntos militares obliterou a importância de outros assuntos para as Relações Internacionais. Ainda assim, não se verificam justificativas razoáveis para esse insucesso, pois, desde o choque do petróleo de 1973, já estavam explícitos alguns dos mecanismos através dos quais os recursos naturais contribuíam para a política internacional. De acordo com Peters (2004), conquanto a temática energética tenha entrado em pauta na década de 1970, a baixa nos preços do petróleo no decênio posterior mascarou os seus efeitos, e novos estudos só surgiram na virada para o século XXI.

A vertente liberal das RI adota uma postura oposta à tradição realista: ao invés de enfatizar o peso dos conflitos e das disputas por poder, os liberais tendem a acreditar que os Estados podem construir uma ordem pacífica e democrática por meio da diplomacia e de instituições internacionais (NOGUEIRA e MESSARI, 2005). Segundo essa lógica, os Estados não teriam interesse em travar guerras dispendiosas se observassem os ganhos absolutos que teriam se insistissem na cooperação. Essa, por sua vez, seria possível se os países mantivessem uma interlocução constante – sobretudo de comércio –, de forma que eventuais desconfianças pudessem ser dirimidas. No tocante

aos recursos naturais, então, seria aconselhável uma gestão conjunta desses ativos, a fim de que os Estados tivessem assegurado o seu fluxo e não pudessem utilizá-lo como pretexto para um confronto.

Como os alguns dos preceitos liberais foram postos à prova a partir da emergência de incontáveis disputas entre Estados rivais, a teoria teve de ser revisitada pelos autores que consideravam seus herdeiros. Em 1977, em *Power & Interdependence*, Robert Keohane e Joseph Nye estabeleceram as bases do neoliberalismo nas RI<sup>2</sup>. Em sua perspectiva, diferentemente dos primeiros liberais, os Estados teriam motivos para entrar em confronto, uma vez que poderiam obter ganhos materiais através da guerra; também reconheciam que o comércio não impedia a ocorrência de uma disputa armada, como atestava o exemplo da I Guerra Mundial. Não obstante, os autores compartilhavam da crença de que os conflitos poderiam ser solucionados por meio de instituições e diplomacia. Ademais, afirmavam que, por mais que o comércio entre duas nações não impossibilitasse um confronto armado, a existência de uma densa rede de investimentos externos teria esse efeito.

A principal contribuição da escola neoliberal à teorização sobre o papel dos recursos naturais na política internacional é a distinção conceitual estipulada por Keohane e Nye (1977) entre *sensibilidade* e *vulnerabilidade*. Essas definições se referem à capacidade de resiliência de um Estado frente a um choque externo, com o qual é obrigado a lidar. Nesse sentido, sensibilidade

significa a suscetibilidade a efeitos custosos impostos de fora antes que políticas sejam alteradas para tentar modificar a situação. Vulnerabilidade pode ser definida como a suscetibilidade de um ator para sofrer custos impostos por eventos externos mesmo antes que as políticas sejam alteradas. Como é geralmente difícil modificar políticas rapidamente, os efeitos imediatos de mudanças externas geralmente refletem dependência sensível. Dependência vulnerável só pode ser medida pelos altos custos de fazer ajustes efetivos em determinado ambiente em um razoável período de tempo<sup>3</sup> (KEOHANE e NYE, 2012, p. 11, tradução nossa).

---

<sup>2</sup> O neoliberalismo em RI não se refere à ideologia político-econômica propugnada por autores como Milton Friedman, Friedrich Hayek e Ludwig von Mises. Tecnicamente, a teoria de Keohane & Nye é chamada de *teoria da interdependência complexa* e, embora guarde algumas concordâncias normativas com o neoliberalismo na economia política, difere em termos de escopo e análise.

<sup>3</sup> [...] means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered. Since it is usually difficult to change policies quickly, immediate effects of external changes generally reflect sensitivity dependence. Vulnerability dependence can be measured only by the costliness of making effective adjustments to a changed environment over a period of time.

Ou seja, em caso de um choque externo, todos os Estados que vivem sob a interdependência complexa são afetados, mas de maneira desigual. Sensíveis são aqueles que são atingidos, mas que contam com elevado grau de resiliência para se recuperar desse choque por meio de novas políticas; já vulnerável é o país que não consegue implementar medidas para superar os obstáculos que lhe foram impostos externamente. De rigor, entretanto, esses conceitos não se referem à questão energética, ainda que possam ser utilizados para compreender crises de abastecimento de energia, como o choque do petróleo em 1973. Nesta tese, posteriormente, lançaremos mão da ideia sugerida por esses autores, mas com ressalvas e modificações importantes.

Conquanto o neoliberalismo tenha avançado o grau de sofisticação de sua teoria em relação à corrente da qual é legatário, não reconhecemos nessa vertente teórica o poder de análise necessário no tocante aos assuntos energéticos. De fato, o reconhecimento de que os Estados poderiam obter ganhos materiais com os elementos conflitivos que estão no seio das Relações Internacionais se coaduna com os preceitos desta tese. No entanto, os autores enganam-se ao afirmar que essas contendas seriam necessariamente mitigadas em um contexto de interdependência: nem os investimentos externos diretos nem a presença de instituições impede a ocorrência de disputas por recursos energéticos; da mesma forma, Nye e Keohane tendem a refletir as RI como um jogo de soma positiva, na qual os atores teriam interesses em ganhos absolutos e não relativos, o que não se aplica em relação à disputa por recursos escassos.

Em alguns aspectos, o marxismo nos oferece instrumentos analíticos profícuos para a compreensão das questões energéticas. Ao negar a primazia da anarquia nas RI e enfatizar as relações de dominação Norte-Sul, os teóricos marxistas iluminam um ponto crucial do tema: a exploração dos recursos naturais de Estados pobres por Estados ricos. Com efeito, a categoria de *imperialismo* – seguindo a tradição de Lenin, Kautsky e Rosa Luxemburgo –, nos auxilia a entender as razões e os modos pelos quais as grandes potências se apropriam das riquezas materiais de outros países; outrossim, sua ênfase na política doméstica, contrariando os preceitos realistas, é válida porque favorece a compreensão de disputas internas, nas quais determinados grupos de pressão tentam transformar seus próprios interesses em assuntos de Estado (FUSER, 2005). Essa perspectiva é particularmente útil no tocante à temática energética, pois frequentemente os desejos das grandes empresas se sobrepõem aos demais, enevoando as distinções entre o público e o privado.

Malgrado seus acertos, o marxismo nas Relações Internacionais tampouco se mostrou suficientemente adequado para teorizar sobre o nosso objeto de pesquisa. Se, por um lado, os marxistas têm razão ao salientar a existência de grupos de pressão dentro dos Estados, sua recusa em aceitar a categoria de interesse nacional em detrimento de interesse de classe impossibilita a compreensão de uma série de fenômenos. Além disso, o enfoque Norte-Sul costuma ser desenvolvido a partir de uma perspectiva unilateral, que coloca os países do Sul em uma posição de fragilidade absoluta. Embora estejamos em pleno acordo em relação à capacidade que as grandes potências têm de subjugar os Estados menores, nem sempre essa é a realidade no tocante às questões energéticas. Ao menos desde os anos 1970, exemplos de países pequenos que conseguiram dobrar os interesses de grandes potências não foram poucos, ainda que evidentemente dentro de um quadro limitado de possibilidades.

Em vista do exposto, nos parece patente a incapacidade das três principais correntes de Relações Internacionais para lidar com as interconexões entre recursos energéticos, poder e política externa. Segundo Peters (2004), o tema era virtualmente ignorado pela literatura até à crise do petróleo de 1973, e voltou ao ostracismo nos anos 1980, em virtude da baixa do preço do produto, que gerou a sensação de que o problema já havia sido contornado. Apenas após a Guerra Fria e, sobretudo, a virada do século, a temática energética voltou à tona nas RI, agora com autores que versavam exclusivamente sobre o assunto. Na próxima subseção, portanto, trataremos de elencar os principais autores que têm abordado essa discussão, com o fito de especificar os avanços que realizaram, bem como as lacunas que ainda não foram preenchidas por suas análises.

## **1.2. Geopolítica da Energia, Guerra por Recursos e Segurança Energética**

O primeiro momento em que a disputa política por recursos naturais foi tratada especificamente como objeto foi a partir de Conant e Gold (1981). Nessa obra, os autores, lançando mão da categoria da geopolítica, asseveram que os fatores de localização de determinados bens são indispensáveis para a compreensão das relações internacionais. Em sua visão, o fato de as fontes de energia serem escassas e distribuídas de maneira desigual em termos geográficos torna impossível um entendimento perene sobre como produzi-las, transmiti-las e utilizá-las. Ademais, como frequentemente os grandes consumidores de energia têm de importar os recursos de que necessitam, torna-

se imprescindível ter segurança sobre esse suprimento, sob pena de colocarem em risco a manutenção e expansão de todos os elementos para a reprodução das forças materiais.

Ao versar sobre os Estados que são dependentes de fontes energéticas externas, os analistas elencam três elementos-chave que seriam compartilhados por todos que se encontram nessa situação: i) o suprimento de energia tem de ser suficiente para assegurar o abastecimento necessário à segurança nacional; ii) o suprimento de energia também tem de ser contínuo, de modo que os Estados não corram riscos reais de interrupção de fornecimento energético; iii) o suprimento de energia não pode ser garantido em condições economicamente desvantajosas para o país importador, ou seja, os preços têm de estar em um nível módico, para não exaurir os meios de pagamento em médio e longo prazo (CONANT e GOLD, 1981). Nessas circunstâncias, os autores afirmam que

esses três fatores – um suprimento suficiente e contínuo a um preço razoável – constituem um trio indissolúvel de interesses energéticos. A falta de qualquer um desses fatores pode ter consequências desastrosas para o bem-estar econômico, a estabilidade política e a segurança nacional do país consumidor (CONANT e GOLD, 1981, p. 20).

Naturalmente, todos os países produtores de energia têm plena consciência da imprescindibilidade de seu ativo para a segurança dos Estados consumidores, o que os coloca em uma posição de poder em relação a esses importadores. Assim, restam ao país comprador de recursos energéticos duas alternativas: viabilizar os três elementos-chave supracitados ou elevar sua produção interna para não precisar de energia importada. Para assegurar o acesso a suprimentos externos de energia, um governo

pode procurar relações bilaterais com os principais produtores; pode criar um sistema de fornecedores preferenciais; pode participar de movimentos mais gerais como o diálogo Mercado Comum – Países Árabes ou de acordos de comércio como a Convenção Lomé; pode oferecer assistência tecnológica; ou pode participar de esforços internacionais ainda mais amplos, como a Agência Internacional de Energia (AIE) e a Conferência de Cooperação Econômica Internacional (CCEI). Pode, naturalmente, fazer tudo isso ao mesmo tempo (CONANT e GOLD, 1981, p. 20).

Por outro lado, caso o objetivo principal da política energética seja a diminuição da necessidade de importação de energia por meio do crescimento da produção interna, um governo

pode implementar políticas de conservação, oferecer incentivos para o desenvolvimento de alternativas energéticas, encorajar as pesquisas, etc. Essas são medidas essencialmente internas que um governo pode

tomar para reduzir a demanda e incentivar a produção. O sucesso dessas políticas será determinado pela oportunidade das medidas, pela decisão com que forem adotadas, pelas políticas econômicas vigentes e pela disponibilidade de recursos energéticos no país (CONANT e GOLD, 1981, p. 20).

Vemos, então, que a teoria de Conant e Gold representa um avanço expressivo em relação às teorias tradicionais de RI no que diz respeito aos conflitos motivados por recursos naturais. Além de corretamente colocá-los no centro das atenções das grandes potências do sistema internacional, os autores acertadamente destacam a escassez e a distribuição desigual como os fatores que conferem o caráter geopolítico dessa disputa. Essa ponderação é fundamental porque permite ao leitor evitar a naturalização de um fenômeno historicamente situado. Ou seja, não é porque um evento tem se desenrolado de determinada maneira que esse seja o único desenrolar possível. Esse até pode ser o único desenrolar possível dentro de um quadro específico, mas eventuais alterações estruturais poderiam engendrar resultados diametralmente opostos. Esse ponto é de suma relevância para esta tese e será retomado na seção 1.3.

A despeito do nosso reconhecimento sobre os progressos teóricos e empíricos ensejados por Conant e Gold (1981), destacamos sua insuficiência para uma teorização holística do papel dos recursos naturais na política internacional. Essa deficiência, ainda assim, nos parece muito menos vinculada a eventuais equívocos dos autores do que ao escopo de sua obra e à época em que foi escrita. Isso porque, em nenhum momento, fica explícita qualquer tentativa de analisar todos os aspectos determinantes da energia nas relações internacionais. Trata-se, antes disso, de um esforço para abordar um tema que não vinha recebendo o devido trato por parte da literatura especializada. Além disso, as mais de três décadas decorridas desde a publicação de *A Geopolítica Energética* limita – embora, de maneira alguma, esgote – seu poder explanatório, na medida em que o grau de dinamismo do tema nos obriga a constantes reavaliações frente às alterações de conjuntura.

A partir das contribuições iniciais de Conant e Gold (1981), um conjunto de autores começou a abordar os aspectos deletérios dos recursos naturais na política internacional, salientando seu intrínseco poder desestabilizador (KLARE, 2001; 2004; 2012; LE BILLON, 2001; 2005; 2014; AUTY, 1986; 2001; KARL, 1997). Segundo esses analistas, em todas as regiões onde se descobriam fontes energéticas, haveria uma permanente “guerra por recursos”, motivada pela ganância que grupos, empresas e países teriam para adquirir o domínio sobre essas valiosas matérias-primas. Essa

situação seria particularmente grave para os Estados em desenvolvimento que os encontravam, pois a essas descobertas costumavam se suceder golpes de Estado, motins, guerras civis e pressões externas. Assim, ao invés de significarem riqueza, os recursos naturais seriam a origem de infortúnios de toda sorte.

Entre os autores contemporâneos que abordaram a temática energética nas Relações Internacionais, Michael Klare é certamente um dos mais reconhecidos. Em *Resource Wars* (2001), *Blood & Oil* (2004) e *The Race for What's Left* (2012), o autor alega que a humanidade estaria fadada à disputa por recursos naturais, dada a sua escassez. Para corroborar a sua tese, Klare salienta que o colonialismo e o imperialismo europeus foram motivados principalmente pela busca de materiais preciosos ou essenciais à reprodução material dessas sociedades. Desse modo, tal como no passado, à medida que a carência de recursos energéticos se torne cada vez mais aguda, os Estados não terão outra escolha senão a disputa férrea pelo controle de fontes de energia que estão desigualmente distribuídas em termos geográficos.

Klare (2001) também se mostra bastante cético quanto às possibilidades de uma solução pacífica promovida pelas forças de mercado ou pelas instituições internacionais, tal como proposto pelos neoliberais. Isso porque, na perspectiva de Klare, os recursos energéticos, dada a sua importância e essencialidade em termos políticos, econômicos, militares e sociais são percebidos como itens de segurança nacional, de forma que os Estados não vão abdicar de controlá-los. Se o fizessem, estariam incorrendo em riscos inimagináveis, colocando em perigo o bem-estar de toda sua população. Não é à toa que praticamente todos os Estados em alguma conjuntura histórica recorreram à nacionalização completa ou, pelo menos, parcial da exploração de seus recursos naturais, independentemente das motivações ideológicas de seus governantes.

O enfoque sobre o caráter escasso dos recursos energéticos, anteriormente ressaltado por Gilpin (1987), sem dúvida está de acordo com os pressupostos desta tese. Não obstante, em nossa perspectiva, a teoria de Klare ainda está permeada por equívocos e hiatos que fragilizam seu argumento. Em primeiro lugar, é preciso destacar que Klare parece não levar em consideração que o sistema de gerenciamento dos recursos energéticos é arquitetado, controlado e operacionalizado pelos Estados Unidos, que procuram assegurar o fluxo de energia não apenas para si, mas para seus principais aliados. Justamente por terem consciência da importância dos recursos naturais, os EUA há muitas décadas se esmeram para garantir que não haja falta de energia na Europa e

no Japão. O sistema de alianças construído no pós-II Guerra Mundial está alicerçado nessa garantia, e não há motivos até agora para apostar que ele seja revertido.

Ademais, Klare também erra quando afirma que as disputas por recursos naturais teriam voltado à cena após a Guerra Fria, período durante o qual os conflitos políticos e ideológicos o teriam ofuscado. Esse argumento não se sustenta nos fatos, pois, como nos deteremos no próximo capítulo, o propósito de garantir a segurança energética europeia era muito caro ao governo norte-americano desde a II Guerra Mundial (PAINTER, 1986). Na sequência, por mais que os conflitos estivessem latentes por algumas décadas, os choques do petróleo de 1973 e de 1979 já sinalizaram a emergência de um novo padrão de contendas sobre ativos energéticos. Por fim, lembremos que a baixa dos preços do petróleo nos anos 1980 foi viabilizada pela Arábia Saudita com a anuência dos Estados Unidos para prejudicar a União Soviética, que reingressara nesse mercado com o *boom* da década anterior (FATTOUH e SEN, 2015).

A discussão sobre o papel da energia nas Relações Internacionais apresentou expressivos avanços a partir do lançamento de *The Prize: the Epic Quest for Oil, Money and Power* de Daniel Yergin. Esse autor, reputado como um dos maiores especialistas em petróleo no mundo acadêmico, fez a mais completa descrição histórico-factual da ascensão do petróleo enquanto maior fonte de energia e principal ativo do sistema capitalista global. Sua análise, além de se mostrar bastante acurada, contribui para esse debate por tratar não apenas das relações entre Estados, mas ao destacar as principais características da indústria petrolífera, evidenciando o papel das grandes empresas na formação de carteis e sua influência na política externa das grandes potências. Essa exposição é particularmente relevante para entender a geopolítica dos recursos naturais até as décadas de 1960 e 1970, quando foram levadas a cabo inúmeras nacionalizações que reduziram o poder das grandes petroleiras.

Segundo Yergin (2010), foram três os canais de transmissão pelos quais o petróleo adquiriu primazia ao longo do século XX: (i) o surgimento e desenvolvimento da “sociedade do hidrocarboneto”, ou seja, a emergência de um sistema de produção social inteiramente dependente da extração de hidrocarbonetos; (ii) a crescente relação de interdependência entre o petróleo e a política de poder dos Estados, principalmente após a II Guerra Mundial, ainda que essas bases tenham sido de fato estabelecidas em um período anterior; (iii) a estruturação de um sistema capitalista alicerçado nos interesses norte-americanos, no qual as maiores empresas exerciam profunda influência



na formulação de políticas, de modo que frequentemente os desígnios corporativos se transfiguravam em assuntos de interesse nacional.

Além de discorrer sobre a centralidade do petróleo na política internacional, Yergin também realizou discussões teórico-conceituais sobre segurança energética. Em artigo publicado na *Foreign Affairs*, Yergin (2006) assevera que os assuntos relativos à garantia de abastecimento de energia estão no topo das prioridades das grandes potências. Ao mesmo tempo, o autor salientava que a categoria de segurança energética ainda carecia de esclarecimentos e revisões para que pudéssemos compreender as suas características e propriedades à luz dos acontecimentos contemporâneos. Destarte, Yergin alegava que

segurança energética mais uma vez emergiu como um tema de grande importância. Mas agora o assunto precisa ser repensado, porque o que era o paradigma de segurança energética nas últimas três décadas é muito limitado e precisa ser expandido para incluir muitos novos fatores. Ademais, é preciso reconhecer que segurança energética não existe por si só, mas é localizada em relações mais amplas entre Estados e como eles interagem um com o outro<sup>4</sup> (YERGIN, 2006, p. 69, tradução nossa).

Essa reflexão, então, coaduna com o principal objetivo teórico-conceitual desta tese: realçar o caráter *dinâmico* da categoria de segurança energética. Tal como Yergin, não concebemos a possibilidade de encerrar o debate sobre essa temática, não apenas em função de nossas inerentes limitações enquanto pesquisadores, mas porque as especificidades do objeto em questão inviabilizam uma definição conceitual que resista a variações nas estruturas, nas unidades analíticas e nas interações entre elas. Nesse sentido, o autor sublinha que, desde que a busca por segurança energética entrou na pauta estratégica das grandes potências, alguns elementos dessa discussão permaneceram idênticos, ao passo que vários outros foram modificados e novos problemas apareceram. Cabe ao analista, portanto, dar conta das novas realidades e incorporá-las ao debate teórico para reformulá-lo e expandi-lo (YERGIN, 2006).

Dentro os fatores que Yergin (2006) elenca como constantes desde os primórdios do século XX, destaca-se a necessidade de investir na *variedade* das fontes como a maneira mais segura de diminuição da vulnerabilidade energética, assim como já falara Churchill às vésperas da I Guerra Mundial. Yergin recorda, entretanto, que há

---

<sup>4</sup> [...] energy security has repeatedly emerged as an issue of great importance, and it is so once again today. But the subject now needs to be rethought, for what has been the paradigm of energy security for the past three decades is too limited and must be expanded to include many new factors. Moreover, it must be recognized that energy security does not stand by itself but is lodged in the larger relations among nations and how they interact with one another.

uma série de elementos que se transformaram com o passar do tempo e colocaram novas questões ao conflito energético: disputas geopolíticas, movimentos nacionalistas, mudanças tecnológicas, interdependência entre produtores e consumidores, etc. Ademais, desde a década de 70, novos temas passaram a ter destaque na pauta de segurança energética, tais como a proteção ao meio-ambiente e o terrorismo. Essas alterações demandam do analista paciência e esforço para não recorrer a lentes teórico-metodológicas que já estejam obsoletas, como reiteradamente ocorre.

Yergin também frisa que os autores em geral que tratam de segurança energética tendem a defini-la como o acesso a fontes seguras e baratas de recursos naturais. Essa perspectiva, embora correta em alguns casos, só diz respeito aos Estados desenvolvidos que dependem de energia importada. Segurança energia, no entanto, é uma categoria muito mais complexa e multifacetada, e tem significados distintos para exportadores e importadores, grandes potências e países emergentes e países produtores e não produtores. Isto posto, Yergin esclarece que

países exportadores de energia se focam em manter a “segurança da demanda” para suas exportações, que, afinal de contas, geram a maior parte de suas receitas governamentais. Para a Rússia, o objetivo é reassegurar o controle estatal sobre os “recursos estratégicos” e obter primazia sobre os principais oleodutos e gasodutos e canais de mercados pelos quais vende seus hidrocarbonetos aos mercados internacionais. A preocupação dos países em desenvolvimento é quanto as mudanças nos preços de energia afetam seus balanços de pagamentos. Para a China e a Índia, segurança energética agora reside em sua capacidade de se ajustar rapidamente à sua nova dependência de mercados globais, o que representa uma transformação maior de seu antigo comprometimento com a autossuficiência. Para o Japão, significa superar sua manifesta escassez de recursos domésticos por meio de diversificação, comércio e investimento. Na Europa, o debate se centra sobre como equilibrar a dependência de importações de gás natural – e, em vários países, à exceção de França e Finlândia, sobre construir novas usinas nucleares e talvez retornar ao carvão (limpo). E os Estados Unidos precisam encarar o desconfortável fato de que seu objetivo de “independência energética” – uma frase que se tornou mantra desde que foi dita pela primeira vez por Nixon, quatro semanas depois que o embargo de 1973 foi implementado – é cada vez mais inverossímil<sup>5</sup>(YERGIN, 2006, p. 70 e 71, tradução nossa).

---

<sup>5</sup> [...] energy-exporting countries focus on maintaining the “security of demand” for their exports, which after all generate the overwhelming share of their government revenues. For Russia, the aim is to reassert state control over “strategic resources” and gain primacy over the main pipelines and market channels through which it ships its hydrocarbons to international markets. The concern for developing countries is how changes in energy prices affect their balance of payments. For China and India, energy security now lies in their ability to rapidly adjust to their new dependence on global markets, which represents a major shift away from their former commitments to self-sufficiency. For Japan, it means offsetting its stark scarcity of domestic resources through diversification, trade, and investment. In Europe, the major debate

Essa observação é indispensável para qualquer esforço teórico sobre o papel dos recursos energéticos na política internacional. Como cada Estado tem circunstâncias próprias, objetivos únicos e obstáculos particulares, seus interesses jamais poderiam coincidir integralmente, ainda que possam compartilhar linhas gerais. Esse raciocínio, ao contrário do que poderia indicar o senso comum, não se aplica apenas para a dicotomia exportadores/importadores ou produtores/não produtores: também na comparação entre países exportadores ou importadores as singularidades precisam ser anotadas para que possamos identificar o que cada um entende por segurança energética. Lembremos, por exemplo, que Arábia Saudita e Irã são há muitas décadas países exportadores de petróleo, o que poderia, à primeira vista, sugerir uma coincidência de interesses. Ainda assim, seus objetivos no mercado petrolífero são distintos e, em determinados momentos, até incompatíveis, fenômeno que só poderia ser explicado tendo em vista os aspectos internos desses países<sup>6</sup>.

A reflexão de Yergin em seu artigo na *Foreign Affairs* constitui uma das mais importantes contribuições ao desenvolvimento teórico-conceitual sobre segurança energética nas relações internacionais. Ao enfatizar as determinações concretas pelas quais se interconectam os recursos naturais e o poder dos Estados, Yergin frisa a premência de analisarmos a questão à luz de seus condicionantes e de suas propriedades, que se inter-relacionam de maneira permanente e dinâmica. É justamente por esse motivo que as teorias sobre segurança energética desenvolvidas na esteira dos choques do petróleo dos anos 1970 já não bastam para a compreensão dos processos relacionados à energia no século XXI. Da mesma forma, é imperativo ir além das perspectivas que levam em consideração apenas os interesses de Estados importadores de energia, ignorando as necessidades dos demais.

Na próxima seção, à vista das contribuições passadas, analisaremos de que modo se articularam as relações entre poder e energia ao longo dos tempos. Para tanto,

---

centers on how to manage dependence on imported natural gas—and in most countries, aside from France and Finland, whether to build new nuclear power plants and perhaps to return to (clean) coal. And the United States must face the uncomfortable fact that its goal of “energy independence”—a phrase that has become a mantra since it was first articulated by Richard Nixon four weeks after the 1973 embargo was put in place—is increasingly at odds with reality.

<sup>6</sup> Enquanto o Irã pressiona por preços mais elevados de petróleo, a Arábia Saudita prefere que valores mais moderados para o produto. Ocorre que os iranianos, pressionados por sua grande e crescente população e constrangidos pelas sanções internacionais, precisam auferir recursos para levar a cabo seu projeto político, ao passo que os sauditas apresentam vastas reservas de dólares que lhe permitem prescindir desses recursos; ademais, temem que preços muito elevados proporcionem novas fontes de energia que possam minar a supremacia do petróleo em médio e longo prazo. Por fim, a rivalidade entre os países, que decorre de razões não energéticas, dificulta um entendimento no setor petrolífero (WEHREY et. al., 2009).

trataremos de demonstrar quais os principais canais de transmissão pelos quais a energia se transmuta em poder potencial e poder concreto. Em seguida, colocaremos o petróleo no centro das nossas discussões, na medida que essa *commodity* é o recurso natural mais cobiçado e mais relevante para a economia global desde os primórdios do século XX. Finalmente, procederemos à discussão sobre as categorias de segurança energética e seus correlatos, invulnerabilidade, independência e autossuficiência. Ressalva-se, porém, que esse debate não estará esgotado ao final dessa seção, pois os capítulos subsequentes, que versarão sobre as relações entre o projeto de poder norte-americano e sua política energética, servirão igualmente de alicerce para a construção teórico-conceitual que pretendemos realizar.

### **1.3. Energia e Poder nas Relações Internacionais**

Findas as duas primeiras seções desse capítulo, podemos agora dar início à nossa reflexão sobre o paradigma energético atual nas Relações Internacionais. Para tanto, é mandatório compreender as propriedades dos recursos naturais no sistema internacional, bem como as interações entre os Estados e suas disputas por seu controle. Somente em posse de todas essas informações será possível deslindar a categoria de segurança energética e assimilar seus determinantes. Nosso esforço teórico-conceitual, no entanto, jamais poderia ter o objetivo de concluir esse debate, justamente porque a quantidade de variáveis envolvidas nessa problemática impede uma solução definitiva para o problema; ou seja, uma vez que a energia é um elemento essencialmente dinâmico na política internacional, o empreendimento teórico mais bem-sucedido poderia, no máximo, sinalizar quais são os instrumentos basilares para que possamos visitar periodicamente essa temática.

As interconexões entre energia e poder nas RI tornaram-se evidentes a partir dos anos 70, quando um conjunto de países árabes pertencentes à OPEP declarou um embargo aos Estados que haviam apoiado Israel nos mais recentes conflitos regionais (PETERS, 2004). Devemos ressaltar, não obstante, que a energia já se manifestava como um instrumento de poder nas décadas anteriores – ainda que de forma latente –, mas foi a partir desse momento que a literatura especializada passou a dar a devida atenção ao tema, ainda que, em nossa concepção, os resultados tenham sido insuficientes. Na sequência, portanto, tentaremos evidenciar as razões pelas quais o *acesso* e, sobretudo, o *domínio* sobre os recursos energéticos adquiriram tamanha

relevância na política internacional. Se tivermos êxito, o leitor terá à disposição algumas ferramentas analíticas para refletir sobre a questão, inclusive à luz de novas evidências.

### 1.3.1 Energia: pervasividade, escassez e distribuição desigual

Com base nas considerações teóricas esmiuçadas anteriormente, é possível deduzir três aspectos medulares para explicar por que os recursos energéticos se tornaram poder potencial e concreto nas RI com o passar dos anos: (i) a partir do desenvolvimento propiciado pela Revolução Industrial, a energia se fez um elemento indispensável em termos econômicos, sociais, militares e político, de modo que *todas* as esferas da vida social passaram a depender do fluxo contínuo de energia para sua reprodução e expansão; (ii) a matriz energética da sociedade capitalista repousa sobre recursos *escassos*, cuja exploração está condicionada ao domínio tecnológico e político dos países que procuram utilizá-los; (iii) além de essenciais e escassos, as fontes de energia estão distribuídas *desigualmente* ao redor do mundo, fazendo com que frequentemente não haja correspondência entre os países que mais consomem e os que mais produzem.

A elucidação desses princípios é imprescindível não apenas porque colabora para a compreensão do atual panorama energético, mas também porque permite desnaturalizar fenômenos que estão historicamente determinados<sup>7</sup>. Embora seja bastante improvável que a energia deixe de ser vital em todos os âmbitos da nossa sociedade, não podemos fazer tal afirmação em relação à escassez e à distribuição. Até o presente momento, os países ainda dependem sobremaneira de recursos raros na natureza, apesar dos avanços tecnológicos em recursos renováveis. Ainda assim, não é impossível traçar um cenário em que as principais fontes de energia deixem de ser escassas, posto que tal transformação não esteja em um horizonte próximo. Ademais, a distribuição desigual tampouco constitui uma certeza perene, pois, além das novas tecnologias de energias renováveis, a emergência de novas reservas em áreas até então carentes em energia pode alterar a dinâmica desse processo.

---

<sup>7</sup> A desnaturalização de fenômenos sociais é vista nesta tese como uma tarefa fundamental do analista que pretende deslindar a natureza real de qualquer processo histórico. No caso do nosso objeto de estudo, trata-se de compreender como os processos se desenrolaram até o momento, ao mesmo tempo em que buscamos evidenciar os determinantes da questão. Do contrário, incorremos no risco de ignorar novas evidências e não compreender a essência de fenômenos que aparentemente se apresentem contraditórios.

À vista disso, frisamos que é impossível pensar a moderna civilização urbano-industrial sem associá-la ao descobrimento, à utilização e à expansão de novas fontes de energia. A Revolução Industrial, por exemplo, à parte de seus determinantes sócio-históricos<sup>8</sup>, não teria ocorrido não fosse o surgimento dos motores a vapor e a imensa disponibilidade de carvão mineral em território britânico (WRIGLEY, 2010). Desde o princípio, a utilização de recursos energéticos esteve associada à poupança de mão-de-obra nas atividades econômicas, na medida em que transformava a reprodução do sistema produtivo de maneira quantitativa e qualitativa. Isso porque, por um lado, o emprego desses recursos aumenta significativamente a produtividade dos trabalhadores, elevando exponencialmente o total de itens fabricados. Por outro lado, as novas fontes de energia permitiam a criação de novas atividades, desconhecidas anteriormente da raça humana.

Entre o final do século XVIII e a metade do século XIX, as inovações energéticas estiveram centradas no emprego de motores a vapor abastecidos pelo carvão mineral, indispensáveis à incipiente indústria têxtil, base da I Revolução Industrial. Em seguida, esses recursos começaram a ser utilizados cada vez mais pelas indústrias metalúrgica e siderúrgica, que propiciaram grandes avanços nas indústrias naval e ferroviária (OLIVEIRA, 2012). Doravante, a contribuição da energia para a expansão produtiva passou a ser *direta e indireta*: além de elevar a produtividade e ensejar a criação de novos produtos, as fontes de energia revolucionaram o sistema mundial de comunicação e transportes, encurtando distâncias e favorecendo a promoção do comércio. Mais uma vez, esse processo apresentava um caráter *dual*: a energia não apenas fora necessária para a emergência desses novos canais, mas era imprescindível para que eles fossem mantidos. Ou seja, quanto mais esses recursos eram empregados, mais se tornavam indispensáveis.

A partir de meados do século XIX, a popularização da eletricidade permitiu o surgimento do telégrafo e dos motores elétricos, expandindo os meios de comunicação e a indústria de bens de capital. Na sequência, a utilização do petróleo refinado e dos motores de combustão interna impulsionaram o setor petroquímico, viabilizando novos setores da indústria petroquímica, que constituíram o núcleo da II Revolução Industrial,

---

<sup>8</sup> Não pretendemos, com isso, atribuir uma relação de anterioridade e causalidade entre as novas fontes de energia e a Revolução Industrial, uma vez que fatores sociais como o cercamento dos campos na Inglaterra e a acumulação primitiva de capital foram provavelmente mais relevantes do que os elementos energéticos (HOBSBAWM, 1979). Sem esses, porém, não poderíamos conceber a Revolução Industrial tal como a concebemos hoje.

tais como combustíveis, fertilizantes e sintéticos (OLIVEIRA, 2012). Cabe destacar, ainda, que as inovações e os ganhos de produtividade associados à I Revolução Industrial, combinadas com outras questões de natureza política, permitiram a propagação geográfica do processo de industrialização posterior: enquanto a primeira revolução se situou basicamente no Reino Unido, a segunda se disseminou por França, Alemanha, Itália, Rússia e Estados Unidos.

Posteriormente, já com o advento do século XX, as evoluções energéticas engendraram o desenvolvimento de setores econômicos que viriam a adquirir primazia nas décadas subsequentes: as indústrias automobilística e aeronáutica. Esses setores não apenas imprimiram uma nova realidade em termos de crescimento de consumo e melhorias no sistema de transportes, mas alteraram de forma indelével a indústria militar, por meio do surgimento de novos veículos, armamentos e tecnologias (OLIVEIRA, 2012). Ao final da I Guerra Mundial, então, os Estados tinham de estar plenamente adaptados a uma nova lógica bélica, a qual se tornou inextricavelmente vinculada à posse de recursos energéticos. Essa situação, de fato, se mostrou patente no conflito mundial seguinte, quando Alemanha e Japão atacaram União Soviética e Estados Unidos em função, sobretudo, de suas carências energéticas (HASTINGS, 2011).

Além de impreteríveis em termos econômicos e militares, os recursos energéticos assumiram, nesse contexto, uma importância social. A disseminação da eletricidade e a constante necessidade de combustíveis para o sistema de transportes, em um momento em que o consumo de massas se difundia, fazia com que a população dependesse de fontes de energia para a realização de um sem-número de atividades. A partir desse momento, observa-se uma relação causal cada vez mais representativa entre o nível de consumo energético e o bem-estar de uma população, pois sua capacidade de consumir, produzir e se realizar passou a ser consequência da disponibilidade de energia. Desse modo, os Estados teriam de evitar a qualquer custo eventuais gargalos que implicassem uma interrupção no fornecimento energético, pois esses teriam desdobramentos em todas as esferas da vida social.

Muito embora a essencialidade dos recursos energéticos em todos os âmbitos da civilização urbano-industrial seja já uma razão suficiente para que esses tenham proeminência em nossa sociedade, não é esse fator que lhes confere o conteúdo político e estratégico que é objeto de estudo desta tese. Isso porque, caso esses recursos pudessem ser obtidos de maneira simples, regular e contínua dentro de cada um dos

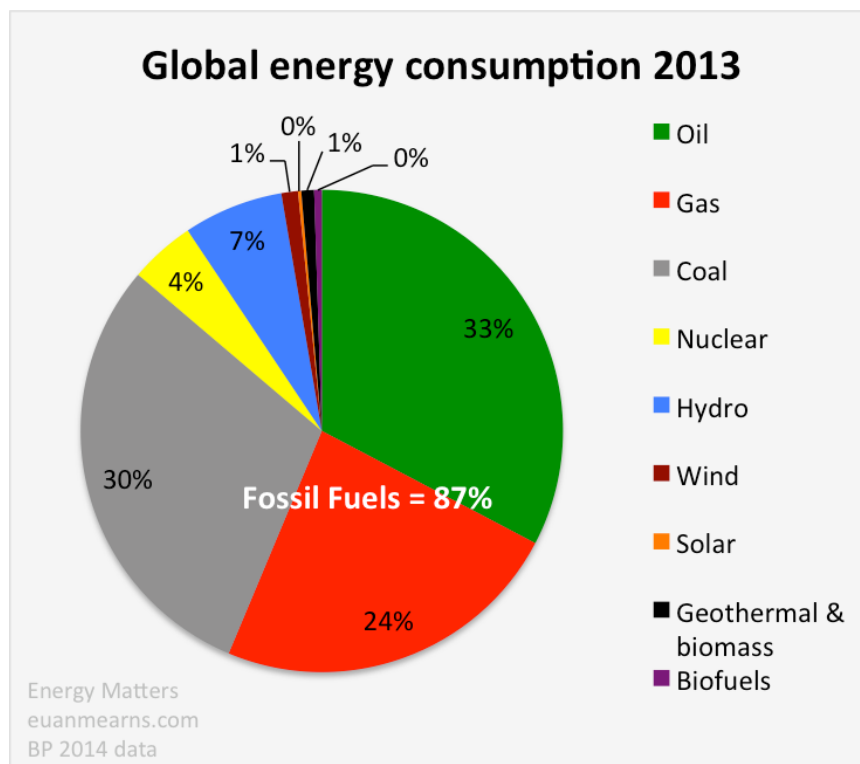
Estados do sistema internacional, não haveria justificativa para disputas por seu controle. É tão-somente porque são *escassas* que as fontes de energia atraem a cupidez de países e empresas, que veem em sua exploração uma oportunidade para, respectivamente, viabilizar projetos políticos e auferir vultosos lucros. Nessas circunstâncias, para avaliarmos as relações entre energia e poder nas relações internacionais, é mister atentar, em primeiro lugar, para quais são os recursos sobre os quais os países competem.

Desde o início da Revolução Industrial, as principais fontes de energia para a reprodução e expansão do sistema capitalista foram os chamados combustíveis fósseis, de origem *orgânica*, constituídos por meio de processos naturais, como a decomposição de organismos mortos soterrados há milhares de anos. Inicialmente, o carvão mineral sobressaiu como a mais importante fonte de energia, mas, com o passar das décadas, o petróleo o substituiu enquanto recurso energético mais utilizado. Posteriormente, o gás natural também adquiriu relevância, mas jamais destronou o petróleo de sua condição de predominância energética. Destacamos, então, que a energia que é consumida no mundo provém, majoritariamente, de recursos não renováveis, i.e., bens cujo aproveitamento está estruturalmente limitado em termos de disponibilidade geológica.

Há muitas décadas, diversos governos, empresas e associações têm buscado soluções alternativas para a utilização de fontes não renováveis de energia (DELYANNIS e EL-NASHAR, 1991). Cientes da carência de recursos em longo prazo, há um temor de que a exploração cada vez mais intensa de carvão, petróleo e gás natural esgote as reservas desses produtos, o que implicaria prejuízos inimagináveis e a impossibilidade da manutenção do atual sistema produtivo. Por esse motivo, têm se tornado progressivamente mais frequentes as iniciativas para fomentar o desenvolvimento e o uso de fontes de energia renováveis, tais como hidroelétrica, solar e eólica, além da biomassa e dos biocombustíveis. Longe de representarem um fracasso, esses empreendimentos já trouxeram resultados não negligenciáveis em diversos lugares, mas ainda não lograram substituir os combustíveis fósseis, constituindo ainda uma parcela diminuta do consumo global de energia.

Figura 1: Consumo Global de Energia – 2013





Fonte: BP 2014

Além de serem não renováveis, as principais fontes de energia que alimentaram a civilização urbano-industrial ao longo dos últimos séculos estão *desigualmente localizadas* ao redor do mundo. Em um primeiro momento, o emprego preferencial do carvão assegurava a disponibilidade de energia nas regiões mais dinâmicas em termos econômicos. No entanto, a partir da disseminação do petróleo como principal recurso energético, tornou-se cada vez mais recorrente um descompasso entre os maiores produtores e os maiores consumidores: à exceção dos Estados Unidos – que, desde o século XIX, figuraram na lista dos Estados com as maiores reservas petrolíferas –, não havia um paralelismo conveniente entre produção e consumo. Com isso, regiões que, até então, não apresentavam grande relevância econômica adquiriram rapidamente um *status* de grande importância para a economia global.

Conforme podemos observar na Figura 2, a distribuição das reservas mundiais de carvão encontra-se relativamente em consonância com os principais consumidores. Isso porque o produto, além de ser abundante nos EUA, na Rússia, na China e na Austrália, encontra-se disponível no continente europeu, berço da Revolução Industrial. À primeira vista, o leitor pode verificar que a quantidade de reservas na Europa é bastante inferior às demais, o que poderia sugerir uma incoerência com o argumento acima exposto. Entretanto, é preciso ressaltar que o montante de recursos demandados

nos séculos XVIII e XIX era muito inferior ao atual, de modo que as reservas no Reino Unido, na França e na Alemanha davam conta das necessidades de então.

Figura 2: Distribuição das Reservas Mundiais de Carvão

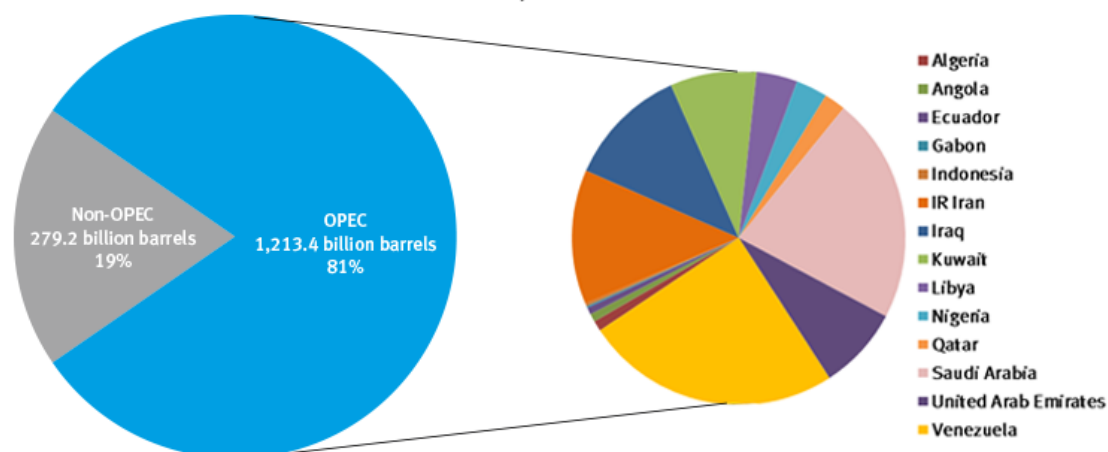


Fonte: World Energy Resources – Coal (2016)

Se a equivalência entre reservas e produção foi essencial para viabilizar a Revolução Industrial, cuja base energética era o carvão mineral, tal afirmação não mais poderia ser feita a partir da propagação do uso do petróleo. Ainda que, em um primeiro momento, os Estados Unidos tenham sobressaído em termos de exploração e reservas, logo nas primeiras décadas do século XX tornou-se claro que o país logo incorreria em risco de esgotar suas reservas caso não diminuísse seu ritmo de produção. Em seguida, como se nota no Gráfico 6, o Golfo Pérsico, com destaque para a Arábia Saudita, se provou como a maior região petrolífera do planeta, responsável hoje pela maior parte do abastecimento dessa *commodity* (OPEP, 2016). Embora, nos anos subsequentes, a Venezuela tenha se mostrado como o país com a maior quantidade de reservas de petróleo, sua produção sempre esteve em um patamar inferior à de países como Arábia Saudita, Iraque e Irã e, em termos de região, o Golfo Pérsico responde por cerca de 65% das reservas totais de petróleo (OPEP, 2016).

Figura 3: Distribuição das Reservas Mundiais de Petróleo – 2015

### OPEC share of world crude oil reserves, 2015



OPEC proven crude oil reserves , at end 2015 (billion barrels, OPEC share)

Venezuela	300.88	24.8%	Kuwait	101.50	8.4%	Qatar	25.24	2.1%	Indonesia	3.23	0.3%
Saudi Arabia	266.46	22.0%	United Arab Emirates	97.80	8.1%	Algeria	12.20	1.0%	Gabon	2.00	0.2%
IR Iran	158.40	13.1%	Líbia	48.36	4.0%	Angola	9.52	0.8%			
Iraq	142.50	11.7%	Nigéria	37.06	3.1%	Ecuador	8.27	0.7%			

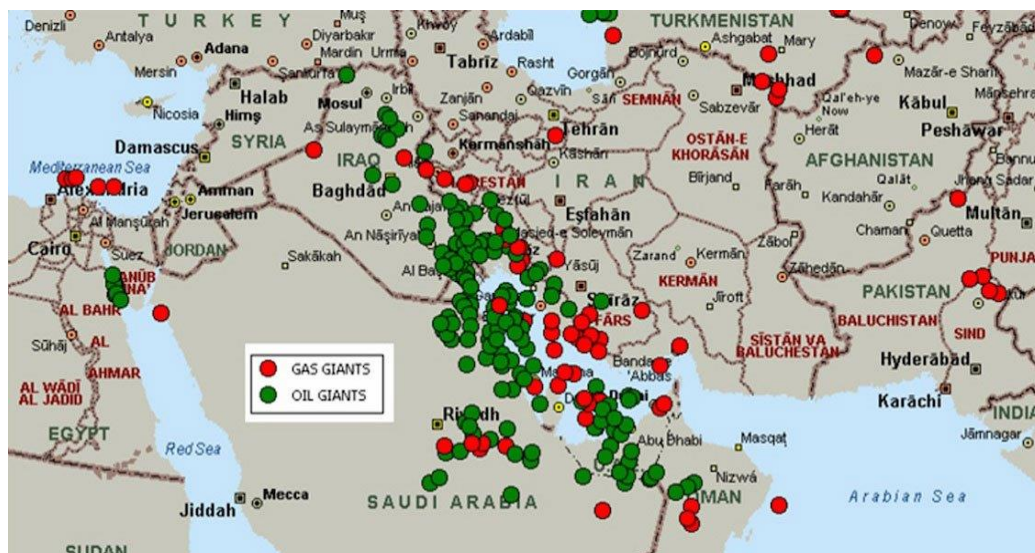
Source: OPEC Annual Statistical Bulletin 2016.

Fonte: OPEP 2016

Com base nos dados da Figura 3, vê-se que é impossível superestimar a importância do Golfo Pérsico no tocante ao petróleo. Após a Venezuela, os cinco países com o maior monte de reservas (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Emirados Árabes Unidos) encontram-se na região e responderam pela maior parte das reservas de petróleo em 2016. Nota-se, logo, que o Golfo Pérsico ainda apresenta um elevado potencial de crescimento petrolífero, pois parte representativa de suas reservas ainda não foi explorada em sua plenitude. Atualmente, o único país que reúne os meios para aumentar rápida e eficientemente a quantidade de petróleo extraído é a Arábia Saudita, pois possui uma enorme capacidade ociosa que pode ser acionada a qualquer momento, o que lhe confere a condição de *swing producer*<sup>9</sup> entre os Estados da OPEP.

Figura 4 – Pontos de Reservas de Petróleo e Gás no Golfo Pérsico

<sup>9</sup> Em termos técnicos, o *swing producer* é o ofertante (seja um país ou uma empresa) que, em um mercado oligopolizado, apresenta as melhores condições para controlar a oferta de um determinado produto (LEAES, 2016).



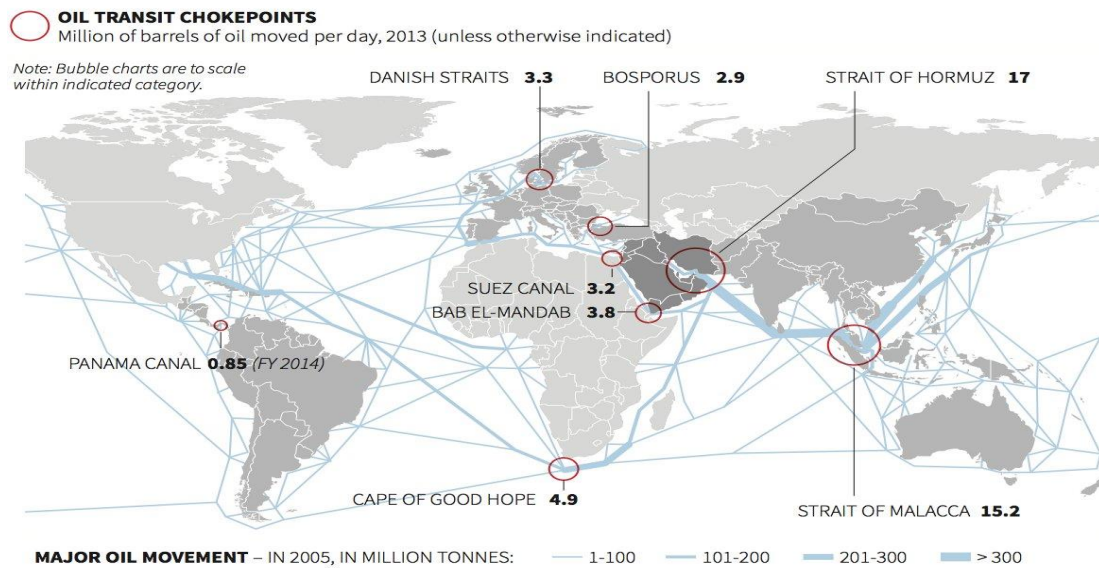
Fonte: OPEP 2016

Em decorrência de sua proeminência em termos de reservas e produção, o Golfo Pérsico também se tornou primordial por outro fator: o Estreito de Ormuz. Como o petróleo é, em geral, transportado ao redor do mundo por via marítima, há um corredor de navios petroleiros que saem das regiões produtoras em direção aos países consumidores. Por razões geográficas, o petróleo extraído nos Estados do Golfo Pérsico tem de passar pelo Estreito de Ormuz, uma faixa relativamente estreita de oceano que une o Golfo Pérsico ao Golfo de Omã, até chegar ao Mar Árabe e ao Oceano Índico. Por esse estreito passam, todos os dias, aproximadamente 20% do petróleo mundial, o que suscita um constante estado de apreensão em virtude da possibilidade de um fechamento inesperado. Na atual conjuntura, apenas o Irã poderia ter interesse em interditar a passagem pelo Estreito de Ormuz, caso quisesse pressionar outros países a aceitar suas reivindicações, mas essa medida seria muito arriscada e de difícil execução, além de impedir a venda de petróleo iraniano para o exterior (WEHREY, et. al., 2009).

Figura 5 – Gargalos de Petróleo ao Redor do Mundo

## Oil transit chokepoints

About half of the world's oil production is moved by tankers on fixed maritime routes. The blockage of a chokepoint, even temporarily, can lead to substantial increases in total energy costs. Oil transit chokepoints are therefore a critical part of global energy security.

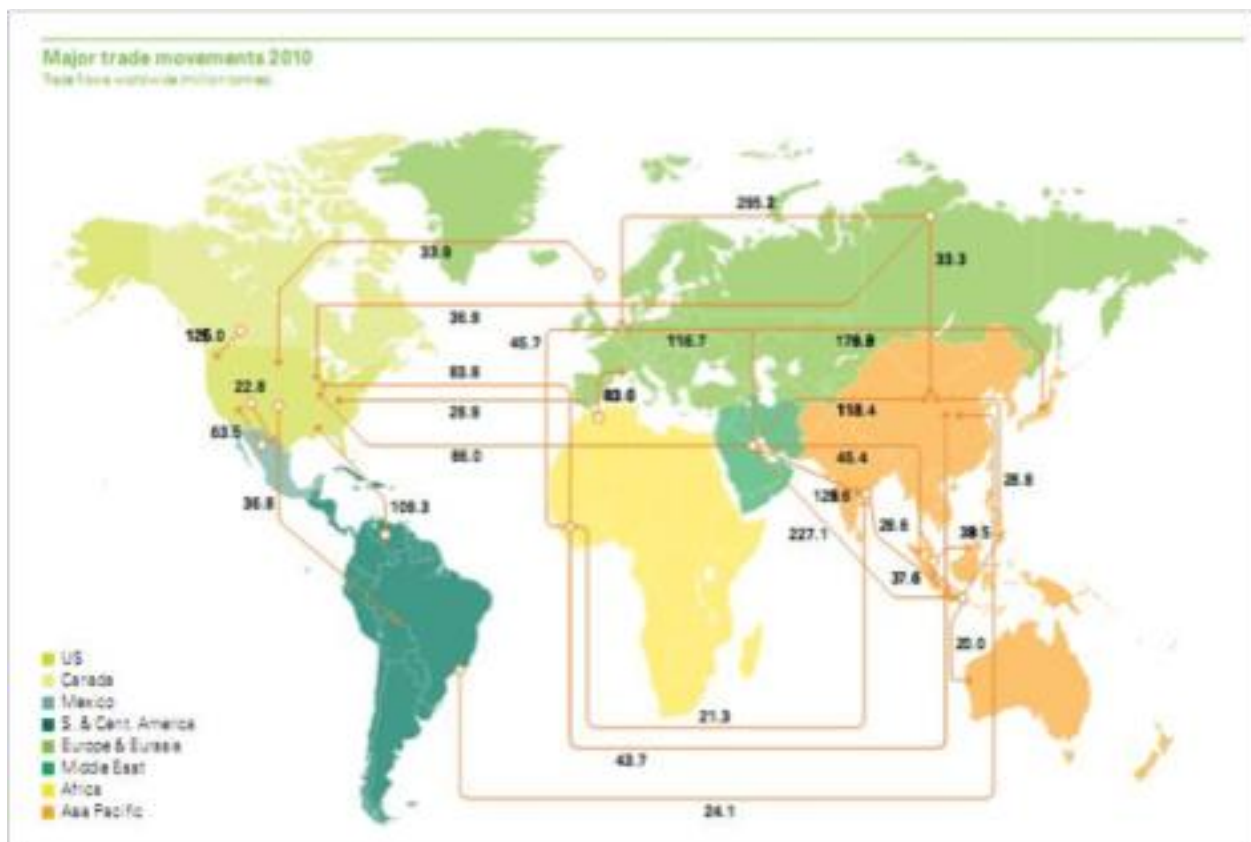


Sources: U.S. Energy Information Administration, International Tanker Owners Pollution Federation  
Staff, W. Foo, 26/3/2015

REUTERS

Fonte: U.S. Energy Information Association 2015

Figura 6 – Distribuição dos Principais Fluxos de Petróleo Inter-Regionais



Fonte: BP (2011)

A distribuição de gás natural ao redor do mundo tampouco corresponde às necessidades dos principais países consumidores. Quando tratamos apenas das reservas convencionais dessa *commodity* – as quais responderam pela maior parte do gás natural consumido até hoje –, observamos que as maiores reservas se encontram na Rússia e no Oriente Médio (Catar e Irã<sup>10</sup>, sobretudo), de modo que o produto se encontra longe de seu mais importante centro consumidor: a Europa (EIA, 2015). Ademais, como é difícil transportar o gás natural em longas distâncias – o que será analisado na sequência –, os países produtores, como é o caso da Rússia, dispõem de um elevado poder de barganha para negociar com os Estado que importam esses recursos (HENDERSON e MITROVA, 2015).

Essa situação, no entanto, tem passado por algumas transformações a partir da disseminação da exploração das fontes não convencionais de gás natural. Com essas novas descobertas, regiões que, até então, não apresentavam significativas reservas do produto, como a América do Norte, a América do Sul e a África, passaram a figurar na lista dos maiores reservatórios. Se esses recursos forem efetivamente utilizados, o mercado de gás natural passará por uma mudança crucial, que poderá reverter a balança de poder energética nos próximos anos. Essa hipótese, contudo, ainda não se demonstrou viável porque o carregamento intercontinental de gás natural permanece como um obstáculo maior em virtude de seus altos custos e das dificuldades logísticas envolvidas na operação (REIS, 2013).

Figura 7: Distribuição das Reservas Mundiais de Gás Natural – 2009

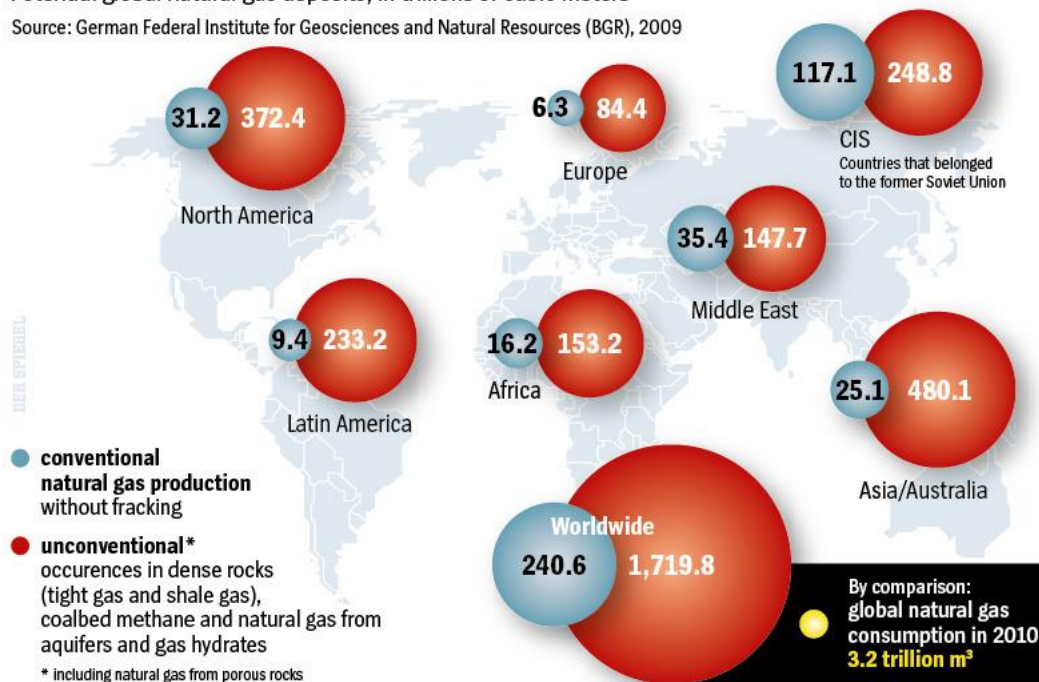
---

<sup>10</sup> O principal reservatório convencional de gás natural é o campo de South Pars/North Dome, localizado no Golfo Pérsico. O campo é compartilhado por Catar e Irã, sendo que os cataris controlam aproximadamente 2/3 do reservatório (IEA, 2008).

## Massive Reserves

Potential global natural gas deposits, in trillions of cubic meters

Source: German Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR), 2009



Fonte: Instituto Federal Alemão de Geociências e Recursos Naturais

### 1.3.2 A Singularidade do Petróleo

Ao analisar as informações da Tabela 1, não restam dúvidas de que o petróleo é a principal fonte de energia consumida ao redor do mundo. De acordo com os dados providos pela BP (2014), o petróleo representava, em 2013, 33% da energia demandada no planeta, ao passo que o carvão, que vinha em segundo lugar, representa 30%. Na sequência, vem o gás natural, cuja utilização correspondia a 24% do total, as fontes renováveis 9% e a energia nuclear 4%. Ademais, salientamos que, no que tange exclusivamente ao sistema de transportes, nas formas de gasolina, óleo diesel e querosene, o petróleo respondia pela maioria dos recursos consumidos pelo planeta, o que indica sua posição ímpar em comparação com as demais fontes de energia.

A condição diferenciada do petróleo no sistema energético mundial não decorre apenas de sua relevância para os setores de transportes e de geração de eletricidade. O petróleo é, ainda, um insumo fundamental para a indústria global, sendo base para a fabricação de fertilizantes, sintéticos, explosivos, etc. Esse ponto é crucial para matizarmos o potencial das fontes renováveis para substituir o petróleo em longo prazo: ainda que, eventualmente, essas matrizes sejam capazes de fornecer toda a energia que o

petróleo atualmente gera – o que certamente não se encontra em um horizonte próximo –, essa transformação não dispensaria por completo a necessidade do petróleo, dada a sua importância enquanto insumo. Ainda assim, não se pretende, dessa forma, argumentar em contrário à adoção de novas tecnologias e de fontes renováveis, mas sim ponderar suas inerentes limitações.

Além de sua versatilidade, o petróleo se coloca à frente das demais fontes energéticas em função de seu custo de exploração. Após a realização dos investimentos necessários para a utilização de um campo petrolífero, sua extração é mais barata e mais rentável em comparação com o carvão mineral, pois uma tonelada do tipo de carvão mais utilizado produz o correspondente a 0,5 toneladas de óleo cru (SMIL, 2002). Ademais, embora o gás natural seja mais barato do que o petróleo em termos de extração, essa diferença é mais do que compensada em função dos custos de transporte. Enquanto o petróleo pode ser conduzido em longas distâncias de maneira rápida, acessível e eficiente, o transporte de gás natural depende da existência de rede de gasodutos, cuja construção é excessivamente dispendiosa e de difícil execução por fatores técnicos e políticos (FUSER, 2005).

Nessas circunstâncias, a EIA, em seu relatório *International Energy Outlook 2016 (IEO 2016)*, prevê que o petróleo deve permanecer como a principal fonte de energia da economia mundial nas próximas décadas, a despeito dos imaginados avanços no setor de renováveis. Assim, a produção petrolífera, que, em 2012, girava em torno de 90 milhões de barris por dia (b/d), saltaria para 100 milhões b/d em 2020 e, posteriormente, para 121 milhões b/d em 2040<sup>11</sup>. Esse crescimento, segundo essa perspectiva, seria possível por quatro razões fundamentais: (i) a concorrência entre Estados da OPEP por *market share*; (ii) as necessidades de receitas por parte de países exportadores; (iii) os custos de serviço decrescentes; (iv) os progressos tecnológicos que permitiram a redução dos custos de produção e a recuperação de campos petrolíferos em fontes não convencionais.

Ponderamos, ainda, que a recente redução do preço do petróleo, se mantida em médio e longo prazo, tenderá a acentuar a dependência dos países em relação ao petróleo. Essa hipótese pode soar contraditória à primeira vista, uma vez que os retornos menores poderiam indicar um desinteresse por parte dos produtores na exploração

---

<sup>11</sup> A partir de julho de 2014, o preço do petróleo sofreu uma aguda queda, caindo de um patamar acima dos US\$100 o barril para um valor abaixo de US\$30. Em seguida, o preço voltou a subir, mas tem se mantido ao redor de US\$50, sem apresentar sinais de que possa retomar um nível semelhante ao atingido ao longo do *boom* de 2004-2014.



dessa *commodity*. Ocorre que, em função de seu caráter escasso, sempre haverá uma pressão para a utilização de fontes renováveis de energia. No entanto, essa pressão habitualmente produz resultados mais significativos quando os preços estão em alta, pois os custos excessivos forçam os agentes a procurar alternativas ao petróleo. Em um contexto de baixa, por outro lado, há menos incentivos para que os Estados busquem outros caminhos<sup>12</sup>, o que pavimenta o caminho para o predomínio petrolífero por mais tempo.

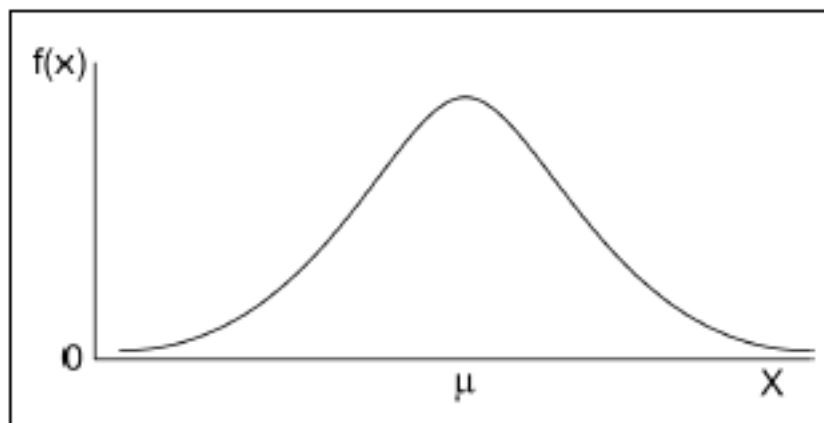
O caráter não renovável do petróleo despertou, desde o princípio de sua utilização enquanto fonte de energia, dúvidas em relação à capacidade de extraí-lo continuamente. Ainda na transição para o século XX, à medida que o emprego do petróleo se popularizava, já surgiam questionamentos sobre as possibilidades de explorar esse recurso ao longo do tempo (YERGIN, 2010). Imaginou-se, à época, que o petróleo não teria vida longa, tendo suas reservas esgotadas dentro de poucas décadas, o que imperiosamente faria com que os Estados tivessem de recorrer a outras fontes energéticas. Embora essa tese não tenha se confirmado imediatamente, alguns elementos pareciam sinalizar a sua correção, ainda que o tempo para esse acontecimento pudesse ser mais longo. Isso porque, com efeito, alguns campos de petróleo já haviam sido esgotados, o que preconizaria um fim idêntico para todos os demais.

A teoria segundo a qual o petróleo teria uma vida útil relativamente curta ganhou consistência teórica a partir dos estudos do geofísico Marion King Hubbert (1903-1989), que estabeleceu um conjunto de hipóteses e previsões sobre a natureza da exploração do petróleo. Segundo Hubbert (1956), em função da condição não renovável dos hidrocarbonetos, a extração de petróleo em qualquer campo obedeceria uma tendência equivalente: após o início da exploração, o montante de petróleo retirado cresceria exponencialmente, até atingir um pico de produção; posteriormente, a obtenção desse recurso se provaria cada vez mais difícil, de modo que o total extraído diminuiria tão rapidamente quanto aumentara no período inicial. Em termos matemáticos, Hubbert asseverava que a produção era uma *curva de sino*, representada na Figura 8, o que anunciava um futuro obscuro para os Estados que dependiam do petróleo.

Figura 8 – Curva de Sino

---

<sup>12</sup> Ressalva-se, porém, que *sempre* haverá incentivos para que um país importador de petróleo invista em fontes renováveis, justamente porque se trata de um recurso escasso. A busca por modificações na matriz energética, no entanto, costuma ser mais intensa quando o preço do petróleo está elevado, na medida em que as fontes alternativas são, até o momento, mais caras.



A teoria de Hubbert, que ficou conhecida como o “pico do petróleo”, não se limitava a explicar as formas pelas quais o petróleo passaria por um rápido processo de depleção, mas também lançava mão de alguns prognósticos concretos sobre a produção petrolífera no mundo. De acordo com os cálculos do autor, a exploração dessa *commodity* nos Estados Unidos atingiria seu ápice na década de 70, momento a partir do qual iniciaria sua inexorável queda. Ademais, a produção mundial de petróleo, segundo Hubbert, estaria igualmente condenada, inaugurando sua fase decadente já no ano 2000 (LYNCH, 1999). De fato, as evidências pareceram confirmar as previsões de Hubbert em relação aos Estados Unidos<sup>13</sup>, o que notabilizou sua teoria e causou alarma ao redor do mundo. Apesar disso, os resultados no que tange à produção mundial de petróleo não condisseram com os prenúncios do cientista, o que acarretou certo descrédito sobre a acuidade de suas pesquisas.

A principal razão pela qual o “pico do petróleo” não se confirmou não se deve necessariamente à existência de uma falha lógica na teoria de Hubbert, mas no menosprezo de duas variáveis cruciais para a questão: a descoberta de novas reservas de petróleo e o progresso técnico. Conquanto todos os campos de petróleo sejam finitos, nunca é possível determinar com precisão onde se encontram *todas* as reservas de petróleo, na medida em que o ser humano constantemente desvenda novas regiões produtoras de energia. Esse fenômeno não se refere apenas às áreas onde, antes, não se explorava petróleo, mas também à expansão geográfica de campos que estão sendo utilizados, de modo que a própria exploração tende a relevar *novas* fontes. Assim, como

---

<sup>13</sup> No início da década de 70, os Estados Unidos de fato entraram em uma fase declinante de produção de petróleo, como sugerira Hubbert, mas, conforme veremos na sequência, esse panorama foi revertido a partir de 2008, o que evidencia as dificuldades para se determinar antecipadamente o fim da era do petróleo.

muitos poços já descobertos ainda não foram utilizados, é de se imaginar que o estoque de petróleo disponível seja maior do que o esperado atualmente.

Além da descoberta de novas reservas de petróleo, a determinação exata da quantidade de recursos acessíveis também se faz complexa em função da influência do progresso técnico para a exploração energética. Em virtude desse fator, a oferta global de energia pode ser ampliada de duas formas: (i) as novas técnicas podem elevar a produtividade de um campo já explorado, seja por meio da redução do desperdício ou por incremento do montante de recursos extraídos; (ii) a evolução tecnológica pode tornar viáveis fontes de energia que, até então, eram caras demais para serem comercializadas. Esse caso de fato foi observado a partir de 2008, com o advento das fontes não convencionais de energia, e tem potencial para transformar significativamente a balança de poder energética nos próximos anos (LEÃES, 2015b).

Tendo em vista as especificidades dos recursos energéticos nas Relações Internacionais (relevância, escassez e distribuição desigual), já podemos deduzir, *grosso modo*, de que formas eles podem condicionar a política internacional dentro de circunstâncias históricas concretas e determinadas. Não obstante, ainda constatamos a presença de outros fatores que também moldam as disputas energéticas entre os Estados, na medida em que limitam a sua capacidade de se apropriarem e de explorarem livremente as reservas de que dispõem. Argumentamos, porém, que esses elementos, ao contrário dos anteriores, não determinam, por si só, o papel dos recursos energéticos nas RI, mas, por razões a serem explicitadas na sequência, complementam de maneira interveniente esse processo.

É fundamental observar que a mera posse de recursos energéticos não garante necessariamente a um país a capacidade de utilizá-los enquanto mecanismo de poder. Isso porque o sistema energético demanda a construção de uma elaborada rede logística e infraestrutural, com o fito de assegurar a extração, a geração, o armazenamento, a transmissão e seu consumo final. Essa estruturação não é uma tarefa singela, pois demanda do interessado um volume notável de recursos e, mais relevante ainda, o domínio técnico do processo em questão. Do mesmo modo, um país que não reúne os instrumentos indispensáveis para a segurança física de suas riquezas também fica sujeito à cobiça alheia, limitando seus ganhos potenciais. Ou seja, um Estado que possua vastos reservatórios de petróleo, por exemplo, pode não colher benefícios desses recursos se não tiver à sua disposição os meios para colocá-los e mantê-los no mercado.

Desde os anos 70, acostumamo-nos a viver em um mundo onde os recursos energéticos dos países em desenvolvimento foram nacionalizados parcial ou totalmente (MELEK, 2016). É habitual, então, que empresas estatais (NOCs, na sigla em inglês) detenham o monopólio ou, ao menos, preferência para a exploração dessas matérias-primas. Essa realidade, entretanto, nem sempre se fez presente, visto que, ao longo da história, eram as grandes corporações internacionais (IOCS, na sigla em inglês) que controlavam efetivamente a produção e auferiam os lucros desse processo. O leitor atento já deve ter percebido, em virtude dos pontos arrolados anteriormente, que esse predomínio inicial das empresas estrangeiras se devia, sobretudo, à sua pujança econômica e a seu domínio tecnológico. Salientamos, ainda, que essas empresas normalmente agiam motivadas por políticas nacionais das grandes potências, que tratavam de procurar petróleo e outras *commodities* imprescindíveis social, econômica e militarmente.

Esse quadro era também agravado pelo fato que os recursos frequentemente eram encontrados em regiões atrasadas em termos do desenvolvimento das forças produtivas, como o Golfo Pérsico. Nessas circunstâncias, concessões para a exploração de recursos que se tornariam vitais acabaram sendo obtidas a um preço irrisório<sup>14</sup>. Naturalmente, com o decorrer dos anos, os países explorados percebiam que os acordos assinados lhes eram prejudiciais, e passavam a exigir retornos maiores pelos lucros dessas operações. Paulatinamente, então, os Estados logravam elevar sua participação no processo de exploração de recursos naturais, o que os colocava em uma situação de maior poder de barganha. Essa melhoria, contudo, só era obtida após muitos anos de intensa mobilização política, uma vez que as IOCs jamais apresentaram interesse em reduzir suas margens de lucro, e só o faziam quando seus próprios governos as pressionavam por receio de um conflito diplomático mais significativo.

Essa sucessão de acontecimentos foi narrada e explicada por Krasner (1978). Na visão do autor, “os investimentos externos lançam a semente de sua própria destruição”, uma vez que, com o passar do tempo, as empresas vão criando as condições para que os Estados se apropriem dos seus recursos. Isto posto,

numa primeira etapa, os investidores interessados em explorar uma determinada matéria-prima trazem o capital, a tecnologia e o acesso aos mercados. A operação proporciona uma nova fonte de receita, sem

---

<sup>14</sup> A Concessão D’arcy, primeira concessão de petróleo que o Reino Unido obteve no território da antiga Pérsia, foi obtida por UK\$ 20 mil e a promessa do pagamento anual de *royalties* cujo valor estava vagamente definido em contrato (COGGIOLA, 2007).

nenhum custo à população nativa. Quando o empreendimento se desenvolve, as condições de barganha do país hospedeiro melhoram. As corporações estrangeiras possuem grandes investimentos 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. Cidadãos do país hospedeiro adquirem habilidades que antes eram exclusivas da mão-de-obra estrangeira. E a importância do investimento externo diminui na medida em que a participação nos lucros – ainda que desigual – viabiliza um montante de capital nativo suficiente para sustentar a exploração. O país hospedeiro deixa, então, de ver benefício no investimento estrangeiro (FUSER, 2005, p. 109 e 110).

Malgrado o sucesso em constituir NOCs e nacionalizar o petróleo, os países em desenvolvimento ainda se encontram em uma posição de inferioridade em termos técnicos e financeiros, o que restringe sua margem de manobra política sobre essas matérias-primas. Essa defasagem resulta, em primeiro lugar, pela distinção entre os setores *upstream* (extrativo) e *downstream* (refino). O processo de estatização que descrevemos acima se refere exclusivamente ao setor *upstream*, de modo que os países em desenvolvimento ainda não têm uma participação efetiva na esfera *downstream*. Isto é, embora esses Estados controlem a extração do petróleo, dependem de IOCS para refiná-lo. Da mesma forma, a etapa de distribuição também é dominada pelos países ricos, pois os fretes das embarcações de petróleo têm de ser garantidos por um consórcio securitário, o *International Group of P&I Clubs*, sediado em Londres. Esse grupo, que vende apólices de seguro contra sinistros de elevado custo indenizatório, está sujeito às pressões políticas da União Europeia e dos Estados Unidos, que recorrentemente os constroem a não vender serviços para determinados países, como foi o caso do Irã a partir de 2009 (REIS, 2013).

Se a falta de domínio tecnológico e financeiro se apresenta como um fator limitador para que os Estados com abundância em recursos naturais os transformem em fonte de poder, algumas propriedades dessas matérias-primas contribuem para que sejam vistas como um ativo nas Relações Internacionais. Conforme vimos anteriormente, a mera disponibilidade de recursos energéticos não assegura seu valor econômico ou político. Se os agentes não tiverem capacidade técnica ou financeira e o interesse em transformá-los em fatores de produção, esses recursos permanecerão estéreis. É por esse motivo que é crucial ter em mente o aspecto *social* da energia na política internacional. Conforme argumenta Reis (2013), “energia, no sentido político e econômico proposto neste trabalho, é um fator socialmente construído”.

Esse aspecto é elementar porque, dadas as condições geológicas e geográficas, os recursos naturais estão inextricavelmente vinculados ao solo e ao subsolo. Desse modo, lembra Reis (2013) ainda que o sistema capitalista tenha uma necessidade permanente de expansão e, portanto, precise a qualquer custo convertê-los em fatores de produção, sua distribuição desigual os torna uma barreira imóvel ao capital, i.e., um obstáculo para sua realização. Nesse sentido, a autora assevera que o conceito de imobilidade não se refere à “impossibilidade técnica absoluta de extraí-los”, mas

compreende (a) dificuldades físicas e tecnológicas de extração, e de locomoção, superiores àquelas normalmente apresentadas por outros fatores naturais; (b) recursos naturais como elementos constitutivos da soberania estatal.

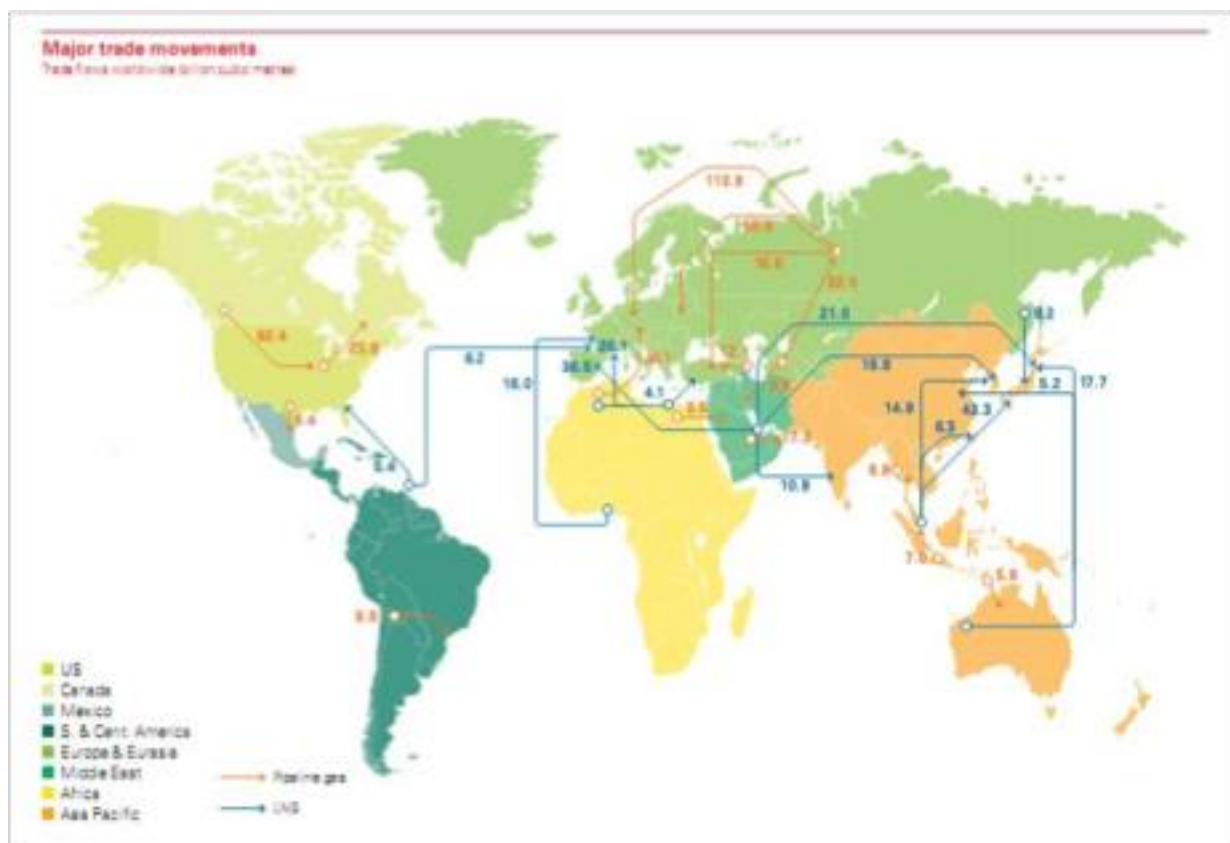
Sobre o primeiro ponto, não pretendemos detalhar suas características geológicas ou tecnológicas. Apenas é interessante ressaltar que, frequentemente, a extração de minerais em um país estrangeiro implica negociações que extrapolam a lógica comercial. Envolve, por exemplo, discussão sobre a remuneração do proprietário da terra, seja ele governo ou particular. Há igualmente que se ter em conta os efeitos ambientais para as populações e o meio ambiente no entorno do local de exploração.

Uma terceira consideração diz respeito à movimentação física do produto extraído até os pontos de distribuição ou embarque, o que exige equacionar os interesses nacionais de um ou mais Estados vizinhos (REIS, 2013, p. 41 e 42).

Essa condição de imobilidade é particularmente relevante no que tange ao gás natural. Contrariamente ao petróleo, que pode ser transportado em largas distâncias de maneira eficiente e a preços módicos, o gás natural apresenta uma dificuldade adicional em termos de distribuição: ou o produto é comercializado através de um sistema de gasodutos – cuja construção, como vimos, é difícil e dispendiosa –, ou precisa ser liquefeito para que possa ser transportado como gás natural liquefeito (GNL). No primeiro caso, além dos custos e das adversidades políticas para a edificação dos gasodutos, há uma limitação geográfica, na medida em que esses dutos abastecem apenas mercados regionais e, em geral, unidos por terra<sup>15</sup>. Já no segundo, os entraves seriam as despesas para liquefazer e, depois, regaseificar o produto, além de custos mais elevados com o frete (MORRIS e WILSON, 2015).

Figura 9 – Distribuição dos Principais Fluxos de Gás Natural Inter-Regionais

<sup>15</sup> Existem gasodutos, como o Nord Stream, que atravessam faixas marítimas, mas, até o momento, a tecnologia e os custos impossibilitam um gasoduto intercontinental.



Fonte: BP (2011)

### 1.3.3 Segurança Energética

A análise das propriedades dos recursos naturais nas Relações Internacionais realizada até agora nos permite avançar para a discussão subsequente: a categoria de segurança energética e suas variantes. Conforme já deve estar nítido para o leitor, as características fundamentais que determinam a importância da energia para os Estados não constituem uma verdade universal ou imanente, sendo o produto de relações sociais concretas e historicamente determinadas. É por esse motivo que, sempre que o analista se encarregar da tarefa de avaliar as interconexões entre energia e poder no sistema internacional, precisa partir de uma revisão permanente de todas as propriedades supracitadas, bem como estar atento para o surgimento de novas variáveis. Do contrário, o estudioso talvez esteja recorrendo a lentes que já não dão conta de seu objeto de pesquisa, em virtude das transformações dos recursos e/ou das interações dos atores sobre eles.

A primeira conclusão que inferimos a partir das subseções precedentes, portanto, é a absoluta incapacidade de se categorizar segurança energética de forma universal: a concepção que um Estado apresenta sobre essa questão está sempre sujeita às suas

especificidades, que não podem ser deduzidas genérica ou abstratamente. Essa afirmação, como vimos na seção 1.2, já havia sido sugerida por Yergin (2006), que alertava para a complexidade e dinamicidade do tema, recusando definições gerais de segurança energética. Não obstante, é imperativo salientar que essa visão não implica, de forma alguma, que os elementos-chave para a compreensão do objeto sejam imponderáveis ou incompreensíveis à razão: ao contrário, os fatores que determinam a segurança energética são *concretos* e *objetivos*, ainda que naturalmente possam suscitar representações subjetivas a seu respeito.

A existência de uma densa rede de comércio e investimentos entre países exportadores e importadores de energia poderia sugerir um jogo de *soma positiva* entre os participantes, uma vez que todos estariam interessados na promoção do intercâmbio constante e crescente para assegurar o crescimento da riqueza nacional. Essa perspectiva, ancorada na vertente clássica do liberalismo e sofisticada pela teoria da interdependência complexa, não encontra base material de sustentação empírica: os recursos energéticos, por serem escassos e desigualmente distribuídos, não são um bem ordinário para o comércio internacional, adquirindo uma dimensão político-estratégica que impossibilita a concórdia permanente sobre seu controle. Nesse sentido, os Estados importadores e exportadores não apresentam interesses idênticos sobre o manejo desses recursos, ainda que a recíproca tampouco seja verdadeira<sup>16</sup>.

Esse raciocínio, porém, poderia insinuar que as relações de poder envolvendo os recursos energéticos se manifestam invariavelmente na oposição entre produtores e consumidores, cujas atitudes decorreriam tão-somente de sua posição no comércio energético. Essa dicotomia tampouco está respaldada em evidências consistentes. Conquanto haja, *grosso modo*, uma separação entre países exportadores e importadores, cristalizada na OPEP e na Agência Internacional de Energia (AIE), essa divisão não alude a uma concordância absoluta de interesses entre os países-membros. Isso porque, de um lado, a Arábia Saudita, por sua pujança e singularidade no mercado energético, não está sempre de acordo com os demais Estados do cartel petrolífero. Além da supracitada rivalidade com o Irã, poderíamos recordar da posição relativamente

---

<sup>16</sup> O fato de não terem os mesmos interesses não significa que eles sejam opostos: Estados Unidos e Arábia Saudita, por exemplo, já agiram coordenadamente em diversos momentos, ainda que nem sempre o façam (DELANEY, 2009).



moderada que o país adotou a Guerra do Seis Dias (1967) e a Guerra de Yom Kippur (1973)<sup>17</sup> (FERABOLLI, 2009).

Ademais, tampouco se observa coordenação plena nas políticas energéticas de Estados importadores de energia. Após os choques do petróleo de 1973 e 1979, por exemplo, países como Alemanha e Japão começaram a desenvolver pesquisas e despendem vultosos recursos para a popularização de fontes renováveis de energia, ao passo que os Estados Unidos, por mais que não tenha negligenciado integralmente os recursos renováveis, jamais demonstraram vontade de abandonar o petróleo e o gás natural enquanto fontes primárias. Essa diferença se deve, sobretudo, à distinta dotação de recursos naturais desses Estados: enquanto Alemanha e Japão são carentes em hidrocarbonetos, os EUA mantêm uma produção significativa. Por esse motivo, os Estados Unidos sempre tiveram empresas petrolíferas vigorosas, que pressionavam o governo norte-americano a não abdicar dos combustíveis fósseis.

Vemos, então, que a política energética que um país aplica não diz respeito apenas ao fato de ser importador ou exportador de energia. Há outros fatores, como a dotação de recursos energéticos, a existência ou não de empresas produtoras e uma infinidade de aspectos domésticos que influem na decisão final. Nessas circunstâncias, a análise do balanço energético de um Estado deve começar por um estudo detalhado de todos os elementos internos que podem moldar as deliberações de um governo sobre o tema. Em seguida, é preciso compreender as relações desse país com os demais produtores e consumidores para, finalmente, entender qual posição ocupa no sistema energético global. Esses pontos podem parecer triviais à primeira vista, mas recorrentemente se leem pesquisas que tratam todos os Estados importadores ou exportadores como se seus interesses fossem idênticos, sinalizando a desorientação teórico-conceitual que acomete alguns pesquisadores ao abordar essas questões (STANISLAW, 2004).

Além da necessidade de investigar os aspectos domésticos para compreender a política energética de um país, não se pode perder de vista que, uma vez que um Estado tenha adquirido os meios para efetivamente controlar a produção energética, sua margem de manobra no sistema internacional se amplia. Quando se observa um vínculo de dependência entre duas partes, um dos lados automaticamente se coloca em uma posição subordinada em relação ao outro. Isso porque, como ressaltamos, a energia é

---

<sup>17</sup> Enquanto os países árabes pressionavam por um boicote absoluto a todos os aliados do Estado de Israel, a Arábia Saudita resistiu a essas iniciativas em 1967 e moderou sua extensão em 1973.

um bem essencial em todos os aspectos da vida social e é majoritariamente originária de fontes escassas e que estão localizadas de maneira desequilibrada ao redor do mundo. Por conseguinte, a energia nas Relações Internacionais é simultaneamente *poder potencial* e *poder concreto*: potencial porque pode ser empregada em termos econômicos, sociais e militares; concreto porque seu domínio, por si só, já faz com que um Estado tenha ascendência sobre o outro.

Sublinhamos, não obstante, que o poder em questão não diz respeito apenas à capacidade que um exportador tem de coagir um importador, pois, na seara energética, há outros expedientes pelos quais um Estado pode ser estrangulado. Conforme mencionamos anteriormente, a mera posse de recursos energéticos não assegura seu controle: caso um país não disponha da capacidade técnica para explorá-los, ficará à mercê de outras empresas e Estados. De fato, os países em desenvolvimento levaram décadas para assumir a primazia sobre a extração de seus próprios recursos – no setor *upstream* –, e só o fizeram após nacionalizações nos anos 1960 e 1970<sup>18</sup> (MAHDAVI, 2014). Mesmo assim, os desenvolvidos ainda dominam o setor *downstream* e o ramo de seguro de fretes, o que lhes garante poder concreto em relação aos exportadores, pois limita sua margem de manobra<sup>19</sup>.

Uma evidência da complexidade da questão envolvendo as empresas de energia e os países produtores é encontrada ao analisarmos o processo de nacionalização dos recursos naturais no Oriente Médio. Em alguns Estados, como foi o caso da Líbia nos anos 1960, a nacionalização do petróleo só se tornou possível porque algumas empresas relativamente menores – nesse exemplo, a Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) e a Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) – ofereceram ao governo líbio vantagens em comparação às demais. Assim, aceitavam reduzir proporcionalmente seu percentual de lucros para vencer seus concorrentes e ter acesso às reservas líbias (METZ, 1989). Esse acontecimento foi crucial para que os líbios pudessem, posteriormente, estatizar suas riquezas energéticas, pois elevou suas receitas e permitiu que evoluíssem em termos de *know-how* e tecnologia.

Tendo em vista esses determinantes, frisamos que os recursos energéticos, em decorrência de seu conteúdo político-estratégico, não obedecem à tradicional lógica da

---

<sup>18</sup> Alguns países, como México, Argentina, Brasil e Venezuela, já haviam nacionalizado o petróleo anteriormente (PALACIOS, 2002), mas a grande onda aconteceu entre 1960 e 1975, quando os recursos energéticos foram estatizados no Golfo Pérsico (MELEK, 2016).

<sup>19</sup> Segundo Reis (2013), o controle sobre o setor de seguros foi essencial para que as sanções econômicas aplicadas ao Irã surtisserem efeito e o obrigassem a renegociar a partir de 2012.

dominação capitalista. Ao contrário de outros setores, nos quais as grandes potências exercem pressão absoluta sobre os Estados em desenvolvimento e os impelem a agir conforme seus interesses, o sistema energético permite que países teoricamente mais fragilizados possam, em determinados momentos, compelir os mais fortes a atender os seus desígnios. Entretanto, essa possibilidade está – e sempre estará – limitada pelos constrangimentos sistêmicos da ordem internacional, que beneficiam as grandes potências. Trata-se, portanto, de um campo *híbrido*, na medida em que a dominação dos mais fortes ainda se faz presente em diversos aspectos, mas é mitigada ou, até mesmo, revertida em outros momentos.

Ainda na temática dos recursos naturais em países em desenvolvimento, é preciso lembrar que não há consenso na literatura especializada sobre os benefícios político-econômicos que adviriam de sua exploração. Nas décadas de 1950 e 1960, economistas neoclássicos (VINER, 1952; LEWIS, 1955; HIGGINS, 1968), baseados na teoria das vantagens comparativas, afirmavam que os recursos naturais permitiram aos Estado em desenvolvimento auferir recursos para promover crescimento econômico. Nessa linha, Rostow (1961), argumentava que essas matérias-primas fomentariam o desenvolvimento nesses países tal como ocorrera na Austrália, nos EUA e no Reino Unido. Na sequência, nos anos 1970 e 1980, economistas neoliberais (DRAKE, 1972; BALASSA, 1980; KRUEGER, 1980) reforçaram essa linha de raciocínio, apostando nos recursos naturais como caminho para o progresso econômico.

Essa perspectiva, todavia, começou a cair em descrédito com o passar do tempo, pois, além de não necessariamente alavancarem o desenvolvimento socioeconômico, os recursos naturais ainda pareciam causar disputas internas e externas, cujos prejuízos superavam sobremaneira os benefícios dessa exploração econômica. Nesse contexto, uma série de estudos começou não só a questionar as vantagens em possuir esses recursos em abundância, mas também a sustentar que essa circunstância era *nociva* ao desenvolvimento dos países (AUTY, 1986; 2001; BULMER-THOMAS, 1994; LAL e MINT, 1996; RAINS, 1991; SACHS e WARNER, 1995). Essa visão tornou-se popular com o nome de “maldição dos recursos naturais”, uma vez que seus defensores, recorrendo a uma vasta evidência empírica, asseveravam que essas matérias-primas engendravam novos obstáculos – e não soluções – para que os Estados superassem sua condição de subdesenvolvimento.

A tese da maldição dos recursos naturais partia, em geral, de dois pressupostos complementares: a posse dessas riquezas acarretaria inevitavelmente conflitos internos

(guerras civis) e/ou externos (guerras interestatais)<sup>20</sup> e não teria consequências positivas em termos de crescimento econômico em longo prazo<sup>21</sup>. Com efeito, ao menos aparentemente, essa asserção era consistente, uma vez que abundavam exemplos de confrontos armados envolvendo o petróleo, por exemplo. Ademais, os indícios concretos observados historicamente também sinalizavam que a maior parte dos Estados que dispunham de vultosas reservas de recursos naturais não apresentara taxas de crescimento econômico compatíveis com as previsões dos economistas neoclássicos e neoliberais (AUTY, 2001). Essas descobertas, aliás, iam ao encontro das advertências de autores como Prebisch (1950) e Singer (1950), que já haviam alertado para a tendência de baixa do preço de matérias-primas relativamente às manufaturas exportadas pelos países do centro da economia capitalista.

Os pressupostos da teoria da maldição dos recursos naturais nos remetem à ideia de “guerra por recursos”, desenvolvida por Klare (2001) e analisada na seção 1.2 deste capítulo. De fato, esses pesquisadores partem da premissa segundo a qual a existência de matérias-primas valiosas suscita tamanha cobiça no sistema internacional que seriam inevitáveis os conflitos pela sua posse. Reiteram, ainda, que essas disputas ocorrem em diversos níveis: entre grupos internos de um país; entre países vizinhos; entre países imperialistas; entre países imperialistas e países subordinados; entre empresas; entre empresas e países, etc. Há, contudo, uma diferença substantiva entre a visão de Klare e a tese da maldição dos recursos naturais: enquanto Klare afirma que esses conflitos seriam generalizados, os demais autores se limitam a observar os fatores deletérios dos recursos energéticos nos Estados em desenvolvimento.

Embora não haja dúvidas em relação à correlação entre recursos naturais e disputas político-militares – o que, aliás, é uma consequência lógica dos pressupostos desta tese –, ressaltamos a necessidade de fugir à naturalização de fenômenos sociais historicamente determinados. Se, por um lado, é patente a manifestação de guerras por recursos naturais em Estados empobrecidos, é igualmente verdadeiro ponderar que esses países normalmente carecem de uma base de unidade política, econômica e social.

---

<sup>20</sup> Segundo Oliveira (2012), à exceção de alguns conflitos como a Guerra Irã-Iraque (1980-1988), a Guerra do Golfo (1990-1991) e a Guerra do Iraque (2003), a maioria das disputas por petróleo ocorre no formato de guerras civis em Estados em desenvolvimento.

<sup>21</sup> Não podemos confundir a teoria da maldição dos recursos naturais com o conceito de “doença holandesa”. Este afirma que o descobrimento de uma nova matéria-prima pode acarretar a desindustrialização de um país, na medida em que seus altos rendimentos forçariam uma migração do setor industrial para o setor primário. A principal diferença entre as duas teorias é seu objeto de estudo: enquanto a maldição dos recursos naturais trata de países em desenvolvimento, a doença holandesa se refere a Estados que já consolidaram seu parque industrial (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Dessa forma, essas matérias-primas não seriam a causa das disputas, mas o alvo da competição de grupos que sempre lutaram pelo controle estatal e por seus espólios. Ou seja, ainda que esses recursos por certo despertem a cupidez de facções e Estados beligerantes, não se pode deduzir por isso que esses países estariam em uma condição melhor se não dispusessem deles (OLIVEIRA, 2012).

Se os recursos naturais fossem de fato uma maldição, não encontraríamos casos de Estados bem-sucedidos em seu manejo e aproveitamento. Contrariamente a essa previsão, entretanto, há exemplos de países que souberam colher benefícios de seus recursos naturais, como a Noruega, o Canadá e os Estados Unidos. Além disso, Estados ricos em petróleo e gás natural, tais como Rússia, Arábia Saudita, Catar e Emirados Árabes Unidos, ainda que apresentem inúmeros obstáculos políticos e sociais, não podem ser considerados protótipos de países assolados por guerras civis ou outros conflitos internos. Isto posto, frisamos que não é a existência de recursos que determina a ocorrência de disputas violentas, mas a forma como os países lidam para administrá-los que enseja os desdobramentos possíveis.

A discussão realizada até agora teve o propósito de evidenciar ao leitor as múltiplas facetas das interconexões entre energia e Relações Internacionais, base para o debate sobre a categoria de segurança energética. No entanto, dada a natural limitação do recorte da nossa pesquisa, não é exequível definir todos os significados possíveis de segurança energética, justamente porque reiteramos o caráter específico da categoria, a despeito de algumas abstrações gerais que possam ser feitas. Trataremos, então, de enfatizar os aspectos de segurança energética que dizem respeito aos Estados Unidos, na medida em que futuramente versaremos sobre seu projeto de poder, sua política energética e sua política externa para os principais países produtores de energia. Até o fim desta seção, portanto, examinaremos os elementos gerais da discussão sobre segurança energética nos EUA desde os choques do petróleo, deixando para os capítulos subsequentes a análise sobre os determinantes específicos da questão.

Em linha com os ensinamentos de pesquisas estudadas anteriormente (OLIVEIRA, 2012; KLARE, 2004; YERGIN, 2006; FUSER 2005), entendemos *segurança energética*, para os países importadores de energia, como a disponibilidade de recursos suficientes para, em curto, médio e longo prazo, assegurar taxas módicas de crescimento econômico, a prestação de serviços públicos adequados e a manutenção e ampliação das Forças Armadas. Essa concepção, no entanto, por mais lógica que possa parecer, apresenta uma série de obstáculos para sua materialização, na medida em que

um Estado que não produz toda a energia que consome dificilmente atinge o estado de segurança energética. Cabe ao seu governo, portanto, encontrar maneiras de mitigar os riscos de uma interrupção abrupta do fornecimento energético, dados os incontáveis efeitos nocivos que essa circunstância acarretaria.

Segundo Oliveira (2012), um Estado tem de recorrer a um planejamento estratégico para que possa lidar com todas as adversidades possíveis na seara energética. Assim, os tomadores de decisão precisam articular suas ações políticas de modo a garantir sua implementação, a qual deverá ser submetida ao crivo técnico e político. Isto posto, assevera o autor que

É interessante notar que existem diversas formas de se ampliar a Segurança Energética de um país, embora cada Estado prefira concentrar esforços em um conjunto reduzido de estratégias que na maior parte das vezes destacam-se das demais opções, podendo ser considerada a estratégia prioritária de um Estado (OLIVEIRA, 2012, p. 82).

Entre as estratégias mais comumente adotadas pelos Estados para a conquista de segurança energética, Oliveira (2012) destaca três: (i) a autossuficiência energética, medida por meio da qual um país se esmera para produzir integralmente a energia da qual necessita; (ii) a segurança do fornecimento externo de energia, política que visa à diversificação de fornecedores e/ou à garantia de manutenção do suprimento por parte dos provedores atuais; (iii) a integração energética regional, iniciativa que tenciona a interligação da infraestrutura de energia de um país importador com seus vizinhos exportadores, a fim de evitar a interrupção inesperada do abastecimento energético. Esses expedientes, naturalmente, não são excludentes, e reiteradamente são empregados de forma concomitante, com maior ou menor intensidade. Ainda assim, os Estados, via de regra, visualizam e adotam uma estratégia como prioritária para atingir a sua segurança energética.

A tentativa de obter autossuficiência energética é normalmente empreendida através de quatro mecanismos: a diversificação da matriz energética, a descentralização da infraestrutura de geração e distribuição de energia, a inovação energética e a eficiência energética (OLIVEIRA, 2012). Desse modo, se a autossuficiência é a estratégia, os mecanismos supracitados são as táticas para a consecução desse objetivo. Não obstante, é imperioso ressaltar que, até agora, os Estados importadores de energia nunca lograram eliminar completamente sua dependência externa, o que sinaliza as dificuldades para a implementação da autossuficiência energética (KLARE, 2008).

Ainda assim, o expediente pode ser válido para melhorar a eficiência e diminuir o desperdício, o que pode mitigar a necessidade de combustíveis importados ou, ao menos, reduzir o ritmo de crescimento das importações de energia.

A segurança do fornecimento externo de energia, por seu turno, pode ser viabilizada em duas circunstâncias: a diversificação dos provedores externos e a militarização das fontes de energia localizadas em solo estrangeiro (OLIVEIRA, 2012). Como seria de se imaginar, esses instrumentos não são excludentes, e normalmente a securitização dos recursos energéticos ocorre após o esforço para diversificar ao máximo o número de fornecedores externos. Esses expedientes, contudo, apresentam dois problemas centrais: primeiramente, a quantidade de países dos quais se importa energia não assegura, *per se*, a manutenção do fluxo contínuo de combustíveis; ademais, a militarização é excessivamente dispendiosa em termos de recursos e capital político, podendo tornar-se contraproducente em médio e longo prazo.

A integração energética regional, finalmente, é a terceira estratégia mais utilizada por Estados importadores para evitar uma crise de desabastecimento. Quando falamos em integração regional, entretanto, não necessariamente nos referimos a processos tais como União Europeia, Mercosul, NAFTA, ASEAN, etc., mas sim à integração física da rede de infraestrutura energética entre um país produtor e um país consumidor. Esse fenômeno pode ocorrer dentro dos marcos legais de um processo de integração maior<sup>22</sup> ou pode ser implantado de maneira *ad hoc*, com o único fito de aproximar energicamente os Estados em questão. A maior vantagem da estratégia de integração decorre da possibilidade de construção de um arcabouço material de ligação entre as partes, o que minora os riscos de um corte abrupto no abastecimento de energia, ainda que não os elimine por completo.

Embora a literatura tenha consagrado a categoria de *segurança energética* para abordar os mecanismos pelos quais os Estados agem para garantir o fluxo contínuo de energia, consideramos imprescindível alertar para as possíveis incompreensões que o termo “segurança” pode trazer. Quando falamos em segurança, passamos a impressão de que seria factível a materialização de um cenário em que um país não apenas não corre riscos em relação ao fornecimento energético, mas não é afetado pelas eventuais crises no sistema mundial de energia. Ocorre que essa situação não é apenas hipotética,

---

<sup>22</sup> A própria União Europeia tem suas origens vinculadas à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), organização supranacional entre Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos que gerenciava as reservas de carvão disponíveis nesses países.

mas irrealizável na atual conjuntura, dadas as propriedades dos recursos naturais nas RI. Assim como a autossuficiência e a independência já se tornaram uma quimera em termos de política energética, asseveramos que falar em segurança tampouco traduz uma realidade verossímil, de modo que se faz mister encontrar uma categoria analítica que revele concretamente quais as aspirações plausíveis de um Estado que visa à diminuição de sua dependência energética.

Na seção 1.1, discutimos as principais contribuições da escola liberal para a análise do papel da energia nas Relações Internacionais. Ainda que tenhamos reconhecido poucas contribuições dessa vertente para o nosso problema de pesquisa, frisamos que a distinção entre *sensibilidade* e *vulnerabilidade*, expressa por Keohane e Nye (1977), fornecia subsídios valiosos em termos analíticos e conceituais. De fato, como já ressaltamos anteriormente, os autores não lançaram mão da diferença entre sensibilidade e vulnerabilidade com o intuito de se referir exclusivamente à questão energética, ainda que tenham a utilizado para explicar as distintas reações ao primeiro choque do petróleo. Com base nessa conceptualização, empregaremos, doravante, a categoria de *invulnerabilidade energética* para tratar dos Estados que têm o objetivo estratégico de mitigar sua suscetibilidade no tocante à energia.

Ao recorrermos à ideia de invulnerabilidade, nos termos propostos por Keohane e Nye (1977), estamos partindo do pressuposto de que todos os países, importadores ou exportadores, são sensíveis energeticamente, ou seja são afetados por alterações bruscas no que tange à produção, ao fornecimento ou aos preços dos recursos naturais. Nesse sentido, levando em consideração a ubiquidade e a relevância da energia para as RI, não é factível um cenário em que um Estado esteja plenamente seguro, pois sempre estará sujeito às oscilações do mercado energético (i.e., sempre será sensível). Ainda assim, em determinadas condições, um país pode atingir a condição de invulnerabilidade energética, pois, por mais que permaneça sensível aos choques exógenos, terá à sua disposição os expedientes para superar esses obstáculos.

Reconhecemos, por certo, que a dicotomia sensibilidade/vulnerabilidade também apresenta limitações conceituais e pode induzir o leitor a erros por razões teóricas e empíricas. Isso porque, em primeiro lugar, para que a distinção seja inteligível, é preciso realizar a difícil tarefa de demarcar teoricamente a fronteira entre as duas categorias. Não se trata de uma díade de opostos absolutos, mas antes de uma separação entre duas



situações cujas demarcações são obscuras<sup>23</sup>. Isto é, não é simples determinar, na prática, o que significa sensibilidade e vulnerabilidade, mesmo se admitirmos que as categorias sejam lógicas em um plano cognitivo. Em nossa perspectiva, todavia, esses obstáculos não inviabilizam esse aporte conceitual, na medida em que há alguns instrumentos aos quais podemos recorrer para dar sentido à distinção estabelecida.

Às adversidades teóricas se somam os obstáculos empíricos, pois, ainda que consigamos explicar categoricamente a diferença entre sensibilidade e vulnerabilidade, resta a tarefa de demonstrar concretamente o que essa caracterização implica. Com efeito, é difícil medir objetivamente o nível de dependência energética de um país, a fim de verificar o quão sensível/vulnerável ele se encontra. Ademais, conquanto a dependência energética se deva exclusivamente a questões materiais, reconhecemos a existência de um elemento de subjetividade na percepção dos atores sobre os efeitos dessas causas concretas. Dessa forma, não é suficiente apenas ter capacidade para lidar com as adversidades inesperadas na seara energética, pois também é crucial convencer os agentes de que os desdobramentos da crise serão breves e inócuos.

Nessas circunstâncias, à guisa de conclusão preliminar, consideramos que um Estado que depende integralmente de abastecimento externo de energia e não tem meios para substituir seus fornecedores ou recorrer à produção interna se encontra em um estado de extrema vulnerabilidade energética. Por outro lado, como é impossível que um país consiga não ser afetado – ainda que minimamente – por eventuais crises no setor de energia, invulnerável energeticamente seria o Estado que consegue superar esses empecilhos sem sobressaltos, de maneira célere e suave. Para tanto, seu controle sobre os recursos energéticos tem de se situar em um nível tão alto que ele logre atravessar essa crise sem ter de reorientar sua política energética. Naturalmente, esse objetivo torna-se mais árduo e complexo à medida que cresce o consumo de energia de um país, como é o caso dos Estados Unidos.

É um pressuposto desta tese, portanto, que a busca por invulnerabilidade energética constitui um dos fundamentos do projeto de poder dos Estados Unidos, de modo que entender as formas pelas quais o país articula suas políticas para a obtenção desse objetivo é condição *sine qua non* para compreender sua grande estratégia. Devido à ampla disponibilidade de reservas petrolíferas em solo doméstico, essa questão não se

---

<sup>23</sup> Ou seja, não se trata de uma distinção OU/OU, mas sim de uma gradação entre as categorias, que iria hipoteticamente da extrema vulnerabilidade à insensibilidade. No entanto, como não existe uma situação de insensibilidade, os países tentam evitar a extrema vulnerabilidade e se tornar o mínimo sensíveis possível.

colocou até o desenrolar da II Guerra Mundial, quando Washington teve de prover a maior parte dos recursos energéticos consumidos por seus aliados na Europa. A partir de então, o governo norte-americano passou a considerar a necessidade de um provedor externo para os Estados parceiros no pós-guerra, e o Oriente Médio logo sobressaiu como a opção mais viável e segura para levar essa tarefa a cabo (PAINTER, 1986).

Nas décadas subsequentes, a queda da produção interna, as nacionalizações do petróleo nos países em desenvolvimento e os choques do petróleo trouxeram à tona uma nova realidade para os EUA: o abastecimento externo se tornara uma realidade não apenas para os aliados europeus, mas para os próprios norte-americanos. Nessas circunstâncias, o esforço pela invulnerabilidade energética se transformou em uma matéria de segurança nacional, fazendo com que o país não medisse suas energias para realizá-la. De maneira geral, constatamos que, desde os anos 1970, os EUA têm recorrido às três estratégias principais (autossuficiência, militarização e integração regional) para atingir seu propósito energético, ainda que não ao mesmo tempo, nem tampouco de forma excludente. Doravante, é nossa intenção demonstrar como se desenrolou esse processo, para chegar ao quadro atual e traçar cenários futuros.

Nos próximos capítulos, então, trataremos das principais questões envolvendo a política energética dos Estados Unidos desde a II Guerra Mundial. Inicialmente, esse trabalho será realizado por meio de uma exposição histórica, com o fito de desnudar analiticamente os condicionantes e determinantes desse fenômeno ao longo das décadas. Em seguida, analisaremos a ascensão dos recursos não convencionais, que proporcionaram uma inesperada reversão na produção de petróleo e gás natural nos Estados Unidos. Essa exploração é fundamental para captarmos as alterações no sistema energético global, na medida em que esse fato modificou sensivelmente as necessidades norte-americanas, possibilitando mudanças significativas em sua política energética. Por fim, serão examinados os desdobramentos mais recentes da estratégia norte-americana em termos de energia.

## CAPÍTULO 2

### O PREÇO DO PETRÓLEO E SEUS DETERMINANTES

#### 2. Introdução

A importância política, econômica e militar dos recursos energéticos, como vimos, raramente é desmentida, ainda que as causas do fenômeno permaneçam relativamente desconhecidas. Nesse sentido, dada a primazia do petróleo entre os principais recursos energéticos, sabe-se que eventuais distúrbios envolvendo seu preço têm desdobramentos significativos, na medida em que um aumento ou uma queda brusca de valores pode implicar recessões ou promover o crescimento econômico. Essa consciência, porém, não assegura que o tema esteja plenamente compreendido por parte dos analistas, pois captar os efeitos da oscilação dos preços do petróleo não equivale a conhecer suas origens. Neste capítulo, portanto, trataremos de abordar os determinantes do preço do petróleo, sem a pretensão de esgotar as possibilidades de entendimento sobre a questão.

Em síntese, partimos do pressuposto de que o preço internacional do petróleo é, via de regra, orientado a partir de dois preços de produção, formados pelas interações entre Estados Unidos e na Arábia Saudita: (i) o *pisso*, determinado pela tecnologia e pelos custos de produção do hidrocarboneto nos Estados Unidos, somados a uma renda absoluta privada; (ii) o *preço de produção*, que vale para os momentos de demanda elevada, calculado pela tecnologia e pelos custos de produção do produtor marginal, ao qual se acrescenta uma renda absoluta estatal. Essa análise, é mister ressaltar, não se dá por motivações de ordem natural, mas sim pela conformação social e geopolítica que se estabeleceu com a evolução das décadas em função das características específicas dos EUA e da Arábia Saudita.

Antes de esmiuçarmos nossa perspectiva sobre o assunto, esclarecendo as variáveis que precisam ser analisadas para interpretá-lo, introduziremos o debate no sentido contrário, salientando os elementos que não contribuem, ou não bastam, para dar conta do tópico. Em nossa visão, é essencial observar o que não deve ser feito, a fim de evitar confusões frequentes em relação às questões petrolíferas. Ocorre que, ao examinar o que normalmente se diz sobre o preço do petróleo, encontramos uma série de inconsistências e imprecisões que, amiúde, escamoteiam fatores essenciais e

superdimensionam o supérfluo ou o irrelevante. Sem fazer essa referência, consideramos impossível explicar de que forma vem se estruturando o preço do petróleo ao longo das décadas.

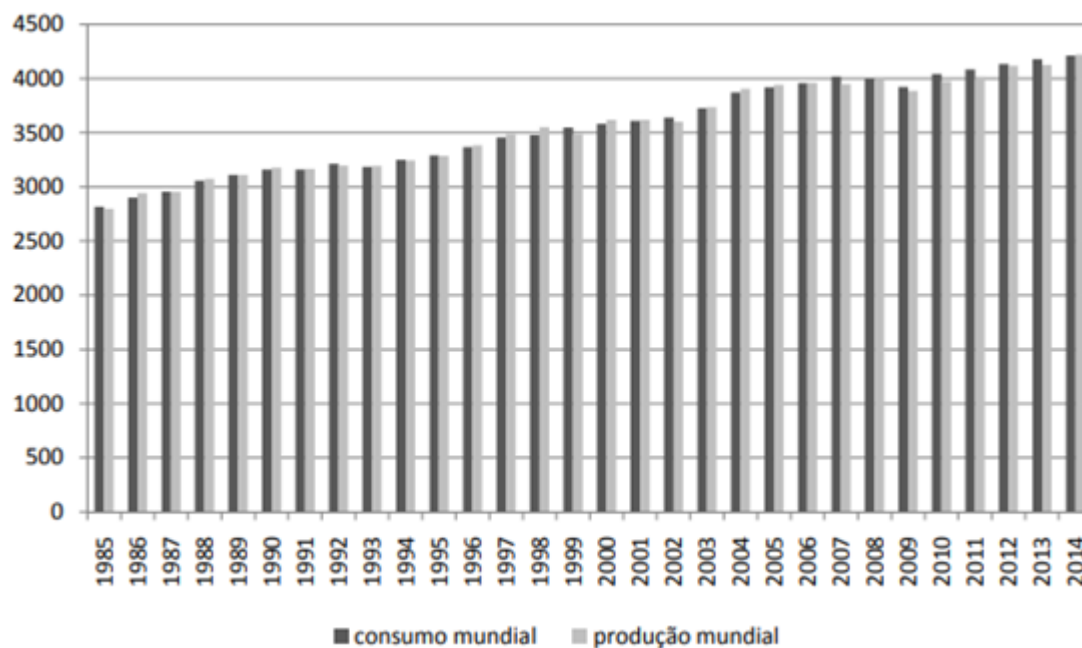
## 2.1. Preço do Petróleo: aspectos teóricos

Ao estudar a bibliografia especializada sobre o petróleo e seu preço, deparamo-nos com um conjunto de explicações que pouco agregam e que desviam o foco sobre aquilo que, em nossa percepção, deveria ser enfatizado. Em linhas gerais, três são as pressuposições sobre os determinantes do preço do petróleo: i) o choque entre oferta e demanda, que teria efeitos de curto, médio e longo prazo sobre o produto; ii) o alegado controle que a OPEP, na condição de oligopólio, teria sobre o valor do hidrocarboneto; iii) o conluio que teria se estabelecido entre os Estados Unidos e a OPEP para assegurar que o preço do petróleo satisfaça as necessidades e os interesses norte-americanos. O primeiro propósito deste capítulo, portanto, é demonstrar que essas pressuposições, ainda que tenham alguma razão de ser, obstaculizam a compreensão do tema e dificultam a elaboração de cenários e prognósticos.

O choque entre a oferta e a demanda por petróleo costuma ser empregado como a principal variável para determinar a formação de seu preço, sobretudo em curto prazo. Essa explicação, extraída de manuais de introdução à economia, trata a *commodity* como um produto qualquer, presumindo uma livre mobilidade de produtores, consumidores e tecnologia, que permitiriam um ajuste automático do mercado às oscilações de oferta e demanda. Dessa forma, à medida que a economia mundial necessitasse de mais petróleo, os produtores expandiram a oferta, e vice-versa. Igualmente, quando houvesse uma diminuição ou um aumento abrupto na produção de petróleo, os preços responderiam de maneira inversamente proporcional. Como veremos, porém, ainda que a oferta e a demanda pelo petróleo sejam fundamentais para a formação de seu preço, a questão se apresenta bem mais complexa do que frequentemente se coloca.

A relação direta entre oferta e demanda só seria suficiente para explicar as flutuações do preço internacional do petróleo na existência de um conjunto de fatores:

Gráfico 1: Crescimento *pari passu* da produção em relação ao consumo mundial de petróleo



Fonte: SILVA (2016)

Como atestam os dados do Gráfico 1, por consequência, não podemos atribuir uma relação unidirecional de causalidade entre os choques de oferta e demanda e as constantes oscilações no preço internacional do petróleo. Ao nos atentarmos às informações disponibilizadas pela British Petroleum (2016), nota-se claramente uma evolução *pari passu* entre o consumo e a produção mundiais de petróleo. Em larga medida, essa situação reflete a baixa elasticidade-preço da demanda em curto e médio prazos, na medida em que não é fácil encontrar um substituto perfeito para o hidrocarboneto. Ademais, ainda que, no longo prazo, haja algumas formas de utilizar outros produtos em seu lugar, a indústria petroquímica permanece inteiramente dependente dessa matéria-prima para a fabricação de seus derivados.

A visão segundo a qual a OPEP teria comando sobre o preço internacional do petróleo ganhou terreno a partir da crise de 1973, quando, de fato, as ações do cartel foram seguidas por um abrupto aumento no valor do hidrocarboneto. Em linhas gerais, adotam-se duas perspectivas distintas – porém convergentes no essencial – para afiançar essa hipótese. Por um lado, entende-se o comportamento da OPEP como o *modus operandi* tradicional de um oligopólio, que, em decorrência da ausência de livre mobilidade de capitais, controla o preço de seu produto acima do valor que teria em condições de plena concorrência. Essa concepção, bastante cara aos economistas ortodoxos, apresenta pressupostos idênticos aos teóricos da dependência, que, nos anos

1970, argumentaram que a “ofensiva da OPEP” seria uma resposta ao imperialismo norte-americano e às injustiças da divisão internacional do trabalho, benéficas aos países ricos. Trata-se, portanto, de duas interpretações coincidentes em termos teóricos, mas dissonantes em termos normativos.

O principal erro dessa análise é ignorar as especificidades do processo de determinação do preço do petróleo, aceitando acriticamente os pressupostos da economia ortodoxa. Nessa óptica, acredita-se haver uma contraposição entre competição e monopólio, representada pelo número de firmas operando no mercado. Assim, a indústria petrolífera estaria mais próxima de uma situação de monopólio devido à reduzida quantidade de empresas atuando no setor. Ignora-se, então, as íntimas relações entre competição e monopólio, na medida em que o próprio processo de concorrência acarreta concentração e centralização de capital, permitindo a eliminação de empresas com o passar do tempo. Ao atentarmos para a história do petróleo, aliás, constatamos a ocorrência desse fenômeno, pois o mercado altamente pulverizado de meados do século XIX deu lugar a um comércio de poucas firmas em algumas décadas.

Não menos importante do que os equívocos teóricos é o fato de que essa superestimação da influência da OPEP desconsidera as recorrentes disputas internas do cartel, tomando-o como uma instituição homogênea. Conforme discorremos no Capítulo 1, não há unanimidade dentro da OPEP sobre o que fazer em relação aos preços do petróleo. Enquanto países como Irã e Venezuela, carentes de recursos em curto prazo, tendem a pressionar por valores mais elevados, a Arábia Saudita e demais monarquias do Golfo preferem preços mais moderados, de modo que predomínio do petróleo esteja assegurado no longo prazo. Logo, ainda que a OPEP pudesse determinar isoladamente essa quantia, a existência de tensões internas demandaria uma explicação adicional para a compreensão da questão.

Ademais, essa teoria fracassa ao não conseguir explicar o porquê de os preços do petróleo não atenderem aos interesses explícitos da própria OPEP em vários outros momentos. Considerando que a OPEP foi fundada em 1960, por que foram necessários treze anos para que suas decisões tivessem impacto no mercado petrolífero? Por que o embargo de 1967 não surtiu os efeitos observados em 1973? Da mesma forma, por que aconteceu uma significativa redução do valor do petróleo em meados dos anos 1980, em 1998 e em 2014, se não era aguardada nem desejada pelos formuladores de política da OPEP? Ao enfatizar as decisões da OPEP como único critério para a determinação do preço do petróleo, esses autores sobrestimam elementos subjetivos e desmerecem

fatores objetivos, como custos de produção, rendas, demanda efetiva e as relações entre produtores e proprietários.

Em linha com a perspectiva que exagera o papel da OPEP para a determinação dos preços do petróleo, há a ideia de que haveria um complô entre Estados Unidos e OPEP para elevar ou diminuir esses valores e prejudicar os rivais norte-americanos. Essa interpretação ganhou corpo também com a crise de 1973, pois se considerou que os EUA estariam com o intuito de prejudicar o Japão e a Europa Ocidental, grandes importadores de hidrocarbonetos. Essa atitude seria consequência do crescimento das empresas europeias e japonesas, que de fato estavam ameaçando o predomínio das firmas norte-americanas no mercado mundial. Washington, então, desejaria o aumento do preço do petróleo para subir os custos de produção nesses países, deteriorando as condições de crescimento de suas empresas.

Do mesmo modo, alguns analistas atribuíram a queda do preço do petróleo nos anos 1980 e em 2014 ao propósito norte-americano de reduzir as receitas petrolíferas de seus rivais exportadores de hidrocarbonetos (União Soviética e Rússia, Irã e Venezuela, respectivamente). Com efeito, assim como o aumento do valor do petróleo foi deletério para europeus e japoneses, as quedas foram danosas para a URSS, Rússia, Irã e Venezuela. Logo, o problema da avaliação não passa por enganar-se em relação às consequências das variações do preço do petróleo nessas circunstâncias, mas sim por tomar o efeito como causa. Isso porque afirmar que um país A foi afetado por determinado acontecimento, benéfico ao país B, não implica a participação do país B no ato. Para que a hipótese seja plausível, é preciso fundamentá-la com evidências concretas, que se situem além do nível do desejo dos atores.

A teoria do complô, portanto, peca por se limitar a apontar uma carta de intenções por parte dos Estados Unidos. Mesmo que admitamos que o governo norte-americano pretendia que os preços do petróleo tivessem esse comportamento, de que forma esse processo se desenrolou? Por que a OPEP atendeu aos seus desígnios? Há, assim como na superestimação do papel da OPEP, um excesso de subjetivismo, na medida em que o capricho dos atores é considerado a principal variável para a determinação do problema. Como o petróleo é explorado e comercializado em um contexto historicamente determinado, no qual o capitalismo é o modo de produção dominante, estudos que lancem mão de hipóteses subjetivistas jamais darão conta da questão, que só pode ser explicada à luz de fatores objetivos que permitam compreender a evolução da produção do petróleo a partir das relações sociais entre seus atores.

Neste trabalho, adotamos o pressuposto, largamente desenvolvido na literatura especializada (SILVA, 2016; SERRANO, 2014; AYOUB, 1994, BINA 2013; RUTLEDGE, 2003; TORRES FILHO, 2004 etc.), segundo o qual o mercado internacional do petróleo apresenta dois preços de produção: um *pisso*, para os momentos de demanda estável e um *preço de produção*, aplicado para as situações de demanda crescente. Esses valores são estabelecidos em torno das relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita e das decisões da política energética norte-americana, conforme se desenrolaram e se estruturaram com o passar do tempo. Ao optar por essa perspectiva, procuramos enfatizar os aspectos objetivos da formação do preço internacional do petróleo, renunciando ao subjetivismo que caracteriza as outras interpretações.

Ao abordarmos a relevância de Estados Unidos e Arábia Saudita para o mercado petrolífero observamos que, por um lado, tem-se a principal potência mundial, maior produtor, consumidor e importador de energia e, do outro, o maior produtor da OPEP e o dono das maiores reservas comprovadas de petróleo, da maior capacidade ociosa e dos menores custos de produção do hidrocarboneto. Articula-se, então, por meio da relação entre norte-americanos e sauditas, um *pisso* que cobre os custos norte-americanos (custos de produção, lucro normal, *royalties* e renda absoluta das empresas privadas) e, por tabela, engendra uma renda de monopólio aos países da OPEP. Como demonstraremos na sequência, a partir dos anos 1970, formou-se um condomínio político-energético entre Washington e Riad que assegura a viabilidade do setor petrolífero norte-americano, o que beneficia os árabes por meio de uma renda de monopólio mais significativa.

Em relação à produção petrolífera dos Estados Unidos, nota-se, ainda, uma peculiaridade em relação aos demais países possuidores de recursos naturais. Nos EUA, o subsolo não é de propriedade estatal, mas sim de agentes privados. Conforma-se, por esse motivo, um sistema em que as empresas têm de pagar *royalties* ao dono do terreno, instituindo uma relação de barganha entre eles. Nessas circunstâncias, criam-se as condições para que inúmeras empresas relativamente pequenas possam atuar no mercado petrolífero, disputando espaço com as *majors*. Trata-se de uma situação *sui generis*, uma vez que, na maior parte do mundo, poucas empresas dominam o setor de petróleo. Ao ressaltar essa diferença, porém, não é nossa intenção afirmar que a inexistência de concorrência no mercado mundial de petróleo, ainda que possa ser mais acentuada nos Estados Unidos.



Importa realçar, por fim, que o piso não é uma constante, pois depende do poder de barganha entre Estados Unidos e Arábia Saudita (alterando a renda de monopólio) e entre proprietários de recursos e empresas norte-americanas (alterando a renda absoluta), bem como por mudanças dos custos de produção de petróleo nos EUA. Assim, caso outro país tenha um custo inferior ao norte-americano, seus produtores amealharão uma renda diferencial extensiva, ainda que tenham um custo maior do que o saudita. Essa renda diferencial, não obstante, mesmo que seja superior à renda absoluta dos produtores norte-americanos, sempre será inferior à renda de monopólio obtida pelo país de menor custo (SILVA, 2016).

Figura 10 – Aumento da demanda: determinação do preço de produção do produtor marginal



Fonte: SILVA (2016)

A demanda constitui, de fato, uma variável para a formação do *preço de produção* em curto, médio e longo prazos. A relação de causalidade, todavia, não se dá em função de um eventual descompasso com a oferta do produto, mas em virtude do papel que a demanda desempenha para elevar o preço natural do petróleo. Ocorre que, dados os diferentes custos de produção, um aumento consistente na demanda faz com que as empresas recorram a campos com maiores custos de extração, elevando as despesas do produtor marginal. Desse modo, em curto e médio prazos, cresce o valor do piso de produção, ampliando as rendas extensiva, absoluta e de monopólio com o acréscimo no preço do hidrocarboneto. Ressalva-se, contudo, que os preços não sobem

tão-somente pelo avanço da demanda, mas porque os custos do produtor marginal são maiores. Caso não fossem, não ocorreria essa alteração de preços.

Uma expansão continuada da demanda também tem implicações para o mercado petrolífero em longo prazo, em decorrência dos acontecimentos nos períodos anteriores. Isso porque, como uma elevação da demanda gera maiores custos de produção e maiores preços, campos que não poderiam ser explorados começam a sê-lo. Nesse contexto, cresce o apelo para a utilização de novas tecnologias em regiões com hidrocarbonetos de extração mais difícil. Se as empresas forem exitosas, então, poderão explorar um petróleo que já era conhecido, mas que não vinha sendo utilizado. Na sequência, com o avanço na curva de aprendizado, pode ocorrer uma diminuição dos custos de produção em campos que, em um primeiro momento, demandavam investimentos proibitivos.

Com efeito, como analisaremos na seção 2.3., os primeiros anos do século XXI testemunharam esse fenômeno. Em um contexto de crescimento significativo da demanda por petróleo – motivado, sobretudo, pela China e, em menor grau, por outras economias emergentes –, novos campos começaram a ser explorados. Como seus custos eram mais elevados, aumentou o preço de produção do petróleo. Nessas circunstâncias, reservatórios já conhecidos, mas que vinham ociosos por seus vultosos custos de produção tornaram-se atraentes. Assim, na medida em que a procura seguiu em viés de alta, as empresas expandiram seus investimentos nesses campos, viabilizando as transformações advindas dos recursos não convencionais.

Um dos principais estudiosos brasileiros sobre o tema, Serrano (2014) sintetiza a visão segundo a qual o preço internacional do petróleo é formado por um *piso*, em condições normais, e por um *preço de produção* em momentos de demanda crescente:

Quando os preços de mercado do petróleo oscilam em torno desse piso de preço de produção nos EUA, a produção em outros países e regiões onde os custos de produção (incluindo as taxas de royalties politicamente determinadas, já que na maioria dos casos a propriedade dos recursos subterrâneos é pública) são mais baixos do que nos EUA, mesmo que maiores que aqueles de outros países da OPEP, geram rendas diferenciais clássicas para esses países. O preço norte-americano de produção é, no entanto, apenas o piso do preço de produção de petróleo. Quando a tendência da demanda mundial aumenta suficientemente, além da produção da OPEP e da capacidade produtiva norte-americana e de outras regiões intermediárias em termos de custo, a produção de petróleo torna-se viável em outras regiões onde os custos de produção (incluindo as rendas absolutas tomadas como royalties estatais) são muito maiores. E o preço de produção do petróleo, nessas condições de alta

demanda, é dado pelo custo de produção da capacidade produtiva que tem de ser ativada para atender à demanda global. Esse preço de produção mais alto gera maiores rendas diferenciais para todas as outras regiões de custo mais baixo, mesmo que seus custos sejam mais altos do que aquele do piso norte-americano (SERRANO, 2014, p.183).

A discussão sobre a categoria de renda na economia política clássica remete à análise de David Ricardo em “Ensaio acerca da influência do baixo preço de cereal sobre os lucros do capital” sobre as relações de produção entre proprietários e capitalistas em um contexto de recursos escassos, como é o caso da terra. Nas palavras do autor, a renda é definida como:

a parte do valor do produto total que resta ao proprietário após o pagamento de todas as despesas de qualquer espécie correspondentes ao cultivo, incluindo nestas despesas os lucros do capital empregado, calculados segundo a taxa usual e comum dos lucros do capital agrícola no período considerado (RICARDO, 1978, p.196).

Segundo Ricardo, uma vez que as terras não são homogêneas e apresentam diferentes níveis de produtividade, as regiões menos férteis, ou mais distantes, demandam mais trabalho para a colheita do produto desejado. Dessa forma, com o mesmo nível de trabalho, diferentes terras obteriam diferentes frutos, sendo beneficiado o solo mais fértil. No entanto, por pressão da concorrência capitalista, todos os produtores teriam de igualar o montante cultivado, sob pena de venderem menos, o que só ocorreria com a intensificação de trabalho e capital nas regiões menos produtivas. Desse modo, como as taxas de lucro tendem à equalização, o valor maior obtido pelas terras mais férteis se converteria em uma *renda diferencial*, a qual seria atribuída ao proprietário e não ao capitalista.

A fim de explicitar a sua teoria sobre a renda, Ricardo imaginou um cenário de desenvolvimento da agricultura em etapas. Assim, em um primeiro momento, haveria a colonização das terras mais férteis e centrais, quando não ocorreria o pagamento de renda. Em seguida, com o crescimento populacional e avanço da demanda por alimentos, seria preciso produzir em outras terras, provavelmente menos férteis. Dada a necessidade de mobilizar mais capital e trabalho para auferir o mesmo produto, a taxa de lucro seria reduzida. Importa notar, ainda, que essa diminuição não aconteceria apenas para o produtor das terras menos férteis, pois as taxas de lucros tendem à equalização, de modo que o capitalista que investe no solo mais produtivo também veria diminuir sua taxa de lucros pelo efeito da concorrência. No entanto, como não houve

uma redução na produção, essa queda nas taxas de lucro implicaria o surgimento e o pagamento de uma renda ao proprietário de terras.

É fundamental salientar que Ricardo escrevia em um contexto de conflitos de classes entre proprietários de terra e capitalistas, na medida em que, em sua perspectiva, a renda se contrapunha ao lucro. Isso porque toda vez que houvesse uma expansão da área cultivada – o que, por princípio, implicaria a utilização de terras piores –, haveria uma redução da taxa de lucro, acompanhada necessariamente por um aumento da renda diferencial. Em condições de recursos escassos, portanto, os capitalistas sempre estariam de mãos atadas, pois a livre concorrência e a expansão da demanda forçaria a ampliação das regiões agricultadas, pressionando para baixo as taxas de lucros e para cima as rendas diferenciais.

Nos “Princípios de Economia Política e Tributação”, Ricardo complementa sua análise sobre a renda de recursos escassos ao argumentar que seu raciocínio também é válido quando se trata de recursos não renováveis. No terceiro capítulo dessa obra, intitulado “Sobre a renda das minas”, Ricardo assevera que, assim como a terra, as minas também geram renda ao seu proprietário, visto que o aumento dos preços dos metais em um contexto de crescimento da demanda ocorre em função da maior necessidade de trabalho das minas menos produtivas. Consequentemente, a produção de recursos escassos não renováveis também se opera sob a lógica da renda, dados os diferentes níveis de produtividade de seus reservatórios. Posteriormente, veremos de que forma essa avaliação é imprescindível para compreendermos o funcionamento do mercado internacional de petróleo.

A categoria de *renda diferencial*, portanto, está ligada à escassez dos recursos produzidos. Logo, sempre que a escassez caracterizar a produção de certo recurso, haverá a formação de *renda diferencial*. É importante ressaltar, contudo, que renda e escassez não estão necessariamente relacionadas, na medida em que há outras formas de renda que advêm não da escassez, mas das interações políticas, econômicas, sociais e institucionais entre os agentes em determinado contexto histórico. Na sequência, analisaremos as categorias de *renda absoluta* e *renda de monopólio*, que, antes de se oporem, se complementam à noção de *renda diferencial*, beneficiando os proprietários de recursos naturais, escassos ou não. Em nossa perspectiva, trata-se de uma avaliação indispensável para compreendermos a centralidade da produção saudita no mercado petrolífero.

A *renda absoluta*, em síntese, pode ser vista como um “prêmio pecuniário” recebido pelos proprietários (sejam de terras, de minas ou de reservatórios) por permitirem aos capitalistas que produzam em seus domínios. Desse modo, mesmo que a produtividade dos diferentes campos fosse idêntica, ainda assim haveria a constituição de uma renda, pois capitalistas e proprietários não necessariamente coincidem. Por consequência, a *renda absoluta* está associada ao poder de barganha entre proprietários e capitalistas, o que oscila conforme a circunstância histórica. Esse fenômeno é particularmente relevante para o caso do petróleo, considerando que, na maioria dos países, os hidrocarbonetos são propriedade do Estado. Por isso, nessas situações, as petrolíferas sempre têm de pagar uma *renda absoluta* aos Estados nos quais produzem, pois não são as proprietárias desses recursos (SILVA, 2016).

Finalmente, a *renda de monopólio* é a última forma de renda que se manifesta no mercado petrolífero, especialmente relevante para a Arábia Saudita. Conforme já demonstrou Adam Smith, em cenários em que a demanda efetiva está permanentemente acima da quantidade aportada ao mercado, os preços efetivos se situam acima dos preços naturais, configurando uma situação de monopólio. Esse processo pode acontecer em função de restrições à mobilidade de capitais ou à concorrência – que permitiram um descompasso entre demanda efetiva e oferta –, ou porque alguns artigos agrícolas ou minerais, de qualidade superior, só são produzidos em circunstâncias especiais, o que garante ao proprietário de uma *renda de monopólio* em virtude da singularidade de seu produto (SILVA, 2016).

Para explicitar o segundo caso da renda de monopólio, Smith apresenta o exemplo de um vinhedo onde se produz uma uva de qualidade ímpar, cuja demanda efetiva não é atendida pelo produtor. Nesse quadro, o proprietário beneficia-se dessa exclusividade, obtendo uma *renda de monopólio* que não é auferida por outros proprietários, conquanto recebam *rendas diferenciais*. Em suas palavras:

Em certos tipos de solo, a uva produzida apresenta um gosto que supostamente nenhum cultivo ou habilidade é capaz de igualar, em nenhum outro solo. Esse sabor, real ou imaginário, às vezes é específico à produção de alguns vinhedos, às vezes estende-se à maior parte de um pequeno distrito, e às vezes estende-se a uma parte considerável de uma grande província. Toda a quantidade de tais vinhos que se colocar no mercado é insuficiente para atender a demanda efetiva, ou seja, a demanda daqueles que estariam dispostos a pagar toda a renda, o lucro e os salários necessários para comercializar tais vinhos, de acordo com a taxa normal, ou seja, de acordo com a taxa pela qual são pagos nos vinhedos comuns [...] A diferença de preço é maior

ou menor, conforme o prestígio ou a escassez do vinho fizerem com que os concorrentes à compra sejam mais ou menos afoitos. Qualquer que seja o preço, é certo que a maior parcela dele vai para a renda do proprietário da terra (SMITH, 1983, p.195-196).

A partir da elucidação sobre a categoria de renda de recursos naturais, faz-se imperativo tecer algumas observações sobre sua relação com o mercado petrolífero. Em primeiro lugar, à exceção do produtor menos competitivo – que possui os mais elevados custos – todos os demais proprietários têm direito à *renda diferencial*, diretamente proporcional à produtividade de seus campos. Segundo, como proprietário e produtor não coincidem, todas as empresas que adquirem direitos de concessão têm de pagar uma *renda absoluta* ao dono do reservatório no qual exploram hidrocarbonetos. Terceiro, o proprietário dos campos mais produtivos – i.e., a Arábia Saudita – também tem direito a uma *renda de monopólio*, na medida em que a demanda efetiva por seu produto suplanta a quantidade efetivamente posta no mercado.

## **2.2. A Produção e o Consumo de Petróleo do Século XIX ao Século XXI**

Desde que começou a ser empregado como recurso energético, o petróleo atravessou diversas fases em termos de extração e utilização. Naturalmente, essas variações corresponderam a diferentes formas de entendimento de como o petróleo deveria ser aproveitado, à medida que sua importância evoluía e se explicitava com o passar do tempo. Essas distintas visões se traduziram em diferenciadas maneiras de organizar a produção do hidrocarboneto, no que diz respeito aos seus direitos de propriedade e de exploração. Faz-se imprescindível, portanto, traçar um apanhado histórico dos principais métodos de uso do petróleo desde sua descoberta, a fim de que possamos compreender por que chegamos em uma situação em que essa commodity apresente um piso e um preço de produção determinados pelas relações político-energéticas entre Estados Unidos e Arábia Saudita.

A história moderna do petróleo iniciou em 1846, em Baku, quando, pela primeira vez, logrou-se extrair o produto de uma mina de carvão. Malgrado o sucesso da empreitada, o poço em questão não se provou abundante, de modo que já demonstrava sinais de esgotamento nos primeiros anos após a descoberta. Em 1859, porém, nas cercanias de Titusville, Pensilvânia, o engenheiro norte-americano Edwin Drake iniciou, de fato, a atual indústria petrolífera, ao conseguir extrair o produto de um poço

convencional por meio de técnicas mais eficientes e produtivas. Com o invento de Drake, os campos de petróleo puderam ser perfurados, e não cavados, com a utilização de motor a vapor. Assim, viabilizou-se a criação de um mercado em torno do petróleo, cujo emprego, inicialmente, servia para a produção de querosene (óleo de parafina), o primeiro derivado do petróleo com valor comercial, que substituía o azeite e o óleo de baleia para a iluminação de residências e vias públicas (TORRES FILHO, 2004).

Até o final do século XIX, o mercado petrolífero era consideravelmente volátil, pulverizado e concentrado nos Estados Unidos. A legislação norte-americana privilegiava os proprietários ao invés dos produtores, e as inúmeras dificuldades de exploração, transporte e armazenamento faziam com que o valor da *commodity* oscilasse demasiadamente. Em 1869, então, foi fundada a Associação dos Produtores de Petróleo, com o fito de estabilizar os preços e diminuir os riscos do setor. A tentativa, no entanto, se provou um fracasso, visto que seu propósito fundamental jamais foi atingido. Na década de 1890, contudo, a indústria petrolífera finalmente iniciou uma trajetória de estabilização, propiciada pela acentuada concentração da Standard Oil no mercado. Isso porque, conquanto a empresa tivesse menos de 1/6 de participação na exploração direta do petróleo, controlava mais de 90% do processo de refino, armazenamento e transporte, reduzindo drasticamente a concorrência nesse ramo (TREBAT, 2005).

O predomínio da Standard Oil no mercado petrolífero norte-americano, não obstante, vinha sendo ameaçado pela pressão que exerciam ativistas e políticos para que seu monopólio fosse declarado ilegal. Em 1911, enfim, uma sentença da Suprema Corte de Justiça determinou que a Standard Oil fosse dissolvida em trinta e três empresas, que teriam de competir pelos consumidores do país. Ademais, a descoberta de novos e copiosos campos de petróleo no Texas propiciou o surgimento de novas empresas, dentre as quais a Texaco, redividindo o setor nos Estados Unidos. No exterior, por outro lado, a BP e a Royal Dutch Shell apresentavam as maiores reservas e o maior nível de produção até a internacionalização do mercado promovida pelos Acordos da Linha Vermelha e, sobretudo, a entrada das empresas norte-americanas na Arábia Saudita. Nessas circunstâncias, a instabilidade que caracterizava o mundo do petróleo no século XIX se transformou em uma relativa calma em função dos acordos entre as *majors* para mitigar a concorrência e a chegada de novos competidores (YERGIN, 2010).

Com o término da II Guerra Mundial, conforme já explicitamos anteriormente, os Estados Unidos já haviam firmado sua posição no Oriente Médio ao trocar apoio

militar por direitos de exploração de petróleo na Arábia Saudita, no Bahrein e no Catar. Além disso, observamos que os contratos de concessão, via de regra, estipulavam uma divisão paritária entre governos e empresas, que ficavam responsáveis pela realização de novos investimentos nos setores *upstream* e *downstream* (extração, refino e distribuição). Esse quadro ensejou um longo período de razoável estabilidade de preços, na medida em que a relação entre as *majors* e os governos do Oriente Médio definia os rumos e os ritmos da produção. Ao contrário do que veio a acontecer posteriormente, no entanto, não se tratava de uma relação entre iguais, pois as empresas tinham total controle sobre a exploração do petróleo, de modo que os governos, mesmo que estivessem insatisfeitos, pouco ou nada poderiam fazer para mudar essa equação (TREBAT, 2005).

Esse aparente equilíbrio começou a dar sinais de fragilidade com o desenrolar dos acontecimentos, visto que o predomínio das *majors* começou a enfrentar resistências. O reingresso da União Soviética no mercado petrolífero, por exemplo, aumentou a oferta de petróleo no mundo, pressionando para baixo os preços. Da mesma forma, a introdução de restrições à importação de hidrocarbonetos por parte do governo norte-americano – cujo objetivo era proteger a produção local – também foi prejudicial às *majors*, que tiveram de lidar com preços menores. Finalmente, a decisão de petroleiras de oferecer acordos mais vantajosos para os Estados exportadores, como foi o caso da ENI na Líbia, elevou a pressão desses governos para repactuar os acordos de concessão em condições que julgassem mais vantajosas (TORRES FILHO, 2004).

Com a criação da OPEP, em 1960, os países fundadores (Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela) – aos quais outros tantos se somaram ao longo dos anos – esperavam aumentar seu poder de barganha frente às *majors*, principalmente no que dizia respeito ao estabelecimento dos preços. Sua prioridade, portanto, era elevar sua capacidade de influenciar as decisões sobre os valores do petróleo, a fim de que não sofressem perdas abruptas inesperadamente. A iniciativa, entretanto, não foi bem-sucedida em seus primeiros anos, pois o cartel não reunia as condições e os recursos necessários para alterar essa lógica de mercado. Ocorre que, até então, ainda que recebessem a metade dos lucros da exploração do petróleo, os Estados da OPEP não participavam ativamente da atividade, o que restringia suas possibilidades de pressionar as *majors* para atender suas demandas (BINA, 2013).

À medida que auferiam mais lucros com o petróleo, os países da OPEP trataram de se mobilizar para assegurar não apenas esses dividendos, mas o controle do processo



de exploração do produto. Já na década de 1960, alguns governos iniciaram uma campanha não para aumentar sua fatia de lucros em relação às petroleiras estrangeiras, mas para efetivamente nacionalizar os recursos naturais de que dispunham. Em 1968, por exemplo, a OPEP lançou o *Declaratory Statement of Petroleum Policy in Member Countries*, pelo qual afirmava que os Estados detentores de fontes de energia não renováveis tinham todas as prerrogativas sobre como utilizá-las e explorá-las. Evidenciava-se, então, o crescimento de uma onda de nacionalizações de hidrocarbonetos, que ameaçavam diretamente o controle das Sete Irmãs, cuja influência já se encontrava em uma trajetória de queda (SILVA, 2016).

O processo de decadência do predomínio das Sete Irmãs no mercado petrolífero, que teve princípio nos anos 1960, foi concluído no decênio seguinte, na esteira dos dois choques do petróleo. Até então, a indústria do setor era exclusivamente privada, à exceção da União Soviética e do México<sup>24</sup>, que nacionalizaram seus campos em 1920 e 1938, respectivamente. Esse cenário, contudo, deixou de ser realizado durante as décadas de 1960 e 1970, uma vez que países como Argélia, Líbia, Iraque e Venezuela nacionalizaram seus recursos, ao passo que outros adotaram a estratégia da “participação direta”, que aumentava paulatinamente sua presença na atividade exploratória do petróleo. Fosse por nacionalização ou por participação direta, o propósito era idêntico: expandir a autoridade dos países sobre seus valiosos recursos, evitando que as *majors* limitassem seus ganhos.

A constante pressão que a OPEP fez para que as Sete Irmãs alterassem o preço internacional do petróleo já vinha surtindo efeitos antes do choque de 1973. Com efeito, entre 1971 e 1973, os Estados Unidos concordaram com um reajuste de 50% nos valores, considerando que as baixas dos anos anteriores de fato haviam produzido uma defasagem prejudicial aos países produtores. Esperava-se, assim, reduzir os focos de tensão entre Washington e os Estados árabes, cada vez mais desgostosos com o apoio norte-americano ao Estado de Israel (SERRANO, 2014). Da mesma forma, a indústria petrolífera dos EUA apresentava sinais de desgaste: inúmeros campos já estavam depletados, e as empresas tiveram de aumentar seus investimentos apenas para manter o nível de produção. Dada a proibição de importações de hidrocarbonetos, a situação se

---

<sup>24</sup>Como vimos, o Irã nacionalizou seus campos de petróleo em 1953, sob o governo de Mohammed Mossadegh, mas a medida foi revertida após o golpe de Estado que o retirou do poder (ABRAHAMIAN, 2018).

mostrava ainda mais difícil, com o risco de que o país encetasse uma trajetória de esgotamento de seus recursos petrolíferos (BINA, 2013).

Em outubro de 1973, então, após o relativo insucesso dos países árabes em retomar os territórios perdidos por Israel na Guerra dos Seis Dias, a OPEP declarou um embargo a todos os aliados israelenses, e determinou cortes mensais de 5% da produção enquanto essas áreas não fossem devolvidas. Dessa vez, ao contrário do que se passara em 1967, o embargo teve consequências práticas: o preço do barril saltou de US\$3 para US\$12, um aumento que nunca havia ocorrido desde que o produto fora internacionalizado. Essa situação acarretou um pânico generalizado entre os países importadores de petróleo, que subitamente tiveram de arcar com os custos de um conflito geopolítico fora de seu alcance. A partir desse momento, cenas de desabastecimento e de longas filas em postos de gasolina se tornaram frequentes nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão, gerando um enorme constrangimento para que os governos tomassem medidas que pusessem fim à crise.

É comum que a crise petrolífera de 1973 seja interpretada tão-somente como fruto da decisão da OPEP em promover o embargo. De fato, não se pode negar que o boicote foi o estopim para o aumento dos preços que se seguiu naquele contexto. No entanto, o sucesso do embargo é menos causa do que consequência de uma transformação profunda no mercado petrolífero, sem a qual a atitude da OPEP teria tido desdobramentos idênticos aos de 1967, quando foi incapaz de balançar as estruturas do setor. Ocorre que houve duas mudanças significativas, que permitiram o rearranjo na indústria petrolífera: (i) o avanço do processo de nacionalizações de recursos naturais em curso desde os anos 1960, que permitiu a descartelização do mercado petrolífero e a promoção da concorrência no setor; (ii) a decadência do ramo petrolífero norte-americano, cujos poços demandavam investimentos cada vez mais vultosos, atestada pela decisão do governo dos EUA em abrir o país para as importações estrangeiras. Não fossem esses elementos, as medidas da OPEP dificilmente seriam interpretadas como algo mais do que um voluntarismo inconsequente.

Um dos principais estudiosos da questão, o iraniano Cyrus Bina reforça a necessidade de pensar a crise de 1973 como efeito e não causa. Sem esse entendimento, incorre-se no equívoco de superestimar o papel da OPEP enquanto tomador de decisão, ignorando os fatores objetivos que fundamentam as transformações pelas quais passou o petróleo ao longo dos anos. Nesse sentido, Bina argumenta que:

seria ingênuo reduzir a crise do petróleo no início da década de 1970 aos seus múltiplos efeitos e múltiplos impactos, como a súbita interrupção e escassez de oferta por si só. Na esteira da crise, houve a reestruturação de todo o setor petrolífero de alto a baixo, acabando com o monopólio e permitindo a determinação de preços por meio da concorrência global - incluindo a competição entre as regiões petrolíferas menos produtivas e as mais produtivas do mundo. Essas condições, por sua vez, exigiram a formação de preços de mercado baseados nos custos de produção da região menos produtiva do petróleo, e a formação sincronizada de rendas diferenciais de petróleo em sintonia com a produtividade existente dos campos de petróleo nas várias regiões petrolíferas do globo<sup>25</sup> (BINA, 2013, p.18, tradução nossa).

No período imediatamente anterior ao choque do petróleo de 1973 já abundavam os sinais de que a indústria petrolífera vinha atravessando significativas metamorfoses. Com o avanço do processo de nacionalizações de recursos naturais, o oligopólio das Sete Irmãs começou a dar sinais de desgaste, pois sua capacidade de determinar os rumos do setor esmaecia à medida que os Estados passavam a controlar diretamente a exploração de seus hidrocarbonetos. O arranjo que se estabelecera com os Acordos da Linha Vermelha só se fazia possível se as empresas tivessem o comando das decisões de investimentos e de produção. Mesmo com o compromisso de 50/50, as petroleiras ainda tinham totais prerrogativas sobre os andamentos do mercado petrolífero, o que lhes assegurava uma posição de destaque. Todavia, conforme os países exportadores nacionalizavam seus recursos e se imiscuíam no processo produtivo, as Sete Irmãs deixavam de exercer a direção dos negócios.

Às nacionalizações se soma o desgaste da indústria petrolífera norte-americana, que já mostrava sinais inequívocos de enfraquecimento. Conforme assevera Bina (2013), entre 1967 e 1974, o setor de petróleo nos Estados Unidos expunha inúmeras

---

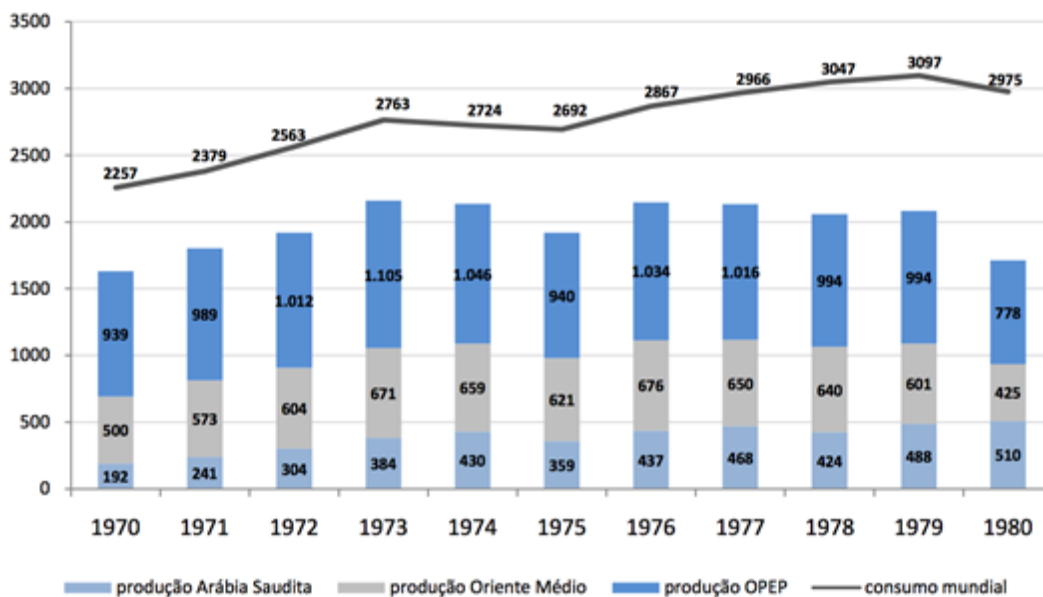
<sup>25</sup> [...] it would be naive to reduce the oil crisis of the early 1970s to its manifold effects and multifarious impacts such as the suddenness of supply interruption and shortage alone. In the wake of the crisis stood the restructuring of the entire oil sector from top to bottom, doing away with monopoly and allowing price determination through global competition—including competition between the least and the most productive oil regions of the world. These conditions, in turn, necessitated the formation of market prices that were based upon production costs of the least productive oil region, and the synchronized formation of differential oil rents in step with the existing productivity of oil fields across the various oil regions of the globe.

dificuldades para manter-se em expansão. Com o passar dos anos, as empresas tiveram de elevar o montante de investimentos e o tempo de utilização dos poços explorados, uma vez que seu nível de produtividade era declinante. Os custos de extração de hidrocarbonetos nos EUA eram cada vez mais caros, tornando a indústria petrolífera norte-americana a menos competitiva em termos globais. Nessas circunstâncias, se os preços não aumentassem, não haveria como manter esses campos em atividade, o que prejudicaria as empresas do país e reduziria drasticamente a oferta de petróleo no mercado. Em virtude disso, o choque de 1973 veio ao encontro dos interesses do ramo petrolífero nos Estados Unidos, que logrou conservar sua competitividade.

Ao contrário do que frequentemente se alega, portanto, os acontecimentos de 1973 não apontam para o surgimento de um novo oligopólio no mercado petrolífero, capitaneado agora pela OPEP e não mais pelas Sete Irmãs. Trata-se de um fenômeno antípoda: o primeiro choque do petróleo assinalou a efetiva globalização da indústria petrolífera. Doravante, os preços internacionais do petróleo passaram a ser determinados por outra norma, na qual a concorrência entre os produtores desempenhava um papel mais relevante do que nas décadas passadas. Isso porque, a despeito da importância da Arábia Saudita enquanto *swing producer*, nenhum produtor conseguia estipular isolada ou coletivamente o ritmo de investimentos de toda a indústria petrolífera em médio e longo prazo. Cada vez mais, o sistema funcionava segundo a lógica do piso, estipulado nos EUA em momentos de demanda constante, e do preço de produção, delimitado pelo produtor menos eficiente em situações de demanda elevada.

Dado a baixa elasticidade-preço da procura do petróleo, não surpreende que os aumentos nos valores constatados a partir de 1973 não mitigaram o apetite dos consumidores pelo hidrocarboneto. Com efeito, entre 1974 e 1979, a demanda mundial por petróleo cresceu 13,69%, um montante expressivo se considerarmos que os preços foram quadruplicados e que as economias centrais apresentavam um quadro de estagflação. No entanto, essa ampliação não foi atendida pela OPEP, cuja produção sofreu um leve declínio no período analisado. Conforme atesta o Gráfico 2, à exceção da Arábia Saudita, que se valeu da elevada produtividade e capacidade ociosa de seus campos para aportar ao mercado milhares de barris de petróleo por dia, os demais Estados da OPEP encolheram sua participação no setor, encetando a redução do papel do cartel no comércio mundial de petróleo.

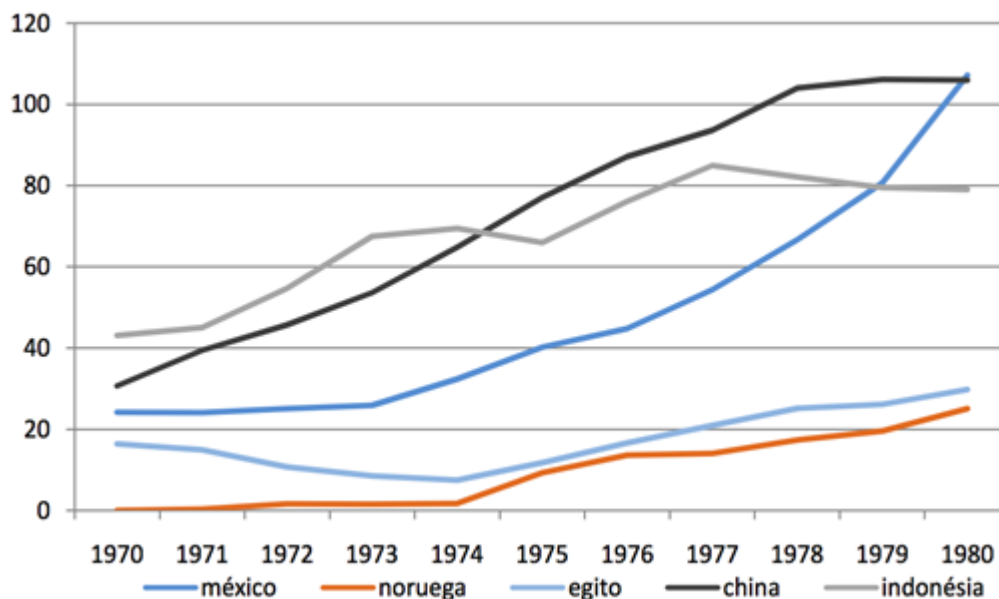
Gráfico 2 – Produção de campos de melhor qualidade e consumo mundial de petróleo na década de 70



Fonte: Silva (2016)

Consoante aos pressupostos adotados nessa tese, realçamos que a incapacidade do produtor mais eficiente para preencher a demanda crescente teve de ser compensada pela emergência de concorrentes com maiores custos de extração. Assim, os altos preços que haviam se estabelecido atraíram para o mercado produtores de fora da OPEP, como México, Noruega, Egito, China, o que observamos no Gráfico 3.

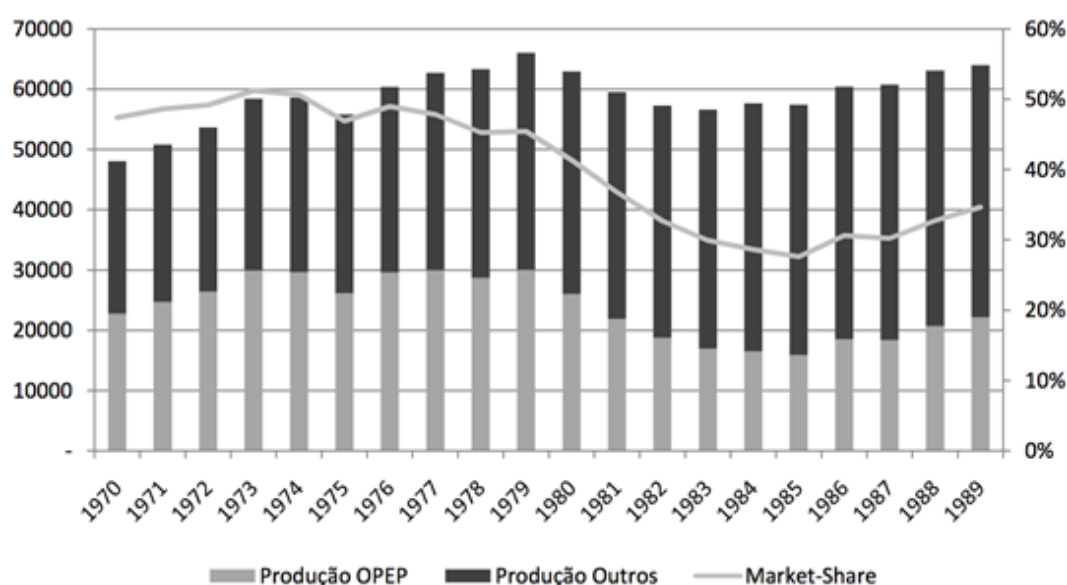
Gráfico 3 – Produção dos campos de pior qualidade e consumo mundial de petróleo nos anos 70



Fonte: Silva (2016)

Nesse cenário, iniciou-se uma paulatina desestabilização da ascendência da OPEP no ramo petrolífero, uma vez que o ingresso de novos competidores diminuiu sensivelmente seu *market-share* ao longo da década. Se, em princípios dos anos 1970, a participação da OPEP girava em torno de 50% do mercado mundial de petróleo, em meados do decênio seguinte esse índice pouco ultrapassava os 30%. Paradoxalmente, então, frisa-se que a elevação dos preços foi benéfica para os membros da OPEP em curto prazo – ao majorar suas receitas –, mas, em médio e longo prazo, permitiu a manutenção da indústria petrolífera norte-americana e o aparecimento de concorrentes com custos mais altos, como nos indica o Gráfico 4 (RONCAGLIA, 1985).

Gráfico 4 – Market-share da OPEP



Fonte: Silva (2016)

A decadência da presença da OPEP no mercado mundial de petróleo se acentuou durante a década de 1980. Isso porque, com a Revolução Islâmica de 1979 no Irã, houve uma reversão da política de concessões de exploração petrolífera, com a proibição do investimento de empresas estrangeiras. Assim, houve uma imediata redução da produção iraniana, o que se traduziu em uma diminuição de suas exportações. Ademais, em 1980, o Iraque iniciou uma ofensiva para anexar uma parte do território iraniano que estava em disputa há anos, iniciando um conflito que se estenderia até 1988. Dada a extensão e a magnitude da Guerra Irã-Iraque, ambos os países sofreram para manter sua extração de hidrocarbonetos, o que também contribuiu para a retração da OPEP em termos globais (ABRAHAMIAN, 2018).

Após o segundo choque do petróleo (1979), propiciado pela deposição do Xá Reza Pahlevi no Irã, ficaram explícitas as transformações na indústria petrolífera mundial. Em primeiro lugar, como vimos, salienta-se que o aumento da demanda pelo produto foi atendido, sobretudo, pela Arábia Saudita (em virtude de sua elevada capacidade ociosa) e por países de fora da OPEP<sup>26</sup>. Dessa forma, cristalizou-se um cenário em que a OPEP estava cada vez mais dependente de Riad e menos relevante em termos comerciais, devido ao surgimento dos novos competidores. A fim de estancar esse processo, em 1983, a Arábia Saudita, já na condição de *swing producer*, determinou a introdução de um sistema de cotas de produção, cujo propósito era evitar que o mercado fosse inundado de petróleo.

Embora possa se argumentar que a proposta de um sistema de cotas de produção fosse razoável, a aplicação prática mostrou-se muito aquém do imaginado. Conforme ressaltam Aguilera e Radetzki (2015), essa norma carecia de consistência técnica, pois as metas de preço oscilavam frequentemente e as regras que determinavam as cotas de cada membro variavam em demasia. Desse modo, os Estados amiúde desrespeitavam essas regras, reduzindo seus possíveis impactos para impedir a sobre-oferta de petróleo no mercado. Com efeito, havia uma diferença fundamental entre a Arábia Saudita e os demais países: como seus campos não eram tão produtivos, não havia como manterem uma capacidade ociosa elevada, pois prescindiriam de recursos indispensáveis. Logo, apenas os sauditas poderiam limitar sua produção sem sofrer consequências maiores, mas essa iniciativa seria frustrada se essa diminuição fosse compensada por aumentos em outras regiões<sup>27</sup>.

Além das mudanças propiciadas pela relativa baixa da OPEP e pela ascensão de novos concorrentes, a indústria petrolífera atravessou outra transformação crucial. Em 1983, a Bolsa de Mercadores de Nova Iorque (NYMEX), inaugurou operações no mercado de futuros. Na sequência, os Estados exportadores de petróleo que não pertenciam à OPEP começaram a operar na NYMEX, com o fito de disponibilizar para os seus compradores uma possibilidade de *hedge*. Em decorrência do sucesso dessa iniciativa, a estatal mexicana PEMEX ingressou nesse mercado em 1986, e, dois anos depois, as cotações na bolsa eram indispensáveis para a determinação dos preços no

---

<sup>26</sup> Entre 1970 e 1980, a demanda mundial por petróleo saltou de 48 mbd para 66 mbd (BP, 2016).

<sup>27</sup> Em meados dos anos 1980, de fato, a Arábia Saudita reduziu sua produção para mitigar a sobre-oferta mundial de petróleo, mas sua iniciativa foi ofuscada pelo aumento das exportações da Venezuela e de países de fora da OPEP (LEÑES, 2015a).

mercado do petróleo, ratificando a financeirização dos recursos energéticos (SILVA, 2016). Nas palavras de Roncaglia (2015):

Em poucos meses, com a cooperação dos demais países produtores e das empresas de petróleo, houve uma mudança para um novo sistema, intitulado “preços de fórmulas”, em que os preços dos diferentes tipos de petróleo bruto, na maioria dos casos [...], são determinados com a adição de um diferencial específico, o preço de um petróleo de referência (Brent), um óleo do Mar do Norte retirado de águas escocesas. Esse sistema permanece em uso, embora com algumas alterações importantes, em particular a mudança de referência para um mercado financeiro de derivativos de Brent<sup>28</sup> (RONCAGLIA, 2015, p. 156, tradução nossa).

Portanto, com o decorrer dos anos, o processo de globalização do mercado petrolífero, inaugurado com a crise de 1973, foi intensificado. Ocorre que, até a década de 1960, as *majors* dominavam toda a indústria petrolífera, da extração ao refino e à comercialização. Em seguida, com as nacionalizações, surgiu uma nítida divisão entre a exploração e a produção – controladas pelos Estados – e o refino e a comercialização – comandadas pelas empresas. Essa segmentação, porém, tornou-se menos cristalina dia a dia, conforme avançava a integração entre OPEP e as empresas (SILVA, 2016). Esse fenômeno foi incentivado por parte do governo norte-americano, a quem interessava integrar o cartel à lógica de sua política energética para fazer valer suas conveniências. Para Washington, era benéfico que a OPEP tivesse força suficiente para colaborar para a manutenção do piso do petróleo, mas, ao mesmo tempo, que não fosse pujante o bastante para decidir sozinha os rumos do mercado (BINA, 2013).

A existência do acordo americano-saudita foi evidenciada logo após a invasão do Kuwait pelo Iraque, ao qual se seguiu a Guerra do Golfo. Tão logo o Kuwait foi ocupado pelos iraquianos, ocorreu um súbito aumento nos preços do petróleo, propiciado pelo temor que a invasão poderia causar e pela redução da produção kuaitiana. Imediatamente, a Arábia Saudita aumentou sensivelmente a oferta de petróleo

---

<sup>28</sup> “In a few months, with the cooperation of the other producing countries and the oil companies, there was a shift to a new system, so called ‘formula pricing’, in which the prices of the different types of crude oil are determined, with the addition of a specific differential, by the price of a reference crude, in most cases (market gossip says about 70% of internationally traded crude oil) Brent, a North Sea oil lifted in Scottish waters. This is the system still in use, though with some important changes, in particular the shift from reference to a physical market to reference to a financial market for Brent derivatives”.



no mercado, a fim de compensar as perdas com o Kuwait. A decisão foi concertada entre Washington e Riad, com o objetivo de trazer os preços a patamares mais moderados, o que ia ao encontro dos interesses desses países (TORRES FILHO, 2004).

Encerrada a Guerra do Golfo, com a vitória da coalizão norte-americana e a evacuação das tropas iraquianas do Kuwait, o mercado petrolífero se estabilizou, assim como desejavam os Estados Unidos e a OPEP. Não obstante, no final da década de 1990, a crise dos países emergentes (Rússia, México, Brasil e Tigres Asiáticos) reduziu a demanda mundial por petróleo, o que não era previsto pela OPEP, que acabara de decidir por uma elevação de sua produção, imaginando que haveria uma procura crescente pela *commodity*. Assim, em 1998, os valores internacionais do hidrocarboneto desabaram, frustrando as expectativas dos países-membro da OPEP em aumentar suas receitas de exportação (YERGIN, 2014).

Esse movimento, que não era previsto pela maioria dos especialistas no tema, também contrariava as conveniências dos Estados Unidos, em virtude das adversidades que sua indústria petrolífera enfrentava. Desde meados de 1980, a produção norte-americana estava em acentuado declínio, forçando o país a importar cada vez mais recursos energéticos. Essa situação se constava a partir da análise das informações a respeito da baixa produtividade dos campos de petróleo nos EUA. Segundo Routledge (2003), entre 1998 e 2000, a produtividade média de um campo norte-americano se situava em um patamar de 10,9 barris/dia, em comparação com um índice de 160 barris/dia na Venezuela e 6.500 barris/dia na Arábia Saudita. Aproximava-se, então, um cenário de depleção dos reservatórios norte-americanos, o que era sinalizado pelo encerramento na extração de diversos campos, pela perda de receitas das empresas do país e pelo ininterrupto avanço de suas importações de petróleo<sup>29</sup>.

A chegada do século XXI, então, não se mostrava auspiciosa para a indústria petrolífera norte-americana, uma vez que os baixos preços do petróleo vinham dificultando sua manutenção no mercado internacional. Nos Estados Unidos, além das adversidades das empresas, havia uma significativa preocupação em relação à crescente dependência energética do país, à medida que sua necessidade de importação de energia avançava a passos largos. Cada vez mais, se imaginava um cenário em que Washington teria de importar a virtual totalidade dos recursos energéticos que consumia, o que

---

<sup>29</sup> Em 1998, nos Estados Unidos, pela primeira vez, o petróleo importado representou mais de 50% do total do produto consumido no país, o que suscitou acirradas polêmicas sobre quais medidas tomar para reverter essa tendência (YERGIN, 2014).

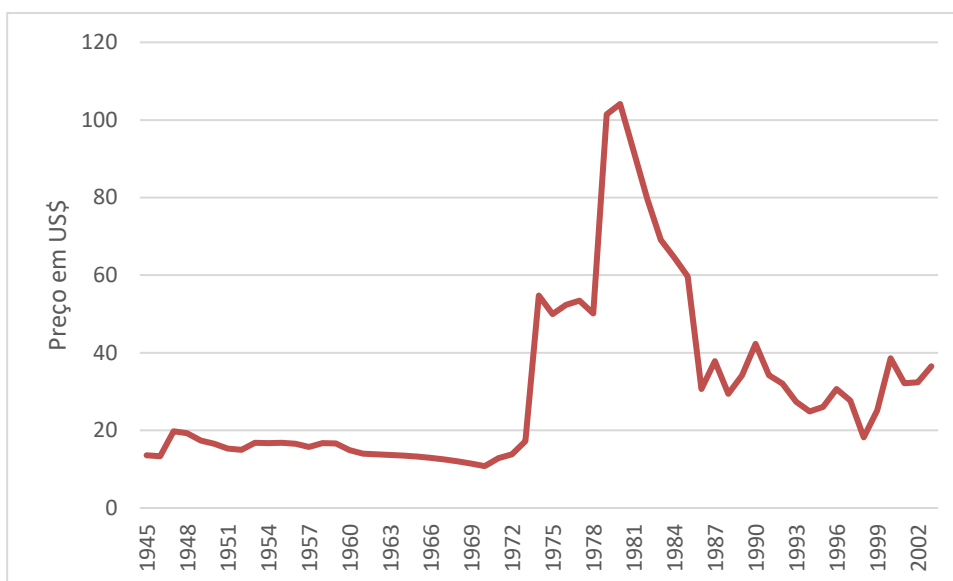
encetava acerbos debates sobre o que fazer para mitigar os riscos de precisar de fontes externas para a conservação de serviços básicos. Ao contrário das expectativas, não obstante, a realidade se apresentou distinta, com um expressivo aumento do valor do hidrocarboneto e um ressurgimento do ramo petrolífero nos Estados Unidos.

### **2.3. As Fontes Não Convencionais: elevação e queda do preço do petróleo**

Os primeiros anos da década de 2000 ficaram assinalados, em termos energéticos, pela considerável elevação dos preços internacionais do petróleo. De maneira inédita, o produto teve aumentos consistentes durante um longo período, não motivados por choques exógenos de curta duração. Consoante ao argumento utilizado neste capítulo, asseveramos que esse movimento foi propiciado, inicialmente, pela expansão da procura pela *commodity* por mercados emergentes (sobretudo China e, em menor medida, Índia). Esse processo ensejou a necessidade da utilização de campos menos produtivos, cujos custos de exploração eram mais elevados, engendrando as condições objetivas para que o preço se mantivesse em patamares elevados. Como veremos, esse acontecimento teve desdobramentos particularmente relevantes nos Estados Unidos, cuja indústria petrolífera inesperadamente renasceu.

Recapitulando a trajetória dos preços do petróleo desde o encerramento da II Guerra Mundial, salientamos a estabilidade que se observou entre 1945 e 1973, pelas razões já explicitadas anteriormente. Em seguida, os choques de 1973 e 1979 elevaram significativamente o valor do petróleo, que, em seguida, despencou ao longo dos anos 1980 e se manteve em viés de baixa no decênio posterior, como notamos no Gráfico 5.

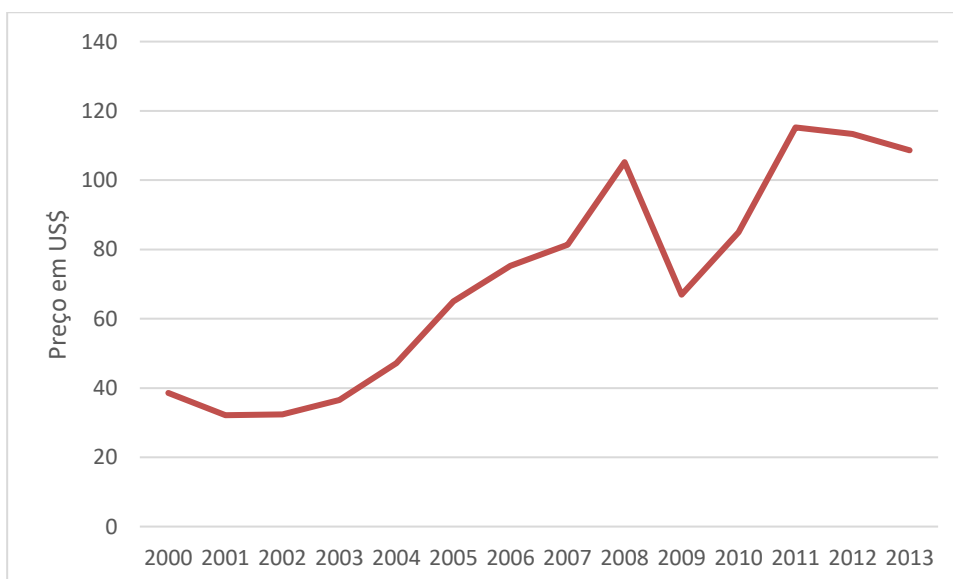
Gráfico 5 – Preço do petróleo (1945-2003)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018). Preços em US\$ de 2013

A partir de 2004, contudo, esse padrão de queda se alterou de forma definitiva: doravante, os preços cresceram paulatina e consistentemente, ultrapassando a barreira dos US\$ 100 em 2008. Na sequência, com a recessão propiciada pela crise do mercado imobiliário norte-americano, constata-se uma abrupta queda, que foi revertida logo nos meses subsequentes. Assim, o petróleo atingiu novas altas em 2011, e se manteve em um nível elevado até julho de 2014, quando voltou a registrar uma acentuada depreciação, dados que podem ser conferidos no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Preço do petróleo (2000-2013)



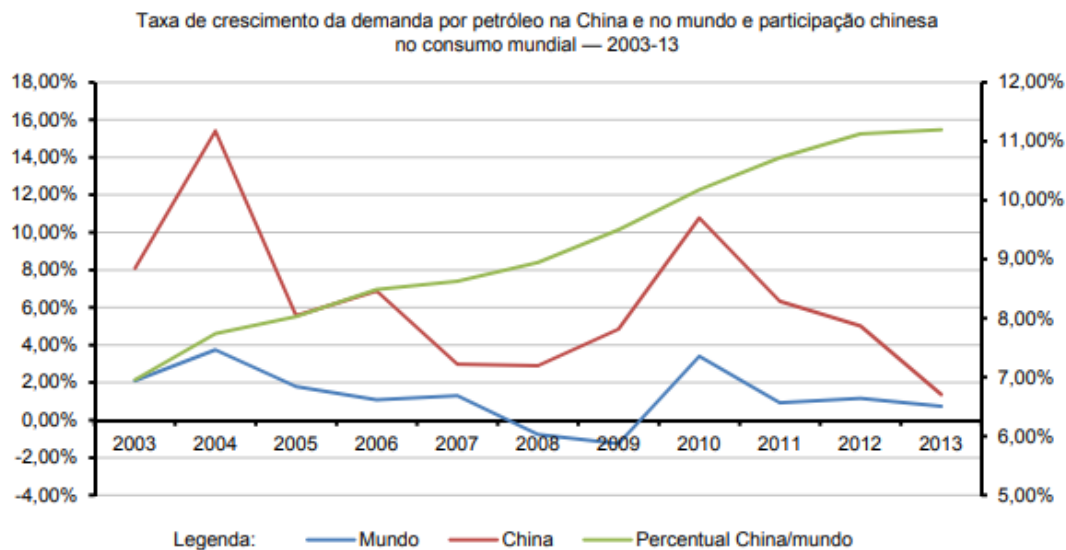
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018). Preços em US\$ de 2013

Quando teve princípio a elevação dos preços do petróleo nos anos 2000, os analistas começaram a debater suas origens e causas. Em geral, atribuiu-se à expansão da demanda pelo hidrocarboneto seu ponto de partida, visto que, com efeito, o crescimento econômico dos mercados emergentes ocasionou um aumento da procura por petróleo cru e refinados. Conforme afirma Yergin (2014), o ano de 2004 realmente sinaliza um ponto de inflexão para a história recente do petróleo. Isso porque, entre 1996 e 2003, a indústria petrolífera global operava com uma capacidade ociosa média de 4 mbd, e a Arábia Saudita respondia pela metade desse montante. Em 2004, todavia, com a ampliação da demanda e algumas interrupções na oferta, a capacidade ociosa média caiu para 1 mbd, pressagiando uma transformação assinalável nesse setor.

Ao considerarmos o avanço da demanda mundial por petróleo, não restam dúvidas quanto à importância da China para esse processo. Segundo as informações fornecidas pela U.S. Energy Information Association (EIA), entre 2003 e 2008, o consumo global do produto cresceu 7,5%, ao passo que o acréscimo chinês esteve em torno de 40%. Nessas circunstâncias, no período analisado, a China foi responsável por 1/3 da elevação total da procura por petróleo em todo o planeta, demonstrando de maneira incontestável a relevância da Pequim para esse acontecimento. No Gráfico 7, podemos reparar como a média do crescimento chinês sempre esteve acima da mundial: mesmo em 2008, quando houve uma diminuição da demanda global, ocorreu uma elevação da procura chinesa, ainda que em um nível menor do que nos outros anos.

Gráfico 7 – Taxa de crescimento da demanda por petróleo na China e no mundo e participação chinesa no consumo mundial (2000-2013)

Gráfico 4



FORNE DOS DADOS BRUTOS: United States (2015).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EIA (2018).

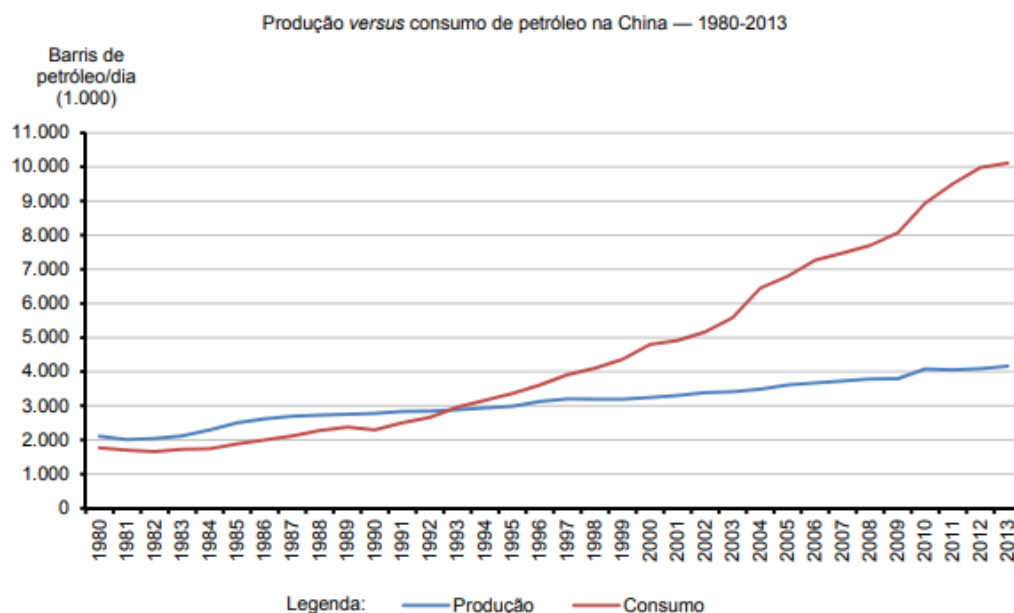
O recrudescimento da demanda chinesa por petróleo entre 2003 e 2013 esteve inextricavelmente relacionado aos rumos de sua economia. Ao passo em que evoluía o crescimento econômico chinês, multiplicava-se sua necessidade por recursos energéticos. Como frisamos previamente, a China se firmou como produtor de hidrocarbonetos nos anos 1970 e 1980, na esteira dos choques petrolíferos. Conforme evidencia o Gráfico 8, o ritmo de exploração de petróleo cresceu incessantemente entre 1980 e 2013. Essa ampliação, porém, não deu conta da demanda chinesa pelo produto, que avançava à medida que seu PIB se expandia. A partir de 1994, por conseguinte, Pequim teve de recorrer à importação de recursos energéticos para abastecer sua economia, o que se agravou com o passar dos anos. Atualmente, embora a China permaneça como um grande produtor de petróleo, sua procura é tamanha que o país já ultrapassou os Estados Unidos e se tornou o maior importador do produto (EIA, 2018).

Importa sublinhar, entretanto, que, ao enfatizarmos a relevância da ampliação da demanda para compreender a alta nos preços do petróleo, não estamos recorrendo à lógica segundo a qual o valor do hidrocarboneto se deve tão-somente ao choque entre demanda e oferta. Não houve, no período em questão, carência de petróleo no mercado mundial, de modo que é incorreto afirmar que os preços aumentaram em função de uma eventual escassez de petróleo. A expansão da demanda interessa porque suscitou a necessidade de explorar campos com custos maiores, como na Venezuela, Líbia, na

Rússia, no Azerbaijão, no Cazaquistão, no Brasil e em Angola. Oportunizou-se, logo, um cenário adequado para o estabelecimento de preços mais altos, o que ia ao encontro das conveniências dos produtores petrolíferos norte-americanos.

Gráfico 8 – Produção versus consumo de petróleo na China (1980-2013)

Gráfico 5

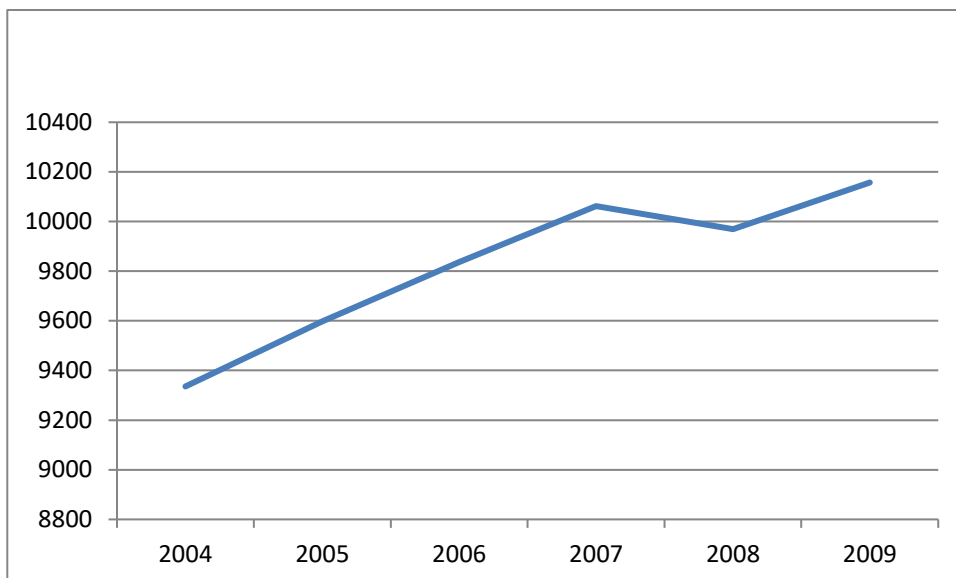


FORNE DOS DADOS BRUTOS: United States (2015).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EIA (2018).

Importa sublinhar, entretanto, que, ao enfatizarmos a relevância da ampliação da demanda para compreender a alta nos preços do petróleo, não estamos recorrendo à lógica segundo a qual o valor do hidrocarboneto se deve tão-somente ao choque entre demanda e oferta. Não houve, no período em questão, carência de petróleo no mercado mundial, de modo que é incorreto afirmar que os preços aumentaram em função de uma eventual escassez de petróleo. A expansão da demanda interessa porque suscitou a necessidade de explorar campos com custos maiores, como na Rússia, no Azerbaijão, no Cazaquistão, no Brasil e em Angola. Oportunizou-se, logo, um cenário adequado para o estabelecimento de preços mais altos, o que ia ao encontro das conveniências dos produtores petrolíferos norte-americanos.

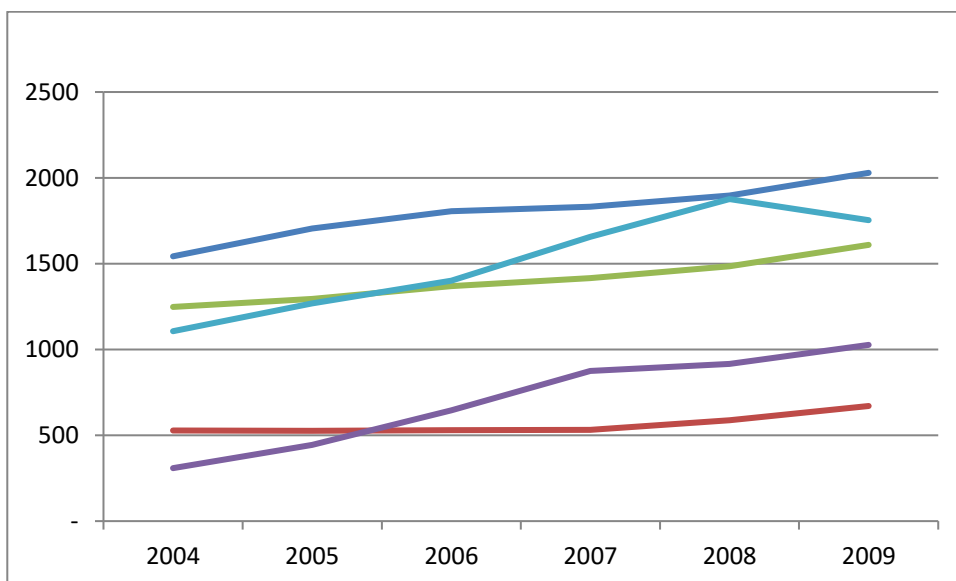
Gráfico 9: Produção de Petróleo na Rússia – 2004-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018)

Nota: índice em milhares de barris de petróleo/dia

Gráfico 10: Produção de Petróleo em Angola, Azerbaijão, Brasil, Cazaquistão e Colômbia – 2004-2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018)

Nota: índice em milhares de barris de petróleo/dia

É crucial ressaltar que, quando afirmamos que o crescimento da demanda por petróleo ensejou a necessidade da exploração de novos campos com custos mais altos, estamos lidando com um processo complexo, que, ao contrário do que poderia parecer, não impreterivelmente apontam para um aumento indefinido do preço do

hidrocarboneto. Ocorre que, mesmo que a procura permaneça em expansão, a utilização de reservatórios menos produtivos pode ter diferentes desdobramentos no decorrer do tempo. Em curto e médio prazos, há inequivocamente uma elevação nos custos e, por consequência, nos preços. Já no longo prazo, contudo, pode-se constatar um fenômeno distinto: à medida que os campos menos eficientes *a priori* começam a ser explorados, mudanças tecnológicas e no processo de extração podem acontecer, reduzindo o montante de investimentos necessários para a obtenção do produto. Em outras palavras: as regiões menos produtivas de hoje podem ser as mais produtivas de amanhã.

Para compreendermos esse movimento, devemos lançar mão dos conceitos de reservatórios convencionais e não convencionais, que explicitam a trajetória do mercado petrolífero nos anos 2000. Os reservatórios convencionais de recursos energéticos, responsáveis atualmente pela maior parte da produção petrolífera mundial, são os depósitos de resíduos fósseis que apresentam elevada taxa de permeabilidade, ao passo que, por oposição, os reservatórios não convencionais possuem baixa permeabilidade. Ao nos referirmos à permeabilidade, estamos tratando da facilidade das interconexões entre os vasos de um reservatório: caso ela seja alta, a mobilidade dos recursos que lá estão presos será elevada, facilitando o processo de extração e reduzindo seus custos (THOMAS, 2004).

As fontes não convencionais de recursos fósseis são conhecidas dos principais especialistas em geologia desde meados do século XX. Já nesse período, sabia-se que alguns reservatórios continham vastos depósitos de hidrocarbonetos que ainda não poderiam ser utilizados por razões de incapacidade técnica. Em virtude de sua baixa permeabilidade, essas fontes só poderiam ser economicamente viáveis se contassem com tecnologias especiais de recuperação, o que não foi a realidade até décadas após seu descobrimento (LEÃES, 2015b). Nesta seção, abordaremos sucintamente a evolução da história recente de algumas fontes não convencionais, que tiveram sua importância reconhecida nos últimos anos. Tentaremos evidenciar, então, que os constantes e significativos aumentos nos preços do petróleo a partir de 2004, somados às inovações tecnológicas do período, permitiram a consolidação das não convencionais e o reflorescimento da indústria energética norte-americana.

A partir do recrudescimento da demanda mundial por petróleo, como frisamos, surgiu a necessidade do aproveitamento de campos menos eficientes, com custos mais elevados, o que já proporcionaria um aumento nos preços. No entanto, essa expansão não foi suficiente para atender à crescente procura, de modo que não cessou o estímulo



para a utilização de novos reservatórios nem a pressão de alta nos preços. Assim, fontes de energia que já eram conhecidas, mas que não vinham sendo aproveitadas porque não eram economicamente viáveis começaram a se tornar uma possibilidade real. Tal como acontecera com o petróleo de águas profundas, nos anos 1980, a elevação no valor do hidrocarboneto fez com que a indústria petrolífera buscasse alternativas aos tradicionais modos de extração do produto. Nesse contexto, as fontes não convencionais, pela primeira vez, se converteram em uma opção concreta para as empresas.

Há uma ampla variedade de fontes não convencionais de recursos não renováveis. Via de regra, o folhelho, as areias betuminosas, o Pré-sal, os petróleos ultrapesados e o xisto são os principais exemplos encontrados na literatura e nas atividades exploratórias. Nesta tese, porém, nos limitaremos a estudar os casos do folhelho e das areias betuminosas, dominantes nos EUA e no Canadá, respectivamente. Nossa escolha não implica um desmerecimento da relevância das demais fontes de energia, mas sim da importância que o folhelho e a areia betuminosa têm para os Estados Unidos, foco de nossa análise. Conforme demonstraremos a seguir, estudar os casos do folhelho e das areias betuminosas é condição *sine qua non* para aferir as transformações na indústria petrolífera e entender seus impactos para a política externa norte-americana.

Em linhas gerais, o folhelho – frequentemente mal traduzido como *xisto* – é uma rocha sedimentar de baixíssima permeabilidade e de fina granulação, tradicionalmente dividida no formato de folhas, de onde provém seu nome. Ao contrário do que ocorre nos reservatórios convencionais, no folhelho os recursos são produzidos, armazenados e selados dentro do mesmo espaço, por meio de um sistema independente. Nesse ambiente, é pequena a proporção do volume de hidrocarbonetos recuperáveis: enquanto, em um reservatório convencional, o índice se situa em torno de 50% a 80%, no folhelho esse valor raramente supera os 30%, mesmo nos campos mais produtivos (POLI, 2014).

A despeito de terem um volume recuperável proporcionalmente inferior, as fontes não convencionais tendem a apresentar maiores reservas de hidrocarbonetos. Isso porque, como sua utilização comercial apenas se disseminou nos últimos anos, ainda há muito espaço para explorá-los nas próximas décadas. Ademais, o índice de recuperação não pode ser interpretado como um dado estatístico, pois as mudanças tecnológicas, assim como já proporcionaram avanços no passado, podem viabilizar uma elevação no montante recobrado (HOLDICHI e LEE. 2009). Em tese, portanto, uma fonte não convencional pode se converter em uma fonte convencional a partir de inovações

produtivas e técnicas, o que, todavia, ainda não é uma realidade nos casos do folhelho e das areias betuminosas.

As fontes não convencionais entraram no radar do governo norte-americano no final da década de 1970, na esteira dos choques do petróleo e da decadência da produção de hidrocarbonetos no país. Em 1978, foi aprovado o National Gas Policy Act, que concedia benefícios fiscais para as empresas que explorassem gás natural em novos campos. Em seguida, foi criado o Crude Oil Windfall Profit Tax Act, que subsidiava a produção de combustíveis de reservatórios não convencionais. Da mesma forma, Washington iniciou uma política de apoio à pesquisa para o desenvolvimento de recursos fósseis, com o estabelecimento do Energy Research and Development Association (ERDA) e o Department of Energy (DoE), com o fito de perscrutar novas formas para a obtenção de energia, o que contemplava a utilização do folhelho. Nessa linha, entre 1974 e 1979, os investimentos federais em programas de P&D sobre hidrocarbonetos saltaram de US\$ 143 milhões para US\$ 1,41 bilhão, trajetória que se manteve nos períodos subsequentes (NATIONAL ENERGY TECHNOLOGY LABORATORY, 2007).

À procura de soluções para a redução da produção petrolífera nos Estados Unidos, o DoE encetou, em 1976, o Eastern Gas Shales Project, cujo intento era analisar a viabilidade da exploração de gás natural na bacia do Appalachia, no nordeste do país. Com efeito, o estudo confirmou a possibilidade de extrair recursos naturais dos folhelhos da região, malgrado as dificuldades técnicas. No entanto, a baixa no preço do petróleo e demais *commodities* ao longo dos anos 1980 impediu que a iniciativa fosse levada adiante (DYMAN e WILCOX, 1983). Nesse momento, o valor do petróleo já se encontrava em um patamar suficientemente alto para manter ativa a indústria petrolífera norte-americana, mas havia caído a ponto de desincentivar a prospecção de campos com maiores custos – como é o caso do folhelho e demais alternativas não convencionais –, mesmo com os incentivos fiscais oferecidos pelo governo.

O aproveitamento do folhelho também permaneceu bastante limitado até a década de 1990 em virtude das limitações técnicas para a extração dos hidrocarbonetos dessas rochas. Os métodos usuais de perfuração eram pouco eficientes para retirar do subsolo os recursos armazenados, reduzindo o potencial comercial do folhelho. Essa situação, porém, deixou de ser realidade com o aparecimento de três descobertas tecnológicas: a perfuração horizontal, o fraturamento hidráulico (*fracking*) e as imagens sísmicas em 3D (WANG e KRUPNICK, 2013). É essencial sublinhar, no entanto, que

já havia produção energética no folhelho desde antes do surgimento dessas tecnologias, mas que elas propiciaram um aproveitamento muito maior desses reservatórios, aumentando a quantidade de hidrocarbonetos extraídos e, por tabela, a lucratividade das empresas que participavam desse processo.

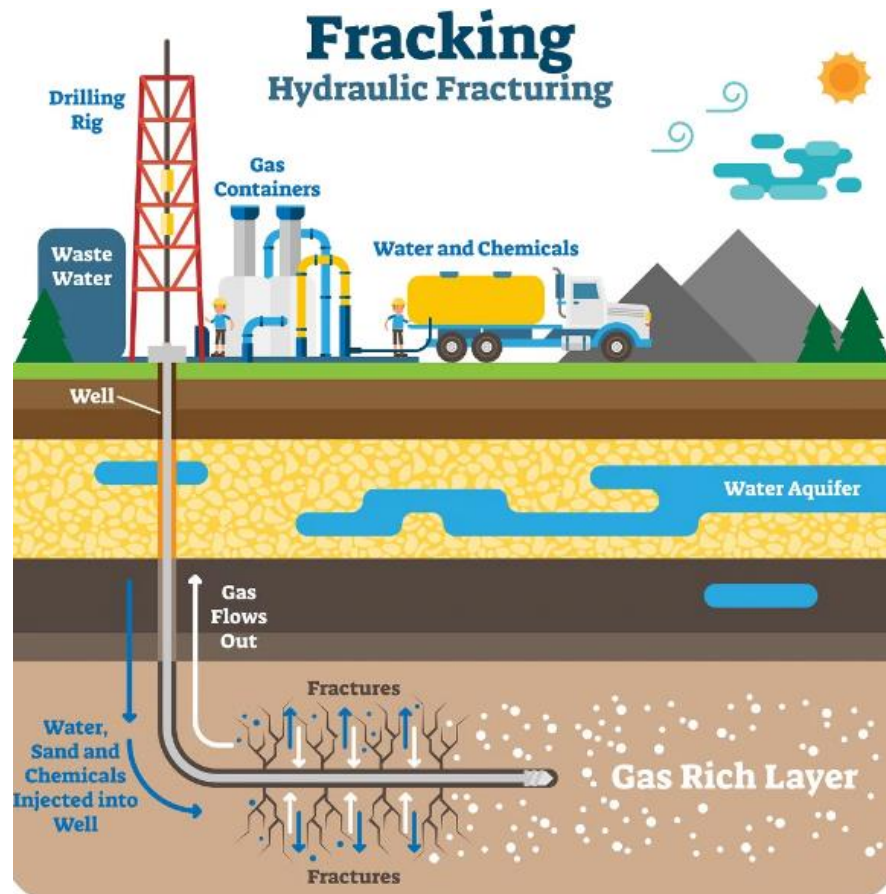
De acordo com Rocha et al. (2011), a perfuração horizontal é um procedimento que possibilita que as sondas alcancem pontos situados em diferentes coordenadas da cabeça do poço explorado. Trata-se de uma técnica muito apropriada para o folhelho, na medida em que a tradicional perfuração vertical obtém resultados muito inferiores, visto que a baixa permeabilidade da rocha dificulta a captação do gás natural e do petróleo por meios convencionais. Com a perfuração horizontal, alarga-se a área perfurada, pois uma única fenda é capaz de se estender longitudinalmente por até um quilômetro, elevando o montante de recursos trazidos à superfície. As imagens sísmicas em 3D, por outro lado, permitem que as empresas esquadrihem com grande precisão a região explorada. Fez-se possível, desse modo, aumentar a precisão dos estudos que averiguavam a existência de recursos em determinado campo, o que mitigou o desperdício das companhias (BIONDI, 2005).

Conquanto a perfuração horizontal e as imagens sísmicas em 3D tenham contribuído para melhorar o desempenho energético do folhelho, a maior inovação foi o fraturamento hidráulico (*fracking*<sup>30</sup>) que oportunizou a popularização da exploração do folhelho após a elevação dos preços do petróleo. O *fracking* é um processo por meio do qual as sondas bombeiam uma mistura de fluidos (água, areia e químicos) em alta pressão, gerando fraturas nas rochas em questão. Com esse fracionamento, logo, o gás natural e o petróleo que estavam encerrados dentro do folhelho podem subir à superfície, expandindo o volume recuperável desses reservatórios. No caso das fontes convencionais, todavia, o *fracking* é dispensável, uma vez que sua alta permeabilidade torna desnecessária a fragmentação das rochas (POLI, 2014).

Figura 11 – Processo de fraturamento hidráulico (*fracking*)

---

<sup>30</sup> Tecnicamente, o *fracking* começou a ser empregado no mercado energético em 1947, em fontes convencionais e com perfuração vertical. No folhelho, porém, adicionam-se produtos químicos e eleva-se a pressão do procedimento.



A trajetória do fraturamento hidráulico no folhelho está diretamente relacionada à Mitchell Energy, empresa que difundiu essa técnica a partir de 1997, quando George Mitchell, seu fundador, obteve sucesso na utilização do *fracking* em fontes não convencionais. Com efeito, a Mitchell Energy já operava no setor desde 1982 e sempre esteve à frente de seus concorrentes: à guisa de comparação, até 1995, a companhia realizou 264 escavações bem sucedidas no campo de Barnett, ao passo que sua concorrência não ultrapassou duas dezenas. Ainda assim, até o advento do *fracking*, tratava-se de uma empresa modesta, o que mudou em princípios dos anos 2000, quando esse *upgrade* tecnológico atraiu os olhares de firmas maiores, que compraram a Mitchell Energy e disseminaram o *fracking* nacionalmente (STEWART, 2007).

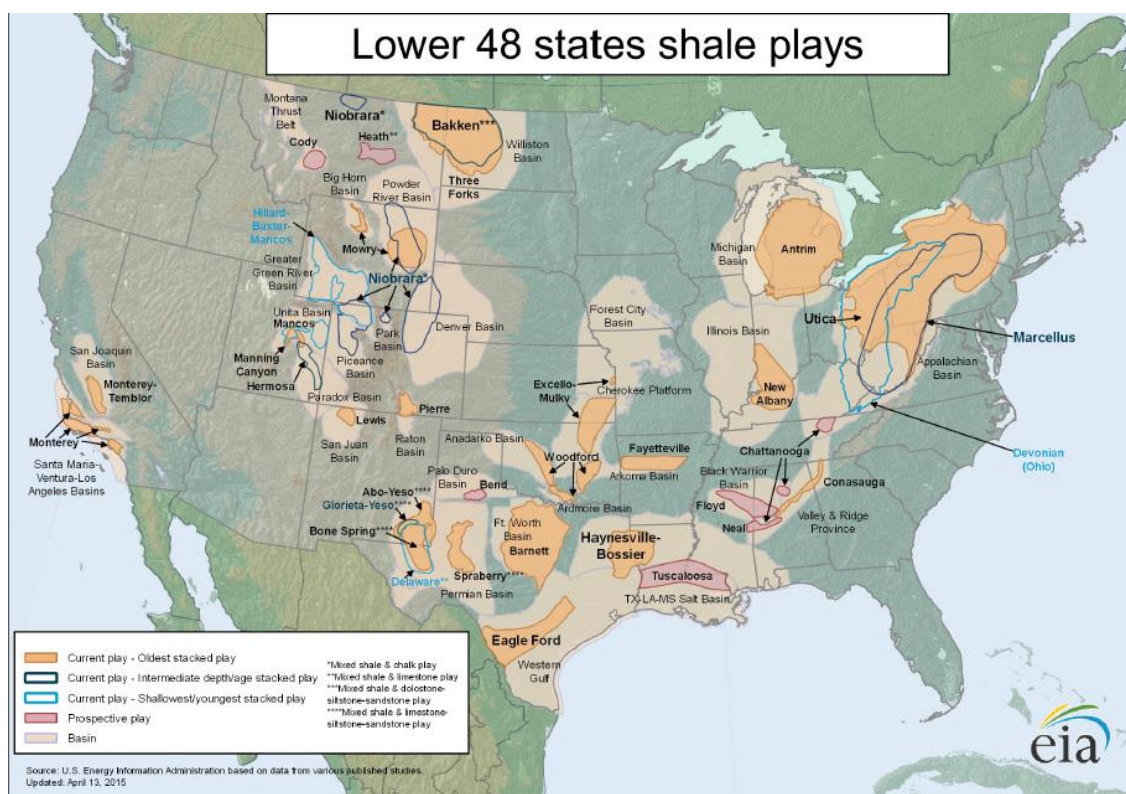
Ao reparar as melhorias técnicas que contribuíram para a propagação da exploração do folhelho nos Estados Unidos não estamos afirmando que o progresso tecnológico é a causa desse fenômeno. De fato, esses avanços colaboraram para o alastramento do uso das fontes não convencionais, visto que reduziram seus custos, mas não foram os principais responsáveis por esse acontecimento. Não fosse a elevação dos preços internacionais do petróleo, motivada pelo incremento da demanda que suscitou a

utilização de campos com custos maiores, não haveria estímulo para as tentativas de aproveitar o folhelho. É possível imaginar, então, que as mudanças tecnológicas foram impulsionadas pelos valores mais altos e, posteriormente, favoreceram a continuação desse processo (LEÃES, 2015b).

No mercado petrolífero, a viabilidade de um reservatório é medida analisando-se o *break-even* do poço. O *break-even* é o valor que permite que uma empresa possa explorar comercialmente determinada área obtendo receitas que superem os investimentos, os custos fixos, as rendas e uma taxa mínima de lucros. Dessa forma, o preço do petróleo precisa estar acima do *break-even* do reservatório para tornar sua produção um negócio atraente. Nesse sentido, as inovações tecnológicas são imprescindíveis para possibilitar a diminuição do *break-even* dos campos: quando isso ocorre, as regiões que já são exploradas apresentam maiores lucros, ao passo que áreas que hoje são inviáveis podem mudar de status.

Como nos mostra a Figura 12, os campos de folhelho encontram-se amplamente distribuídos ao longo do território norte-americano, evidenciando o papel do *fracking* para a difusão da exploração das fontes não convencionais nos Estados Unidos. As maiores bacias norte-americanas de folhelho são Permian, Eagle Ford, Marcellus, Niobrara, Barnett e Bakken, localizadas em vários estados como Texas, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Colorado, Nebraska, Wyoming, Montana, Louisiana, Arkansas, Ohio, Pensilvânia, Virgínia do Oeste, etc. Assim, vemos que a presença do folhelho nos EUA é bastante heterogênea, pois, além da abrangência geográfica, há uma significativa diferenciação em termos de produtividade, na medida em que alguns reservatórios apresentam taxas de retorno muito superiores aos demais (EIA, 2018).

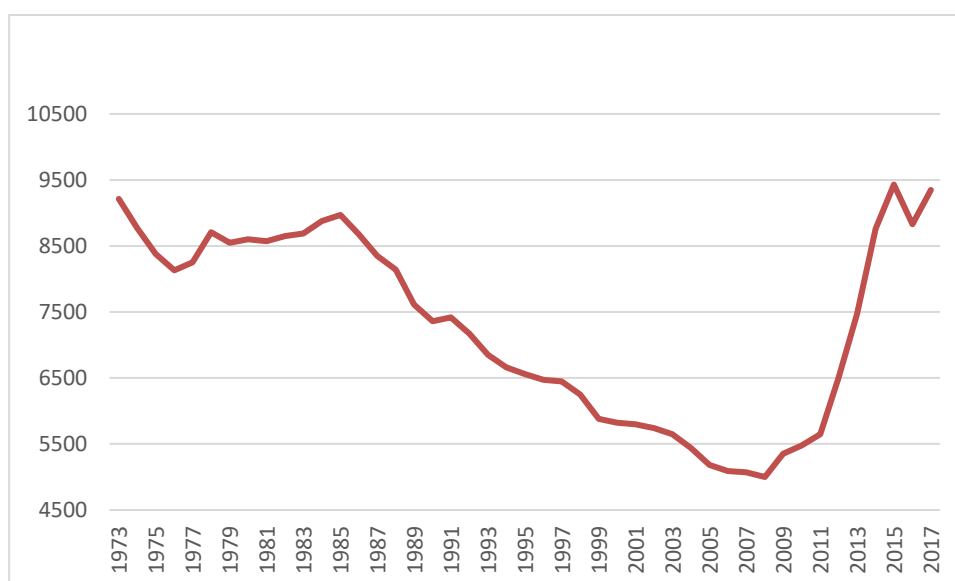
Figura 12 – Localização das bacias de folhelho nos EUA



Fonte: EIA (2018)

O impacto do folhelho para o renascimento da indústria petrolífera norte-americana pode ser atestado no Gráfico 11. Segundo os dados da EIA (2018), a produção de petróleo nos EUA, que apresentava um percurso de queda desde 1985, passou por um ponto de inflexão em 2009, quando recobrou seu crescimento de forma acentuada. Entre 2008 e 2017, o total de petróleo extraído no país saiu de 5.074 bpd para 9,352 bdp, uma evolução de 84,31%. Nesse cenário, os Estados Unidos retomaram o patamar que tiveram ao longo de muitas décadas, como um dos principais produtores de petróleo no mundo, rivalizando o posto de primeiro lugar nesse quesito com a Rússia e a Arábia Saudita. Naturalmente, essa mudança acarreta uma série de desdobramentos para o mercado energético mundial, bem como para a política externa norte-americana, como abordaremos nas próximas seções.

Gráfico 11: Produção de Petróleo nos EUA – 1973-2017

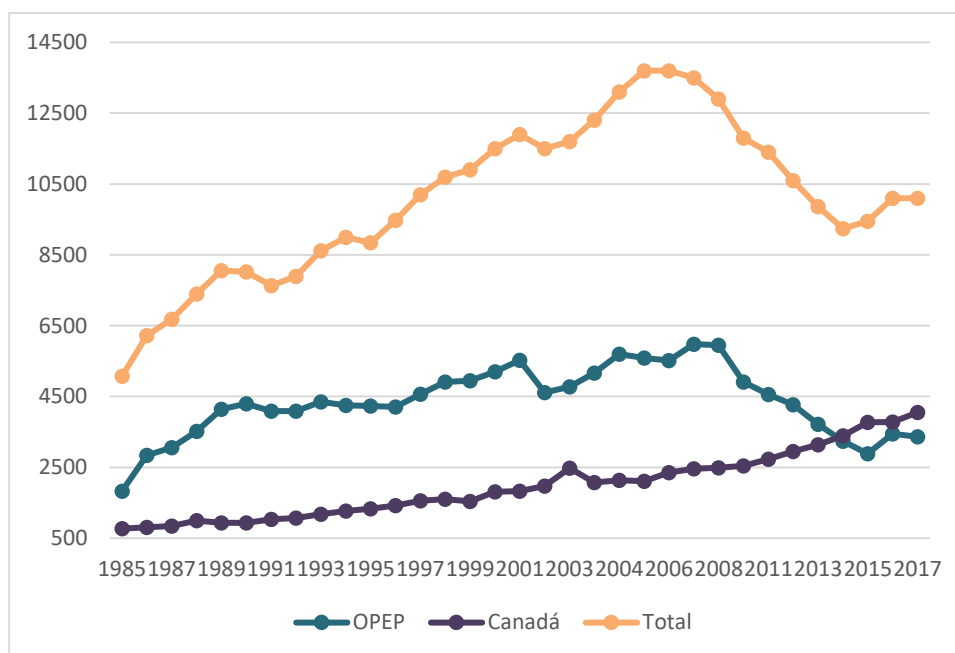


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EIA (2018)

Nota: índice em milhares de barris de petróleo/dia

O ressurgimento do setor petrolífero norte-americano não teve como efeito apenas o aumento da oferta mundial do hidrocarboneto, mas uma modificação no padrão das importações energéticas dos EUA. À medida que o país reassumia seu protagonismo enquanto produtor de petróleo, diminuía sua necessidade de importar energia, revertendo a tendência de elevação de sua dependência energética. Durante o período analisado, conforme evidencia o Gráfico 12, ocorreu uma redução de 21,71% de suas compras externas de petróleo, valor que deve permanecer nesse sentido enquanto se mantiver a trajetória de expansão de sua produção interna. Ademais, observa-se uma contração da relevância dos membros da OPEP e um aumento da participação do Canadá nas importações de petróleo dos EUA: enquanto a OPEP caiu de 46,12% para 33,36%, o Canadá cresceu de 19,3% para 40,09%.

Gráfico 12: Importações de Petróleo dos EUA – 1985-2017



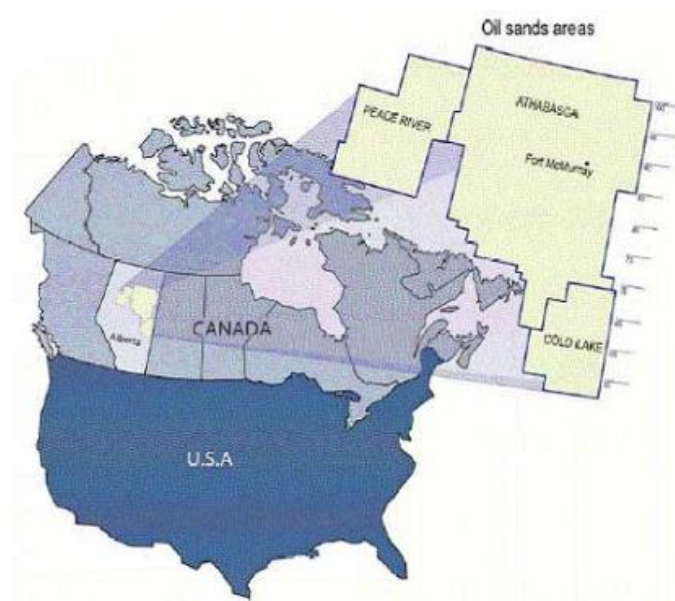
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EIA (2018)

Nota: índice em milhares de barris de petróleo/dia

O recrudescimento da participação do petróleo canadense nas importações de hidrocarbonetos dos Estados Unidos se explica pelo avanço das fontes não convencionais no Canadá. Diferentemente dos EUA, onde predomina o folhelho, no Canadá preponderam as areias betuminosas, principalmente na região do Athabasca, centro-oeste do país, como sinaliza a Figura 13. Tal como o folhelho, as areias betuminosas são conhecidas há décadas, mas seu aproveitamento só se tornou realidade com o aumento do preço do petróleo nos anos 2000. Tecnicamente, trata-se de um processo de mineração a céu aberto, pelo qual o solo e a camada mais superficial de rocha são retirados para que se extraiam os minérios lá depositados. Portanto, não há necessidade de perfurar o solo por meio de sondas, como nos poços convencionais (LATTANZIO, 2014).

Figura13 – Localização das bacias de areias betuminosas no Canadá

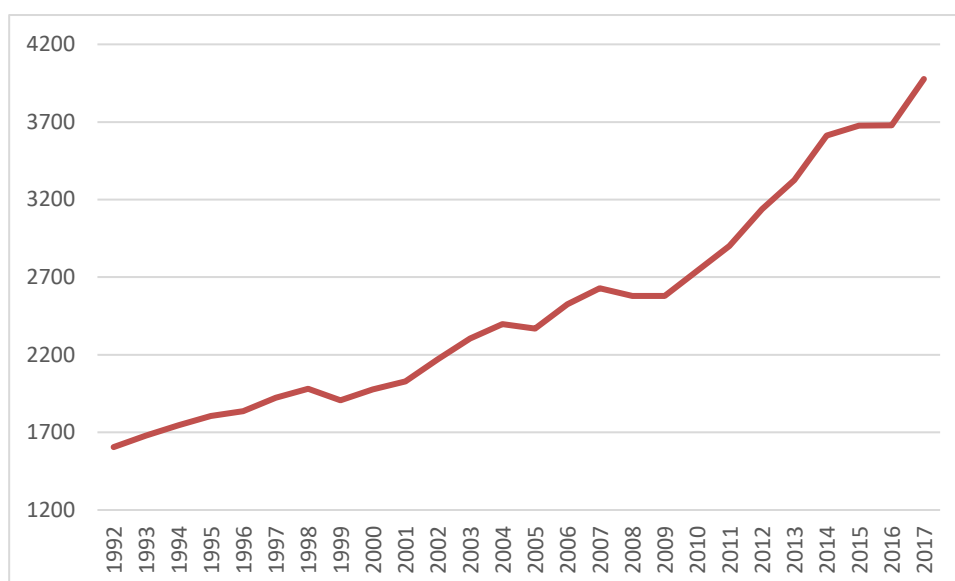




Fonte: EIA 2018

Os efeitos da expansão da produção petrolífera nas areias betuminosas podem ser conferidos nos números oficiais. Entre 2009 e 2014, por exemplo, nota-se que a oferta de petróleo no Canadá cresceu 46,56%. Como atesta o Gráfico 13, esse percentual representa um montante de um milhão de bpd, um avanço notável para um período tão curto. É interessante asseverar, ainda, que, nesse ínterim, a elevação das exportações de petróleo do Canadá para os Estados Unidos também foi da ordem de um milhão de bpd. Uma vez que três quartos da produção canadense são vendidos para empresas norte-americanas, é de se supor que o desenvolvimento das areias betuminosas tenha sido dirigido para o mercado vizinho, conquanto os dados não nos permitam tecer uma avaliação conclusiva (EIA, 2018).

Gráfico 13: Produção de petróleo no Canadá –2007/2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EIA (2018)

Nota: índice em milhares de barris de petróleo/dia

Com a crescente utilização das fontes não convencionais de recursos energéticos, o Canadá não apenas logrou elevar sua produção, mas passou a figurar entre os países com maior volume de reservas de petróleo no mundo. Atualmente, há um debate entre os especialistas no tema sobre onde estariam os maiores depósitos de hidrocarbonetos: na Arábia Saudita, na Venezuela ou no Canadá. Ocorre que, a despeito de sua magnitude para a indústria petrolífera, pairam dúvidas sobre as reais condições das reservas sauditas, na medida em que desde 1988 não há uma atualização oficial sobre esse número. Tampouco há certeza sobre as reservas venezuelanas, com o agravante de que a crise econômica por que passa o país limita sua capacidade de extrair petróleo. Nessas circunstâncias, estima-se que o Canadá possa ter se tornado o principal país em termos de reservas petrolíferas (PRIARO, 2017).

A emergência das fontes não convencionais, portanto, trouxe uma série de desdobramentos importantes para a indústria petrolífera mundial. Em primeiro lugar, ressalta-se o renascimento da produção energética norte-americana, que encerrou e reverteu uma longa trajetória de declínio do setor. Esse fenômeno foi particularmente relevante para os Estados Unidos, que há muito tempo temiam que sua crescente dependência energética suscitasse uma insegurança estratégica. Assim, conjugada com o avanço da exploração petrolífera no Canadá, viabilizou-se uma significativa redução

em suas importações de recursos energéticos<sup>31</sup>, tranquilizando o governo e a população norte-americana quanto ao risco de o país necessitar inteiramente de fontes externas para abastecer seu mercado interno.

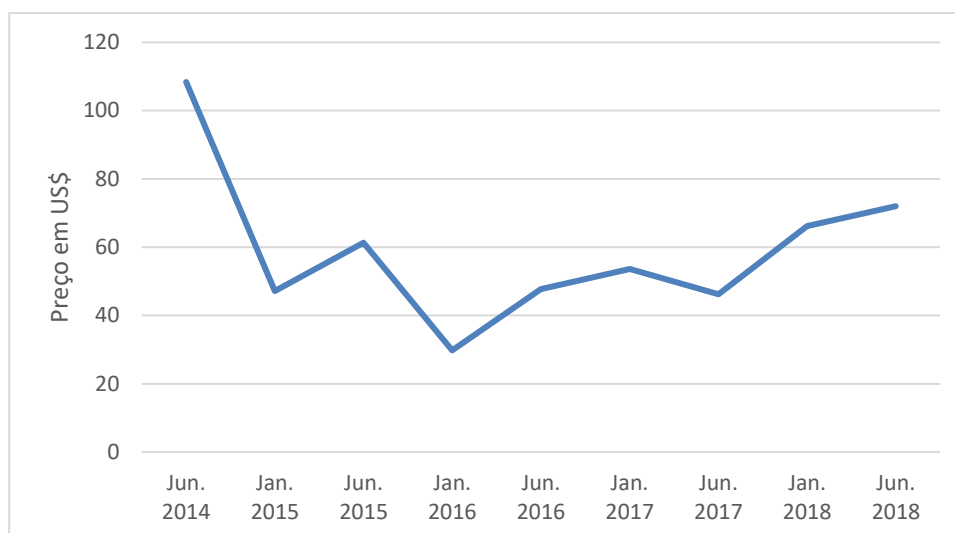
Quando apontamos para as mudanças propiciadas pelos reservatórios não convencionais, não obstante, não pretendemos afirmar uma transformação na lógica da estruturação dos preços internacionais do petróleo. Apesar dessas novidades, o valor da *commodity* segue alicerçado por um piso, para momentos de demanda constante, e por um preço de produção, para situações de procura crescente. Desse modo, há uma tendência para que o preço do petróleo não caia a um patamar inferior às necessidades da indústria norte-americana, agora representada pelo folhelho. Ou seja, consideramos improvável que esse valor se consolide, em médio e longo prazo, em um nível que não permita a continuação da exploração do folhelho e das areias betuminosas. Por outro lado, nos últimos anos, observou-se uma propensão à diminuição do ritmo de crescimento da demanda mundial por petróleo, tornando supérflua a utilização de campos com custos mais elevados.

Ao analisarmos os dados relativos ao preço do petróleo nos últimos anos, podemos aferir a correção das nossas premissas. Conforme nos mostra o Gráfico H, após uma década de crescimento e manutenção em um estágio elevado, houve uma abrupta e acentuada queda no valor do hidrocarboneto, anulando, em poucos meses, os ganhos obtidos desde 2004. Esse baque, no entanto, deu logo em seguida lugar a um crescimento contínuo e paulatino, que recuperou parte das perdas constatadas nos meses anteriores. Ainda assim, nota-se que o preço do petróleo não recobrou o nível que atingiu em 2011, nem tampouco apresenta sinais de que possa alcançá-lo em um futuro imediato. Em nosso entendimento, esse movimento está de acordo com os pressupostos que adotamos nesse capítulo, por razões a serem explicitadas subsequentemente.

Gráfico 14: Preço do petróleo 2014-2018

---

<sup>31</sup> Evidentemente, as vendas de petróleo do Canadá para os Estados Unidos, do ponto de vista técnico comercial, são importações norte-americanas. No entanto, dada a proximidade geográfica, econômica, política e cultural entre os dois países, Washington não vê ameaças de eventuais interrupções energéticas por parte de Ottawa, diferentemente do que ocorre em relação a outros países.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Mundial (2018)

A repentina diminuição do preço do petróleo a partir de julho de 2014 pode ser explicada pelo entendimento, por parte do mercado, de que os fundamentos que deram esteio ao crescimento desde 2004 já não se faziam presentes. Se, nos anos anteriores, a demanda em viés de alta acarretava a utilização de campos com custos maiores, sustentando a elevação nos preços, em 2014 os sinais apontavam para uma situação distinta. Após anos de intenso recrudescimento – à exceção de 2008, com a crise financeira –, a procura por petróleo arrefeceu, sinalizando que já não seria preciso recorrer a novos reservatórios para atendê-la. Da mesma forma, com o processo de *learning-by-doing*, constatou-se uma diminuição dos custos de exploração das fontes não convencionais, revertendo a pressão altista dos preços.

Como a trajetória de crescimento do preço do petróleo – em relação a março de 2015, quando registrou seu patamar mais baixo – ainda é recente, se admitem questionamentos se o último aumento reflete, de fato, o estabelecimento de um novo piso de produção, à base do folhelho norte-americano. Essa situação, reconhecemos, se agrava em virtude da elevada oscilação do valor do hidrocarboneto nos mercados internacionais, principalmente em decorrência da especulação financeira que tem caracterizado sua comercialização desde os anos 80. Cabe aos analistas, então, aguardar pelos próximos desdobramentos para que se possam tecer conclusões mais embasadas a esse respeito, evitando as interpretações que entendem o preço do petróleo tão-somente como um choque entre oferta e demanda ou como um capricho da OPEP.

## CAPÍTULO 3

### A HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E OS RECURSOS ENERGÉTICOS

#### 3. Introdução

A hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional está inextricavelmente vinculada ao seu controle sobre os recursos energéticos distribuídos ao redor do planeta. Como observado no capítulo anterior, a energia é fonte de poder nas Relações Internacionais por ser escassa, desigualmente repartida e imprescindível em todos os âmbitos da vida social. Nessas circunstâncias, não surpreende que uma grande potência tenha necessidade de ter acesso seguro e contínuo a vastos reservatórios energéticos, tanto para abastecer a sua economia e de seus aliados, quanto para evitar que esses bens caiam em mãos de países hostis ao seu domínio. Neste capítulo, portanto, trataremos de esmiuçar o processo pelo qual a busca por segurança energética se tornou um objetivo prioritário para os EUA, condicionando sua política externa e sua projeção de poder no exterior.

À guisa de introdução, destacamos que os Estados Unidos têm apresentado três desígnios basilares no tocante ao controle de recursos energéticos estratégicos: i) assegurar o escoamento suficiente e ininterrupto da energia consumida por sua população, suas empresas e suas Forças Armadas, de modo a manter e expandir seus recursos de poder; ii) proporcionar a seus aliados, bem como à economia global como um todo, as fontes de energia vitais para que o sistema não entre em crise; iii) rechaçar o domínio e o uso político desses recursos por parte de Estados que desafiam em qualquer nível a hegemonia norte-americana. Naturalmente, contudo, não se trata de objetivos *a priori*, desconectados das condições historicamente determinadas, mas sim de planos que se articularam conforme se desenrolavam as disputas envolvendo a energia nas Relações Internacionais com o passar do tempo.

O aspecto mais imediato em relação à importância dos recursos energéticos para os Estados Unidos é, sem dúvida, a garantia do abastecimento para a manutenção de sua economia e de suas Forças Armadas. Atualmente, o país responde por aproximadamente 20% do consumo global de energia, embora conte com menos de 5% da população mundial (EIA, 2018). Desse montante, cerca de 40% correspondem ao petróleo, principal fonte de energia. Ademais, ainda que sempre tenha apresentado uma pujante

indústria energética, há muitas décadas os EUA têm de importar uma fatia significativa do petróleo que consomem, o que faz mister assegurar suprimentos externos para que o país não entre em colapso. É nosso objetivo, então, demonstrar quais foram os caminhos percorridos pelos Estados Unidos ao longo do tempo para viabilizar esse propósito, bem como os desafios encontrados em cada época para a consecução desse intento.

Ainda que a carência por recursos energéticos para satisfazer as suas necessidades domésticas seja crucial para a formulação das estratégias de acesso à energia – principalmente a partir de 1970<sup>32</sup> –, os Estados Unidos não iniciaram a estruturação do sistema mundial de energia por razões internas. Efetivamente, a montagem de um arcabouço político-econômico para garantir o fluxo contínuo de petróleo das grandes regiões produtoras para os principais consumidores iniciou-se tão logo finda a II Guerra Mundial, mas os alvos eram os países europeus que não dispunham das imensas reservas de petróleo de que usufruíam os EUA. Tratava-se, inicialmente, de afiançar a reconstrução europeia no pós-guerra sem colocar em risco os reservatórios norte-americanos, utilizados à exaustão durante esse conflito.

Nos anos subsequentes, à medida que o petróleo se firmava como um recurso de poder no sistema internacional – e, por consequência, se tornava alvo de todos os Estados –, os Estados Unidos também passaram a evitar, por todos os meios, que o produto caísse em mão de países rivais, cientes do uso político que começava a ser feito do óleo. A esse respeito, sob o ponto de vista de Washington, nota-se que qualquer Estado que apresente alguma resistência ao predomínio norte-americano é visto como um adversário que não pode ter reservas de petróleo à sua disposição. Isso porque esse país não apenas se fortalece por possuir esse recurso, mas pode colocar parcialmente em risco o sistema energético organizado pelos EUA e o fluxo contínuo de energia aos países importadores, lesando a estrutura da economia global como um todo.

Na sequência, analisaremos os caminhos pelos quais o esforço para atingir a segurança energética se tornou um objetivo prioritário da política externa norte-americana, componente medular de seu projeto hegemônico. Para tanto, encetaremos um debate sobre a categoria de hegemonia nas Relações Internacionais, a fim de demonstrar a sua relevância para o caso dos Estados Unidos. Em seguida, procederemos à investigação histórica das inter-relações entre energia e a hegemonia norte-americana,

---

<sup>32</sup> Foi a partir daí que os Estados Unidos entraram em um ciclo de constantes elevações na dependência de petróleo importado, processo que só começou a ser revertido em 2008, justamente quando sua produção doméstica caiu a um patamar historicamente baixo (EIA, 2018).

dando enfoque especial às continuidades e às transformações que ocorreram ao longo das décadas. Em nossa perspectiva, esse estudo é mister para compreendermos as recentes transformações na política externa dos Estados Unidos suscitadas pelo surgimento das fontes não convencionais de petróleo e gás natural.

### **3.1. A Hegemonia Norte-Americana nas Relações Internacionais**

O primeiro ponto que deve ser frisado a respeito da predominância dos Estados Unidos no sistema internacional diz respeito ao seu caráter hegemônico. Nesta tese, partimos do pressuposto de que o poder norte-americano está ancorado em sua capacidade de exercer sua hegemonia sobre os demais Estados, sejam aliados ou rivais. Com efeito, o tema da hegemonia norte-americana já vem sendo debatido à exaustão por autores de diferentes matizes teóricos e ideológicos (COX, 1981; FIORI, 1997; STRANGE, 2015; WALLERSTEIN, 1984; WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001; GILPIN, 1988; KINDLEBERGER, 1986; KEOHANE e NYE JR, 1977; STOKES e RAPHAEL, 2010), mas as distintas interpretações que foram feitas no que tange ao assunto demandam uma explicação específica para que o leitor saiba o que pretendemos inferir ao afirmar que os Estados Unidos praticam hegemonia na política internacional.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) foi o primeiro esforço de sistematização do papel da potência hegemônica para o equilíbrio nas Relações Internacionais. Em linhas gerais, os proponentes dessa tese afirmam que a ordem internacional só poderia ser estável se fosse arquitetada e coordenada por um Estado que exerça hegemonia sobre os demais, garantindo a segurança econômica e política do sistema. Assim, caso não houvesse uma grande potência com recursos e interesse em organizar essa sociedade, seriam inevitáveis conflitos inter-estatais para a obtenção de ganhos relativos. Observa-se, portanto, já à primeira vista, que os autores da TEH não se preocuparam apenas em explicar os fenômenos das relações internacionais, mas em legitimar o papel dos Estados Unidos no sistema internacional, uma vez que, sem a sua liderança, reinaria o caos e a desordem.

A literatura especializada em TEH costuma considerar Charles Kindleberger como seu primeiro policitante. De fato, em *The World in Depression, 1929-1939*, o pesquisador lança as bases da TEH, na medida em que considera que a falência do sistema de Versalhes se deveu, sobretudo, à falta de uma potência hegemônica para prover os bens coletivos necessários à sua estabilidade. Em sua visão, os Estados

Unidos foram negligentes em prover as condições para uma abertura econômico-comercial após a Grande Depressão, forçando os Estados menores a adotar práticas protecionistas e competitivas. Nessas circunstâncias, o conflito posterior tornou-se um desdobramento inescapável da omissão norte-americana. Contudo, a bem da verdade, Kindleberger (1986) não argumentou propriamente em termos de teoria de estabilidade hegemônica, mas é certo que sua visão sobre o período entreguerras está alinhada aos preceitos posteriormente associados à TEH, de modo que, de fato, podemos reputá-lo como seu expoente inaugural.

A tradição iniciada por Kindleberger foi continuada, *grosso modo*, por duas vertentes dentro da TEH. Por um lado, uma tendência neoliberal – mais fiel aos preceitos de Kindleberger – seguiu enfatizando a importância da provisão de bens coletivos por parte da potência hegemônica, que deveria renunciar a qualquer individualismo e agir em prol de todos (IKENBERRY, 2001; WEBB e KRASNER, 1989; KEOHANE e NYE JR, 1977). Por outro lado, há uma perspectiva neorrealista que trata a questão de forma distinta. Para esses autores, a potência hegemônica não assegura a liberdade de comércio por razões coletivas, mas porque sua pujança permite que se beneficie dessa situação. Ademais, suas motivações são sempre egoístas, na medida em que seu objetivo é aumentar seu poder relativo e coagir os demais a se comportar conforme lhe convém. Por conseguinte, esses analistas são mais céticos em relação à possibilidade de uma cooperação prolongada, pois asseveram que essa condição tende a gerar conflitos em médio e longo prazo (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001).

A primeira crítica que podemos fazer em relação às principais correntes da TEH se deve à ausência de exemplos para confirmarmos uma relação de causalidade entre a ausência de uma potência hegemônica e a existência de conflitos no centro do sistema internacional. Conquanto esse argumento seja, em tese, plausível, é essencial frisar que ainda faltam evidências para que possamos estabelecer uma correlação definitiva entre potências hegemônicas e a estabilidade do sistema. Ademais, essa hipótese se mostra mais frágil quando levamos em consideração a multiplicidade de definições sobre as supostas funções da hegemonia nas relações internacionais. Isso porque, mesmo que admitíssemos a necessidade de um Estado para cumprir essa função, restariam dúvidas sobre quais seriam os canais de transmissão da prática da hegemonia para o equilíbrio entre os países.



Os fundamentos distintos apresentados pelas duas linhas da TEH sinalizam os obstáculos para testarmos suas hipóteses: embora tanto os neoliberais quanto os neorrealistas salientem a importância da potência hegemônica, aqueles destacam seus aspectos econômicos e suas preocupações com o bem-estar geral, ao passo que estes realçam os elementos militares e seus interesses egoístas. Nessas condições, permanece a dúvida: é a benevolência norte-americana que viabiliza a reprodução não conflitiva do sistema ou é seu predomínio absoluto que dissuade os outros Estados de agredir? Essa pergunta aparentemente permanece sem resposta no seio do debate especializado, evidenciando que as contradições das divergentes tradições da TEH ainda não foram dirimidas e, por consequência, perpetuando a imposição desse debate para compreendermos o domínio dos EUA nas relações internacionais.

É proveitoso observar, ainda, que as teorias neoliberal e neorrealista apontam para explicações diametralmente opostas sobre as formas e os objetivos primordiais da primazia dos Estados Unidos. Enquanto os neoliberais consideram a hegemonia uma prática de conservação de interesses econômicos gerais, os neorrealistas a veem como um processo de manutenção de propósitos militares individuais. Isto é, se os primeiros creem que a hegemonia só é bem-sucedida quando a grande potência consegue agir em nome do sistema e à revelia de suas próprias conveniências, os últimos acreditam que seus desígnios são sempre egoístas. Com efeito, o debate a respeito da liderança dos EUA no sistema internacional costuma ser traçado em torno desses eixos: ou versamos sobre uma potência benevolente que zela pela prosperidade de todos ou abordamos um Estado que se sobrepõe aos demais e age exclusivamente em função de suas vontades.

Em nossa perspectiva, a limitação primordial dos exames desses autores, a despeito de suas divergências e discrepâncias, remete-se à sua incapacidade em analisar o fenômeno em sua totalidade e complexidade, na medida em que superestimam algumas partes da questão e ignoram outras. Assim, asseveramos que é impossível explicar a hegemonia norte-americana desprezando elementos econômicos, políticos ou militares. Da mesma forma, as interpretações que não levam em conta que a primazia dos Estados Unidos está vinculada tanto a seus interesses individuais quanto às conveniências do sistema também tenderão ao fracasso. Enfim, argumentamos que o poder norte-americano está ancorado em seus recursos estatais e em sua capacidade de dirigir o mercado global, de modo que são estereis as tentativas de limitar os intentos do país a apenas uma dessas esferas.

O exercício da hegemonia em qualquer sistema social é indistinguível das relações de poder que se estabelecem entre as suas unidades. Dessa forma, asseveramos, assim como Raymond Aron (1962), que o poder é, sobretudo, “a capacidade de uma unidade política de impor sua vontade às demais”. Essa definição, de natureza puramente relacional, é endossada por Susan Strange (2015), que também realça que um Estado só tem poder quando consegue fazer valer a sua vontade sobre o comportamento de outrem. Segundo a autora, porém, essa descrição não esgota as funções do poder nas Relações Internacionais, na medida em que, além do aspecto relacional, o poder tem um elemento estrutural: a capacidade de formular e decidir as regras do jogo. Assim, frisamos que a hegemonia só acontece no sistema internacional quando um Estado reúne os recursos imprescindíveis para ter poder relacional e estrutural, sem os quais seu predomínio deixaria de existir.

Além das definições de poder nas Relações Internacionais, o debate sobre hegemonia precisa necessariamente iniciar com as perspectivas de Antonio Gramsci (1976), cuja análise é referência para o tema. O autor italiano, dialogando com os escritos de Vladímir Lenin, procurava entender de que maneiras um sistema politicamente organizado em torno de uma desigualdade se mantinha estável. Ou seja, Gramsci tratava de averiguar as causas da dominação permanente de um grupo político sobre os demais, sobretudo nas situações em que esse predomínio, apesar de amplo e irrestrito, enfrentava pouca resistência dos oprimidos. Assim, recapitulando o pensamento de autores renascentistas como Francesco Guicciardini e Nicolló Machiavelli, Gramsci estabeleceu um conceito de hegemonia que ficou consagrado nas ciências sociais, mesmo fora dos círculos de tradição marxista.

Em oposição a Lenin (2010), que via a hegemonia essencialmente como um fenômeno de força e coerção, Gramsci enfatizava seus aspectos ideológicos<sup>33</sup>, frisando que a dominação só se viabilizaria se o dominado de fato acreditasse que sua condição era natural e inexorável. A hegemonia, portanto, era a unidade dialética entre coerção e consentimento, sendo a ideologia o cimento que conserva aglutinados os tijolos da estrutura social. Segundo Gramsci

---

<sup>33</sup> A concepção de ideologia para Karl Marx associa-se à ideia de falsa consciência, isto é, um conjunto de valores que não expressava as reais relações de poder dentro de uma ordem social. Trata-se de um imaginário criado pelas classes dominantes para que os oprimidos tenham de se conformar ao status quo, acreditando que os interesses dos grupos majoritários sejam os seus. É um subproduto inevitável da luta de classes, pois os setores prevalecentes sempre lançam mão desse artifício para mascarar as reais condições de exploração dos subalternos (CHAUÍ, 2017).

a fórmula de Guicciardini pode ser traduzida em várias outras fórmulas menos drásticas: força e consenso; coerção e persuasão; Estado e Igreja; sociedade política e sociedade civil; política e moral (história ético-política de Croce); direito e liberdade; ordem e disciplina; ou, com uma opinião implícita de sabor literário, violência e fraude (GRAMSCI, 1976, p. 137 e 138).

Embora o objeto de análise de Gramsci não fossem as Relações Internacionais, suas reflexões sobre hegemonia, em nossa visão, são imprescindíveis para a compreensão adequada do esquema de dominação dos Estados Unidos no sistema internacional. Como demonstraremos na sequência, a hegemonia de Washington está assentada não somente em garantir seus interesses nos assuntos prioritários e controversos, mas também na promoção do sistema capitalista como um todo e na proteção de seus principais aliados. Essa política tem se mostrado acurada para viabilizar os objetivos estratégicos do país, na medida em que também possibilita ganhos para outros Estados centrais, ainda que frequentemente às expensas dos demais. Dessa forma, contrariamente a outros hegêmonas do passado, os EUA têm conseguido exercer sua predominância de maneira articulada com seus associados, cujos ganhos tornaram-se caudatários aos seus, mitigando os eventuais conflitos dentro do núcleo hegemônico do sistema e assegurando a primazia norte-americana.

Destoando da tradição do realismo político e da economia neoclássica, Susan Strange (2015) e, sobretudo, Robert Cox (1981) abordam a hegemonia norte-americana ressaltando as diversas facetas da dominação e a importância da dialética Estado/mercado para sustentar o poder dos Estados Unidos. Esses autores asseveram que as teorias de Relações Internacionais estão marcadas por consideráveis limitações epistêmico-metodológicas, na medida em que os principais especialistas apresentam uma visão infiel a respeito das estruturas, processos e atores sociais. (FARIA, 2013). Isso porque sua perspectiva é calcada em um individualismo metodológico, cujo preceito chave é a ideia de que os atores se comportam como indivíduos racionais maximizadores de utilidade. Logo, sendo os Estados os atores centrais do sistema internacional, sua atuação estaria focada na maximização de sua utilidade: o poder.

Strange (2015) inicia suas considerações alertando para o reducionismo das teorias convencionais, que, por meio do abuso de técnicas quantitativas, apenas logram “provar” o senso comum. Assim, a autora realça que o poder nas relações internacionais não pode ser compreendido se não levarmos em conta os elos entre Estado e mercado: trata-se de uma relação recíproca de causalidade biunívoca. Isto posto, frisa-se que o

sistema internacional está arquitetado em torno de disparidades estruturais, sendo essa hierarquia determinada pela distribuição de poder dentro desse arranjo. Segundo Strange, esse poder é exercido de forma hegemônica, delineado em uma ordem de quatro níveis: produção, segurança, finanças e conhecimento. Seu esquema tem a forma de um losango composto por quatro triângulos, sobrepostos propositalmente para indicar a reciprocidade de seus elementos. Pretende-se, assim, evidenciar que o poder hegemônico está na capacidade de um Estado controlar e articular esses quatro níveis, bem como evitar que um rival o faça.

O poder sobre a estrutura produtiva diz respeito à eficiência de um país em comandar as formas de produção dos principais bens da economia global, assim como a utilização de fatores como capital, trabalho, terra e tecnologia. Em seguida, a segurança versa sobre todos os assuntos relacionados à existência física dos Estados e de suas populações, tanto interna quanto externamente. O poder sobre o conhecimento, por sua vez, não se limita ao controle e a difusão do pensamento crítico-científico, mas de ideias e valores que legitimam e sustentam o *status quo*. Por fim, a direção da estrutura financeira assegura a existência de um sistema de crédito e meios de pagamento que provenha liquidez para a expansão da economia global. De acordo com essa concepção, portanto, um Estado encontra-se em uma situação de hegemonia quando domina todas as estruturas de poder do sistema internacional (STRANGE, 2015).

A análise de Strange, em nosso entendimento, agrega às discussões sobre a hegemonia nas relações internacionais em relação às diferentes perspectivas da TEH. Ao evitar o reducionismo dessas teorias e enfatizar os múltiplos aspectos dos processos sociais, Strange favorece uma compreensão mais adequada do fenômeno. Ademais, o relevo atribuído à dicotomia entre Estado e mercado também é indispensável para entendermos de que forma os EUA legitimam seu predomínio no sistema internacional. No entanto, seus maiores méritos são igualmente seus maiores defeitos: ao salientar a relevância de todos os elementos para a configuração da hegemonia, a autora não esclarece quais seriam os pontos nevrálgicos da questão, i.e., os fatores que dão sentido ao processo e orientam todos os demais.

A visão de Robert Cox (1981) a respeito da hegemonia na ordem global coaduna com as reflexões elaboradas por Strange (2015), mas, em nosso prisma, mostram-se mais sólidas para a compreensão do fenômeno. Herdeiro da tradição marxista e gramsciana, Cox trabalha com as categorias de dialética e totalidade limitada, asseverando que a dominação é processada em várias estruturas que se complementam e

se retroalimentam. Esses eixos são articulados em torno de forças, que podem ser recursos potenciais ou concretos. São eles

capacidades materiais, ideias e instituições. Nenhum determinismo unilinear precisa ser assumido entre essas três; a relação pode ser assumida como sendo recíproca. A questão de em que sentido as linhas de força se deslocam é sempre uma questão histórica a ser respondida por um estudo do caso particular (COX, 1981, p. 98).

Caberia ao detentor da hegemonia, portanto, o controle sobre as três fontes de poder, bem como a capacidade de organizá-los dentro de um sistema coerentemente arranjado. Para o autor, as capacidades materiais são as forças de construção e destruição, i.e., a união de recursos produtivos (econômicos, financeiros e comerciais) e militares. Já as ideias se dividem em dois grupos: significados intersubjetivos e imaginário coletivo da ordem social. Em síntese, são os aspectos ideológicos que ditam padrões e regras de comportamento dentro do sistema, ditando seus fundamentos e viabilizando sua legitimidade. Finalmente, as instituições são o veículo pelo qual uma grande potência consolida e perpetua a ordem de seu interesse, amalgamando ideias e poder material em uma unidade dialética semelhante à proposta por Gramsci.

Em comum, todas essas perspectivas têm o fato de menosprezarem a posse, o controle e a garantia de distribuição de recursos energéticos como um fator cardinal para a consolidação dos aspectos concretos da hegemonia. É imperioso observar que, embora nenhum desses autores afirme categoricamente que a energia não é um bem vital para a construção de uma ordem global equilibrada, suas teorias não apenas inferiorizam os recursos naturais como fonte de poder como não raramente os ignoram por completo. Como tentaremos demonstrar na sequência, esse equívoco é problemático tanto em termos teóricos quanto empíricos, na medida em que impossibilita o entendimento sobre a estrutura e a dinâmica das relações internacionais nas últimas décadas, bem como as perspectivas de transformação para um futuro próximo. Se, de fato, o petróleo está no centro das disputas geopolíticas desde a II Guerra Mundial, não se pode explicar a hegemonia dos Estados Unidos menoscabando sua expressão.

Conforme discutimos no primeiro capítulo, a politização dos recursos energéticos nas relações internacionais está condicionada a um conjunto de fatores contingenciais: sua escassez, sua distribuição desigual e a sua pervasividade. Não fosse a confluência desses três elementos, é possível que os Estados não tivessem de se digladiar por fontes de energia. Dessa forma, nos parece justo argumentar que, caso esses recursos fossem renováveis e abundantes, a busca por energia não seria um dos

propósitos centrais da política externa das grandes potências, diferentemente do que acontece atualmente. Pode-se alegar, portanto, que as questões energéticas não estão no mesmo patamar de temas econômicos, militares, tecnológicos e ideológicos, visto que poderiam – e, com efeito, poderão – apresentar uma relevância muito inferior em outros cenários. Não seria de estranhar, então, que os autores que versam sobre hegemonia desconsiderem os recursos energéticos para formular suas teorias.

A despeito da acuidade dessas considerações, salientamos que a energia permanece como um ponto de controvérsias e de conflitos há muitas décadas, e ainda não existem motivos concretos para ponderarmos objetivamente sobre um futuro distinto. Conseqüentemente, enquanto não houver transformações significativas a respeito das questões energéticas, precisamos considerá-las como um dos eixos estruturantes do sistema internacional. Como veremos em seguida, esse raciocínio se justifica e se atesta quando constatamos a prioridade que a busca por segurança energética vem tendo para os Estados Unidos em termos de formulação de política externa desde o momento em que o país encetou a construção de sua ordem hegemônica. Sem a garantia de fluxos constantes de recursos energéticos para si e seus aliados, os Estados Unidos colocam em risco sua hegemonia e a viabilidade do sistema econômico que lideram.

Após essa breve exposição sobre o debate a respeito da hegemonia nas Relações Internacionais, procederemos à nossa análise sobre a questão, esclarecendo os pressupostos que nortearão o desenvolvimento deste capítulo. Para tanto, iniciaremos nossa exposição apresentando os pontos que constituem as principais características do domínio de uma potência hegemônica. Em seguida, esmiuçaremos passo a passo as razões pelas quais manifestamos esses argumentos, de modo a fornecer subsídios adequados à exploração. Esse expediente será realizado retomando criticamente alguns tópicos anteriormente abordados, com o fito de embasar nossas considerações nas discussões acadêmicas realizadas até o momento. Ao final, esperamos que o leitor tenha em mãos um material robusto que lhe permita distinguir com nitidez a condição hegemônica dos Estados Unidos no sistema internacional.

Em nossa concepção, são cinco os atributos essenciais da hegemonia norte-americana: i) sua lógica é autocentrada, ou seja, seus propósitos fundamentais giram em torno dos interesses próprios dos Estados Unidos, não apresentando quaisquer traços de benevolência; ii) a dialética entre Estado e mercado é onipresente em seu processo de formulação, na medida em que seus estrategistas sempre atentam para os fatores que os

fortalecem em termos econômicos, políticos e militares; iii) sua natureza é dual e benéfica aos Estados parceiros: as aspirações norte-americanas são nacionais e internacionais, de forma que motivações frequentemente contemplam as conveniências de seus aliados, ainda que jamais coloquem em risco a primazia do país na ordem global; iv) a consideração em relação aos países associados não se estende aos Estados periféricos, cujos recursos são drenados pelo centro do sistema; v) a dicotomia coerção/consenso é representada respectivamente por princípios materiais e ideológicos.

A hegemonia dos Estados Unidos constitui uma singularidade na recente história das relações internacionais. Como trataremos de evidenciar, o país logrou se colocar em uma posição dominante de uma maneira *sui generis*, uma vez que soube incorporar à sua esfera de influência e benefícios outros Estados, mitigando eventuais conflitos no centro de seu sistema (HOBSBAWM, 2008). Até então, habitualmente, as nações que tentavam se colocar em uma posição hegemônica mantinham uma política predatória em relação às demais, o que naturalmente suscitava ressentimentos e hostilidades. Dessa forma, em longo prazo, essa postura frequentemente se mostrava contraproducente, pois as contendas que se sucediam minavam seu predomínio e, por vezes, punham o próprio sistema em perigo.

Essa particularidade da hegemonia norte-americana não é relevante apenas por razões de curiosidade intelectual, mas porque ajuda a explicar o porquê das divergências encontradas na literatura especializada. Ocorre que a capacidade que os Estados Unidos tiveram para construir um arranjo que favorecesse tanto as suas conveniências quanto as de seus aliados ensejou a percepção de que seu domínio no sistema internacional era benevolente (KAGAN, 1998; LOWENBERG, 2013; FERGUSON, 2003). Ademais, como o período imediatamente anterior à edificação da ordem norte-americana ficou assinalado pela ocorrência de um dos maiores conflitos militares da história, abriu-se espaço para que a hegemonia dos Estados Unidos fosse associada a um processo de paz e prosperidade. Nessas circunstâncias, não é surpreendente que alguns autores – sobretudo aqueles naturais ou radicados na Europa e nos Estados Unidos – defendam a ideia da benevolência norte-americana.

Não obstante entendamos as motivações pelas quais alguns especialistas argumentam nesse sentido, frisamos que as evidências apontam para uma realidade bastante distinta. Com efeito, a concepção de uma ordem global em cujo centro se encontram não apenas os Estados Unidos, mas também seus principais parceiros é um fator que pode nos induzir a acreditar que sua liderança é magnânima. No entanto, ao

estudarmos com atenção a relação arbitrária de Washington com os Estados periféricos e, até mesmo, com seus aliados em momentos críticos, não restam dúvidas de que suas preocupações sempre foram autocentradas, mesmo que, ocasionalmente, pudessem beneficiar outros países. Além disso, as atitudes dispensadas aos eventuais opositores do arranjo norte-americano também revelam que seus propósitos nunca passaram pelo bem-estar geral (HOBSBAWM, 2008).

Para esquadriharmos o primeiro ponto da hegemonia norte-americana, é válido examinar o segundo e o terceiro: a dialética entre Estado e mercado e sua natureza dual. A ascendência dos Estados Unidos nas relações internacionais, ao menos desde a II Guerra Mundial, está indubitavelmente associada à manutenção e expansão do sistema capitalista. Conquanto o país não seja o berço desse sistema econômico, é fato incontestado que sua posição foi crucial para a defesa do capitalismo ao longo do século XX, sobretudo durante a Guerra Fria (HOBSBAWM, 2008). Essa situação fez com que os EUA fossem tratados por vários autores não apenas como o guardião do livre-mercado, mas como um mero títere das conveniências do capital (NEGRI e HARDT, 2001). Segundo esse entendimento, não seria exato dialogar em termos de interesses nacionais norte-americanos, na medida em que a atuação de Washington se limitaria a preservar os ganhos das grandes empresas.

Estamos de acordo com os pesquisadores que ressaltam as prerrogativas de Washington como patrono do capitalismo. Isso, porém, não significa que os EUA não tomem decisões à revelia das vontades das maiores corporações, inclusive norte-americanas. As questões petrolíferas, aliás, se mostram como um exemplo inequívoco de que o governo dos Estados Unidos nem sempre age em prol de suas empresas, pois trata determinados assuntos como interesses de Estado. Ainda assim, são manifestas as correspondências entre aquilo que é desejável para o capital e o que é estratégico para o país, de modo que superficialmente é aceitável que não se enxerguem as diferenças que de fato aparecem. Ao notá-las, todavia, resultam persuasivas as evidências de que é incorreto afirmar que os EUA tão-somente zelem por ambições corporativas.

A sensatez dos Estados Unidos para hegemonizar o sistema internacional passa justamente por sua capacidade em fomentar a distribuição de ganhos absolutos para algumas de suas unidades, enquanto assegura a maior fatia dos ganhos relativos. Ou seja, ao coordenar a evolução do capitalismo, Washington garante vantagens para si e para os seus aliados, abrandando os riscos de um conflito generalizado no centro do sistema. Naturalmente, como se trata de economias de mercado, o capital como um todo



se beneficia, uma vez que esses países têm em suas empresas uma fonte de riqueza e poder. Esse processo, contudo, não é simples: os Estados Unidos tiveram de criar e ajustar periodicamente um conjunto de mecanismos político-institucionais para organizá-lo e mantê-lo coeso.

A postura dos Estados Unidos em relação aos países periféricos, por outro lado, em nada se assemelha aos princípios utilizados com seus parceiros. Se Washington se esmera para se certificar de que seus associados também obtenham ganhos absolutos, essa lógica não se aplica para os demais. Nesse caso, os EUA, desde o encerramento da II Guerra Mundial, tem adotado uma política de “portas abertas”<sup>34</sup>, ou seja, se concentra para dirimir resistências à penetração de sua influência política e econômica, desobstruindo os caminhos para a expansão do capital nessas regiões. Desse modo, esses Estados não têm garantias de que terão benefícios, sendo frequentemente forçados a adotar as medidas impostas pelo centro do sistema. Suas riquezas, portanto, acabam sendo dragadas para serem usufruídos por outrem, o que é particularmente notável no tocante aos recursos energéticos que possuem.

Não pretendemos, à vista disso, afirmar que os Estados periféricos sempre saiam prejudicados em todas as transações que fazem. De fato, não são raras as situações em que os países logram ganhos absolutos e, eventualmente, até ganhos relativos. Frisa-se, contudo, que os Estados Unidos não se comprometem com as suas conveniências, diferentemente do que ocorre com os países centrais. Ademais, quando esses ganhos se tornam habituais, Washington costuma lançar mão de artifícios que impeçam sua manutenção, a fim de que sua liderança não seja ameaçada em médio e longo prazo. Como apreciaremos subsequente, o caso do petróleo é exemplar, pois sinaliza as formas pelas quais os Estados Unidos atuam para impedir que esse ativo não seja empregado para fortalecer as capacidades de quem poderia prejudicá-los.

Em consonância com o pensamento de Gramsci, partimos do pressuposto de que a hegemonia de um sistema político está calcada na unidade dialética entre coerção e consenso, cujos alicerces são fatores materiais e ideológicos. Assim, o sucesso dos Estados Unidos enquanto potência hegemônica nas relações internacionais passa por sua destreza em unir todos os elementos necessários à sua dominação. Neste trabalho, contudo, não temos o objetivo de analisar exaustivamente todas as facetas da hegemonia

---

<sup>34</sup> Essa política já era aplicada havia muitas décadas em relação à América Latina, sobretudo na América Central e no Caribe. No entanto, a construção da hegemonia global dos Estados Unidos somente se iniciou a partir da II Guerra Mundial, quando o país abdicou de quaisquer pretensões isolacionistas (ARRIGHI, 1996).

norte-americana, uma vez que não é esse o nosso objeto de estudo, mas sim deslindar de que maneiras as questões energéticas estão no centro do projeto hegemônico dos EUA, ponto que consideramos subdimensionado na literatura especializada. Logo, enunciaremos brevemente quais os fundamentos ideológicos e materiais da hegemonia norte-americana, para, posteriormente, esmiuçaremos as relações entre o controle da energia e o predomínio do país na ordem global.

A dicotomia entre coerção e consentimento de uma potência hegemônica foi também contemplada por um teórico de Relações Internacionais que não é herdeiro da tradição marxista, nem faz referências à obra de Gramsci. Joseph Nye Jr, em *O Paradoxo do Poder Americano*, analisa a hegemonia dos Estados Unidos lançando mão de dois conceitos que, a nosso ver, dialogam o debate proposto gramsciano: *hard power* e *soft power*<sup>35</sup>. Em sua perspectiva, o poder dos EUA estava assentado não apenas em seus recursos militares e econômicos, que lhes permitiam coagir seus aliados e, até mesmo, seus inimigos a agir conforme lhes conviesse, mas também à sua capacidade de persuasão, levada a cabo por fatores ideológicos que suavizavam e justificavam sua dominação. Assim, enquanto os aspectos econômicos e militares representariam o *hard power* norte-americano, as facetas sociais, culturais e ideológicas constituiriam seu *soft power*, garantindo que sua primazia no sistema internacional seja sedutora aos Estados que o seguem.

Conquanto esses conceitos não apresentem propriamente uma novidade à teoria sobre a hegemonia de um país, Nye Jr (2002) agregou ao debate especializado por conseguir enfatizar a importância das duas fontes de dominação. Além disso, o autor também contribuiu à discussão ao realçar que, no âmbito do *soft power*, não são somente as instituições estatais que se encarregam de empregar o poder norte-americano, uma vez que atores não estatais também podem aplicá-lo. Esse fenômeno permite à grande potência economizar seus recursos, visto que tem a possibilidade de dispor de outros mecanismos para convencer seus interlocutores a operar de acordo com as suas conveniências. Nas palavras de Nye Jr (2002, p. 37): “Se eu conseguir levá-lo a querer fazer o que eu quero, não precisarei obrigá-lo a fazer o que você não quer”.

Não obstante reconheçamos o mérito de Nye Jr por ter trazido ao centro do debate acadêmico de RI os conceitos de *hard* e *soft power*, reiteramos que a dicotomia

---

<sup>35</sup> É comum encontrarmos na literatura a utilização dos conceitos traduzidos para o português: poder duro e poder brando. Nesta tese, porém, optamos por empregos os termos no original, na medida em que seu uso dessa forma nos parece disseminado.

coerção/consentimento de Gramsci parecer ser mais adequada e acurada para explicar a hegemonia dos Estados Unidos. Isso porque as categorias gramscianas são entendidas como uma unidade dialética: as duas facetas de um processo único. Não se trata de alternativas distintas de manifestação de poder, mas sim de duas determinações distintas de um só fenômeno. Dessa forma, não concordamos com a ideia de que um Estado possa optar por uma postura branda ou dura. Com efeito, asseveramos que a estruturação da dominação se dá necessariamente pela utilização simultânea de consentimento e coação, os quais são produzidos e reproduzidos concomitantemente.

Foge ao exame de Nye Jr, em nossa concepção, a noção de que o *hard power* e o *soft power* são indissociáveis, não sendo o último uma mera alternativa ao primeiro. Como salientou Gramsci (1976), os elementos ideológicos da dominação são fruto inexorável de seus fundamentos materiais: os recursos concretos de que dispõem os grupos mais fortes já se traduzem na criação de uma visão de mundo que os legitime perante os mais fracos. Nessas condições, Nye Jr se equivoca ao imaginar que Estados que não tenham à disposição as capacidades econômicas e militares possam compensar ou mitigar essa carência com *soft power*, pois a ausência de *hard power* é, por si só, um limitador intransponível a esse respeito. Portanto, por mais que estejamos de acordo com a imprescindibilidade de elementos ideológicos para alicerçar o consentimento de uma potência hegemônica, nos alinhamos à vertente que prioriza os aspectos materiais para explicar a preponderância de um país nas relações internacionais.

A exploração a respeito da importância dos elementos materiais para a consolidação da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional, em nosso entendimento, passa invariavelmente pela observação de questões econômicas, militares, político-institucionais e energéticas. Conectados dialeticamente aos princípios ideológicos que dão sustentação ao consentimento, esses pontos têm assegurado a coerção, conformando o arcabouço em torno do qual se estrutura o sistema de dominação dos EUA nas relações internacionais. Em linhas gerais, o debate acadêmico costuma atribuir a devida deferência aos fatores econômicos, militares e político-institucionais, mas, ao mesmo tempo, propositadamente ou não, deprecia os aspectos energéticos. Como frisamos anteriormente, o objetivo cardinal deste capítulo é enunciar as razões pelas quais a hegemonia norte-americana não pode ser compreendida sem que se esmiúce o seu controle sobre os principais recursos energéticos.

A supremacia na esfera econômica é a gênese do predomínio dos Estados Unidos no sistema internacional. Muito antes de se consolidar militarmente e de

organizar um conjunto de instituições políticas que os legitimassem, os EUA já haviam assumido a dianteira da economia mundial, ainda na transição para o século XX (ARRIGHI, 1996). Já nesse contexto, o país se firmava como a mais pujante nação industrial, assim como um grande produtor de gêneros agrícolas e o maior produtor de petróleo do planeta. Apesar desses méritos ímpares, porém, a economia norte-americana ainda apresentava sinais de autarquia, pois, à exceção de suas estreitas relações com a América Latina, era consideravelmente fechada em comparação com Reino Unido, França e Alemanha. Sua primeira expansão geográfica, portanto, se deu no processo de expansão territorial por que passou no século XIX, e não por meio do comércio exterior (ARRIGHI, 1996).

Apesar de já possuírem a maior economia do mundo nesse período, os Estados Unidos só confirmaram sua primazia econômica depois do desfecho da Segunda Guerra Mundial. Isso porque, até então, sua superioridade se restringia à esfera produtiva, na qual o país já se encontrava à frente de todos os seus competidores. Em relação às áreas comercial e financeira, não obstante, os EUA tardaram a acompanhar o ritmo de outras economias avançadas, atraso que refletia a robustez de seu mercado interno – mitigando a necessidade de buscar consumidores e produtores no exterior – e sua hesitação em assumir as rédeas do sistema financeiro durante o entreguerras. Ao final desses conflitos, todavia, Washington não apenas respondia por metade do PIB mundial, mas já reunia os meios para internacionalizar seus produtos e suas empresas, bem como estava ciente da necessidade de estabelecer um padrão monetário global<sup>36</sup> que proovesse liquidez ao sistema e impedisse a repetição dos surtos protecionistas e das desvalorizações cambiais que assinalaram o entreguerras (FIORI, 1997).

É mister sublinhar, ainda, que o poderio econômico dos Estados Unidos, conforme ponderamos anteriormente, está situado em sua capacidade de garantir a manutenção e a expansão do capitalismo como modo de produção dominante. Mesmo com o término da Guerra Fria e o aparente esmorecimento do conflito ideológico em torno de alternativas pós-capitalistas, Washington mantém seu comprometimento com a propagação do capitalismo e com a promoção de seus valores e maiores interessados. Nesse arranjo, beneficiam-se as grandes empresas norte-americanas, as instituições

---

<sup>36</sup> Autores como Serrano (2008) e Fiori (1997) salientam que a primazia dos Estados Unidos em termos econômicos está inextricavelmente vinculada à sua condição monetária *sui generis*. Como único emissor do dólar – moeda base dos sistemas comercial e financeiro – os EUA não enfrentam limitações fiscais, na medida em que seu déficit externo é financiado pela emissão de títulos do tesouro emitidos pelo próprio governo norte-americano.

financeiras e um seleto conjunto de aliados que configuram o centro do sistema. À periferia, como vimos, é reservada uma política de “portas abertas”, pela qual seus mercados são forçados a ser receptivos aos investimentos do centro e seus recursos são extraídos para abastecer as necessidades dos mais ricos.

O considerável poderio militar que os Estados Unidos apresentam atualmente, um dos fundamentos materiais de sua hegemonia nas relações internacionais, contrasta com o relativo desinteresse do país em relação aos assuntos bélicos até o final do século XIX. Até Guerra Hispano-Americana de 1898, os EUA não possuíam bases militares no exterior, e suas Forças Armadas eram significativamente inferiores quando comparadas às demais potências da época (MILLET e MASLOWSKI, 1994). Essa situação começou a mudar a partir do ingresso norte-americano na I Guerra Mundial, na medida em que os Estados Unidos tiveram de se preparar para enfrentar adversários mais poderosos, mas esse processo foi interrompido com o retorno da postura isolacionista do governo do país, que impediu um crescimento mais expressivo de seu Exército no período entreguerras.

Posteriormente, com o ataque japonês a Pearl Harbor e os desdobramentos da II Guerra Mundial, a postura de Washington no tocante aos assuntos militares passou por um ponto de inflexão. Em linhas gerais, aos olhos do governo norte-americano, a investida japonesa evidenciou que os EUA não estavam seguros enquanto mantivessem uma atitude isolacionista na política mundial. Assim, seria necessária a criação de um sistema de bases militares no exterior que assegurassem ao país a capacidade de responder a quaisquer ameaças, mesmo fora de seus domínios. Essa estrutura deteria qualquer país de manifestar uma pretensão hegemônica na Europa, mitigando os riscos de um conflito futuro. Ademais, vislumbrava-se a consolidação de uma estratégia para viabilizar a consecução de uma nova ordem norte-americana, por meio da qual os EUA poderiam exercer sua hegemonia de maneira incontestada. Na sequência, essa estrutura tornou-se o cerne da contenção da União Soviética na Guerra Fria.

A prevalência norte-americana em termos militares se alicerça em torno de quatro eixos medulares: i) superioridade quantitativa e qualitativa em relação aos demais Estados; ii) controle sobre um sistema de bases militares que engloba todo o planeta: continentes, oceanos e espaço sideral; iii) primazia nuclear e capacidade de segundo ataque; iv) alianças que privilegiam a segurança de seus principais parceiros e a contenção de seus adversários: *extended deterrence* e *allied assurance*. Naturalmente, não se trata de atributos estáticos, que podem ser considerados garantidos a partir do

momento de sua obtenção. São, pelo contrário, elementos em permanente movimento, cujo suporte só se confirma por meio da aplicação de políticas adequadas para cada circunstância histórica. Além disso, são fatores que se interligam permanentemente, de modo que a sustentação de um está associada ao equilíbrio dos demais.

Os Estados Unidos são, há muitas décadas, o país que mais investe em defesa em números absolutos (CEBUL, 2018). Washington despense mais em recursos militares do que China, Arábia Saudita, Rússia, Reino Unido, Índia, França e Japão somados. Ainda que os EUA, em proporção ao PIB, tenham diminuído esses investimentos após o término da Guerra Fria, esse montante ainda representa 16% do total de gastos do governo federal e quase a metade dos gastos discricionários. Dessa forma, o país supera China e Rússia – os Estados que mais têm recursos e capacidades para se opor à hegemonia norte-americana – em uma relação de 2,7:1 e 6:1 (DUFOR, 2017). Nessas circunstâncias, conquanto Pequim ou Moscou possam demonstrar interesse efetivo em modernizar suas Forças Armadas, Washington deve permanecer inigualável<sup>37</sup> em termos militares em médio e longo prazo.

Além do poderio quantitativo e qualitativo de suas Forças Armadas, os EUA contam com a presença de aproximadamente 800 bases militares no exterior, espalhadas em oitenta países, afora mais de cinco mil bases internas, que lhe asseguram um contingente de 255 mil soldados espalhados pelo mundo (DUFOR, 2017). Nessas condições, Washington encontra-se no centro ou, pelo menos, nas proximidades de todos os pontos nevrálgicos das relações internacionais. Destarte, sem incorrer no risco de exagerar, conforme indica a Figura 14, asseveramos que presença militar norte-americana é mais ubíqua do que qualquer nação ou Império já tiveram. Essa onipresença, então, previne as possibilidades de um movimento agressivo por parte de um inimigo, assim como facilita a coordenação de estratégias com os Estados aliados.

A despeito do debate que se estabeleceu sobre os reais benefícios das centenas de bases militares que os Estados Unidos instalaram ao redor do planeta<sup>38</sup>, asseveramos que essas instalações – ainda que onerosas – trazem benefícios geopolíticos para o país,

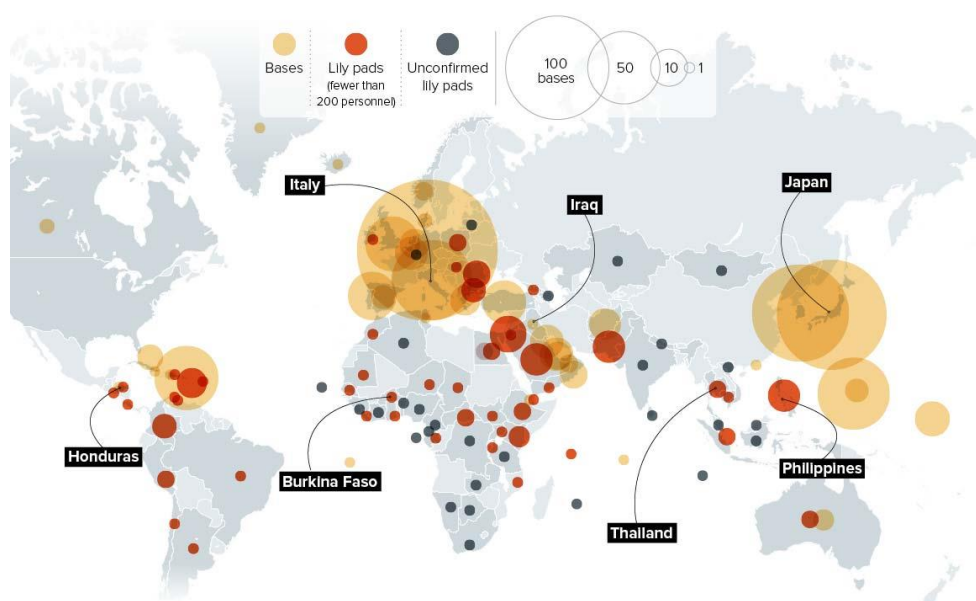
---

<sup>37</sup> A supremacia militar dos Estados Unidos em relação às outras potências não implica a ausência de obstáculos estratégicos nem a certeza de vitórias em conflitos localizados. Como exemplificam a Guerra do Vietnã e Guerra do Iraque, a primazia quantitativa e qualitativa dos EUA não assegura triunfos militares ou estratégicos.

<sup>38</sup> Alguns autores questionam os elevados custos de manutenção das bases militares dos Estados Unidos no exterior (JOHNSON, 2010; VINE, 2015). Argumentam, portanto, que as conveniências geopolíticas de Washington poderiam ser mais bem atendidas por meio de outros investimentos. Independentemente do mérito dessa avaliação, reiteramos que essas unidades proporcionam ganhos estratégicos para os EUA, ainda que sejam custosas.

na medida em que alargam a extensão de seu domínio militar (JOHNSON, 2010). Com essas unidades, os EUA reúnem as condições para enviar tropas para qualquer localidade com celeridade, o que aumenta suas perspectivas de vitórias em caso de conflito. Ademais, as bases favorecem um intercâmbio constante com as Forças Armadas dos Estados aliados, ensejando um diálogo mais efetivo e regular (YOST, 2009). Destaca-se, ainda, que a utilização dessas divisões se disseminou com o fito de avaliar a proteção e a integridade dos países parceiros, ainda em princípios de Guerra Fria, o que contribuiu para ratificar a condição de liderança dos Estados Unidos no bloco ocidental.

Figura 14: Localização das bases norte-americanas no mundo



Fonte: VINE (2015)

Não menos relevante do que as bases militares instaladas ao redor do planeta é a condição de superioridade nuclear em que se encontram os Estados Unidos. Em 1945, com a explosão das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, Washington adquiriu primazia nuclear sobre os demais países, na medida em que sua capacidade de destruição era inigualável (WEILAND, 2014). Na sequência, porém, a União Soviética ombreou a disputa ao desenvolver seu arsenal atômico (1949), sendo acompanhada por França, Reino Unido e China nos anos seguintes. Assim, os Estados Unidos passaram a se focar no desenvolvimento de tecnologias para assegurar a capacidade de segundo

ataque<sup>39</sup> e o aperfeiçoamento do sistema de lançamento das bombas, calcado no tripé de bombardeiros estratégicos, mísseis balísticos intercontinentais e submarinos lançadores de mísseis balísticos. No entanto, como a URSS replicou essa tecnologia, os EUA deixaram de ter primazia nuclear e tiveram de conviver com um impasse chamado “destruição mútua assegurada”<sup>40</sup> (MAD, na sigla em inglês).

Nas últimas décadas, os Estados Unidos têm procurado dar fim ao MAD e restaurar sua primazia nuclear. Para tanto, seria necessário eliminar a capacidade de segundo ataque da Rússia e da China, garantindo que, com um ataque surpresa, os EUA destruíssem os tripés nucleares russo e chinês (ÁVILA, MARTINS e CEPIK, 2009). Se esse objetivo fosse logrado, além de ter superioridade nuclear em termos de quantidade de ogivas, já afiançada pelos tratados internacionais que versam sobre o tema, os Estados Unidos também estariam em uma posição ímpar em termos qualitativos, mitigando a relevância dos arsenais nucleares de outros Estados. Ressalva-se, contudo, que essa conquista provavelmente acarretaria outra corrida armamentista, que, com o passar do tempo, poderia restabelecer a capacidade de segundo ataque da Rússia e da China (SAFRANCHUK, 2006).

Os conceitos de *extended deterrence* e *allied assurance* concluem os atributos centrais do predomínio militar norte-americano no sistema internacional. *Deterrence*, por um lado, é o esforço que a potência realiza para impedir um ataque inimigo, por meio da garantia de que qualquer agressão será rebatida com firmeza. *Central deterrence*, então, refere-se à proteção que a potência faz de seu próprio território, ao passo que *extended deterrence* diz respeito à segurança de seus aliados. Em síntese, trata-se de atestar que o rival tenha consciência de que não atacará impunemente. *Allied assurance*, por outro lado, são os mecanismos de parceria militar que a potência estabelece com seus aliados para afiançar sua parceria: alianças militares, exercícios oficiais, intercâmbio de armamentos, bem como a incorporação das estratégias de segurança dos aliados contra um inimigo comum, de modo a reduzir as margens de atuação de um eventual agressor (ANDERSON e LARSEN, 2013).

Em termos político-institucionais, a hegemonia norte-americana se funda em torno de uma coleção de organizações internacionais (OIs) com vistas à disseminação de seus interesses e de seu ideário, incorporando outros países ao seu *modus operandi* e

---

<sup>39</sup> A capacidade de segundo ataque refere-se às condições que um país possuidor de armas nucleares tem de resistir a uma investida inimiga e contra-atacar (ÁVILA, MARTINS & CEPIK, 2009).

<sup>40</sup> O impasse MAD implica que um país não detém primazia nuclear, pois há outros Estados com capacidade de segundo ataque (LIEBER & PRESS, 2013).



à sua lógica de poder. Via de regra, a literatura tende a dividir-se em dois eixos centrais: de um lado, os realistas alegam que as OIs são um mero reflexo da distribuição de poder no sistema internacional, i.e., reforçam as conveniências das grandes potências e não apresentam relevância própria; de outro lado, os liberais asseveram que as OIs são acordadas por países independentes, consubstancializando regras e normas que viabilizam bens públicos e o bem-estar geral. Nesse sentido, as OIs facilitariam relações não conflituosas e puniriam Estados violadores de princípios fundamentais, favorecendo a paz e a prosperidade de todos.

Neste trabalho, consideramos que, de fato, as OIs espelham relações de poder, sinalizando os interesses das grandes potências que as arquitetaram. No entanto, falta aos autores realistas a compreensão de que as OIs não são de nada irrelevantes, pois contribuem para generalizar as visões dominantes, o que dificilmente aconteceria se as grandes potências agissem de forma unilateral. Isto é, ao enfatizar a criação de organismos multilaterais e reuni-los permanentemente, os Estados Unidos incluem os demais em sua esfera de atuação, esclarecendo as razões de suas atitudes. Assim, com a institucionalização dessas relações, os interesses norte-americanos se espraiam de modo mais efetivo, dada a maior legitimidade das ações coletivas em comparação às individuais. Em resumo, as OIs colaboram para a profusão ideológica dos valores norte-americanos, reforçando o consentimento dos demais.

A despeito de sua contribuição, porém, as OIs apresentam uma limitação política evidente: essas instituições foram criadas para satisfazer as conveniências de seus promotores, e deixam de ser úteis quando caminham em sentido contrário. É por esse motivo que os Estados Unidos frequentemente ignoram as resoluções que contrariam as suas vontades e abandonam os organismos e tratados que prejudiquem seus interesses. Os casos do Tribunal Penal Internacional (TPI), do Protocolo de Kyoto, do Acordo de Paris e da Rodada de Doha são sintomáticos: ainda que os EUA tenham o hábito de pautar em fóruns multilaterais os temas que julga essenciais, sua participação deixa de ser colaborativa quando seus benefícios estão em risco. Nessas circunstâncias, as OIs costumam ser negligenciadas ou, até mesmo, obstaculizadas em favor de uma atitude unilateral por parte de Washington (IKENBERRY, 2003).

Após o esclarecimento geral dos três primeiros elementos de poder material dos Estados Unidos (econômico, militar e político-institucional), trataremos na próxima seção dos aspectos energéticos, com foco nos hidrocarbonetos localizados na região do Golfo Pérsico. A partir das reflexões realizadas no primeiro capítulo, podemos explicar

o porquê da importância dos recursos energético – em especial, do petróleo – nas relações internacionais. Assim, por meio de uma retrospectiva histórica, tentaremos evidenciar quais foram os caminhos pelos quais a busca pela segurança energética fez com que, com o passar das décadas, o Oriente Médio se tornasse o foco da política externa norte-americana, configurando uma relação de crescente intervencionismo militar e econômico.

### **3.2. Os Estados Unidos e o Golfo Pérsico**

A região do Golfo Pérsico, há muitos anos vinculada à existência de vastas reservas petrolíferas e de intervenção militar norte-americana, não apresentava um significativo interesse estratégico para Washington até meados do século XX. Em um primeiro momento, o Golfo Pérsico era controlado direta e indiretamente pelo Império Britânico, que organizava a estrutura de poder de cada um dos territórios em função de seus conflitos com as demais potências europeias e da distribuição de influência dos grupos que, até então, dominavam o Oriente Médio. Dessa forma, ao final da I Guerra Mundial, a região estava sob a ascendência de um condomínio anglo-francês, sinalizando os resultados dos conflitos europeus. Os Estados Unidos, por sua vez, se limitavam a realizar expedições privadas de mercados e missionários<sup>41</sup>, renunciando à pretensão de objetivos geopolíticos (PALMER, 1999).

Antes mesmo da eclosão da I Guerra Mundial, porém, a importância estratégica do Oriente Médio tornou-se mais aguda com o descobrimento de jazidas de petróleo na Pérsia e, posteriormente, na Mesopotâmia. Coube ao financista britânico William Knox D'Arcy, em 1901, a conquista do primeiro contrato de exploração de recursos naturais na região, com a permissão obtida para a produção de petróleo em  $\frac{3}{4}$  do território persa<sup>42</sup>. Em troca, D'Arcy pagou a irrisória quantia de 40 mil libras esterlinas no ato, além da promessa de 16% dos lucros que adviessem do negócio. Esse modelo de contrato, então, acabou por ser tornar a norma dos acordos envolvendo petróleo no Oriente Médio. Para viabilizar sua empreitada, D'Arcy e seus sócios constituíram, em 1909, a Anglo-Persian Oil Company (APOC), responsável pela exploração petrolífera

---

<sup>41</sup> O comércio norte-americano na Península Arábica se restringia à venda de produtos derivados de algodão e móveis de madeira em troca de pérolas, tâmaras e marfim. Esses intercâmbios eram realizados, sobretudo, na atual área do Omã e no Império Persa, com relativo desinteresse das autoridades norte-americanas em relação ao tema (PALMER, 1999)

<sup>42</sup> A região que ficou fora do acordo foi considerada área de influência do Império Russo, que rivalizava com os britânicos para obter o predomínio dessa área (MILLSPAUGH, 1932).

na Pérsia. Em seguida, motivado por razões geoestratégicas<sup>43</sup>, o Almirantado britânico sugeriu a compra de 51% das ações da APOC, o que efetivamente se realizou em 1913, fazendo com que a companhia se tornasse uma empresa estatal (FUSER, 2005).

Além do Império Persa, a Mesopotâmia também era alvo de disputas por parte das potências europeias. Até a I Guerra Mundial, no entanto, essa área se situava legalmente sob os auspícios do claudicante Império Turco-Otomano, cuja existência se mostrava cada vez mais precária em função das ambições imperialistas do Reino Unido e da Rússia (MCMEEKIN, 2011). Assim, em 1912, com o propósito de aplacar os ânimos dos europeus, o governo turco-otomano concordou com a criação da Turkish Petroleum Company (TPC), que dividia os direitos de exploração de petróleo na Mesopotâmia. Pelos termos do acordo, 50% das ações da TPC eram atribuídas à APOC, 25% à Royal Dutch Shell<sup>44</sup> e 25% ao Deutsche Bank. É válido observar, ademais, que a norte-americana Standard de New Jersey – que viria a se tornar a Exxon – também elaborou uma proposta para obter a concessão<sup>45</sup>, mas não foi atendida (FUSER, 2005).

Ao final da Grande Guerra, não obstante, a situação política do Oriente Médio alterou-se drasticamente, o que acarretou mudanças no que diz respeito ao controle de seus recursos energéticos. Com a derrota da Alemanha e do Império Turco-Otomano, a região da Mesopotâmia ficou sob administração de britânicos e franceses, que reorganizaram os direitos de exploração petrolíferos, concedendo à França os 25% anteriormente atribuídos ao Deutsche Bank. Desse modo, *in nuce*, ao Reino Unido coube o controle das áreas que constituem o atual Iraque e a Jordânia, enquanto à França lhe competia os atuais Líbano e Síria<sup>46</sup>. A Palestina, por outro lado, se quedava sob jurisdição da recém-criada Liga das Nações, supervisionada por autoridades britânicas (MANSFIELD, 2013).

Além de partilhar o Oriente Médio e seus recursos energéticos, britânicos e

---

<sup>43</sup> De rigor, a cobiça do Almirantado britânico não se devia às reservas petrolíferas, mas à importância geográfica do Império Persa. Isso porque os britânicos temiam que a região caísse sob a influência da Alemanha, e consideravam que o controle da APOC permitiria uma presença mais extensiva em termos econômicos e militares, o que era visto como essencial para evitar que os alemães se apoderassem desse território (ABRAHAMIAN, 2018).

<sup>44</sup> A Royal Dutch Shell, atualmente Shell, era um consórcio anglo-holandês formado em 1907 a partir da fusão da Real Holandesa de Petróleos e da Shell Transport and Trading Company. O objetivo das empresas era competir com a norte-americana Standard Oil, maior empresa do setor à época.

<sup>45</sup> A Standard de New Jersey, posteriormente Exxon, fora criada em 1911, quando a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu quebrar o *de facto* monopólio da Standard Oil sobre a distribuição de petróleo no país. Dessa forma, a Standard Oil foi dividida em 34 empresas menores, sendo a Jersey uma das principais (YERGIN, 2010).

<sup>46</sup>Essa divisão foi decidida de maneira secreta por britânicos e franceses em 1916, constituindo os famigerados Acordos de Sykes-Picot (MANSFIELD, 2013).

franceses, em abril de 1920, assinaram um memorando que proibia a participação de empresas norte-americanas no consórcio da TPC, o que propiciou reações de desagrado em Washington. Com efeito, embora a produção petrolífera norte-americana fosse inigualável à época<sup>47</sup>, a crescente demanda suscitava dúvidas no governo dos Estados Unidos sobre as reais condições de as reservas internas serem suficientes para atender a procura. À vista disso, iniciou-se uma pressão para que os britânicos cedessem e aceitassem a “política de portas abertas”<sup>48</sup> aos investimentos de companhias norte-americanas (LITTLE, 2008). Como veremos a seguir, de fato, a precária situação econômico-financeira em que se encontrava o Reino Unido após a I Guerra Mundial inviabilizava uma postura excessivamente refratária, principalmente em relação à principal potência emergente.

A partilha do Oriente Médio causou profunda decepção e inconformidade entre os líderes árabes que haviam lutado junto às tropas britânicas contra o Império Otomano. Esses grupos entraram no conflito com a promessa de que, finda a hostilidade entre os beligerantes, teriam o controle sobre essas regiões, mas acabaram traídos pelos compromissos dos europeus. Esse cenário se agravou com a proclamação dos 14 Pontos do presidente norte-americano Woodrow Wilson, em janeiro de 1918. Para os árabes, o discurso de Wilson ia ao encontro de suas aspirações, legitimando seus desejos de autonomia. Para sua decepção, porém, os Estados Unidos não mostraram interesse em viabilizar as premissas dos 14 Pontos no Oriente Médio, consentindo moral e tacitamente a intervenção britânica, na expectativa de obter ganhos comerciais em troca de seu suporte político-diplomático (FUSER, 2005).

Nesse contexto, refutaram a possibilidade de colaborar com os nacionalistas árabes e apoiaram o sistema de mandatos no Oriente Médio. Seu propósito com essa postura era propiciar ganhos para suas *majors* de petróleo: Exxon, Mobil, Standard Oil of California (SoCal), Texaco e Gulf. Essas companhias, somadas à APOC e à Royal Dutch Shell, representavam as “Sete Irmãs”, grupo que comandou a produção e distribuição de petróleo até meados da década de 1960. Assim, o governo norte-americano tratava de incentivar as petroleiras a obter contratos de exploração de

---

<sup>47</sup> Apenas em meados dos anos 1950 o Golfo Pérsico suplantou os Estados Unidos e tornou-se a principal região produtora de petróleo (PALMER, 1999).

<sup>48</sup> A “política de portas abertas” refere-se ao princípio, estabelecido em meados do século XIX, segundo o qual nenhuma potência deveria ser proibida de realizar investimentos em regiões politicamente dependentes. Foi inicialmente invocado após as Guerras do Ópio (1839-1842), na China, e formalmente reconhecido durante que a Conferência de Berlim (1885). Na prática, tratava-se de uma política para garantir que os Estados Unidos também participassem da exploração imperialista das potências europeias.

recursos naturais, já cientes da crescente necessidade de combustíveis em função do expressivo aumento de veículos nos Estados Unidos. Tratava-se, portanto, de uma estratégia de convivência para com o condomínio anglo-francês em troca da boa vontade para com as empresas norte-americanas (BROMLEY, 1991).

Em vista da pressão dos Estados Unidos para ingressar no mercado petrolífero do Oriente Médio e das elevadas dívidas contraídas ao longo da I Guerra Mundial, o Reino Unido teve de ceder e permitir que as empresas norte-americanas ingressassem no consórcio da TPC, que, doravante, se chamaria Iraq Petroleum Company (IPC) (TREBAT, 2005). Nessas circunstâncias, a Exxon e a Mobil teriam, juntas, 23,5% das ações da IPC, ao passo que a APOC, a Royal Dutch Shell e a Compagnie Française de Pétroles (CFP), teriam 23,5% cada. Os 5% restantes foram atribuídos ao empresário armênio Calouste Gulbenkian, responsável pela consecução do negócio, concluído em 1928. Ademais, as empresas decidiram nesse momento estabelecer um cartel para assegurar o comando sobre toda a produção petrolífera no Oriente Médio, de modo a evitar que a concorrência entre elas ensejasse uma brusca queda nos preços. Então, traçou-se uma linha ao longo das antigas fronteiras do Império Otomano na região (Turquia, Palestina, Iraque, Síria, Líbia e Península Arábia, à exceção do Kuwait), na qual todas as deliberações sobre a exploração (investimento, produção, preços e concessões) deveriam ser realizadas em comum acordo (FUSER, 2005).

O tratado ratificado pelas sete *majors* do petróleo ficou conhecido como o Acordo da Linha Vermelha, na medida em que congelava as possibilidades de novas empresas se associarem a esse mercado, garantindo o controle sobre a produção na principal região petrolífera fora dos Estados Unidos. Essas negociações foram complementadas em agosto do mesmo ano, no castelo de Achnacarry, na Escócia, em uma nova rodada de acordos que definia as diretrizes para as Sete Irmãs. Segundo essas determinações, os membros do cartel repartiram o mercado internacional em cotas, calculadas com base no percentual de vendas daquele ano. Assim, ficava estipulado um nível máximo de produção, que só poderia aumentar caso houvesse um crescimento equivalente da demanda por petróleo. Portanto, conforme Silva

o acordo teve os objetivos (i) evitar a sobre-oferta mundial, (ii) manter o *market-share* de cada empresa, (iii) regulamentar o mesmo preço para os serviços de transporte (centralizados pela Shell, Jersey e APOC), (iv) evitar a concorrência de preços e (v) estabelecer o preço do Golfo do México como referência (sobre o qual seria incluído o custo de transporte desse *base point* ao local de entrega) (SILVA, 2016, p. 102).

Figura 15 – Região sob o Acordo da Linha Vermelha



Fonte: Federal Trade Commission (1952) *apud* Trebat (2005)

O avanço dos Estados Unidos no mercado petrolífero do Oriente Médio, todavia, não se limitou ao ingresso da Exxon e da Mobil no consórcio da IPC. Em seguida, houve um esforço significativo para garantir que empresas norte-americanas explorassem o petróleo no Kuwait, que estava fora do Acordo da Linha Vermelha, no Bahrein e na Arábia Saudita. Em relação ao Kuwait e ao Bahrein, ambos protetorados britânicos, a presença norte-americana fora inicialmente inviabilizada pela “cláusula da nacionalidade inglesa”, que proibia que os emires dessas regiões emitissem concessões de exploração de petróleo para empresas não britânicas (FUSER, 2005). Já a Arábia Saudita – que ainda não havia descoberto reservas petrolíferas – estava atravessando um período de profunda instabilidade política, na medida em que duas dinastias, os Saud e

os Hashemita, disputavam seu controle. Essa situação só foi aplacada em 1932, quando Ibn Saud logrou unir o Hejaz, o Nejd e as demais penínsulas arábicas em torno de um só país, o Reino da Arábia Saudita (AL-RASHEED, 2010).

A tentativa de ingresso norte-americano no Bahrein iniciou-se em 1925, quando a texana Gulf Oil, que, até esse momento, não detinha participação na IPC, comprou os direitos de exploração petrolífera nesse protetorado. No entanto, três anos depois, a empresa tornou-se sócia da parte norte-americana da IPC, o que inviabilizava sua atuação no Bahrein<sup>49</sup>. Dessa forma, a Gulf Oil vendeu seus direitos à SoCal, que, por estar fora do acordo, tinha a liberdade de realizar quaisquer investimentos desde que circunvisse a “cláusula da nacionalidade inglesa”, o que efetivamente aconteceu em 1929, por pressão do Departamento de Estado norte-americano (FUSER, 2005). Dois anos depois, a SoCal encontrou petróleo no Bahrein e, com o passar do tempo, se firmou como uma das principais petroleiras do Oriente Médio, dada a extensa quantidade de reservas bareinitas.

No Kuwait, as adversidades encontradas para debelar a resistência britânica foram maiores. Isso porque o protetorado, localizado junto ao Irã e ao Iraque, era visto em Londres como uma região estratégica, razão pela qual não seria desejável que caísse em mãos de outra potência. Os britânicos, então, esforçaram-se para evitar que a prospecção de petróleo do Kuwait ficasse a cargo de norte-americanos, receosos de que essa situação levasse à perda do protetorado. No entanto, o emir do Kuwait pressionou os britânicos a aceitar a proposta norte-americana, na medida em que carecia de recursos e desejava firmar um contrato de concessão. Em 1932, após longas negociações e interferência direta do governo dos Estados Unidos, os ingleses revogaram a “cláusula de nacionalidade” e aceitaram que a Gulf Oil explorasse petróleo no Kuwait. De fato, a empresa iniciou seus trabalhos em 1934 e, quatro anos depois, encontrou o minério, tornando ainda mais expressiva a participação norte-americana no mercado petrolífero do Golfo Pérsico (FUSER, 2005).

A descoberta de gigantescos depósitos de petróleo no Bahrein e no Kuwait despertou a curiosidade das petroleiras sobre a possibilidade de o deserto saudita também ser rico em recursos naturais. De fato, tão logo ocorreu a unificação do país, iniciou-se uma corrida para garantir os direitos de prospecção em solo saudita. Essa

---

<sup>49</sup> De rigor, a Gulf poderia explorar o petróleo bareinita, desde que obtivesse o consentimento da IPC. A empresa, porém, não manifestou interesse, sobretudo pela dificuldade de arrecadar capital para investir nessa região (FUSER, 2005).

disputa travou-se entre a norte-americana SoCal e a britânica APOC, em nome do consórcio da IPC, e foi vencida em 1933 pela SoCal a custos altos. Com a concessão, a empresa adquiriu a prerrogativa para explorar o petróleo saudita por seis décadas. Três anos depois, a SoCal firmou uma parceria com a Texaco, dando início ao conglomerado que posteriormente se tornaria a Arabian-American Oil Company (ARAMCO). Desse modo, em um breve período, os Estados Unidos cimentaram sua presença no Oriente Médio, na medida em que suas empresas passaram a ter acesso às maiores reservas petrolíferas no Golfo Pérsico (LITTLE, 2008).

A despeito do inegável êxito norte-americano em sua empreitada para ingressar no mercado energético do Oriente Médio, é impreterível ressaltar que, muito embora seu Departamento de Estado tenha agido em prol desse objetivo, tratava-se fundamentalmente de interesses de empresas privadas, atuando à margem do governo do país. Isto é, a presença dos EUA no Golfo Pérsico permanecia inextricavelmente atada a mãos privadas, em uma região dominada política e militarmente pelo Reino Unido. Nessas circunstâncias, por mais que tenha havido um crescimento expressivo da participação dos Estados Unidos no Oriente Médio, o país carecia de mecanismos efetivos para assegurar seu controle sobre uma área cuja importância geoestratégica avançava celeremente. Até a II Guerra Mundial, por conseguinte, ainda que as bases para um domínio norte-americano já estivessem sendo construídas, faltavam instrumentos de poder para que Washington se assentasse como o *player* preponderante na região (PALMER, 1999).

Esse cenário começou a ser modificado em fevereiro de 1943, quando a administração do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt atestou a relevância do petróleo e do Golfo Pérsico para a segurança dos Estados Unidos ao estabelecer uma legação em Riad, na Arábia Saudita, e ao disponibilizar uma linha de crédito e de auxílio militar para o país<sup>50</sup>. Doravante, se quedava incontestemente a ideia de que defender o Golfo Pérsico seria um propósito securitário crucial para os norte-americanos, cientes da necessidade de torná-lo o centro de exportação de petróleo para os países capitalistas<sup>51</sup>. Em um primeiro momento, cogitou-se a criação de uma empresa estatal

---

<sup>50</sup> A organização da estratégia norte-americana para a Arábia Saudita estava a cargo do Programa *Lend-Lease*, que garantia ao presidente dos EUA a prerrogativa de vender, trocar, arrendar ou emprestar equipamentos militares a qualquer Estado cuja segurança fosse crucial para a defesa dos Estados Unidos.

<sup>51</sup> A mudança de perspectiva do governo norte-americano também se deveu às ambições imperialistas do Japão no Pacífico e da Alemanha na União Soviética. Em ambos os casos, ficou claro para os EUA que os interesses energéticos haviam sido predominantes para que esses países invadissem esses territórios (LITTLE, 2008).



para gerenciar essa missão, mas a ideia foi rechaçada por influência das companhias privadas norte-americanas e do Reino Unido. Conservava-se, todavia, a orientação de preservar os interesses das petroleiras nacionais, expandindo o arcabouço securitário dos EUA na região a fim de que as empresas seguissem auferindo vultosos lucros com seus negócios (PAINTER, 1986).

Em larga medida, essa mudança de perspectiva se devia à compreensão de que a facilidade encontrada para explorar petróleo no Golfo Pérsico sinalizava que a região possuía vastas reservas de recursos energéticos, o que se mostrou acurado nos anos subsequentes. Assim, em março de 1943, o consultor econômico do Departamento de Estados dos EUA, Herbert Feis, alertou sua equipe de que Washington necessitava assegurar o acesso a essas riquezas, pois, do contrário, poderia perdê-las para outra potência. A mensagem foi bem recebida por parte dos formuladores de política norte-americanos, que trataram de implementar medidas concretas para viabilizar o plano de Feis. Além disso, observa-se que a visão do consultor se coadunava com as estimativas científicas da época, uma vez que o geólogo E. L. De Golyer, também funcionário do governo dos EUA<sup>52</sup>, já havia advertido para a possibilidade de que o Golfo Pérsico se transformasse no centro nevrálgico da produção de petróleo (FUSER, 2005).

A morte de Franklin D. Roosevelt e a ascensão de Harry S. Truman prenunciaram uma nova etapa para a política externa dos Estados Unidos. Tão logo empossado, ainda antes da conclusão da II Guerra Mundial, Truman adotou uma postura mais dura em relação à União Soviética, ciente de que o fim do conflito fatalmente colocaria os dois aliados em posições irreconciliáveis. Dessa forma, a utilização de duas bombas atômicas contra o Japão – justamente no momento em que a URSS iniciava sua invasão à Manchúria – é comumente interpretada como um recado para os soviéticos de que os Estados Unidos se encontravam em uma posição de destaque e que estavam dispostos a utilizar quaisquer armas para derrotar seus inimigos. Conforme veremos na sequência, essa mudança de comportamento também acarretou repercussões significativas na geopolítica energética e no Golfo Pérsico, inaugurando uma nova era para o petróleo nas relações internacionais.

A posse de Harry S. Truman representou um marco para a política externa norte-americana. Ainda que, naturalmente, o ponto de inflexão que normalmente é associado

---

<sup>52</sup> Golyer trabalhou na Petroleum Reserves Corporation, uma agência estatal norte-americana de brevíssima duração, criada com o intuito de coordenar e centralizar a política energética dos EUA para o Oriente Médio (RALPH JR, 1972).

à sua administração não seja exclusivamente fruto de suas características pessoais, concorda-se que Truman não apenas selou a II Guerra Mundial e seu sistema de alianças, mas iniciou a Guerra Fria. A partir desse momento, tornou-se evidente aos olhos de todos que o centro de poder das relações internacionais havia se deslocado permanentemente de Europa Ocidental para um eixo envolvendo Estados Unidos e União Soviética. Além disso, a coalizão que havia sido formada para combater a Alemanha Nazista já perdia a razão de ser, na medida em que se considerava que o verdadeiro confronto seria entre dois modelos político-econômicos rivais: capitalismo e socialismo, capitaneados respectivamente por EUA e URSS.

A guinada da política externa dos Estados Unidos foi consubstanciada no lançamento da Doutrina Truman, que alicerçaria a estratégia do país para conter o avanço soviético ao redor do mundo. Essa doutrina fora desenvolvida por um diplomata e historiador norte-americano, George F. Kennan, que, em um artigo apócrifo<sup>53</sup> publicado na revista *Foreign Affairs*, alertou para os perigos que representariam para a segurança norte-americana o expansionismo soviético (KENNAN, 1947). Desse modo, competiria aos EUA adotar uma postura assertiva de contenção à URSS, salvaguardando os interesses nacionais e o sistema capitalista como um todo. De fato, a visão de Kennan não pode ser considerada *sui generis*, na medida em que era compartilhada por estadistas da época. Em março de 1946, por exemplo, o ex-premiê britânico Winston Churchill proferiu um discurso no Westminster College no qual denunciava os riscos de um novo conflito global em virtude do avanço soviético. Em sua perspectiva, Moscou estaria estendendo uma cortina de ferro em sua esfera de influência, o que ameaçaria a estabilidade da política internacional (KENNAN, 1947).

A Doutrina Truman foi anunciada em março de 1947, quando, em um discurso no Congresso norte-americano, Truman afirmou que o mundo estava dividido entre dois modos de vida opostos:

Um modo de vida está baseado na vontade da maioria, e se distingue por instituições livres, governo representativo, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de expressão e credo e ausência de opressão política. O segundo modo de vida está baseado na vontade de uma minoria forçosamente imposta sobre a maioria. Esse modo depende do terror e da opressão, de imprensa e rádio controlados, de eleições manipuladas e da supressão de liberdades pessoais. Eu acredito que deve ser uma política dos Estados Unidos apoiar os povos livres que estão tentando resistir à sujeição de

---

<sup>53</sup> O texto de George F. Kennan foi intitulado “As fontes da conduta soviética” e foi assinado com o codinome X. Ao longo da publicação, fica expressa a noção – vulgarizada na cultura norte-americana – de que os russos não responderiam aos argumentos lógicos, mas tão-somente à força (KENNAN, 1947).

minorias armadas e pressões externas. Eu acredito que nós precisamos assistir os povos livres a determinar seus destinos a seu modo. Eu acredito que nossa ajuda deve ser primeiramente por meio de assistência econômica e financeira, essenciais para a estabilidade econômica e processos políticos ordeiros<sup>54</sup>(TRUMAN, 1947, tradução nossa).

A manifestação de Truman não tinha somente um viés genérico, uma vez que relatava a necessidade de defesa da Turquia e da Grécia, cujas independências estariam ameaçadas pela União Soviética<sup>55</sup>. Ainda assim, seus princípios constituiriam o âmago da estratégia dos EUA em relação a seu maior rival: doravante, qualquer Estado que estivesse sob a iminência de entrar na esfera de influência de Moscou seria defendido econômica e militarmente por Washington. Em larga medida, essa lógica fundamentou a aprovação do Plano Marshall, em 1948, e a criação da Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, braços econômico e militar do sistema de instituições arquitetado para contrapor-se à União Soviética. Destarte, as tradições posições isolacionistas foram alijadas no jogo político norte-americano, dando lugar à concepção de que os EUA eram a principal potência das relações internacionais e o maior responsável pela manutenção e expansão do capitalismo (HOBSBAWM, 1994).

Em relação ao Golfo Pérsico, não obstante, nota-se um cenário distinto, visto que a União Soviética não representava uma ameaça real à influência dos Estados Unidos na região. Assim, o projeto norte-americano para o Oriente Médio, àquele momento, compreendia três objetivos centrais, que passaram a caracterizar a política dos Estados Unidos para o petróleo no Golfo Pérsico. Segundo Fuser, esses propósitos eram:

- a) ampliar o acesso às reservas a fim de garantir o combustível para a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão sem comprometer os estoques domésticos;

---

<sup>54</sup> One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression. The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio; fixed elections, and the suppression of personal freedoms. I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes.

<sup>55</sup> A autonomia da Turquia estaria sob risco em função do interesse do governo soviético em instalar bases militares em solo turco, o que foi rechaçado em Ancara. Já a Grécia estava atravessando um período de instabilidades políticas, motivado pela ascensão do Partido Comunista Grego. Esses processos eram vistos pelos EUA como um inegável sinal de expansionismo soviético, pois a URSS já havia consolidado seu domínio na Europa Oriental (ÜSTÜN, 1997).

- b) impedir que a União Soviética se apoderasse das riquezas do Golfo Pérsico;
- c) manter a cooperação com a Grã-Bretanha, que continuava de posse da maior parte das reservas conhecidas da região (FUSER, 2005, p. 86).

Em linha com essa perspectiva, a administração de Truman estabeleceu uma parceria informal com as grandes petroleiras norte-americanas, partido do pressuposto de que o acesso às reservas de petróleo era essencial para a segurança nacional. Assim, atendendo ao pedido das *majors*, o Departamento de Estado agiu para encerrar o monopólio da IPC e as regras do Acordo da Linha Vermelha, alegando que violavam o princípio de “portas abertas”. Em seguida, a SoCal e a Texaco, por meio da ARAMCO, revelaram um plano de construir um oleoduto de Dhahran até a costa do Mediterrâneo. Em suma, o projeto visava aumentar a capacidade de produção petrolífera na Arábia Saudita, garantindo o escoamento adequado de recursos energéticos para a Europa Ocidental, um dos pilares do Plano Marshall (STOFF, 1980).

O Oleoduto Transarábico (TAPLINE) era um projeto de US\$200 milhões, que só foi viabilizado porque a SoCal e a Texaco convidaram a Jersey Standard e a Mobil para integrar o consórcio da ARAMCO. Em um primeiro momento, porém, as empresas recusaram a proposta, pois receavam que o aceite significaria processos nos EUA por violações das leis antitruste. Esse temor, que se mostrava justificado do ponto de vista jurídico, não se materializou, pois o governo norte-americano, através do Departamento de Justiça, decidiu não processar as companhias, permitindo, assim, que compusessem a ARAMCO. Assinala-se, portanto, que havia uma forte interação entre os interesses securitários dos Estados Unidos e as conveniências das empresas, que atuavam em conjunto para garantir, respectivamente, segurança e lucros (YERGIN, 2010).

Em termos geopolíticos, contudo, observa-se que os EUA, ao superestimar a capacidade da União Soviética no Oriente Médio, menosprezaram um processo que se tornaria sua maior adversidade nos anos subsequentes: a escalada dos nacionalismos árabe e persa. A administração Truman não soube observar que o risco genuíno que os EUA corriam de perder o controle sobre os recursos energéticos no Golfo Pérsico não advinham de uma remota possibilidade de uma agressão soviética, mas sim do surgimento de um movimento nacionalista que questionava o predomínio inglês nesses territórios. A partir dos anos 1950, portanto, se intensificaram as pressões nesses países para que o Reino Unido não mais tivesse controle direto ou indireto sobre seus rumos políticos. Ademais, à medida que o petróleo se mostrava um ativo indispensável para a

economia mundial, os nacionalistas passaram a vê-lo como um recurso ímpar, e que os Estados detentores de reservas deveriam receber uma compensação maior em relação aos contratos de exploração anteriormente assinados (FUSER, 2005).

A conclusão do mandato de Truman e a eleição do republicano Dwight D. Eisenhower deram-se em um contexto de aguçamento de conflitos da Guerra Fria. A percepção norte-americana de que a União Soviética estava se expandindo – como atestava a edificação da “cortina de ferro” no Leste Europeu – se agravou com a Revolução Chinesa (1949) e a Guerra da Coreia (1950-1953). Esses acontecimentos, aos olhos de Washington, sinalizavam um avanço do comunismo ao redor do mundo, sobretudo em regiões periféricas. Logo, se a URSS vinha logrando expandir sua esfera de influência na Europa e na Ásia, nada a impedia de estabelecer uma posição de poder no Golfo Pérsico, privando o bloco ocidental das vastas reservas petrolíferas necessárias à recuperação econômica dos aliados norte-americanos. Seria incumbência dos Estados Unidos, então, articular um mecanismo que impedisse a União Soviética de alastrar-se no Oriente Médio, sob pena de fragilizar sua hegemonia global (FELDBERG, 2008).

A estruturação do sistema de defesa efetivou-se em 1955, quando foi firmado o Pacto de Bagdá. Segundo o acordo, Turquia, Iraque, Irã, Paquistão e Reino Unido se comprometiam com a segurança mútua, protegendo-se de eventuais ameaças externas. Observa-se, portanto, que os Estados Unidos não faziam oficialmente parte da aliança<sup>56</sup>, ainda que tivessem proposto a sua criação e coordenado o seu estabelecimento. Esse processo, paradoxal à primeira vista, só se compreende se atentarmos para o predomínio britânico na região, somado à relevância secundária que os EUA apresentavam para o Oriente Médio à época. Tratava-se, por conseguinte, de incorporar a região à lógica da Guerra Fria, superestimando a saliência da União Soviética nessa área para legitimar a presença dos Estados Unidos, ainda que concertada com o Reino Unido. O plano, não obstante, pecava não apenas por exagerar o papel dos soviéticos, mas porque ignorou a única ameaça concreta aos interesses norte-americanos: os nacionalismos árabe e persa.

A incorreção da análise norte-americana em relação ao Oriente Médio ficou patente no início dos anos 1950, no Egito e no Irã. Em Teerã, a crise política teve início quando o premiê Mohammed Mossadegh, alinhado ao nacionalismo da época, demandou da Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) uma renegociação contratual com

---

<sup>56</sup> A não participação dos Estados Unidos no Pacto de Bagdá também se devia à intenção de não antagonizar o governo egípcio, que já havia manifestado receio quanto à constituição do bloco (SPIEGEL, 1986).

uma divisão 50/50 dos lucros da exploração do petróleo<sup>57</sup>. A proposta foi rechaçada de imediato pelos britânicos, que não viam razão para firmar um acordo nesses termos. O governo norte-americano, porém, sugeriu que a oferta fosse aceita, temendo que a recusa ensejasse uma reação agressiva em Teerã. De fato, em vista da negativa, Mossadegh decidiu expropriar a AIOC e expulsar todos os britânicos ligados à prospecção petrolífera no país, o que causou surpresa e apreensão entre os grupos que comandavam as *majors*. Apesar da pressão para que desistisse da iniciativa, Mossadegh mostrou-se convicto, criando a National Iranian Oil Company (NIOC), que futuramente seria encarregada de realizar as atividades da AIOC (ABRAHAMIAN, 2018).

A expectativa de Mossadegh era contar com o consentimento norte-americano, uma vez que Washington havia se colocado ao lado de Teerã durante a crise envolvendo a retirada das tropas britânicas e soviéticas que haviam ocupado o Irã durante a II Guerra Mundial<sup>58</sup>. Na prática, entretanto, os Estados Unidos receavam que a atitude de Mossadegh fosse copiada por outros países ricos em petróleo, o que colocaria em risco sua posição de controle das principais fontes de recursos energéticos do mundo. Assim, em uma operação secreta organizada pela Agência Central de Inteligência (CIA) em conluio com o serviço secreto britânico, arquitetou-se a derrubada de Mossadegh e a revogação de suas medidas. Em troca, os britânicos cederiam 2/5 dos direitos de exploração para companhias norte-americanas (Jersey Standard, Mobil, SoCal, Texaco e Gulf) e permitiriam que a prospecção fosse supervisionada pela NIOC. Dessa forma, os EUA adquiriam contratos de concessão em todas as regiões produtoras do Golfo Pérsico (HEISS, 1997).

No Cairo, por outro lado, um grupo de jovens oficiais insatisfeitos com os rumos que vinham sendo tomados pela monarquia egípcia depôs o Rei Faruk I, considerado um títere britânico no país. Esse movimento, inicialmente tolerado em Washington<sup>59</sup>, acabou se mostrando pernicioso aos interesses norte-americanos na região, na medida

---

<sup>57</sup> A divisão 50/50 havia sido introduzida nas relações petrolíferas em 1943 na Venezuela, sob a presidência de Romulo Betancourt. Essa proposta fora trazida por seu Ministro do Desenvolvimento, Juan Pablo Perez Alfonso, que havia morado nos Estados Unidos e estudado os contratos de exploração vigentes no país. Com o tempo, a fórmula tornou-se a base para as renegociações de direitos de prospecção no Oriente Médio (MARINGONI, 2009).

<sup>58</sup> Durante os dois conflitos mundiais o Irã foi dividido em duas áreas de influência por Reino Unido e Rússia (posteriormente, URSS). Ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA pressionaram para que britânicos e soviéticos se retirassem do país, o que lhe rendeu uma imagem positiva e anticolonialista em Teerã (ABRAHAMIAN, 2018).

<sup>59</sup> A deposição de Faruk I foi apoiada pelos Estados Unidos, que temiam que a fragilização da monarquia egípcia permitisse um avanço da União Soviética no Egito. A decisão se provou um erro estratégico, pois desconsiderou as realidades locais e superestimou o poder dos soviéticos.

em que abriu o caminho para que o Egito adotasse uma postura nacionalista e alheia aos seus desígnios. Com efeito, a queda de Faruk I e a ascensão do General Gamal Abdel Nasser ensejaram o advento do pan-arabismo como principal fenômeno político da época. Isso porque, para Nasser e demais pan-arabistas, os governos do Oriente Médio deveriam estar a serviço dos árabes, ignorando as conveniências de britânicos, norte-americanos, franceses e israelenses. Para tanto, era forçoso unir todos os povos árabes em torno da mesma causa, o que levaria ao ocaso das elites políticas regionais, que governavam em acordo com as potências ocidentais.

A noção de que o Egito não deveria sujeitar-se às pressões de nenhum Estado no sistema internacional era o preceito basilar do pan-arabismo de Nasser. Isso posto, cabia ao país uma postura de repúdio em relação ao domínio britânico, estruturado ao longo das décadas antecedentes<sup>60</sup>. Além disso, era preciso evitar que a redução da influência do Reino Unido ensejasse um avanço norte-americano, que também representaria uma submissão por parte do Cairo. Assim, Nasser tratou de imprimir um tom autonomista à sua política externa, lançando mão de todos os meios para alargar suas margens de manobra. À vista disso, Nasser procurou alternativas para reposicionar seu país nas relações internacionais, expressando seu propósito de torná-lo um líder regional. Como sintomas dessas mudanças, o Egito teve ativa participação na Conferência de Bandung<sup>61</sup> e firmou um acordo armamentista com a Tchecoslováquia<sup>62</sup>, confirmando sua determinação em afastar-se do bloco ocidental.

A reorientação estratégica egípcia suscitou discórdia entre norte-americanos e britânicos sobre como reagir. Enquanto, por um lado, os EUA temiam que uma atitude agressiva fosse interpretada com um gesto imperialista pelos árabes – empurrando-os para os braços da URSS –, o Reino Unido receava que a ousadia de Nasser se espalhasse pelo Golfo Pérsico e o privasse de sua zona de influência. Concretamente, cristalizavam-se duas alternativas para lidar com a situação: Washington não visava à

---

<sup>60</sup> O Reino Unido invadiu o Egito em 1882, mantendo-o sob seu controle direto até a assinatura do Tratado de Defesa Mútua (1936), que previa a retirada de todas as suas tropas, à exceção das encarregadas de proteger o Canal do Suez, que lá permaneceriam por vinte anos (MANSFIELD, 2013).

<sup>61</sup> A Conferência de Bandung (1955) foi um movimento de aproximação dos Estados asiáticos e africanos, com o fito de desafiar o predomínio de EUA e URSS nas relações internacionais e de buscar alternativas de desenvolvimento econômico-social. A iniciativa foi encabeçada por Indonésia, Índia e o próprio Egito (HOBSBAWM, 1994).

<sup>62</sup> O acordo armamentista tcheco-egípcio (1955) previa a entrega de US\$250 milhões em equipamentos militares soviéticos de última geração, representando um ponto de inflexão na história do Oriente Médio, ao aproximar o Egito da URSS (SKAGGS, 2015).

queda de Nasser<sup>63</sup>, mas procurava enfraquecê-lo econômica e politicamente para que fosse marginalizado pelos próprios árabes, ao passo que Londres não se contentava senão com sua deposição imediata. Essa ambiguidade sinalizava a falta de direção do bloco ocidental no Oriente Médio, na medida em que o poderio britânico se mostrava decadente sem que houvesse ainda um substituto à altura (LITTLE, 2008).

A crise atingiu seu paroxismo em outubro de 1956, quando, frustrado com as negativas norte-americanas para financiar a represa de Assuã, Nasser nacionalizou o Canal de Suez. Em resumo, Nasser pretendia assumir o controle do canal e, com a renda tarifária, obter os recursos para executar as obras. Não se tratava, portanto, de fechar o estreito à circulação de mercadorias – como Nasser sempre enfatizou – mas sim, de auferir riquezas com o ativo. A iniciativa, contudo, causou irritação no Reino Unido, que receava uma escalada de medidas nacionalistas ao redor da região. Essa noção era compartilhada pela França, a quem também interessava a queda de Nasser em virtude de sua retórica pan-arabista e de seu apoio à causa argelina<sup>64</sup>, e por Israel, que reputava o fortalecimento do Egito como uma ameaça à sua sobrevivência, um juízo justificado pela provocatória retórica de Nasser contra o Estado judaico (FELDBERG, 2008).

A conduta do governo egípcio novamente suscitou dubiedade e hesitação entre os Estados ocidentais. Se, nos Estados Unidos, o objetivo era encontrar uma solução diplomática que aceitasse o domínio egípcio sobre o Canal de Suez, no Reino Unido a perspectiva era oposta: era imperativo derrubar Nasser e restabelecer o comando sobre o estreito. Assim, à revelia dos EUA, o Reino Unido, a França e Israel arquitetaram secretamente um programa conjunto, que previa a invasão do Egito e a ocupação do Sinai por tropas israelenses, como de fato aconteceu. A empreitada, não obstante, foi rejeitada por Washington, que desconfiava que a incursão ocasionasse uma resposta soviética, tal como acontecera recentemente na Hungria<sup>65</sup>. Dessa forma, EUA e URSS atuaram em conjunto para determinar a retração das tropas que haviam tomado o canal,

---

<sup>63</sup> A estratégia norte-americana para o Egito está consubstanciada no Memorando OMEGA (1956), elaborado por John Foster Dulles, Secretário de Estado de Eisenhower. Seu objetivo era alijar o Egito dos mecanismos de empréstimos internacionais – negando o financiamento às obras da represa de Assuã – para inviabilizar os planos de Nasser (TAKEYH, 2000).

<sup>64</sup> A Argélia, então colônia francesa, iniciou um movimento de libertação que culminou na Guerra de Independência Argelina (1954-1962). Os argelinos organizaram-se em torno da Frente de Libertação Nacional (FLN), apoiada moral e materialmente pelo Egito (YASBEK, 2010).

<sup>65</sup> Em 1956, o governo soviético enviou tropas para sufocar a “Primavera Húngara”, movimento que reivindicava uma redução da influência soviética na Hungria. A atitude de Moscou causou apreensão em Washington, que temia uma reação semelhante no caso egípcio (HOBSBAWM, 1994).



sepultando de vez as pretensões imperialistas de britânicos e franceses no Oriente Médio (FERABOLLI, 2009).

A crise do Suez forçou o reconhecimento norte-americano de que sua estratégia para lidar com suas adversidades no Oriente Médio precisava de revisão. Até então, Washington tentou abrandar os impulsos do Egito por meio do apaziguamento, ora tentando incorporá-lo à sua área de dominação, ora empenhando-se em contê-lo. Doravante, os EUA passaram a operar sob a lógica de que a Guerra Fria ditava a política na região, uma vez que as antigas potências já não tinham controle sobre o que lá acontecia. Criava-se, então, um vácuo de poder que poderia ser preenchido pelos Estados Unidos ou pela União Soviética. Como, obviamente, a segunda possibilidade era geopoliticamente inadmissível, Eisenhower esmerou-se para fomentar alternativas que viabilizassem a ascendência norte-americana, ainda que em moldes distintos da dominação franco-britânica (TAKEYH, 2000).

Em janeiro de 1957, o governo norte-americano detalhou seu plano para enfrentar os obstáculos ensejados pelo “avanço” da União Soviética ao redor do mundo. Eisenhower solicitou que o Congresso autorizasse ao presidente a prerrogativa de mobilizar as Forças Armadas do país em caso de agressões promovidas por Estados comunistas. Demandava-se, ainda, US\$200 milhões de dólares anuais à segurança de países do Oriente Médio ameaçados pela URSS. Segundo Eisenhower, seu programa teria as seguintes características:

Autorizaria, em primeiro lugar, os Estados Unidos a cooperar e assistir qualquer Estado ou grupo de Estados no Oriente Médio no tocante ao desenvolvimento econômico [necessário] para manter sua independência. Autorizaria, em segundo lugar, o Executivo a empreender, nessa região, programas de assistência e cooperação militar com qualquer Estado ou grupo de Estados que os desejarem. Autorizaria, em terceiro lugar, que essa assistência e cooperação incluam o emprego das Forças Armadas dos EUA para assegurar e proteger a integridade territorial e a independência política dos Estados requerentes dessa ajuda contra agressões armadas abertas de qualquer Estado controlado pelo Comunismo Internacional<sup>66</sup>(EISENHOWER, 1957, tradução nossa).

---

<sup>66</sup> It would, first of all, authorize the United States to cooperate with and assist any nation or group of nations in the general area of the Middle East in the development of economic strength dedicated to the maintenance of national independence. It would, in the second place, authorize the Executive to undertake in the same region programs of military assistance and cooperation with any nation or group of nations which desires such aid. It would, in the third place, authorize such assistance and cooperation to include the employment of the armed forces of the United States to secure and protect the territorial integrity and political independence of such nations, requesting such aid, against overt armed aggression from any nation controlled by International Communism.

A crise do Suez forçou o reconhecimento norte-americano de que sua estratégia para lidar com suas adversidades no Oriente Médio precisava de revisão. Até então, Washington tentou abrandar os impulsos do Egito por meio do apaziguamento, ora tentando incorporá-lo à sua área de dominação, ora empenhando-se em contê-lo. Doravante, os EUA passaram a operar sob a lógica de que a Guerra Fria ditava a política na região, uma vez que as antigas potências já não tinham controle sobre o que lá acontecia. Criava-se, então, um vácuo de poder que poderia ser preenchido pelos Estados Unidos ou pela União Soviética<sup>67</sup>. Como, obviamente, a segunda possibilidade era geopoliticamente inadmissível, Eisenhower esmerou-se para fomentar alternativas que viabilizassem a ascendência norte-americana, ainda que em moldes distintos da dominação franco-britânica (TAKEYH, 2000).

Como podemos observar, a Doutrina Eisenhower estava ancorada em uma retórica anticomunista, assim como antes fora a Doutrina Truman, mas apresentava uma novidade ao sugerir o emprego direto de forças norte-americanas em países ameaçados pelo “comunismo internacional”. Em relação ao Oriente Médio, por exemplo, partia-se do pressuposto de que a saída de britânicos e franceses abria um vácuo de poder, que fatalmente seria preenchido pela União Soviética caso os Estados Unidos se omitissem. Nessas circunstâncias, no discurso, o governo norte-americano passava a equiparar o pan-arabismo de Nasser ao comunismo, assemelhando os objetivos estratégicos do Egito aos propósitos da União Soviética. Desse modo, ainda que Washington rechaçasse a possibilidade de intervir militarmente no Cairo naquele momento, abandonavam-se as perspectivas de aproximar Nasser do bloco ocidental e se buscavam maneiras para ostracizá-lo.

A literatura especializada vem travando um caloroso debate a respeito das consequências da Doutrina Eisenhower. Em geral, os autores asseveram que seus intentos foram frustrados, na medida em que os Estados Unidos se equivocaram ao igualar as pretensões do Cairo às de Moscou, ignorando a correlação de forças no Oriente Médio. Esse erro de avaliação teria impedido a obtenção de resultados mais positivos para os Estados Unidos em termos geopolíticos, propiciando dividendos para o Egito e para a União Soviética. Com efeito, ao menos no nível da aparência, é possível alegar que Eisenhower não diferenciava os interesses egípcios das conveniências soviéticas, mas, em nossa visão, os fatos indicam uma situação distinta,

---

<sup>67</sup> Em seu discurso, Eisenhower também enfatizava as antigas pretensões da Rússia sobre os “mares quentes” da Turquia, alegando que os russos sempre visaram expandir sua influência no Oriente Médio.

na qual os EUA perceberam as realidades locais e viabilizaram sua ascendência sobre o Golfo Pérsico, explorando as rivalidades regionais e criando as bases para o ocaso do nasserismo.

Até a crise do Suez, como vimos, Washington e Londres divergiam sobre como lidar com Nasser. O desfecho do conflito, porém, apesar de ter desagradado ambas as partes, abriu espaço para sua reaproximação, por mais paradoxal que isso possa parecer. Ocorre que Eisenhower estava ciente de que não podia prescindir dos britânicos para enfrentar seus desafios no Oriente Médio. De fato, havia um conjunto de mecanismos políticos e securitários que haviam sido estabelecidos pelo Reino Unido, e os EUA não poderiam dispensá-los se quisessem ocupar esse vácuo de poder. Assim, o primeiro objetivo norte-americano era robustecer o Reino Unido, a fim de evitar que perdesse prestígio junto aos regimes “moderados”<sup>68</sup> na região, i.e., Arábia Saudita, Iraque e Jordânia. Presumivelmente, essa posição satisfazia o governo britânico, a quem interessava evitar uma perda abrupta e completa de influência (TAKEYH, 2000).

Além de recuperar a reputação britânica no Oriente Médio, os Estados Unidos também trataram de encontrar uma forma de fortalecer os países “moderados”, a fim de pavimentar o caminho para torná-los sócios no combate ao nasserismo. Essa empreitada, todavia, mostrou-se difícil, visto que o prestígio de Nasser nos Estados árabes havia atingido um ápice após a nacionalização do Canal de Suez, o que os fazia temer uma postura contrária ao líder egípcio. Ademais, iraquianos, jordanianos e sauditas não dispunham dos recursos militares necessários para contrapor o poderio egípcio, travancando o projeto norte-americano. Assim, era claro para Washington que seu plano só se cumpriria se houvesse garantias concretas para esses Estados de que teriam condições de resistir ao avanço do Egito. Caberia aos EUA, portanto, fornecer recursos e coordenar o sistema de alianças anti-Nasser (LITTLE, 2008).

A montante do nasserismo se confirmou na Síria em 1958, quando Damasco expressou sua vontade em unir-se ao Cairo, formando a República Árabe Unida (RAU), que serviria de modelo e inspiração para os anseios pan-arabistas. Por certo, o panorama político sírio há alguns anos já indicava uma aproximação com o Egito e a União Soviética, razão pela qual os Estados Unidos – em conjunto com o Reino Unido e a Jordânia – haviam arquitetado um plano frustrado para derrubar o governo sírio e

---

<sup>68</sup> Neste trabalho, adotaremos a expressão “moderado” para nos referirmos aos regimes que se opunham às pretensões de Nasser no Oriente Médio. Essa escolha se deve à utilização corrente da literatura, e não à concordância valorativa em relação ao termo.

substituí-lo por um títere de suas conveniências (FERABOLLI, 2009). O fracasso da empreitada, então, suscitou o efeito contrário do esperado, visto que solidificou os laços entre o Egito e a Síria, fortalecendo o projeto nasserista e minando os interesses norte-americanos no Oriente Médio. Nessas circunstâncias, competia aos EUA encontrar uma forma de enfrentar esse problema, sob pena de ver a região dominada por regimes nacionalistas.

Havia dois caminhos possíveis para Washington organizar a oposição ao Egito: o país poderia insistir em um acordo regional – como era o Pacto de Bagdá – ou fazer parcerias bilaterais com os Estados interessados. Inicialmente, o governo Eisenhower preferiu insistir nas tratativas regionais, esmerando-se para demonstrar aos árabes “moderados” que Nasser era um inimigo compartilhado. Conquanto o argumento norte-americano fosse verdadeiro, essa estratégia se mostrava inviável por dois motivos: por um lado, as monarquias saudita e iraquiana/jordaniana guardavam suspeitas mútuas, fruto de rivalidades dinásticas; por outro lado, um pacto regional necessariamente excluiria Israel, país com a maior disposição e recursos para suplantar o nasserismo. Essas adversidades foram agravadas em 1958, quando um golpe militar derrubou a monarquia hashemita no Iraque e sacou o país do Pacto de Bagdá, que se transformou na Organização do Tratado Central (CENTO).

A crescente instabilidade do Oriente Médio foi confirmada ao longo do ano, quando, além de derrubarem a monarquia iraquiana, as forças nacionalistas colocaram em risco os governos da Jordânia e do Líbano. Em larga medida, os temores de Washington pareciam se confirmar, na medida em que o Cairo lograria outras vitórias geopolíticas se Beirute e Amã tornassem-se seus aliados. Esses governos, porém, estavam assustados com as agourentas perspectivas e decidiram solicitar apoio material de britânicos e norte-americanos, sob o pretexto de estar ameaçados pelo “comunismo internacional”. Efetivamente, os hashemitas jordanianos receavam receber a mesma sorte de seus homólogos iraquianos, com os quais já não podiam contar para resistir à ofensiva nasserista. Já os libaneses se encontravam à beira de uma guerra civil, pois os setores muçulmanos almejavam a incorporação do Líbano à RAU, ao passo que os cristãos-maronitas tencionavam estreitar laços com os Estados Unidos<sup>69</sup>. Desse modo, o

---

<sup>69</sup> No ano anterior, Camille Chamoun havia fraudado eleições parlamentares para assegurar um segundo mandato, o que provocou a fúria dos muçulmanos, xiitas e sunitas, que se uniram para derrubá-lo (LITTLE, 2008).

presidente cristão Camille Chamoun requisitou suporte militar norte-americano para debelar seus adversários (FUSER, 2005).

Em julho de 1958, os Estados Unidos realizaram sua primeira intervenção militar direta no Oriente Médio, fruto dos preceitos da Doutrina Eisenhower. Atendendo ao pedido de Chamoun, 18 mil *marines* (fuzileiros navais) desembarcaram nas praias de Beirute, a fim de impedir o ingresso libanês na zona de influência do Egito. A medida, no entanto, provou-se supérflua, dado que não houve resistência à invasão norte-americana, o que sinalizava que o perigo aventado por Chamoun se mostrava menos concreto do que imaginário (KUPCHAN, 2011). Ainda assim, a iniciativa teve um significado simbólico ímpar, porquanto atestou a disposição norte-americana em se firmar como a principal potência no Oriente Médio e sua determinação em evitar que o Egito e a União Soviética obtivessem ganhos na área. A partir dessa investida, a propensão dos Estados Unidos para interferir militarmente na região somente recrudescer, conforme será analisado na sequência.

Na Jordânia, o Rei Hussein também expressava o receio de ser destituído, tal como acabara de acontecer no Iraque. Assim, o Reino Unido enviou aviões com milhares de paraquedistas para desembarcar em Amã e proteger a monarquia jordaniana (FUSER, 2005). É interessante realçar, no entanto, que essa empreitada só foi possível porque Israel concedeu autorização para que norte-americanos e britânicos utilizassem seu espaço aéreo, a despeito da pressão da União Soviética no sentido contrário. Essa decisão era imprescindível porque, anteriormente, a Arábia Saudita havia negado o aproveitamento da Base Aérea de Dhahran, forçando os Estados Unidos a recorrer a Israel. Até o momento, Washington percebia Tel Aviv como um custo político, pois o conflito árabe-israelense impossibilitava a sua inclusão em um mecanismo de defesa regional, expediente dos EUA para a região. Todavia, a perda da Síria e do Iraque – somada à vulnerabilidade da Jordânia e à hesitação da Arábia Saudita – evidenciaram para o governo norte-americano a necessidade de reorientar sua estratégia, abandonando o multilateralismo em favor de parcerias bilaterais (BEN ZVI, 1998).

Paradoxalmente, a comprovação da fragilidade dos regimes “moderados” para lidar com o nasserismo se mostrou benéfica para os Estados Unidos, que puderam rever suas alternativas e se aproximar do país com o qual comungava o maior número de interesses: Israel. Com efeito, a invasão do Suez já havia demonstrado a pujança militar israelense, ainda que, até então, Washington não prestasse auxílio armamentista para

Tel Aviv<sup>70</sup>. Nessas circunstâncias, em linha com a Doutrina Eisenhower, o governo norte-americano percebeu que lhe tocava fortalecer seus aliados bilateralmente, para que eles tivessem condições de resistir ao avanço nasserista, mesmo que suas rivalidades os impedissem de agir de forma coordenada. Em suma, era conveniente para os EUA reforçar o poderio de Jordânia, Arábia Saudita e Israel, apesar de sua inimizade, na medida em que, para os três, era imperioso combater Nasser (FELDBERG, 2008).

Os anos que se sucederam às crises no Iraque, Jordânia e Líbano foram de relativa tranquilidade para as perspectivas norte-americanas no Oriente Médio. De fato, enquanto se encerrava a administração de Eisenhower (1953-1960) e tomava posse John F. Kennedy (1960-1963), o foco de atenção dos EUA recairia sobre o Vietnã do Sul, cuja independência se mostrava ameaçada pelas investidas dos comunistas do Vietnã do Norte. Amparados pela “teoria do dominó”, os norte-americanos concentraram seus esforços no Sudeste Asiático, receosos de que a região caísse sob influência soviética. No Oriente Médio, não obstante, a situação permaneceu cômoda até a eclosão da Guerra dos Seis Dias (1967), o que permitiu a Washington dispensar a possibilidade de uma nova intervenção militar. Essa postura, entretanto, não decorria de um abandono dos preceitos da Doutrina Eisenhower, assimilados tanto por Kennedy quanto por Lyndon B. Johnson (1963-1968), mas sim de uma contingência política favorável.

Conquanto os Estados Unidos tenham preterido o Golfo Pérsico durante o mandato de Johnson, alguns obstáculos apareceram ao longo do período e, ao não os enfrentar imediatamente, Washington dificultou uma solução posterior. Isso porque, ao final dos anos 1960, já estava clara em Londres a impossibilidade de manutenção de bases militares e tropas no “Leste do Suez”, de sorte que, em 1968, o governo britânico anunciou sua retirada em até três anos (PALMER, 1999). Como vimos, a presença securitária do Reino Unido no Oriente Médio era vista como um ativo por parte dos Estados Unidos, que não constituíram um aparato militar dessa magnitude na região. Logo, segundo a lógica do vácuo de poder, a saída dos britânicos proporcionaria a ascendência de outra potência, o que se tornaria um problema caso Washington não se dispusesse a cumprir esse papel.

---

<sup>70</sup> Em sua Guerra de Independência (1948), Israel contou com armamentos fornecidos pela União Soviética por meio da Tchecoslováquia. Em seguida, à medida que Egito e Síria se acercavam, a URSS interrompeu o suprimento de armas para Israel, que tentou comprá-las dos EUA. Frente à negativa norte-americana, Israel estreitou laços militares com a França, seu principal parceiro até a Guerra do Yom Kippur (1973), quando sua aliança com os EUA foi consolidada (GILBERT, 2010).

Efetivamente, a remoção das unidades militares britânicas no Golfo Pérsico coincidiu com o aparecimento da Marinha Soviética no Oceano Índico. Há alguns anos, especialistas norte-americanos em inteligência naval denunciavam o interesse soviético em se firmar no Índico, por medo de um eventual restabelecimento da Quinta Frota da Marinha Norte-Americana, desativada em 1947. Malgrado a assertividade dos soviéticos, o envolvimento dos EUA na Guerra do Vietnã limitava suas margens de atuação em outras áreas, inviabilizando uma resposta à altura naquela conjuntura. À guisa de exemplo, observa-se, que, em 1973, a Marinha Soviética despendeu quatro vezes mais dias em exercício do que sua homóloga norte-americana no Oceano Índico, evidenciando a momentânea inferioridade naval dos Estados Unidos na região (GORSHKOV, 1974).

O clima de instabilidade retornou ao Oriente Médio em 1967, com o acirramento das hostilidades entre egípcios e israelenses. Havia, com efeito, uma incompatibilidade entre o projeto pan-arabista de Nasser e o sionismo de Israel, de modo que ambos se percebiam como inimigos que precisavam ser derrotados. Esse cenário se agravou após a crise do Suez, quando, apesar de dominado militarmente, o Egito saiu-se vencedor em termos políticos. Na sequência, permanecia a sensação de que outro confronto ocorreria, ainda que houvesse dúvidas sobre como aconteceria. O pretexto, então, deu-se em maio, quando Nasser anunciou o fechamento do Estreito de Tiran às embarcações israelenses, o que foi visto em Tel Aviv como uma declaração de guerra. Dias depois, o Exército de Israel lançou um fulminante ataque surpresa contra Egito, Síria e Jordânia, por meio do qual ocupou a Faixa de Gaza, as Colinas de Golã, Jerusalém Oriental e a Cisjordânia. Assim, em menos de uma semana, os israelenses suplantaram seus maiores inimigos, sepultando o nasserismo e redefinindo a geopolítica do Oriente Médio.

O principal efeito do triunfo israelense para os Estados Unidos foi a confirmação da necessidade de elevar Israel à condição de maior aliado norte-americano na região. Embora Washington não tenha abdicado de encontrar uma solução para a questão palestina, nem tampouco ignorado seus parceiros árabes, a Guerra dos Seis Dias o aproximou de forma definitiva de Tel Aviv. Destarte, as preocupações em relação à frustração dos árabes pela parceria com Israel foram obliteradas, dando lugar à noção de que a segurança israelense era um objetivo estratégico dos EUA. Em consequência, o Congresso norte-americano não apenas autorizou todas as vendas de armamentos para Israel, mas condicionou as transferências de equipamentos militares para os países

árabes a um nível inferior ao oferecido para os israelenses, assegurando sua primazia militar no Oriente Médio (FELDBERG, 2008).

Em meados de 1968, Lyndon Johnson anunciou que não seria o candidato democrata nas eleições presidenciais, abrindo o caminho para a vitória do republicano Richard M. Nixon (1969-1974). A decisão de Johnson se deveu, sobretudo, ao crescente desgaste de seu governo em função da Guerra do Vietnã, conflito que drenou recursos, moral e vidas norte-americanas, dividindo o país e minando sua hegemonia. Nessa conjuntura, generalizava-se um clima para que Washington revisse sua postura, se abstendo de intervir em disputas nas quais nada tivesse a ganhar. Nixon estava ciente dessa situação e, em conjunto com Henry Kissinger, seu Secretário de Estado, elaborou um programa de política externa com o fito de corrigir os rumos estratégicos dos Estados Unidos e encontrar outras formas de enfrentar os adversários norte-americanos. Revelada ao longo de 1969, logo após a posse do novo presidente, a Doutrina Nixon consubstanciou as convicções da nova administração, estabelecendo um marco para a atuação dos EUA no Oriente Médio (BEHESTANI e SHAHIDANI, 2015).

A Doutrina Nixon respondia diretamente às frustrações dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, dado o desgaste que o país enfrentava com a derrota militar e as vultosas perdas materiais. Em um discurso em novembro de 1969, Nixon apregoou a “vietnamização” desse conflito, i.e., uma paulatina retirada de tropas norte-americanas acompanhada do treinamento, equipamento e abastecimento de forças sul-vietnamitas. Além disso, Nixon explicitava sua intenção de levar o modelo da “vietnamização” para outras regiões, reduzindo as obrigações dos Estados Unidos para com os outros países. Washington, então, se eximiria da necessidade de assistir militar ou economicamente outros Estados, de forma que:

Nem a defesa nem o desenvolvimento de outros Estados podem ser exclusiva ou principalmente uma empreitada norte-americana. Os Estados de cada parte do mundo devem assumir a responsabilidade principal por seu bem-estar; e eles mesmos devem determinar os termos desse bem-estar. Nós seremos fieis aos nossos compromentimentos contratuais, mas reduziremos nosso envolvimento e a nossa presença nos assuntos de outros Estados<sup>71</sup> (NIXON, 1970, tradução nossa).

---

<sup>71</sup> Neither the defense nor the development of other nations can be exclusively or primarily an American undertaking. The nations of each part of the world should assume the primary responsibility for their own well-being; and they themselves should determine the terms of that well-being. We shall be faithful to our treaty commitments, but we shall reduce our involvement and our presence in other nation's affairs.



Ao contrário do que poderia parecer, a Doutrina Nixon não implicava uma retração da interferência dos Estados Unidos nos assuntos internos de outros países. Tratava-se, com efeito, de assegurar a desobrigação norte-americana de se imiscuir em conflitos que não lhes interessassem e não de refutar a possibilidade de uma intervenção, ainda que indireta. Não se deve compreender a política de Nixon e Kissinger como um retorno às antigas posições isolacionistas dos EUA, mas sim uma readequação em virtude dos infortúnios provocados pela Guerra do Vietnã. Em nenhuma medida, portanto, Washington assumia o compromisso de não interceder em contendas que lhe dissessem respeito, ainda que sua ingerência não fosse solicitada. Pode-se, inclusive, interpretar esse processo como a busca de uma solução que possibilitasse uma maior intervenção efetiva dos Estados Unidos no exterior, mesmo que de maneira oblíqua.

A perspectiva segundo a qual a Guerra Fria e o combate à União Soviética e ao comunismo representavam o principal propósito estratégico dos Estados Unidos não foi modificada com o lançamento da Doutrina Nixon. Tanto o novo presidente quanto seu Secretário de Estado mantinham a percepção da incompatibilidade estrutural entre EUA e URSS, mas discordavam que esse princípio acarretasse a imposição de conflitos permanentes com os soviéticos. Desse modo, ao invés de propugnar a “guerra total” contra a União Soviética e seus aliados, Nixon e Kissinger advogavam a noção de “guerra limitada”, restringindo as possibilidades de envolvimento direto dos Estados Unidos em contendas cuja relevância não fosse extraordinária. Para tanto, competia ao governo norte-americano guarnecer militarmente seus Estados clientes, de sorte que pudessem levar a cabo as incumbências que antes estavam reservadas exclusivamente para Washington (TORABI, 2000).

As instruções da Doutrina Nixon para o Oriente Médio seriam sistematizadas pela “política dos pilares gêmeos”, pela qual os Estados Unidos se comprometiam a fornecer armas para que Arábia Saudita e, sobretudo, o Irã, se somassem à Turquia e Israel como seus aliados centrais na região, responsáveis pela contenção de seus inimigos e pela prevenção do avanço do comunismo. Doravante, os EUA não poupariam esforços para garantir que iranianos e sauditas estivessem militarmente sólidos, a fim de antagonizar quaisquer rivais. Por conseguinte, caberia à administração Nixon convencer os congressistas norte-americanos da crescente necessidade de transferência de armamentos para Teerã e Riad, o que suscitava resistências entre deputados e senadores descrentes que esses recursos fossem utilizados ao encontro dos

interesses do país. Ainda assim, Nixon persuadiu o Congresso a autorizar praticamente todas as vendas de armamentos de última geração para o Irã, bem como de equipamentos militares para a segurança interna da Arábia Saudita (PALMER, 1999).

Conquanto a estratégia de Nixon para o Oriente Médio, em tese, atribuísse a mesma relevância para iranianos e sauditas, não restam dúvidas de que Teerã era seu principal cliente. Um país muçulmano não árabe, crítico da União Soviética, próximo de Israel e grande exportador de petróleo servia plenamente às conveniências de Washington. O apoio a Riad, portanto, era uma contrapartida ao estreitamento de laços com os iranianos, na medida em que havia uma desconfiança generalizada entre os árabes sobre os reais interesses dos persas nas relações internacionais. Além disso, as pretensões megalomaniacas do Xá Reza Pahlevi – que tencionava transformar o Irã na terceira maior potência do sistema internacional – suscitavam a necessidade de evitar que os objetivos próprios dos iranianos se sobrepusessem aos norte-americanos, colocando em risco o sucesso da doutrina (BEHESTANI e SHAHIDANI, 2015).

Como sintoma dessas transformações, em 1971, o governo norte-americano decidiu construir uma base naval no atol de Diego Garcia<sup>72</sup>, ilha situada no meio do Oceano Índico, ilustrando o comprometimento de Nixon com a manutenção da hegemonia dos EUA. Naturalmente, Washington pretendia responder à expansão da frota soviética na área, mas também visava à instauração de uma estrutura de comando capaz de mobilizar rápida e eficientemente a Marinha e a Força Aérea norte-americana no Oriente Médio e na Ásia Central (PALMER, 1999). Essa iniciativa se justificava, ademais, em decorrência da “política dos pilares gêmeos”, pois a regionalização dos interesses dos EUA no Golfo Pérsico só seria possível se o país apresentasse condições adequadas de suprir, treinar e orientar seus aliados em caso de eclosão de conflitos inesperados. Do contrário, o fortalecimento militar de iranianos e sauditas não produziria os resultados imaginados por Nixon e Kissinger.

A acachapante derrota dos árabes na Guerra dos Seis Dias forçou um estreitamento de laços militares entre Egito/Síria e União Soviética, pois a recuperação dos territórios ocupados só aconteceria com a modernização de suas Forças Armadas. Desse modo, foram transferidos para o Cairo e Damasco aviões, tanques e mísseis antiaéreos de última geração, a fim de atenuar a superioridade militar israelense.

---

<sup>72</sup> O Arquipélago de Chagos, no qual se situa Diego Garcia, é parte do território britânico. A região foi concedida para o governo norte-americano em 1971, simbolizando a perda da influência do Reino Unido e a emergência dos Estados Unidos.

Ademais, milhares de especialistas russos foram enviados para treinar egípcios e sírios, estabelecendo definitivamente um padrão de Guerra Fria no Oriente Médio. Não se tratava, todavia, de uma polarização entre capitalistas e comunistas, pois a aliança que o Egito e a Síria firmaram com a URSS se configurava mais tática do que estratégica (TAKEYH, 2000). Ao longo de seu governo, Nasser jamais expressou interesse em se subordinar aos ditames de Moscou, mas aproveitou a rivalidade americano-soviética para melhorar a posição relativa do Egito no sistema internacional. Portanto, quando Nasser faleceu, em 1970, a União Soviética se encontrava intrincada na política egípcia, se não por uma autêntica vontade por pura conveniência.

Com a morte de Nasser, os rumos da política egípcia começaram a ser decididos por Anwar Al Sadat, até então vice-presidente do país. Embora, inicialmente, as prioridades geopolíticas tenham sido mantidas, a ascensão de Sadat representou um ponto de inflexão para o Egito. Já em 1972, após desentendimentos com Moscou, Sadat expulsou os especialistas militares russos que estavam no país. Desse modo, já se sinalizava uma mudança em relação a Nasser, que nunca prescindiu do apoio soviético para viabilizar seus objetivos táticos. Na sequência, o Egito, em concerto com a Síria, lançou um ataque surpresa a Israel, iniciando a Guerra do Yom Kippur (1973), pela qual recuperou os territórios perdidos na Guerra dos Seis Dias. A celeridade do avanço árabe surpreendeu a todos, uma vez que a invencibilidade do Exército israelense parecia incontestável. De fato, receando pela sobrevivência de seu aliado, o governo norte-americano estabeleceu uma ponte aérea no Marrocos para reabastecer os armamentos perdidos pelos israelenses, ensejando uma recuperação de Tel Aviv e um impasse militar entre os combatentes (FELDBERG, 2008).

A assistência norte-americana para a sobrevivência de Israel foi recebida com desgosto generalizado entre os países árabes, mesmo aqueles que não estavam diretamente envolvidos no conflito. Assim, por pressão de sírios e egípcios, os representantes da OPEP se reuniram e deliberaram uma forma de punição aos Estados que haviam auxiliado Israel. Determinou-se, então, um embargo petrolífero aos aliados israelenses, bem como um aumento nos preços do petróleo e uma redução de 5% na produção, que seguiria caindo enquanto Tel Aviv não desocupasse os territórios tomados na Guerra dos Seis Dias (FERABOLLI, 2009). Na sequência, diferentemente do que acontecera em 1967, o embargo surtiu os efeitos esperados, fazendo quadruplicar o valor dos hidrocarbonetos e colocando em polvorosa os mercados internacionais. A partir daí, as relações entre os Estados Unidos, a OPEP e o petróleo se

alterariam em definitivo, encerrando um padrão de funcionamento que datava desde meados dos anos 1940 (BINA, 2013).

O êxito da OPEP ao promover o embargo petrolífero de 1973 teve diversas consequências para os Estados Unidos, que seriam sentidos intensamente com o passar dos anos. Em primeiro lugar, a alta dos preços do petróleo sinalizou a incapacidade das *majors* em controlar esse mercado, o que trouxe uma combinação de inflação e recessão para os países que não produziam hidrocarbonetos. Em relação aos EUA, se tornava patente o recrudescimento de sua dependência energética, na medida em que sua produção doméstica já declinava, mas o crescimento de seu consumo não arrefecia. Nessa conjuntura, além de precisar assegurar o suprimento de petróleo para seus aliados, Washington carecia de recursos para uso doméstico, o que elevava o poder de barganha dos Estados exportadores. Fazia-se impreterível, então, encontrar uma nova forma de organizar a produção e a distribuição de produtos energéticos, visto que, caso contrário, colocaria em risco a estabilidade do sistema internacional.

A primeira resposta norte-americana à crise petrolífera foi o anúncio do Projeto Independência, ainda em 1973, cujo propósito era encerrar as importações de energia até 1980 (FERREIRA, 2013). Para viabilizar esse ambicioso plano, estabelecia-se um comprometimento com a conservação energética e com a promoção de fontes alternativas. Estipulava-se, por exemplo, a construção de mil usinas nucleares até 2000, bem como a exploração de novos recursos. Por fim, criou-se a Reserva Estratégica de Petróleo (SPR), um gigantesco repositório capaz de armazenar milhões de barris de petróleo em cavernas de sal subterrâneas espalhadas ao longo do Golfo do México. Apesar das altas expectativas envolvendo o Projeto Independência, seus resultados contrariaram suas metas e frustraram seus planejadores, na medida em que a produção petrolífera norte-americana manteve seu curso declinante e suas importações seguiram em alta (FUSER, 2005).

Geopoliticamente, o embargo de 1973 evidenciou para os EUA a necessidade de tratar o Golfo Pérsico, acima de tudo, como o centro da produção mundial de petróleo. De fato, embora a relação entre petróleo e Oriente Médio estivesse consagrada havia décadas, a região ainda era analisada, primordialmente, pelo prisma da Guerra Fria. Até então, o objetivo primário de Washington para o Golfo Pérsico era evitar a expansão de Moscou, razão pela qual foram firmadas as alianças regionais e bilaterais que o país vinha mantendo. Com a crise petrolífera, no entanto, os Estados Unidos se viram obrigados a rever suas prioridades, uma vez que as chances de uma agressão soviética –

por mais significativas que pudessem ser – constituíam tão-somente uma possibilidade, ao passo que o comando a OPEP sobre o petróleo já era uma realidade. À vista disso, era forçoso que o governo norte-americano revisse suas políticas para o Oriente Médio, a fim de levar em consideração as mudanças de cenário que estavam em curso.

Apesar da necessidade de reformular sua estratégia para o Golfo Pérsico, os Estados Unidos mantiveram sua aposta na “política dos pilares gêmeos”, ainda receosos de repetir os fracassos do Vietnã. Ademais, as turbulências políticas envolvendo duas trocas de presidente em um breve período de tempo dificultaram a elaboração de um novo plano para a região. Assim, quando o democrata Jimmy E. Carter (1977-1980) tomou posse, não havia clareza em Washington sobre que medidas tomar, de modo que os princípios da Doutrina Nixon, malgrado suaves *détours*, foram preservados (PALMER, 1999). Como prova dessa continuação, salienta-se que a parceria econômico-militar com Irã e Arábia Saudita não sofreu reveses expressivos, por mais que as constantes violações aos direitos humanos cometidas em Teerã e Riad fossem de encontro à retórica por Carter desde sua campanha. Portanto, mesmo que o democrata se mostrasse reticente quanto à confiabilidade do Xá Reza Pahlevi, não havia inicialmente perspectivas para pôr um termo à aliança arquitetada por seu antecessor.

A Doutrina Nixon foi definitivamente enterrada em janeiro de 1979, quando a Revolução Islâmica no Irã fez com que os Estados Unidos perdessem seu principal aliado no Golfo Pérsico. Em Teerã, um movimento revolucionário xiita – que há anos denunciava o ocidentalismo do Xá – derrubou a dinastia Pahlevi e iniciou um novo governo, representando um divisor de águas nas relações irano-americanas (ABRAHAMIAN, 2018). Com efeito, poucos meses após a queda de Reza Pahlevi, um grupo de rebeldes ocupou a embaixada dos Estados Unidos e manteve como reféns todos os presentes, inaugurando uma das maiores crises diplomáticas da Guerra Fria. Em consequência dos acontecimentos, os preços do petróleo novamente dispararam, dado o temor que pairava sobre a eclosão de uma guerra na região, que poderia ter desdobramentos nefastos para a exploração petrolífera no Golfo Pérsico (TORRES FILHO, 2004).

O panorama regional mostrou-se ainda mais funesto para os Estados Unidos no final do ano, quando a União Soviética invadiu o Afeganistão com o fito de dar suporte à República Democrática do Afeganistão, governo de orientação marxista que havia tomado o poder em 1978, na Revolução do Saur (RUBIN, 2002). A iniciativa soviética foi naturalmente mal recebida em Washington, temeroso de que um eventual sucesso de

Moscou se traduzisse em uma expansão soviética pelo Golfo Pérsico. Essa situação se tornava ainda mais deletéria para os EUA na medida em que as crises petrolíferas impunham duras perdas para as economias capitalistas e se desenrolavam à revelia dos interesses dos países centrais. Havia o medo, então, de que a URSS lograsse alargar sua zona de influência no centro mundial de produção e distribuição de petróleo, o que seguramente teria consequências inimagináveis para o mercado energético global.

Nessa conjuntura, o Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, Zbigniew Brzezinski alertou Carter sobre o surgimento de um “arco de crises”, que se estenderia do Chifre da África ao Golfo Pérsico, no qual a saída dos britânicos do Leste do Suez, a queda do Xá no Irã e a invasão soviética ao Afeganistão iriam de encontro às conveniências norte-americanas. Assim, era real a possibilidade de que Moscou realizasse seu antigo sonho de ter acesso direto ao Oceano Índico, prejudicando o domínio de Washington na região. Competiria aos Estados Unidos, portanto, adotar uma postura assertiva e agressiva frente aos desafios encontrados, na medida em que as prescrições da Doutrina Nixon já não se mostravam suficientes para atender aos objetivos estratégicos do país para o Golfo Pérsico (TAKEYH, 2000).

Em janeiro de 1980, no anual discurso do Estado da União, Carter revelou os princípios que orientariam a política externa norte-americana para o Golfo Pérsico nesse turbulento cenário. Em linha com a visão de Brzezinski, assumia-se o compromisso intransigente com a defesa dos desígnios políticos e econômicos dos Estados Unidos no Oriente Médio, de maneira a evitar incursões soviéticas e assegurar o controle sobre o fluxo dos recursos energéticos para os mercados capitalistas. Para tanto, Washington se arrogava o direito e o dever de recorrer a quaisquer alternativas para não ver seus intentos frustrados. Em outras palavras:

Que a nossa posição fique absolutamente clara: tentativas de qualquer força externa de ganhar controle da região do Golfo Pérsico serão compreendidas como um assalto aos interesses vitais dos Estados Unidos da América, e tal assalto será repellido por quaisquer meios necessários, incluindo a força militar<sup>73</sup> (CARTER, 1980, tradução nossa).

A Doutrina Carter, como notabilizou-se o plano elaborado por Brzezinski, afixava as prerrogativas norte-americanas para intervir militarmente no Golfo Pérsico, dada a relevância econômica do centro mundial de produção e distribuição de petróleo.

---

<sup>73</sup> Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force.

Articulava-se, de forma nítida, uma relação entre o avanço da União Soviética e a segurança energética dos Estados capitalistas, de sorte que todos os países importadores de hidrocarbonetos deveriam se juntar aos EUA para certificar que esses recursos permanecessem à sua disposição. Na avaliação de Carter (1980):

A região que agora está ameaçada por tropas soviéticas no Afeganistão é de grande importância estratégica: contém mais de dois terços do petróleo exportado no mundo. A empreitada soviética para dominar o Afeganistão trouxe as Forças Armadas soviéticas a menos de 300 milhas do Oceano Índico e próximas ao Estreito de Ormuz, pelo qual flui a maior parte do petróleo mundial. A União Soviética está tentando consolidar uma posição estratégica que, portanto, representa uma grave ameaça ao livre movimento do petróleo do Oriente Médio.

Essa situação demanda elevada consideração, nervos de aço e ações resolutas, não apenas para esse ano, mas por muitos anos por vir; demanda esforços coletivos para lidar com essa nova ameaça à segurança no Golfo Pérsico e no Sudoeste Asiático; demanda a participação de todos aqueles que dependem do petróleo do Oriente Médio e que estão preocupados com a paz e a estabilidade mundiais; e demanda consultas e estreita cooperação com os países na área que podem estar ameaçados<sup>74</sup> (CARTER, 1980, tradução nossa).

Conquanto a Doutrina Carter configure um ponto de inflexão para a política externa norte-americana no Golfo Pérsico, na medida em que estabeleceu as bases para todas as intervenções militares das décadas subsequentes, seria incorreto afirmar que se tratava de uma renúncia integral ao ideário da Doutrina Nixon. Isso porque, ainda que não se acreditasse que os Estados da região eram capazes de defender-se sozinhos de uma agressão externa, não se refutavam as parcerias bilaterais já constituídas ou em construção, vistas como complementares à atuação direta dos EUA no Oriente Médio. Ou seja, o anúncio de que Washington estava disposto a interceder militarmente caso seus interesses estivessem ameaçados não significava um abandono da política de alianças com Turquia, Israel, Arábia Saudita e outros países que pudessem favorecê-lo geopoliticamente.

---

<sup>74</sup> The region which is now threatened by Soviet troops in Afghanistan is of great strategic importance: It contains more than two-thirds of the world's exportable oil. The Soviet effort to dominate Afghanistan has brought Soviet military forces to within 300 miles of the Indian Ocean and close to the Straits of Hormuz, a waterway through which most of the world's oil must flow. The Soviet Union is now attempting to consolidate a strategic position, therefore, that poses a grave threat to the free movement of Middle East oil. This situation demands careful thought, steady nerves, and resolute action, not only for this year but for many years to come. It demands collective efforts to meet this new threat to security in the Persian Gulf and in Southwest Asia. It demands the participation of all those who rely on oil from the Middle East and who are concerned with global peace and stability. And it demands consultation and close cooperation with countries in the area which might be threatened.

A operacionalização dos princípios da Doutrina Carter para o Golfo Pérsico se deu pela criação da Rapid Deployment Joint Task Force (RDJTF), ainda em 1980. Com sede em Tampa, na Flórida, a RDJTF era um centro de comando militar composto por três unidades do Exército, que contava com fuzileiros navais, 500 aviões de combate e 50 mil soldados. A RDJTF monitorava o “arco das crises” (Egito, Sudão, Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Afeganistão, Bahrein, Irã, Iraque, Kuwait, Omã, Paquistão, Iêmen, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos), com o fim de viabilizar um ataque rápido e independente de forças do Exército, Marinha ou Aeronáutica para o caso de uma agressão ou turbulência nas regiões sob sua supervisão. Imaginava-se, então, que os Estados Unidos tivessem as condições para efetivar uma investida célere mesmo sem a parceria de um Estado aliado (MORRISSEY, 2017).

Em seus documentos oficiais, a RDJTF já evidenciava a preocupação dos Estados Unidos com sua segurança energética e de seus aliados, ainda mais dependentes do petróleo oriundo do Golfo Pérsico. Assim, a proteção da região era vista como uma questão de interesse nacional em Washington:

Como aproximadamente 13% do petróleo importado pelos Estados Unidos vêm do Golfo Pérsico, há poucas dúvidas de que, se forçados, nós poderíamos encontrar alternativas. É muito improvável, contudo, que a Alemanha, com 45% de suas importações petrolíferas do golfo, ou o Japão ou a França, com cerca de 75%, possam encontrar alternativas razoáveis caso essa fonte seja negada. [S]em o petróleo do Golfo Pérsico, a Europa Ocidental e o Japão podem entrar em um caos econômico em questão de meses. Não preciso lembrá-los sobre as potenciais consequências para os Estados Unidos e o resto do Mundo Livre<sup>75</sup>(RAPID DEPLOYMENT JOINT TASK FORCE, 1981, p. V, tradução nossa).

Observa-se, ademais, que a RDJTF procurava estabelecer os requisitos para que os Estados Unidos pudessem agir militarmente no Golfo Pérsico caso houvesse uma invasão soviética ou uma sublevação em um Estado parceiro. Até o início dos anos 1980, à exceção da Turquia, os EUA não dispunham de bases terrestres ou aéreas no Oriente Médio, de modo que uma ação reativa seria de difícil e custosa execução. Era

---

<sup>75</sup> Since the United States imports roughly 13% of its oil requirements from the Persian Gulf, there is little doubt that if forced to do so we could find alternatives. It is highly unlikely, however, that Germany, which imports 45% of its oil requirements from the gulf, or Japan or France, who import approximately 75% of theirs, could find reasonable alternatives should this source be denied. [W]ithout Persian Gulf oil, Western Europe and Japan could be in economic chaos in a matter of months. I need not remind you of the potential consequences to the United States and the rest of the Free World (RAPID DEPLOYMENT JOINT TASK FORCE, 1981, p. V).



imperativo, logo, viabilizar uma estratégia que impusesse a lógica da dissuasão para prevenir a agressão de um inimigo:

*A Rapid Deployment Joint Task Force não foi desenvolvida como uma força de invasão. Ao contrário, foi estruturada sobretudo como uma força para deter agressões de fora da região do Golfo Pérsico e para assistir Estados na região a resistir a agressões de fora da região [...] A presença de tal força seria pretendida como um sinal para os potenciais rivais de que o movimento de suas Forças Armadas na área poderia resultar em confronto direto com os Estados Unidos. Se a dissuasão falhasse, a Rapid Deployment Joint Task Force estaria preparada para conduzir operações de combate sustentadas na região<sup>76</sup> (RAPID DEPLOYMENT JOINT TASK FORCE, 1981, p. E2, tradução nossa).*

A despeito da relevância da Doutrina Carter para a formulação da política externa norte-americana para o Golfo Pérsico, coube aos seus sucessores oportunizá-la, na medida em que a derrota nas eleições presidenciais de 1980 negou ao democrata um segundo mandato. Em janeiro de 1981, então, o republicano Ronald W. Reagan tomou posse como novo presidente dos Estados Unidos, prometendo resolver os problemas geopolíticos legados de seu antecessor. Com efeito, malgrado uma retórica *hawkish* na comparação com Carter, Reagan manteve e aprofundou os conceitos apregoados por Brzezinski, enfatizando a necessidade de desenvolver as capacidades militares norte-americanas para lidar com as adversidades no Oriente Médio. Mais do que nunca, cumpriria aos EUA – e somente aos EUA – garantir a integridade e a segurança do Golfo Pérsico (PALMER, 1999).

O comprometimento norte-americano com a defesa de seus interesses na região ficou demonstrado no apoio do país aos rebeldes afegãos que lutaram contra os soviéticos e aos iraquianos na Guerra Irã-Iraque. No primeiro caso, Washington treinou, armou e informou os *mujahidin*, combatentes islamitas que se contrapunham à República Democrática do Afeganistão, patrocinada pela URSS, com o objetivo de drenar os recursos de Moscou e inviabilizar sua vitória (RUBIN, 2002). No segundo, proveu bilhões de dólares de ajuda econômica, vendeu tecnologias de dupla utilização e prestou inteligência e treinamento militar para Bagdá, ainda que não tenha vendido

---

<sup>76</sup> The Rapid Deployment Joint Task Force was not developed as an invasion force. Rather, it was structured chiefly as a force to deter aggression from outside the Persian Gulf region and to assist nations in the region in resisting aggression from outside the region [...] The presence of such a force would be intended as a signal to potential adversaries that movement of their armed forces into the area could result in direct confrontation with the United States. If deterrence failed, the Rapid Deployment Joint Task Force would be prepared to conduct sustained combat operations in the region (RAPID DEPLOYMENT JOINT TASK FORCE, 1981, p. E2)

diretamente armamentos para os iraquianos<sup>77</sup> (FUSER, 2005). Não houve, de fato, participação direta de soldados norte-americanos nesses conflitos, mas o envolvimento dos EUA foi fundamental para prevenir o sucesso de russos e iranianos.

Conforme frisamos anteriormente, a Doutrina Carter não acarretava a dispensa de aliados regionais que pudessem favorecer os interesses norte-americanos no Oriente Médio, ainda que previsse uma intervenção direta sem precedentes. De fato, além das consolidadas parcerias militares com Turquia e Israel, foram estreitados os laços com o Egito e a Arábia Saudita, por meio da venda de armamentos e do envio de especialistas, a despeito da pressão israelense em contrário<sup>78</sup>. Além disso, os Estados Unidos obtiveram a permissão para instalar bases aéreas e/ou terrestres no Egito, Omã, Bahrein e Arábia Saudita, que se somavam à unidade de Diego Garcia, expandindo a “projeção de força” do país no Oriente Médio, intuito explícito da RDJTF (MORRISSEY, 2017). Concebiam-se, por conseguinte, os mecanismos para que os EUA intervissem no Golfo Pérsico e atravancassem acontecimentos como os de 1979.

A intensificação da ingerência norte-americana no Oriente Médio pode ser exemplificada pela invasão do Líbano (1982), o bombardeio à Líbia (1986) e a Guerra dos Navios Petroleiros (1987-1988). Em Beirute, cerca de mil fuzileiros navais foram enviados para, sem sucesso, “auxiliar a pacificação” do país, que atravessava uma guerra civil e que acabara de ser invadido por tropas israelenses, sem oposição expressa de Washington (FUSER, 2005). Em Trípoli, por outro lado, foram realizados ataques aéreos em retaliação ao atentado cometido na discoteca *La Belle*, em Berlim Ocidental, que teria sido ordenado por autoridades líbias. A Operação Canyon El Dorado, como se notabilizou o ataque à Líbia, tinha o intento de assassinar Muammar al-Gaddafi, Chefe de Estado *de facto* do país desde 1969. Em ambas as oportunidades, nota-se a disposição de Washington para fazer valer suas conveniências na região, tal como renunciado por Carter.

---

<sup>77</sup> Os Estados Unidos adotaram uma postura oficial de neutralidade na Guerra Irã-Iraque, o que não os impediu de apoiar Bagdá ao longo do conflito. Esse suporte, porém, não impediu que os EUA vendessem secretamente armamentos para os iranianos via Israel, em troca de recursos para financiar as milícias anti-sandinistas na Nicarágua e da liberação dos reféns da embaixada norte-americana em Teerã, em um escândalo conhecido como Irã-Contras (COGGIOLA, 2008).

<sup>78</sup> Israel, por meio da agência de lobby judaico nos Estados Unidos, a American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), pressionou sem sucesso o governo norte-americano para não vender aviões Awacs para a Arábia Saudita. Em seguida, porém, logrou evitar a venda de caças F-15 e de mísseis de curto alcance para Riad, sob a alegação de que poderiam ser utilizados contra Tel Aviv. Em relação ao Egito, os israelenses apenas exigiram que o nível de colaboração permanecesse inferior à assistência que os EUA prestavam a Israel (MEARSHEIMER & WALT, 2007).

A Guerra dos Navios Petroleiros era uma tentativa do governo iraniano de impedir a exportação do petróleo iraquiano para os mercados internacionais. Em conjunto com a Síria, os iranianos fechavam o rio Xatalárabe, que deságua no Golfo Pérsico, forçando os iraquianos a vender seus recursos através do Kuwait. Em 1984, Bagdá passou a atacar os petroleiros iranianos em Kharg, no que foram retaliados com a promessa de arremeter contra os navios que transportassem petróleo iraquiano, mesmo se fossem de outra nacionalidade. Em 1987, o Kuwait solicitou ao governo norte-americano proteção aos seus petroleiros, o que, na prática, implicava o ingresso dos Estados Unidos no conflito. Em resposta, Reagan determinou que as Forças Armadas começassem a patrulhar o Golfo Pérsico e hasteou a bandeira norte-americana em navios kuaitianos, assinalando, uma vez mais, o empenho dos EUA para defender o fluxo de petróleo na região (PALMER, 1999).

Com o propósito de tornar realidade as premissas da Doutrina Carter, Reagan, em um primeiro momento, manteve a estrutura da RDJTF. Com o passar do tempo, porém, a organização se mostrava inadequada para levar a cabo a política externa norte-americana para o Golfo Pérsico, dada a falta de recursos e de coordenação entre as forças. Assim, em 1983, foi fundado o Comando Central dos Estados Unidos (CentCom), o primeiro comando regional criado em 35 anos. Revelava-se, então, que a Doutrina Carter não seria uma resposta temporária às turbulências no Golfo Pérsico, mas um dispositivo perene da estratégia securitária dos EUA:

A missão do Comando Central dos Estados Unidos é atingir seus objetivos políticos em sua área de responsabilidade. Esses objetivos nacionais de política incluem as seguintes metas fundamentais: assegurar o acesso do Ocidente a fluxos adequados de petróleo, deter agressões soviéticas, preservar a estabilidade regional e cessar o avanço da influência soviética, revertendo-o onde possível<sup>79</sup>(U.S. CENTRAL COMMAND, p. 10, tradução nossa).

#### Figura 16 – Área de Responsabilidade da CENTCOM

---

<sup>79</sup> The mission of the United States Central Command is to achieve U.S. policy objectives in its area of responsibility. These national policy objectives include the following basic goals: assuring Western access to adequate supplies of oil, deterring Soviet aggression, preserving regional stability, and halting the spread of Soviet influence, reversing it wherever possible.



Fonte: MORRISSEY, 2017

Ao final do governo Reagan, a posição dos Estados Unidos no Golfo Pérsico já se apresentava profundamente modificada em relação a seus antecessores: se, por um lado, a Doutrina Carter lançara as bases para firmar Washington como o “guardião do Golfo”, fora a administração seguinte que criara os mecanismos para executar esse plano. Quando Reagan passou a faixa presidencial para seu vice-presidente, o republicano George H. W. Bush (1989-1992), os Estados Unidos contavam com bases militares (terrestres e aéreas) no Oriente Médio, possuíam um centro de comando específico para lidar com as adversidades da região e já haviam realizado intervenções diretas e indiretas para auxiliar seus aliados e combater seus inimigos. Assim, não havia mais ilusões quanto à possibilidade de que a segurança do Golfo Pérsico fosse garantida sem a sua direção (PALMER, 1999).

O maior desafio à Doutrina Carter, todavia, aconteceu em 1990, testando os limites e as capacidades norte-americanas para fazer valer seus interesses no Oriente Médio. Em agosto, o presidente do Iraque, Saddam Hussein, invadiu e anexou o Kuwait, alegando que o território pertencia ao país antes de ser incorporado pelos britânicos. Àquela altura, Bagdá se encontrava em uma situação delicada, na medida em

que tentava se recuperar das mazelas morais e materiais proporcionadas pela guerra com o Irã, que deixou os iraquianos com vultosas dívidas com as monarquias do Golfo. Hussein pretendia, dessa forma, livrar-se de seu maior credor, bem como incorporar vastas reservas petrolíferas, recuperando o prestígio iraquiano no mundo árabe. Esse quadro, porém, inquietava a Arábia Saudita, que temia ser ocupada na sequência pelo Exército iraquiano. Caso esse cenário se confirmasse, o Iraque teria à sua disposição a maioria das reservas petrolíferas no Golfo Pérsico, firmando-se como o maior *player* do petróleo no mundo, o que era visto com maus olhos nos EUA.

A fim de evitar que o Iraque colocasse em risco a segurança dos fluxos comerciais de petróleo, o governo Bush decidiu formar uma coalizão para expulsar as tropas iraquianas do Kuwait e frustrar as intenções de Saddam Hussein. Em janeiro de 1991, então, foi lançada a Operação Tempestade do Deserto, uma ofensiva de trinta países, que contava com norte-americanos, europeus, sauditas, egípcios e até sírios, todos dispostos a derrotar Bagdá. Pela primeira vez, os Estados Unidos realizavam uma operação militar plena no Oriente Médio, e evidenciavam sua autoridade ao concretizá-la com apoio e financiamento de seus aliados, inclusive árabes, além da anuência da União Soviética. Ademais, a rapidez da vitória norte-americana sinalizava o êxito de sua estratégia de projeção de poder desenvolvida ao longo dos anos 1980, e sepultava o anti-intervencionismo que pairava desde o fracasso da Guerra do Vietnã.

A estratégia do democrata Bill J. Clinton (1993-2000) para o Oriente Médio manteve como foco a defesa da segurança energética na região, em linha com as realizações das administrações anteriores, malgrado moderados *détours*. Em primeiro lugar, ressalta-se que Clinton foi o primeiro presidente norte-americano Truman que não se deparou com os conflitos da Guerra Fria, de modo que já não subsistiam riscos de interferência de outra potência no Golfo Pérsico. Nessas condições, sabia-se que a preocupação central de Washington era fazer da área um ambiente pacífico e seguro para os investimentos das empresas ocidentais. Desse modo, a partir do congelamento das pretensões iraquianas na Guerra do Golfo, restava sufocar os governos que se opunham à dominação norte-americana – Líbia e Irã – e encontrar uma solução diplomática para a questão palestina, visando à proteção do Estado de Israel<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Em 1993, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e o Estado de Israel assinaram os Acordos de Oslo, que determinavam a criação da Autoridade Nacional Palestina (ANP) e a retirada das tropas israelenses da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. As negociações foram mediadas pelos Estados Unidos e refletiam a tentativa de solucionar o conflito israelo-palestino, um dos objetivos prioritários da administração Clinton (FERABOLLI, 2009).

A contenção dos inimigos norte-americanos no Oriente Médio deu-se com a promulgação do Ato de Sanções Irã-Líbia (ILSA), em 1996, que impunha punições a quaisquer empresas que firmassem investimentos diretos nos setores petrolíferos desses países (KATZMAN, 2006). A ILSA, em tese, decorria das supostas pretensões iranianas de desenvolver armamentos nucleares, bem como do apoio prestado por Teerã e Trípoli a organizações terroristas. Na prática, tratava-se de uma política para enfraquecer os principais Estados ricos em petróleo que ainda desafiavam a hegemonia dos Estados Unidos, na medida em que o Iraque já havia sido cerceado. Importa observar, então, que o governo norte-americano tomou uma decisão que ia de encontro às conveniências imediatas das petroleiras, incluindo as nacionais. Isso porque, em sua perspectiva, seria estratégico debilitar os regimes líbio e iraniano de qualquer forma, a fim de refrear todos que ameaçassem o predomínio dos EUA no sistema internacional.

A imposição da ILSA se desenrolava em um quadro de crescentes adversidades energéticas para os Estados Unidos. Desde a segunda crise do petróleo (1979), sua produção doméstica entrou em um ritmo declinante, ao mesmo tempo em que a demanda seguia se expandindo, o que acarretava uma necessidade cada vez maior de importação de petróleo. Em 1998, pela primeira vez, mais de 50% dos hidrocarbonetos consumidos nos EUA vinham do exterior, suscitando acirrados debates sobre os riscos de vulnerabilidade energética em que incorria o país. Nessa conjuntura, a importância do Golfo Pérsico não se limitava às carências de europeus e japoneses, uma vez que os norte-americanos também se encontravam paulatinamente mais dependentes do petróleo da região. Assim, salvaguardar os fluxos energéticos no Oriente Médio não atendia apenas as conveniências dos países europeus, das empresas petrolíferas ou até mesmo do sistema capitalista como um todo, mas da segurança nacional dos Estados Unidos.

Ao terminar seu mandato, Bill Clinton legava a seu sucessor, o republicano George W. Bush, uma situação energética difícil, na medida em que os EUA se mostravam cada vez mais dependes de fontes externas de petróleo, o que causava apreensão sobre os riscos de uma eventual interrupção. Assim, tão logo tomou posse, Bush anunciou o lançamento da Política Nacional de Energia (NEP), que deveria dar conta das dificuldades por que passava o país para garantir o acesso constantes a recursos energéticos. Em teoria, a NEP presumia o fomento à diversificação de fontes de energia, mas, na prática, admitia o aumento da utilização de hidrocarbonetos em

curto e médio prazo<sup>81</sup>. Como os Estados Unidos não tinham condições de produzir o petróleo que consumiria, a solução inexoravelmente passaria por certificar-se de que os países exportadores não interrompessem suas vendas para o mercado norte-americano. Para tanto, era mandatória a presença de governantes que não impusessem questionamentos à supremacia de Washington no sistema internacional.

O governo de George W. Bush (2001-2008) representou o ápice do intervencionismo norte-americano no Golfo Pérsico. Ainda em seu primeiro mandato, Bush iniciou dois conflitos de longa duração e larga escala, inaugurando uma era de ocupação de países da região por tropas norte-americanas. Nos anos posteriores, Afeganistão (2001) e Iraque (2003) não apenas foram invadidos, mas tiveram seus governos depostos e substituídos por dirigentes avalizados pelos Estados Unidos. Em tese, esperava-se que as novas administrações fossem capazes de se legitimar com o passar do tempo, permitindo a democratização de Estados até então governados por regimes autoritários. Imaginava-se, ainda, que essas experiências exitosas fossem capazes de se espalhar para os países vizinhos, em uma espécie de “teoria do dominó” democrática, o que favoreceria os interesses de Washington em médio e longo prazo (ONEA, 2013).

A ocupação do Afeganistão deu-se logo após o atentado às torres gêmeas, que vitimou mais de duas mil pessoas em Nova Iorque. Como o ataque foi assumido por Osama Bin Laden, líder da organização Al Qaeda, o Afeganistão tornou-se o maior inimigo dos Estados Unidos. Isso porque, desde 1996, Cabul era comandada pelo Talibã, movimento fundamentalista que se notabilizou por organizar – com apoio norte-americano – a resistência à invasão soviética ao país (1979-1989). Ocorre que o Talibã havia se aliado à Al Qaeda, abrigando Bin Laden em seu território (BROWN, 2015). Dessa forma, a invasão ao Afeganistão surgia como a única possibilidade de capturar Bin Laden e desmobilizar sua organização. Ademais, a queda do Talibã aparecia como uma forma de tolher a atuação de grupos terroristas ao redor do mundo, mitigando os riscos de novos atentados no futuro (ONEA, 2013).

Seria equivocado afirmar que a decisão de invadir o Afeganistão se deveu sobremaneira a motivações energéticas. De fato, não fosse a agressão às torres gêmeas, não podemos afiançar que os Estados Unidos iniciariam esse conflito. Ainda assim, importa salientar que, tão logo o Afeganistão foi ocupado, revelou-se a existência de um

---

<sup>81</sup> Imagina-se que o lobby do vice-presidente dos EUA, Dick Cheney, ligado ao setor petrolífero, tenha sido importante para assegurar essa posição.

plano energético para o país, pois sua localização geográfica era vista como ideal para a instalação de um corredor de oleodutos e gasodutos, que facilitariam o escoamento da produção de Estados vizinhos ricos em energia (AMINJONOV, 2016). Com efeito, historicamente o país teve uma função de interposto comercial de impérios circundantes, dada sua proximidade com o Irã, a Rússia, a Índia e a China. Recentemente, com a confirmação de vastas reservas energéticas de petróleo e gás natural em países da Ásia Central, cresceu a relevância geoestratégica do Afeganistão, cuja influência passou a ser disputada por todos na região (MARTÍN, 2011).

Dois anos após iniciar sua ofensiva contra o Afeganistão, os Estados Unidos anunciaram que invadiriam o Iraque. Em tese, alegava-se que o regime iraquiano estava desenvolvendo armas de destruição em massa (WMD, na sigla em inglês), a despeito das sanções que lhe haviam sido impostas na sequência da Guerra do Golfo (1991). Assim, Washington se comprometia a depor Saddam Hussein e instaurar um governo democrático em seu país, movimento que serviria de exemplo para o resto do mundo árabe. Argumentava-se, ainda, que Hussein havia colaborado com os grupos terroristas que arquitetaram o ataque às torres gêmeas e outros atentados, em uma clara tentativa de traçar uma equivalência entre o caso iraquiano e o afegão. Malgrado as justificativas apresentadas, porém, asseveramos que a principal razão para o confronto foi o objetivo de retirar das mãos de um inimigo extensas reservas petrolíferas e colocá-las à disposição das empresas norte-americanas.

Antes de esmiuçar os pretextos energéticos para a Guerra do Iraque, nos toca observar que a eleição de Bush significou o retorno de setores neoconservadores como Paul Wolfowitz, Dick Cheney e Donald Rumsfeld à Casa Branca. Esse grupo partia do pressuposto de que o encerramento da Guerra Fria havia deixado os Estados Unidos em uma posição ímpar no cenário internacional, na medida em que não havia rivais à sua altura. Nessas circunstâncias, cabia ao governo norte-americano tomar as três medidas necessárias para a manutenção da hegemonia do país: (i) elevar os gastos militares norte-americanos para assegurar sua primazia bélica; (ii) enfatizar o caráter de superioridade moral da política externa do país, que deveria arcar com os custos de ser o líder global; (iii) abandonar o princípio do “viva e deixe viver” em relação aos seus inimigos, que deveriam ser eliminados em nome do bem comum (ONEA, 2013). Em síntese, os neoconservadores acreditavam que os Estados Unidos estavam em uma situação de prestígio inigualável, restando aos demais acatar suas decisões.



O caso do Iraque de Saddam Hussein era particularmente significativo para os neoconservadores, que há muito demandavam por sua deposição. Em sua perspectiva, a manutenção de um regime hostil aos Estados Unidos seria nociva à imagem de Washington, pois incentivaria outros países a adotar posturas de encontro aos interesses norte-americanos. A eliminação de Hussein, portanto, seria uma maneira de explicitar a todos os países críticos dos EUA que manifestações de insolência não seriam toleradas. Esperava-se, então, que a queda de Saddam Hussein acarretaria o surgimento de um governo iraquiano pró-Estados Unidos, desencorajando posturas agressivas por parte de seus adversários. Nas palavras de Wolfowitz, a política externa norte-americana deveria assegurar que “seus amigos serão protegidos e cuidados, seus inimigos serão punidos e que aqueles que se recusam a apoiar os Estados Unidos viverão para se arrepender de não o ter feito”<sup>82</sup>.

Ainda que, de fato, os neoconservadores manifestassem uma posição de intransigência em relação a Estados hostis a Washington, não podemos desvincular a invasão do Iraque das questões energéticas. Como vimos anteriormente, a virada do século sinalizou a crescente dependência petrolífera dos EUA, o que punha em risco a hegemonia do país no sistema internacional. Dado que os setores neoconservadores estabeleceram como objetivo prioritário a manutenção do predomínio dos Estados Unidos, seria ilógico imaginar uma desconsideração da temática energética, que poderia colocá-lo em risco em médio e longo prazo. Desse modo, ainda que a insubserviência de Saddam Hussein por certo inquietasse os formuladores de política em Washington, a presença de gigantescos reservatórios petrolíferos em solo iraquiano tornava o país o alvo preferencial dos Estados Unidos.

Ao ocupar o Iraque, derrubar Saddam Hussein e instaurar um novo regime, os EUA naturalmente trataram de privilegiar suas próprias empresas na distribuição dos espólios. À época da invasão, o mercado petrolífero iraquiano era particularmente interessante para as empresas norte-americanas por quatro razões: (i) alta qualidade do petróleo cru; (ii) baixos custos de exploração; (iii) elevadas reservas; (iv) elevada necessidade de investimentos. Em virtude de décadas de conflitos e do isolamento internacional, o Iraque não vinha aproveitando seu potencial, pois, apesar de possuir as terceiras maiores reservas, sua produção vinha declinante em função da ausência de investimentos em níveis adequados. Assim, tão logo foram firmados os novos contratos

---

<sup>82</sup> “[y]our friends will be protected and taken care of, that your enemies will be punished, and that those who refuse to support you will live to regret having done so”. (WOLFOWITZ, 2000).

de exploração, ficou assegurada a participação de empresas anglo-americanas, que há anos não atuavam no mercado iraquiano (VIVODA, 2007).

O interesse norte-americano no petróleo iraquiano, todavia, não se limitava à garantia de concessões para suas empresas: mais importante do que garantir que suas companhias estivessem representadas era evitar que um recurso vital estivesse em posse de um inimigo. Ao inaugurar um novo governo no Iraque, os Estados Unidos se certificavam de que o petróleo do país seria utilizado de acordo com as suas conveniências, mesmo que não chegasse aos portos norte-americanos ou não fosse explorado por suas empresas. Vale lembrar que, em 2000, Saddam Hussein havia anunciado a intenção de comercializar petróleo em euros e não em dólares, gesto que, se imitado por outros Estados exportadores, poderia prejudicar a preponderância do dólar em termos monetários e financeiros (RECKNAGEL, 2000).

Ademais, a ocupação do Iraque – somada à tomada do Afeganistão – permitia a instalação de novas bases militares norte-americanas no Oriente Médio, com o fito de expandir a presença do país no centro petrolífero mundial. Dessa forma, não apenas os Estados Unidos se firmavam próximos de todos os exportadores de energia na região (ONEA, 2013). Esse movimento era crucial porque permitia uma ação rápida e eficiente em caso de turbulências em Estados aliados, mitigando os perigos de um golpe de Estado ou de uma revolução nas petromonarquias do Golfo Pérsico. Finalmente, concluía-se o processo de cercamento de seu principal inimigo, i.e., o Irã, que se encontrava permanentemente às voltas de tropas norte-americanas prontas para atacá-lo em caso de necessidade real ou imaginária.

A despeito do êxito militar, as investidas contra o Afeganistão e o Iraque não trouxeram os benefícios esperados. Conquanto os regimes do Talibã e de Saddam Hussein tenham sido destituídos, os Estados Unidos não conseguiram formar governos estáveis, nem tampouco “espalhar” a democracia liberal para o restante da região. Além disso, a dependência petrolífera norte-americana só fez crescer durante a administração Bush, que legou a seu sucessor um complexo quadro de vulnerabilidade energética em um contexto de dois conflitos não resolvidos. Durante as eleições de 2008, então, os EUA se encontravam em um cenário de desgaste militar permeado por uma incessante insuficiência de fontes externas de energia, evidenciando que as infundáveis intervenções militares no Oriente Médio drenavam seus recursos ao invés de provê-los. No último capítulo, então, analisaremos as circunstâncias que caracterizaram a eleição de Barack H. Obama, bem como os principais desdobramentos de sua política externa.

## **CAPÍTULO 4**

### **OBAMA, POLÍTICA EXTERNA E PIVÔ ASIÁTICO**

#### **4. Introdução**

A eleição de Barack H. Obama assinalou-se por um generalizado otimismo em relação às possibilidades de reversão das políticas que vinham sendo adotadas pelos Estados Unidos nos anos anteriores. Em uma campanha marcante, Obama valeu-se de uma retórica de esperança, consubstanciada no bordão “Yes, we can”. Em larga medida, seus partidários defendiam que os EUA abdicassem da postura agressiva que caracterizou a administração de George W. Bush, renunciando ao recurso da guerra como mero instrumento de projeção de poder. A utilização da força, portanto, deveria se restringir às situações nas quais não houvesse uma alternativa pacífica e diplomática para a resolução de conflitos, contrastando diametralmente com os princípios neoconservadores que nortearam a política externa norte-americana durante os mandatos de Bush.

O discurso de Obama mostrou-se exitoso junto ao eleitorado norte-americano porque contrastava com as duas crises por que passavam os Estados Unidos em 2008: por um lado, o país se encontrava mergulhado em duas guerras (Afeganistão e Iraque) que já haviam sido vencidas sob o ponto de vista militar, mas que não permitiam uma retirada imediata de tropas; por outro lado, o colapso do mercado imobiliário norte-americano ensejou um colapso no sistema financeiro global, causando a maior crise do capitalismo desde outubro de 1929. Ainda assim, Obama carregou uma mensagem de otimismo, asseverando que o país reunia as condições para superar esses obstáculos e colocar um termo nos fatores que originaram aquela situação. À euforia da campanha, porém, seguiu-se o cotidiano do governo e a necessidade de buscar soluções adequadas a problemas de difícil desenlace.

Em termos de política externa, observamos que Obama herdava uma situação melindrosa, na medida em que os insucessos políticos e os altos custos materiais e imateriais no Iraque e no Afeganistão largamente superavam o êxito militar que o país havia obtido. Antes de ser eleito, no entanto, Obama frisou que os casos não eram idênticos e, em nenhum momento, apresentou-se como um pacifista intransigente. Isso porque, em 2001, os Estados Unidos haviam de fato sido atacados pelo Talibã, que era

sustentado pelo governo do Afeganistão. Havia, por consequência, uma razão objetiva para a invasão do país visando à derrocada de seus governantes. Essas condições, todavia, não estavam presentes no caso do Iraque, que não havia arremetido contra a população norte-americana.

Como observamos anteriormente, o crescente intervencionismo dos Estados Unidos no Oriente Médio desde os anos 1990 está inextricavelmente vinculado à geopolítica dos recursos naturais. Assim, se, na Guerra do Golfo, Washington decidiu repelir a invasão iraquiana ao Kuwait por receio de que Bagdá expandisse sua zona de influência e assumisse o controle sobre as principais reservas de petróleo na região, na Guerra do Iraque o objetivo era assegurar que os EUA tivessem acesso ao hidrocarboneto. Isso porque, como salientamos, o recrudescimento da dependência energética norte-americana suscitava inquietação quanto aos riscos de que o país carecesse de recursos vitais. Dessa forma, a ocupação do Iraque, a derrocada de Saddam e a instauração de um governo amistoso faziam parte de uma estratégia que pretendia mitigar as possibilidades de um abrupto corte no fornecimento de energia.

Neste capítulo, trataremos de dar sequência cronológica à análise que traçamos no capítulo III, no qual averiguamos de que forma a política externa norte-americana passou, cada vez mais, a se organizar em torno da busca por segurança energética. Desse modo, poderemos notar que a administração de Obama se notabilizou por uma reversão das expectativas que vinham se apresentando nos anos anteriores, na medida em que a dependência energética dos EUA – cuja trajetória parecia irreversível – foi subitamente atenuada com o aparecimento das fontes não convencionais, que ensejaram o renascimento das indústrias petrolíferas norte-americana e canadense, diminuindo, então, o peso dos países da OPEP na pauta de importações energéticas dos Estados Unidos. Frisa-se, portanto, que o processo que dava substrato ao intervencionismo norte-americano no Oriente Médio foi repentinamente alterado, abrindo uma inesperada janela de oportunidade para o governo do país.

Conforme esquadriharemos na sequência, a política externa norte-americana durante o governo Obama, ainda que não tenha cumprido suas promessas de campanha, de fato trouxe mudanças significativas em relação ao Oriente Médio. Em decorrência das transformações proporcionadas pelo avanço das fontes não convencionais, a administração de Obama pôde descontinuar a expansão das intervenções norte-americanas no Golfo Pérsico. Ademais, em alguns casos, verifica-se ainda o desengajamento de Washington de compromissos anteriormente assumidos. Esse

processo se conjuga à visão do governo de que os Estados Unidos deveriam inaugurar um “pivô asiático”, redirecionando o foco de sua política externa do Oriente Médio para a Ásia, dado o ressurgimento da China como potência mundial.

Importa frisar, portanto, que o principal movimento de política externa dos Estados Unidos ao longo da administração Obama – i. e., o pivô asiático –, deu-se menos em virtude de um planejamento estratégico elaborado antes de sua eleição do que por razões contingenciais. Com efeito, embora Obama tivesse se posicionado de maneira contrária à Guerra do Iraque e afirmasse a necessidade de retirar as tropas norte-americanas do país, nada se falava a respeito da possibilidade de Washington mover seu foco de atenção do Oriente Médio para a Ásia. Naturalmente, esse fato se justifica porque, antes de 2008, não se imaginava que as fontes não convencionais trariam o efeito que se demonstrou nos anos subsequentes. Vê-se, então, que um fator de grandes consequências para o projeto de poder dos EUA se produziu durante o governo Obama, ainda que suas origens o precedessem.

Levando em consideração a premissa de que o crescimento da dependência energética norte-americana ensejou a expansão do intervencionismo de Washington no Oriente Médio, é sensato concluir que a reversão desse processo tenha tido desdobramentos em termos de política externa. De fato, uma vez que o setor energético dos Estados Unidos voltou a apresentar bons resultados, imediatamente verificou-se uma diminuição de suas importações de hidrocarbonetos, o que se intensificou nos momentos seguintes. Seria de se estranhar, logo, que os EUA mantivessem um padrão de crescente intervencionismo na região, visto que as causas subjacentes já não se apresentavam mais. Assim, como as investidas militares do país no Golfo Pérsico estavam desacreditadas pela população norte-americana, criou-se um cenário propício para um desvio de rota em política externa.

Em vista das afirmações de caráter introdutório, daremos início à análise da política externa norte-americana durante o governo Obama. Presumivelmente, não é nosso objetivo estudar o tema em sua plena abrangência, mas sim observar de que forma a gestão de Obama se distanciou das anteriores no que diz respeito às intervenções no Oriente Médio com vistas a viabilizar a segurança energética dos Estados Unidos. Em linha com essa finalidade, buscaremos expressar de que forma o “pivô asiático” se articula com o renascimento das indústrias energéticas norte-americana e canadense, que, conforme vimos no capítulo anterior, possibilitaram uma reversão dos estrategistas dos EUA em relação à sua dependência energética. Após essa

exposição, esperamos explicitar de que modos as fontes não convencionais alargam as margens de manobra de Washington e ampliam suas condições de manter sua hegemonia global.

#### **4.1. A Política Externa de Barack H. Obama: linhas gerais e Oriente Médio**

Quando Barack Obama tomou posse, havia uma nítida contradição entre as expectativas geradas por sua campanha eleitoral e as condições objetivas que limitavam as margens de atuação do novo presidente. Se, por um lado, as promessas de mudança ditaram a tônica do pleito presidencial, o legado que foi assegurado a Obama era pouco auspicioso: crise econômica, dois conflitos militares de larga escala, instabilidade política no Iraque e no Afeganistão, crescimento de tensões entre Índia e Paquistão, permanência de uma disputa não resolvida entre Israel e Palestina, absorção russa de duas antigas províncias georgianas, escalada de tensões nucleares envolvendo a Coreia do Norte e o Irã, além das tradicionais questões de fronteira com o México, imigração ilegal e tráfico de drogas. Nessas circunstâncias, o desafio de Obama mostrava-se proporcional aos problemas que o governo norte-americano tinha de solucionar, o que logo acarretaria frustrações por parte de quem confiou em suas promessas.

Por mais que a política externa de Obama tenha suscitado uma série de controvérsias no tocante aos seus fundamentos, princípios e resultados, há um consenso entre os estudiosos do tema de que, ao longo da campanha eleitoral, Obama tratou de se diferenciar de seus opositores pela disposição de dialogar com os principais inimigos declarados dos Estados Unidos, a fim de viabilizar um novo expediente para a solução dessas querelas. Nas palavras de Seyom Brown

A principal diferença em política externa que Obama poderia estabelecer entre sua adversária para a nomeação do Partido Democrata, Senadora Hillary R. Clinton, e seu oponente nas eleições presidenciais, Senador John McCain, era sobre se e quando ele negociaria com os inimigos declarados dos EUA – particularmente com o Irã, a Coreia do Norte ou movimentos extremistas como o Hamas, o Hezbollah e o Talibã. Adaptando a orientação de Kennedy – nunca negocie por medo, mas nunca tenha medo de negociar –, Obama acreditava ser melhor interagir com seus oponentes do que isolá-los, ainda que para confrontá-los com a mais clara figura dos seus interesses e prioridades vitais<sup>83</sup> (BROWN, 2015, p. 660, tradução nossa).

---

<sup>83</sup> The principal difference on foreign policy Obama could establish between himself and his main rival for the Democratic nomination, Senator Hillary Rodham Clinton, and then his opponent in the general election, Senator John McCain, was over whether and when he would negotiate with declared enemies of the United States—particularly with Iran or North Korea or with extremist movements like Hamas,

Em larga medida, as ideias de Obama e sua defesa do *engagement* tinham o objetivo de contrastar com a política externa norte-americana durante o governo de George W. Bush, marcada pelo unilateralismo. Assim, o democrata afirmava o desejo de projetar uma imagem de um líder disposto a negociar mais para organizar seus interesses e sua agenda. Essa postura não serviria apenas para aproximar seus inimigos, mas para sinalizar para os seus aliados que os Estados Unidos não tinham a pretensão de decidir sozinhos os rumos que seriam tomados pelos demais no sistema internacional. Portanto, ao invés de negligenciar fóruns multilaterais e organizações internacionais – vistos por ideólogos neoconservadores como amarras ao domínio norte-americano –, Obama asseverava a importância de fortalecê-los, na medida em que as decisões tomadas em conjunto teriam mais legitimidade e, dessa forma, poderiam ser mais exitosas em seus propósitos (LAÏDI, 2012).

Como vimos no capítulo anterior, todavia, a utilização de mecanismos internacionais por parte dos Estados Unidos sempre esteve condicionada à realização de seus interesses vitais. Toda vez que as conveniências norte-americanas eram ameaçadas pela introdução de novas regras em estabelecimentos multilaterais, Washington se recusava a aceitá-las, procurando alterar as prioridades dessas organizações ou, em caso de insucesso, tratando de inviabilizá-las por completo. Justamente por esse motivo as instituições internacionais eram alvo de críticas por parte dos neoconservadores, que sempre se recusaram a aceitar limitações à hegemonia dos EUA. A intenção de Obama, por conseguinte, não era permitir uma maior democratização das relações internacionais por meio das OIs, mas evitar que as decisões que o país tomava fossem percebidas como unilaterais, o que, em sua interpretação, mitigaria as chances de questionamentos por parte de outros Estados.

Além da busca pelo retorno das aparências do multilateralismo e pela tentativa de contrapor-se à administração anterior, a política de *engagement* de Obama servia a seus propósitos pessoais, uma vez que só poderia funcionar com uma significativa dose de ativismo presidencial. Político relativamente jovem, inexperiente e distante dos círculos tradicionais de poder nos Estados Unidos, Obama empenhou-se para forjar a imagem de um negociador capaz de estabelecer pontes e derrubar muros, comportamento que afirmava querer estender para os EUA. No entanto, como o *modus*

---

Hezbollah, or the Taliban. Adapting President Kennedy's orientation—never negotiate out of fear, but never fear to negotiate — Obama opined it was better to engage your opponents than to isolate them, even if only to confront them with the clearest picture of your own vital interests and priorities.

*operandi* do país estava profundamente associado ao unilateralismo, caberia ao presidente um papel ímpar para sobrestar essa prática, que estaria limitando as condições para o exercício da hegemonia norte-americana no sistema internacional (RALSTON, 2011).

É fundamental salientar que a primazia do *engagement* como diferencial da política externa da administração Obama denota alguns dos principais aspectos de seu governo. O *engagement*, em primeiro lugar, não constituía uma estratégia maior, mas uma tática para reorganizar os aliados norte-americanos e para enfrentar seus inimigos. Salta aos olhos, portanto, que Obama não tratou de se diferenciar de seus antecessores por meio da elaboração de um novo projeto de política externa, mas pela defesa de uma forma de atuação internacional: é antes um novo meio do que um novo fim. Essa reflexão importa sobremaneira porque sinaliza que a gestão de Obama se caracterizou por uma elevada dose de pragmatismo, mostrando-se refratária à adoção de um planejamento estratégico mais amplo e propensa à variação de atitude de acordo com as circunstâncias. Nas palavras do principal assessor da Casa Branca, David Axelrod

Ele não é um ideólogo... ele é pragmático. Ele é alguém que está interessado em ideias que funcionarão. Algumas podem ter suas raízes em uma doutrina, outras podem ter suas raízes em outra. Mas ele não está preocupado com isso. Ele está menos preocupado com como ele é descrito do que [com] o que ele pode atingir<sup>84</sup>(BROWN, 2015, p. 662, tradução nossa).

Ao enfatizarmos a relevância do *engagement* como princípio que norteou a política externa de Obama, não devemos, porém, incorrer no equívoco de imaginar que, durante seus mandatos, Washington se absteve de agir unilateralmente ou se recusou a utilizar a força para fazer valer seus interesses. Trata-se, pelo contrário, de uma abertura de oportunidades: Obama desejava que os Estados Unidos pudessem negociar com seus inimigos, mas em seus próprios termos e quando o almejassem. Ainda em 2009, Obama foi agraciado com o prêmio Nobel da Paz, gesto que revelava as expectativas que recaíam sobre seu governo. Não obstante, durante o discurso de recebimento da distinção, Obama rechaçou o pacifismo e recusou uma diminuição do poderio militar norte-americano:

Não se enganem: o mal existe no mundo. Um movimento não violento não poderia ter parado os exércitos de Hitler. Negociações não podem

---

<sup>84</sup> He's not an ideologue... He's a pragmatist. He's someone who's interested in ideas that will work. Some may have their roots in one doctrine; some may have their roots in another. But he's not concerned with that. He's less concerned with how he's described than [with] what he can accomplish.



convencer os líderes da al Qaeda a baixar suas armas. Dizer que a força pode ser às vezes necessária não é uma chamada ao cinismo – é um reconhecimento da história, das imperfeições do homem e dos limites da razão. Eu levanto esse ponto, eu começo com esse ponto porque em muitos países há uma profunda ambivalência sobre ações militares hoje, independentemente da causa. E, às vezes, a isso se acrescenta uma suspeição sobre os EUA, a única superpotência militar do mundo. Mas o mundo precisa se lembrar de que não foram apenas as instituições internacionais – não apenas tratados e declarações – que trouxeram estabilidade no pós-II Guerra Mundial. A despeito de erros que tenhamos cometido, o fato é esse: os Estados Unidos da América ajudaram a viabilizar a segurança global por mais de seis décadas com o sangue de nossos cidadãos e a força de nossas armas<sup>85</sup>(OBAMA, 2009a, tradução nossa).

Tão logo tomou posse, portanto, Obama tratou de dissipar as ilusões que haviam sido criadas durante a campanha, renunciando à perspectiva de marcar um ponto de inflexão na história da política externa norte-americana. Ao invés de defender uma reorientação completa na estratégia de poder dos Estados Unidos, Obama valorizava a tradição diplomática do país, enfatizando práticas que, em sua perspectiva, promoveram o bem-estar geral. Nesse sentido, a referência feita à reconstrução da ordem internacional no pós-II Guerra Mundial em seu discurso não é fortuita, pois evidencia sua anuência com as práticas dos Estados Unidos ao longo do século XX. Ao falar em mudança, então, Obama criticava os rumos que Washington havia tomado durante o governo de George W. Bush, sem a intenção de descontinuar com o legado que fora estabelecido nas décadas anteriores.

Internamente, o relevo atribuído ao *engagement* por parte de Obama foi interpretado por analistas de cunho neoconservador como um abandono de uma política externa baseada em valores, na medida em que o democrata se mostrava favorável a negociações com Estados com regimes autoritários. Em oposição a George W. Bush, que, em determinado momento, se recusou a iniciar conversações com a República Islâmica do Irã sob a alegação de que “não falava com o mal”, Obama se dispunha a se sentar na mesa de negociações sem condições prévias, postura tida por esses autores

---

<sup>85</sup> Make no mistake: Evil does exist in the world. A non-violent movement could not have halted Hitler's armies. Negotiations cannot convince al Qaeda's leaders to lay down their arms. To say that force may sometimes be necessary is not a call to cynicism — it is recognition of history; the imperfections of man and the limits of reason. I raise this point, I begin with this point because in many countries there is a deep ambivalence about military action today, no matter what the cause. And at times, this is joined by a reflexive suspicion of America, the world's sole military superpower. But the world must remember that it was not simply international institutions — not just treaties and declarations — that brought stability to a post-World War II world. Whatever mistakes we have made, the plain fact is this: the United States of America has helped underwrite global security for more than six decades with the blood of our citizens and the strength of our arms.

como um desrespeito aos valores de democracia e liberdade (SINGH, 2012). Essa perspectiva, porém, carece de embasamento empírico, visto que os Estados Unidos jamais em sua história se recusaram a se relacionar com países não democráticos, mantendo laços estreitos com regimes políticos ditatoriais. Ademais, não somente o país conservava uma associação inabalável com países não democráticos, mas foi responsável pelo fim de experiências democráticas e pela introdução de diversas ditaduras ao redor do mundo, sobretudo durante a Guerra Fria.

Da mesma forma, não nos parece correto afirmar que o governo Obama tenha aberto mão por completo da retórica da defesa de regimes democráticos como um objetivo norte-americano, por mais questionável que seja a sinceridade desse discurso. Assim, conquanto admitisse que a introdução de um governo democrático não poderia se dar por via da imposição de um país pelo outro, Obama asseverava a importância de defender administrações que refletissem as decisões da maioria, salvaguardando os princípios da liberdade, da justiça e da tolerância. Em suas palavras,

Tem havido controvérsias acerca da promoção da democracia nos últimos anos, e muito disso está conectado com a guerra no Iraque. Então me permitam ser claro. Nenhum sistema de governo pode ou deve ser imposto por uma nação a qualquer outra. Mas isso não diminui meu comprometimento, contudo, com governos que reflitam a vontade popular. Cada país gera vida a esse princípio à sua própria maneira, assentado nas tradições de seu próprio povo. Os Estados Unidos não presumem saber o que é melhor para todos. Mas eu tenho uma crença inabalável de que todas as pessoas buscam algumas coisas: a habilidade de expressar suas opiniões e ter voz sobre como se é governado, confiança no império da lei e na equidade da justiça, governo transparente e que não roube de seu povo, liberdade para viver como se escolhe. Essas não são ideias norte-americanas: são direitos humanos. E é por isso que vamos apoiá-las em todos os lugares<sup>86</sup> (OBAMA, 2009b, tradução nossa).

A partir da leitura desse trecho, podemos tecer algumas considerações sobre as ideias de Obama para a política externa norte-americana. Em primeiro lugar, nota-se seu esforço para se diferenciar de seu antecessor: o democrata afirma que as tentativas de

---

<sup>86</sup> There has been controversy about the promotion of democracy in recent years, and much of this controversy is connected with the war in Iraq. So let me be clear. No system of government can or should be imposed by one nation on any other. That does not lessen my commitment, however, to governments that reflect the will of the people. Each nation gives life to this principle in its own way, grounded in the traditions of its own people. America does not presume to know what is best for everyone. . . . But I do have an unyielding belief that all people everywhere yearn for certain things: the ability to speak your mind and have a say in how you are governed; confidence in the rule of law and the equal administration of justice; government that is transparent and doesn't steal from the people; the freedom to live as you choose. These are not just American ideas; they are human rights. And that is why we will support them everywhere.

impor regimes democráticos, como no caso do Iraque, são infrutíferas. Essa observação, todavia, logo é matizada na sequência do discurso: Obama reitera seu comprometimento com “governos que reflitam a vontade popular”, tal como antes alegara George W. Bush. Além disso, Obama pondera que a busca por uma sociedade democrática não seria tão-somente um desejo norte-americano, mas um direito humano compartilhado por todos os povos. Trata-se, portanto, de um artifício para assegurar que os desígnios norte-americanos não sejam vistos como seus interesses particulares, mas como uma aspiração humana geral.

Nessas circunstâncias, então, podemos constatar, mais uma vez, que Obama nunca teve o propósito de reorientar por inteiro a política externa norte-americana, mas de corrigir o que considerava erros da gestão Bush, com destaque para o unilateralismo e para o mau uso da força física. Sua estratégia, logo, era reorganizar a capacidade dos Estados Unidos de fazer valer suas conveniências por meio do convencimento, da diplomacia e da inclusão dos demais países, a fim de que sua hegemonia não fosse percebida como uma imposição unilateral, mas como uma ordem construída em conjunto e benéfica para seus participantes. Para tanto, contudo, Obama jamais admitiu a possibilidade de efetivamente introduzir mecanismos que democratizassem a tomada de decisões no sistema internacional, ou de relativizar o peso dos interesses norte-americanos em proveito dos demais.

Com base nessas considerações, é imperativo recordar a análise que realizamos no capítulo anterior, quando discutimos os aspectos fundamentais da hegemonia norte-americana no sistema internacional. Como frisamos, há um componente de originalidade na primazia dos Estados Unidos em relação às demais, uma vez que o país buscou articular a criação de um sistema que incorporasse em seu núcleo seus principais aliados, distribuindo com eles os ganhos da ordem estabelecida. Em alguma medida, o unilateralismo que caracterizou os mandatos de George W. Bush – ancorado na visão neoconservadora de alguns de seus assessores – ia de encontro a esses princípios, o que vinha causando mal-estar entre Estados que orbitavam ao redor de Washington, como atestam as recusas francesa e alemã para apoiar a invasão do Iraque em 2003 (GUARDIAN, 2003). Em virtude desses acontecimentos, remendar a sensação de incômodo que alguns aliados vinham expressando com o domínio norte-americano era um dos propósitos da administração Obama.

A intenção de reconstruir a hegemonia dos Estados Unidos nos moldes do pós-guerra não refletia um sentimento de nostalgia pelo passado, mas o temor de que o

unilateralismo e os problemas criados por ele fizessem com que Washington abandonasse a tarefa de organizar o sistema internacional. Na visão de Obama, os desacertos de George W. Bush proporcionaram o ressurgimento de uma perspectiva isolacionista de relações internacionais entre os norte-americanos, colocando em risco o legado das últimas décadas. Essa situação poderia acarretar um *disengagement* abrupto por parte dos Estados Unidos, o que, segundo Obama, seria uma ameaça para a segurança mundial. Em suas próprias palavras,

O perigo para o mundo não é que os Estados Unidos estejam muito ávidos para se imiscuir nos problemas de outros países, ou para considerar todos os problemas da região como seus. O perigo para o mundo é que os Estados Unidos, após uma década de guerra, corretamente preocupados com assuntos internos, conscientes da hostilidade que o nosso *engagement* na região engendrou ao redor do mundo muçulmano, se desengajem, criando um vácuo de liderança que nenhum país está pronto para preencher. Acredito que esse *disengagement* seria um equívoco. Acredito que os Estados Unidos devem permanecer engajados para nossa própria segurança, mas eu também acredito que isso é o melhor para o mundo. Alguns podem discordar. Mas eu acredito que os Estados Unidos são excepcionais. Em parte, porque nós mostramos disposição, por meio do sacrifício do nosso sangue e recursos, a defender não apenas nossos estreitos interesses próprios, mas os interesses de todos<sup>87</sup>(OBAMA, 2013, tradução nossa).

Na perspectiva de Obama, portanto, a posição dos Estados Unidos no sistema internacional – e especialmente no Oriente Médio – estava ameaçada por duas concepções antagônicas: de um lado, os neoconservadores apostavam em uma agenda unilateral e cada vez mais intervencionista, pela qual Washington se via na crescente obrigação de resolver problemas ao redor do mundo; de outro lado, os desdobramentos políticos efetivos da aplicação da pauta neoconservadora seriam mais bem atendidos se os Estados Unidos se afastassem dessas questões, permitindo que os demais países tivessem a incumbência de superar seus próprios obstáculos (AKBARZADEH, 2011). Ao invés de manter uma estratégia neoconservadora ou de retomar o isolacionismo que

---

<sup>87</sup> The danger for the world is not an America that is too eager to immerse itself in the affairs of other countries, or to take one very problem in the region as its own. The danger for the world is, that the United States after a decade of war, rightly concerned about issues at home, aware of the hostility that our engagement in the region has engendered throughout the Muslim world, may disengage creating a vacuum of leadership that no other nation is ready to fill. I believe such disengagement would be a mistake. I believe America must remain engaged for our own security, but I also believe the world is better for it. Some may disagree. But I believe America is exceptional. In part because we have shown a willingness through the sacrifice of blood and treasure to stand up not only for our own narrow self interest, but for the interest of all.

assinhalou a política externa norte-americana durante o século XIX, caberia aos EUA recobrar suas condições de liderar seus aliados e combater seus inimigos de uma forma eficiente e menos custosa econômica e politicamente.

Ao reprochar essas duas alternativas como nocivas ao predomínio norte-americano nas relações internacionais, Obama também fazia referência à capacidade que George H. W. Bush tivera para lidar com uma crise no Oriente Médio. Para o democrata, a coalizão articulada pelo governo dos Estados Unidos para debelar a invasão iraquiana ao Kuwait seria um exemplo de êxito, visto que construída consensualmente por seus aliados e em consonância com as regras do direito internacional. Ademais, a anuência dos países árabes vizinhos ao Iraque seria a prova definitiva do sucesso de George H. W. Bush para contornar o problema. Fica explícita, assim, a defesa de Obama do uso da força em situações limítrofes, ao mesmo tempo em que enfatiza, ao menos no nível da aparência, a necessidade de mobilização das organizações internacionais e a construção de uma aliança maior para evitar o unilateralismo (BROWN, 2015).

Feitas as primeiras considerações sobre os aspectos gerais que nortearam a política externa de Barack Obama, faz-se mister avaliar alguns casos concretos para que possamos constatar, na prática, a validade dos princípios analisados. Na sequência, portanto, apreciaremos as medidas do governo Obama nas áreas de maior importância para os Estados Unidos: Oriente Médio, Rússia e China. Em nosso entendimento, o exame dos acontecimentos de política externa norte-americana nessas regiões assinala as diretrizes fundamentais de Obama, sobretudo à luz das transformações energéticas propiciadas pelo advento das fontes não convencionais e pelo anúncio do pivô asiático por parte da administração em 2011. A partir dessa avaliação, poderemos averiguar de que forma os Estados Unidos encerraram o governo Obama em condições distintas das observadas no momento de sua eleição.

No momento da posse de Barack Obama, os Estados Unidos se encontravam em dois conflitos de larga escala no Oriente Médio, no Afeganistão e no Iraque. Especialmente em relação ao último, pairava na sociedade norte-americana um sentimento de desagrado em relação ao conflito, cujos resultados materiais e morais não pareciam à altura dos custos (JONES, 2008). Essa sensação era compartilhada pelo presidente Obama e por sua equipe de governo, que tinham ciência da necessidade de encerrar o conflito iraquiano e trazer de volta as tropas norte-americanas que ainda estavam no país, transferindo as responsabilidades de governo aos civis e militares

iraquianos. Essa compreensão, porém, como já frisamos anteriormente, não implicava uma visão pacifista das relações internacionais, na medida em que Obama asseverava a imprescindibilidade do uso da força física em determinados momentos.

Para justificar seu entendimento acerca das guerras, Obama lançou mão da analogia desenvolvida por Richard N. Haas, diplomata norte-americano e presidente do *Council on Foreign Relations*<sup>88</sup> (CFR) desde 2003. Em *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*, lançado em 2009, Haas, argumenta que as invasões do Iraque em 1990 e 2003 se contrastam diametralmente: enquanto a primeira se mostrou correta, necessária e bem articulada, a última se provou o contrário, ensejando uma série de desdobramentos negativos para os Estados Unidos. Desse modo, Haas inaugurou a definição de guerras de necessidade e guerras de escolha, apropriadas por Obama para descrever e comparar a Guerra do Afeganistão à Guerra do Iraque. Com efeito, em discurso para veteranos de guerra norte-americanos, Obama reiterava com relação ao conflito no Afeganistão

Mas nós não podemos esquecer. Essa não é uma guerra de escolha. É uma guerra de necessidade. Aqueles que atacaram os Estados Unidos em 11/09 estão tramando para fazê-lo novamente. Se ignorada, a insurgência do Talibã significará um refúgio ainda maior pelo qual a al Qaeda conspirará para matar mais norte-americanos. Então essa não é apenas uma guerra que vale a pena lutar. É fundamental para a defesa do nosso povo<sup>89</sup>(OBAMA, 2009c, tradução nossa).

Nessas circunstâncias, Obama sustentava uma oposição entre a Guerra do Afeganistão – necessária e justa – e a Guerra do Iraque – dispensável e despropositada. Ainda assim, como os Estados Unidos estavam em Bagdá, não havia possibilidade de ignorar as condições concretas, de forma que uma retirada imediata seria impensável. Além disso, a afirmação de que o conflito no Afeganistão era inevitável não implicava que Obama pretendia mantê-lo indefinidamente: pelo contrário, a intenção era que o democrata pudesse encerrar seu mandato com a definição de ambas as contendas, encaminhando uma regionalização dessas questões. A urgência, não obstante, recaía sobre a saída do Iraque, em decorrência da magnitude da operação – medida mormente

---

<sup>88</sup> O CFR é um dos principais *think tanks* norte-americanos especializados em política internacional. Fundado em 1921, o CFR reúne políticos, secretários de Estados, diretores da CIA, empresários, advogados, professores e personalidades da mídia. É responsável pela publicação do periódico bimensal *Foreign Affairs* e coordena o Programa de Estudos David Rockefeller, que influencia a política externa norte-americana por meio de recomendações para a Presidência, o corpo diplomático e o Congresso.

<sup>89</sup> But we must never forget. This is not a war of choice. This is a war of necessity. Those who attacked America on 9/11 are plotting to do so again. If left unchecked, the Taliban insurgency will mean an even larger safe haven from which al Qaeda would plot to kill more Americans. So this is not only a war worth fighting. This is fundamental to the defense of our people.

em termos de custos materiais – e da crescente vocalização em contrário por parte da opinião pública norte-americana, que delegara a Obama a responsabilidade de pôr termo ao conflito.

Ao abordarmos os confrontos no Afeganistão e no Iraque, é imprescindível retomar um ponto que realçamos no capítulo anterior. Desde o encerramento da Guerra Fria, os setores neoconservadores propugnavam que o fim da União Soviética presenteava os Estados Unidos com uma oportunidade ímpar de redesenhar o mapa geopolítico na Eurásia, como evidenciava o *Defense Planning Guidance* (1992). Isso porque, com o retraimento russo, países como Iraque, Síria, Líbia e Afeganistão já não poderiam contar com o apoio de uma superpotência para resistir aos EUA, que tinha o caminho livre para estender sua esfera de influência, derrubar regimes hostis e se apoderar de recursos energéticos cada vez mais necessários. Dessa maneira, a ocupação do Kuwait por tropas iraquianas seria um ensejo para que os Estados Unidos derrubassem Saddam Hussein e colocassem em marcha a estratégia dos neoconservadores (PECEQUILO; FORNER, 2017).

À revelia dessas instruções, todavia, George H. W. Bush optou por manter Hussein no comando, receoso de que sua queda acarretasse um vácuo de poder que pudesse ser preenchido por grupos hostis à hegemonia norte-americana. Essa postura foi mantida por Bill Clinton que, embora manifestasse sua oposição a esses regimes, se limitou a pressioná-los por meios de sanções internacionais políticas e econômicas, abstendo-se de iniciativas militares diretas. Com a eleição de George W. Bush, entretanto, o ideário neoconservador voltou à tona, recuperando seu prestígio na Casa Branca. Em seguida, com os atentados das Torres Gêmeas em Nova Iorque, o terrorismo tornou-se uma pauta prioritária para o governo norte-americano, que prometeu não medir esforços para evitar a repetição desses ataques, inaugurando uma era de Guerra Global contra o Terror (GWT, na sigla em inglês).

Devemos frisar, por conseguinte, que a agressão da al Qaeda aos Estados Unidos permitiu que os setores neoconservadores incorporassem o combate ao terrorismo com sua antiga agenda de expansão da presença norte-americana na Eurásia. Essa amálgama foi fundamental para assegurar o apoio do público às intervenções dos EUA no Afeganistão e, posteriormente, no Iraque. No primeiro caso, de fato, há uma inegável correspondência entre a invasão norte-americana e os atentados terroristas, visto que o regime que governava o Talibã hospedava a al Qaeda em seu território. Em relação ao Iraque, porém, nota-se uma extrapolação, pois a Guerra do Iraque foi motivada pela

acusação sem provas de que Saddam Hussein dava abrigo e suporte a grupos terroristas islâmicos e possuía armas de destruição em massa. Verifica-se, aí, um inequívoco escamoteamento das verdadeiras razões que motivaram a decisão de Washington de invadir e ocupar Bagdá, porquanto que o grupo que a favoreceu já a defendia há muitos anos e por outros motivos.

Quando argumentamos que as guerras iniciadas durante o governo George W. Bush compunham um plano maior dos neoconservadores – e que já estavam arquitetadas antes dos atentados terroristas – não pretendemos menosprezar a relevância da GWT na política externa norte-americana. Segundo Daalder e Lindsay (2003), essas ocupações visavam ao início de uma série de investidas militares com o fito de derrocar regimes inimigos dos Estados Unidos e substituí-los por aliados. Essas iniciativas, no entanto, foram desenvolvidas dentro de um arcabouço estratégico para combater o terrorismo. Para explicitar essa ligação, basta recordar a criação do Departamento de Segurança Doméstica (DHS) e do Comando Militar do Norte (USNORTHCOM), em 2001 e 2002, respectivamente, assim como a promulgação do Ato Patriota (*USA Patriot Act*), lei federal que assentia a utilização de medidas de exceção para o combate ao terrorismo, violando garantias individuais básicas e permitindo o uso da tortura em prisões militares e na base de Guantánamo, em Cuba.

O projeto neoconservador, entretanto, não pôde ser levado adiante em virtude das frustrações observadas no Afeganistão e no Iraque. Em Cabul, malgrado o sucesso militar inicial, que destituiu o governo do Talibã por meio de uma ação referendada pela ONU e apoiada pela OTAN, e a eleição do pró-ocidental Hamid Karzai, logo se observou o ressurgimento de grupos extremistas operando, sobretudo, a partir do Paquistão. Em Bagdá, igualmente, o êxito bélico e a vitória do xiita Nouri al-Maliki foram seguidas do acirramento das tensões e de um exponencial recrudescimento da atuação de organizações fundamentalistas, várias das quais oriundas dos setores que apoiavam Saddam Hussein. Nessas circunstâncias, em 2008, ainda sob a égide de George W. Bush, os Estados Unidos acordaram o *Status of Forces Agreement*, que estipulava a retirada completa das tropas norte-americanas do Iraque até 2011, como efetivamente aconteceu (PECEQUILO; FORNER, 2017). O texto, que retratava a impopularidade do conflito junto ao público norte-americano, previa também o suporte dos EUA aos dirigentes iraquianos para viabilizar a estabilização do país.

A retórica de Obama de críticas à atuação dos Estados Unidos no Iraque não se limitava ao entendimento segundo o qual essa guerra seria desnecessária. O democrata



também admoestava a crescente utilização de práticas de exceção no combate ao terrorismo. Em sua visão, o governo Bush havia aproveitado o clima de pânico causado após o atentado das Torres Gêmeas para aprovar projetos que contrariavam o espírito da liberdade e dos direitos civis. Assim, a GWT estaria minando a credibilidade dos Estados Unidos juntos a seus aliados e organizações internacionais, na medida em que as frequentes denúncias de tortura e prisões arbitrárias contrariavam o ideário que Washington propugnava (OBAMA, 2005). Enquanto senador, Obama argumentava, ainda, que o Ato Patriota representava uma violação de liberdades individuais e, durante a campanha presidencial, alegou que a prisão de Guantánamo precisava ter suas atividades encerradas.

De acordo com Quinn (2017), a estrutura montada pelo governo Bush na “Guerra ao Terror” era, simultaneamente, sintoma e causa dos principais problemas da política externa norte-americana nesse momento. Ocorre que, ao retirar garantias legais mínimas para a obtenção de informações e detenção de acusados, a GWT havia proporcionado poderes extraordinários para a presidência, incentivando o uso excessivo da força. Da mesma forma, legitimava-se que os Estados Unidos mantivessem uma postura unilateral, ignorando a visão dos aliados em quaisquer temas que estivessem minimamente relacionados ao terrorismo. Para Obama, logo, a revisão dos pressupostos que orientavam o combate aos grupos terroristas seria também uma maneira de se reaproximar dos parceiros e resgatar o papel das organizações internacionais, renunciando à inclinação ao enfrentamento e ao unilateralismo.

A diferenciação da estratégia de Obama em relação a Bush foi cunhada com o termo “poder inteligente” (*smartpower*) pelo teórico Joseph S. Nye (2011). Fazendo referência ao poder duro e o poder brando, que o próprio conceituou, Nye arrazoava que Obama tentava se valer de uma liderança cooperativa, buscando o equilíbrio entre os aspectos econômicos, militares, ideológicos e institucionais, ao passo que Bush não soubera exercer a hegemonia dos Estados Unidos de uma forma eficiente. Em relação a esse ponto, contudo, nos interessa menos analisar a validade e a pertinência do conceito repaginado por Nye do que observar que Obama e sua equipe – com destaque para sua Secretária de Estado (2009-2013), Hillary Clinton – fizeram uso constante do termo, que consideravam adequado para definir sua estratégia de inserção internacional.

O primeiro grande teste para a política externa de Barack Obama, então, era levar a cabo o encerramento das intervenções norte-americanas no Oriente Médio. Como frisamos, o democrata estabelecia uma distinção entre guerra de necessidade e

guerra de escolha, mas pretendia finalizar ambos os conflitos. No tocante ao Iraque, vimos que George W. Bush já havia assinado um termo que previa a retirada completa das tropas norte-americanas do país em 2011, o que encurtava o caminho para o novo presidente. De fato, em agosto de 2010 iniciou-se o processo de regresso, concluído em dezembro do ano seguinte. A expectativa era que funcionários dos Estados Unidos auxiliassem o governo de al-Maliki a restabelecer o controle e a ordem no Iraque, mas a realidade provou-se bem menos auspiciosa, com a conquista de boa parte do território iraquiano por agremiações fundamentalistas – notadamente o Estado Islâmico (EI) (LEÃES, 2016).

A ascensão do EI está diretamente vinculada à intervenção norte-americana no Iraque, já lembrou Layne (2015). Em meados dos anos 2000, em função da desestruturação do governo iraquiano, o grupo surgiu como afiliado da al-Qaeda, e passou a realizar uma série de ataques visando à conquista de territórios no país, inicialmente com pouco sucesso. Após a eclosão da Primavera Árabe e dos conflitos na Síria, em 2011, porém, o EI logrou sua expansão em termos de território e de seguidores. Na sequência, em virtude da brutalidade de suas ações (chacina de civis, decapitações e torturas) e de atentados nos Estados Unidos e na Europa, Obama declarou guerra ao Estado Islâmico e pediu autorização parlamentar para utilizar a força contra a organização. A requisição, entretanto, era defensiva e restrita sob o ponto de vista militar, e sua tramitação ficou bloqueada por um Congresso dominado por republicanos e hostil às determinações do presidente democrata.

O balanço das decisões de Obama em relação ao Iraque, por conseguinte, é, na melhor das hipóteses, dúbio. Se, por um lado, o governo cumpriu sua promessa de retirar as tropas norte-americanas do país, os acontecimentos subsequentes diminuem significativamente os méritos da iniciativa. Isso porque, conforme comentamos anteriormente, a saída dos Estados Unidos do Iraque já estava programa desde o final do mandato de George W. Bush, o que demonstra o desgaste que a ocupação havia causado entre a população norte-americana. Ademais, a emergência do EI foi bastante nociva para a imagem de Obama, tanto pelas atrocidades que o grupo cometera no Oriente Médio quanto pelos atentados terroristas ao redor do mundo. De modo não surpreendente, o tema se tornou pauta da campanha presidencial de 2016, tendo ambos

os candidatos defendido uma postura mais dura do que Obama adotara no que diz respeito ao EI<sup>90</sup>.

O Afeganistão, da maneira semelhante, também se tornou fonte de desgastes para o governo Obama. Ainda em 2009, o democrata conduziu uma reunião trilateral com o afegão Hamid Karzai e seu homólogo paquistanês Ali Zardai. No encontro, Obama reiterou seu compromisso para debelar o Talibã e a al-Qaeda, determinando um aumento do número de tropas norte-americanas no Afeganistão para o ano próximo. Assim, entre 2010 e 2011, o contingente ultrapassou os 100 mil soldados, sinalizando as dificuldades do governo dos EUA para encerrar esse conflito (PECEQUILO; FORNER, 2017). Apesar da manutenção dos efetivos em solo, o cerne das campanhas para derrotar os grupos terroristas deu-se por meio de bombardeios localizados efetuados por *drones*. Alvos de diversas críticas<sup>91</sup>, os *drones*, além de vigiar perenemente a população local, mitigam custos econômicos e políticos das operações, satisfazendo o intuito de evitar a morte de soldados norte-americanos.

As adversidades enfrentadas pelos EUA no Afeganistão eram acentuadas pelas instabilidades nas relações que o país mantinha com o Paquistão. Isso porque, por razões geográficas, econômicas e políticas, Islamabad exerce influência destacada em seu vizinho, de modo que os planos norte-americanos para Cabul não se concretizariam sem a sua anuência. Com efeito, como frisa Hendrickson (2015), em 2009 foi ratificada a Lei Kerry-Lugar-Berman, que previa um incremento de US\$ 1,5 bilhão/ano para a parceria com o Paquistão. Entretanto, os Estados Unidos permaneciam céticos em relação às intenções paquistanesas, na medida em que o país mantinha apoio a grupos terroristas, como a rede Haqqani. Sinal dessa desconfiança, a captura de Osama bin Laden no Paquistão, em 2011, deu-se sem aviso prévio, enfurecendo autoridades paquistanesas, que se sentiram desrespeitadas pelo que consideraram descaso da administração Obama.

---

<sup>90</sup> Enquanto Donald J. Trump prometia bombardear ao máximo as regiões controladas pelo EI, Hillary R. Clinton afirmava que sua política externa seria mais “musculosa” em comparação com Obama, indicando sua intenção de ampliar o uso da força física para a solução de conflitos internacionais (TRAUB, 2016).

<sup>91</sup> O uso disseminado de *drones* tem sido profundamente criticado por instituições de direitos humanos e até mesmo por setores militares. Em essência, argumenta-se que, como as aeronaves não tripuladas não representam um risco para quem as controla, eleva-se o número de bombardeios e de casualidade civis. Isso porque uma operação que não proporciona perigo para soldados do próprio país reduz seus custos de oportunidade, incentivando sua utilização irrefletida. Ademais, questiona-se até que ponto é moralmente legítimo que alguém que não corre riscos de morte possa realizar bombardeios em regiões habitadas por civis (CHAMAYOU, 2015).

Os problemas de relacionamento com o Paquistão revelam os limites da estratégia de *engagement* advogada por Obama. Diferentemente do que imaginava o presidente durante a campanha, as relações internacionais, na prática, são permeadas por contradições que não podem ser sobrepujadas exclusivamente pela boa vontade de uma das partes. Islamabad, por exemplo, nunca pretendeu se desfazer da parceria com Washington, como atestam os acordos de 2009. Ainda assim, determinados interesses próprios iam de encontro às conveniências norte-americanas, e os paquistaneses não estavam dispostos a abrir mão de sua influência no Afeganistão para satisfazer a vontade dos Estados Unidos. Em larga medida, Obama muitas vezes pareceu crer que sua simpatia bastaria para suplantar as condições objetivas que orientavam as ações de seus interlocutores (DUECK, 2015).

O fracasso dos Estados Unidos em lidar com o Afeganistão tem ficado ainda mais explícitos nos últimos anos, uma vez que o país não consegue retirar suas tropas e ainda assiste a um retorno do crescimento do Talibã. Em 2014, Obama e o governo afegão assinaram um termo que estabelece a presença de dez mil soldados norte-americanos até 2024, com possibilidade de renovação, o que já torna o conflito o mais longo da história dos EUA. À incapacidade de determinar o retorno das tropas se soma o recrudescimento das ações do Talibã: segundo Roggio (2019), embora haja uma discussão sobre a exata extensão da influência do grupo, os analistas são unânimes em afirmar que, nos últimos anos<sup>92</sup>, houve um processo de expansão do controle do Talibã sobre territórios afegãos. De fato, a partir de 2015, um braço do EI, a Província do Khorasan, passou a operar nessa região, desestabilizando o governo central e favorecendo o avanço do Talibã.

As habilidades diplomáticas de Obama tiveram de ser testadas a partir de janeiro de 2011, quando eclodiu a Primavera Árabe. Evento inesperado pela maioria dos analistas, a revolta teve início na Tunísia, logo após a morte do fruteiro Mohamed Bouazizi, que havia ateado fogo em si próprio em protesto contra as condições de vida em seu país. Mesmo sem consciência ou intenção, a atitude de Bouazizi desencadeou uma onda de protestos na Tunísia, levando à renúncia do presidente Ben Ali, no poder há vinte e três anos (GUARDIAN, 2011). Na sequência, manifestações de teor idêntico,

---

<sup>92</sup> A expansão do Talibã no território afegão teve prosseguimento após o fim do segundo mandato de Obama, o que não está no escopo da nossa tese. Mesmo assim, como o processo já estava em curso sob a administração do democrata, o ponto permanece válido.

potencializadas pelo uso de redes sociais<sup>93</sup>, começaram no Egito, na Líbia e na Síria, demandando a queda de Hosni Mubarak, Muammar al-Gaddafi e Bashar al-Assad, respectivamente. Esses acontecimentos, interpretados por muitos como uma sublevação popular a favor da liberdade e da democracia<sup>94</sup>, reconfiguraram o tabuleiro político no Oriente Médio, ao proporcionar a queda de governantes na Tunísia, Egito e Líbia e uma guerra civil na Síria.

A reação de Obama à Primavera Árabe, como seria de se esperar, variou conforme a situação. Ocorre que, enquanto a Síria e a Líbia eram países fora da esfera de influência dos Estados Unidos, o Egito era um aliado desde os acordos da Camp David (1979), tornando-se posteriormente o segundo maior beneficiário de ajuda militar norte-americana, atrás apenas de Israel. Com efeito, ainda em 2009, Obama havia prestado visita oficial ao Egito, durante a qual realizou um discurso em que defendeu a democracia e as liberdades individuais, ainda que não tenha criticado abertamente seu anfitrião. Já em 2011, após alguns dias de hesitação – e ciente de que os acontecimentos eram irreversíveis –, Obama ligou para Mubarak e solicitou sua renúncia, tendo seu pedido atendido em fevereiro próximo (AKBARZADEH, 2011). Apesar das suspeitas de que a realização de eleições gerais provavelmente beneficiaria a Irmandade Muçulmana, representada por Mohamed Morsi, Obama não atravancou o processo, esperando para avaliar os rumos que o novo governo tomaria.

As expectativas de que o Egito pudesse inaugurar um período de democracia liberal, porém, foram logo frustradas. Treze meses após ser eleito presidente, Morsi foi deposto por uma junta militar, sob a alegação de que o país estava mergulhado no caos e que o governo não lograva distender o clima de hostilidade. Embora se saiba que, de fato, a presidência de Morsi tenha sido marcada por turbulências e instabilidades, a verdadeira motivação para o golpe de Estado é a ascendência de grupos islamitas sobre Morsi. Setores dominantes das Forças Armadas temiam que a Irmandade Muçulmana

---

<sup>93</sup> A despeito da relevância das redes sociais para a disseminação dos protestos, não compactuamos com a visão segundo a qual as causas primárias da Primavera Árabe devam ser localizadas na utilização desses veículos de comunicação. As origens das revoltas possuem razões concretas e objetivas, sendo as redes sociais eficientes meios de propagação de insatisfações previamente existentes.

<sup>94</sup> As consequências efetivas da Primavera Árabe se provaram muito menos auspiciosas do que afirmavam seus entusiastas. No Egito, após a turbulência do governo eleito de Mohamed Morsi, uma junta militar liderada por Abdel Fatah al-Sisi derrubou e encarcerou o presidente, mantendo-se no poder até o presente momento. Na Líbia, a queda de Gaddafi não inaugurou uma era democrática, na medida em que o país se esfacelou e assistiu ao crescimento de grupos fundamentalistas, responsáveis, inclusive, por tráfico de escravos. Na Síria, da mesma forma, já transcorreram oito anos de guerra civil, e a principal força de oposição ao regime de Assad são organizações terroristas como o al-Nusra e o EI. Exceção à regra, a Tunísia é o único país que realizou eleições e permanece formalmente uma democracia liberal, malgrado o recrudescimento das insatisfações sociais a partir de 2018.

ensejasse uma islamização da política egípcia, colocando em questão os fundamentos da inserção internacional do país. Em vista do peso da contribuição financeira dos Estados Unidos, os militares temiam que Morsi revisse as relações com Israel, o que poderia prejudicar os laços com os EUA e a manutenção de sua ajuda.

O golpe militar no Egito não abalou as relações com os Estados Unidos. Em franca contrariedade com o discurso no Cairo, em 2009, e com a defesa dos princípios de democracia com a eclosão da Primavera Árabe, Obama não mostrou oposição à tomada de poder pelos militares e à deposição do presidente democraticamente eleito. Como salienta Kirkpatrick (2018), após o anúncio do General Abdel Fatah al-Sisi de que o Exército egípcio havia destituído Morsi para “assegurar proteção essencial às demandas da revolução”, Obama afirmou que não chamaria de “golpe” o golpe de Estado promovido por al-Sisi. A medida decorre, sobretudo, do receio de que a admissão do fato possa suscitar críticas à manutenção da ajuda militar que os Estados Unidos prestam ao Egito, dado o desinteresse norte-americano em interrompê-la. Embora, em 2014, os EUA tenham diminuído o montante destinado ao Cairo sob a alegação de que deveriam ocorrer progressos em termos de garantias de direitos humanos, a soma já retomou os patamares anteriores em 2015 e 2016 (USAID, 2018).

Os casos líbio e sírio, porem, são dignos de atenção para observar a reação de Obama em relação a dois países não pertencentes à área de influência dos Estados Unidos. Em ambos os casos, as manifestações de descontentamento foram rebatidas por seus governantes, que não se mostraram dispostos a entregar o poder, como fizera Mubarak. Em virtude da negativa e da reação de Gaddafi e al-Assad, Obama passou a apregoar a utilização da força para derrocá-los, aproveitando as circunstâncias para subjugar dois adversários. Preservando os pressupostos do *engagement*, Obama evitou, ao menos em um primeiro momento, atitudes unilaterais, requisitando ao Conselho de Segurança das Nações Unidas autorização para tomar medidas contra esses Estados. Ademais, Obama não abriu mão do apoio da OTAN e da participação destacada de França, Reino Unido, Canadá e Itália, para desgosto de grupos neoconservadores<sup>95</sup>.

A primeira intervenção deu-se na Líbia, ainda em 2011. Em decorrência da resistência de Gaddafi para deixar o poder, os Estados Unidos conseguiram aprovar a Resolução 1973 da ONU, que admitia o estabelecimento de *no-fly zones* no espaço

---

<sup>95</sup> Os setores neoconservadores dos Estados Unidos criticaram o fato de que os países europeus tiveram participação destacada na intervenção na Líbia, argumentando que seria um sinal de tibieza do governo norte-americano para resolver a questão (WEISSMAN, 2016).

aéreo líbio e permitia a adoção de “quaisquer medidas necessárias” visando à proteção da população civil ameaçada de ataques, excetuando-se a criação de uma força de ocupação estrangeira (WEISSMAN, 2016). Conforme frisa Pecequillo e Forner (2017), a operação foi alegadamente baseada no discurso humanitário da “responsabilidade de proteger<sup>96</sup>” e acarretou a captura e morte de Gaddafi, satisfazendo os desígnios norte-americanos para o país. Ainda assim, apesar do apoio político, material e logístico dos Estados Unidos, a iniciativa contou com o protagonismo europeu dentro da OTAN, sinalizando a intenção de Obama de “liderar por trás”, em um aparente esforço para se diferenciar do unilateralismo de seu antecessor.

Não obstante o êxito militar inicial e a abrangência da coalizão envolvida, a intervenção na Líbia apresentou desdobramentos análogos aos observados no Iraque. A derrocada de Gaddafi não foi sucedida pela formação de um governo sólido, uma vez que diversas milícias – a maioria de orientação fundamentalista – passaram a se digladiar para conquistar o poder. O país, que durante muito tempo apresentou os melhores indicadores sociais na África, mergulhou numa guerra civil cujo fim não se apresenta no horizonte próximo. Ademais, a presença de grupos extremistas ensejou o recrudescimento de ações terroristas contra a população civil, contrariando as intenções da Resolução 1973. Essa situação mostrou-se inequívoca em setembro de 2012, quando uma organização fundamentalista atacou a unidade diplomática dos Estados Unidos em Bengasi e matou o diplomata Christopher Stevens e outros cidadãos norte-americanos, evento amplamente explorado pelos críticos de Obama.

Enquanto, na Líbia, os Estados Unidos tiveram sucesso em destituir o governante e fracassaram posteriormente, na Síria os resultados foram ainda piores. Diferentemente de Gaddafi, Bashar al-Assad contava com o apoio da China e, sobretudo, da Rússia<sup>97</sup>, que jamais concordaram com a possibilidade de uma intervenção militar no país. Ainda assim, Obama sempre afirmou a necessidade de que Assad saísse do poder, voluntariamente ou à força. No entanto, além de falhar em conseguir o apoio do Conselho de Segurança da ONU para uma operação na Síria, Obama tampouco logrou aprovação do Congresso norte-americano para uma ação em

---

<sup>96</sup> O princípio da “responsabilidade de proteger” é um compromisso ratificado por todos os Estados membros da ONU para evitar limpeza étnica, genocídio e crimes contra a humanidade. Parte-se do pressuposto de que a soberania implica a responsabilidade de proteger a vida das populações presentes, sendo sua violação passível de sanções econômicas, políticas ou militares em caso de aprovação do Conselho de Segurança da ONU (VASCONCELLOS, 2018).

<sup>97</sup> Rússia e Síria apresentam laços estreitos desde o período da Guerra Fria, quando Damasco se tornou um dos principais clientes militares de Moscou (KREUTZ, 2010). Contrariamente ao Egito e ao Iraque, a Síria manteve-se próxima da Rússia, que tem acesso ao Mar Mediterrâneo pelo porto de Lataquia.

Damasco, após a denúncia de utilização de armas químicas por parte do governo sírio<sup>98</sup> (GUARDIAN, 2013). Em face dessas negativas, Obama tratou de apoiar os rebeldes sírios, na esperança de que sua atuação fosse suficiente para derrubar al-Assad, mas as medidas não se mostraram eficientes para atender o propósito norte-americano para a Síria.

O impasse sírio agravou-se à medida que as evidências comprovavam que as principais forças opositoras do regime de Bashar al-Assad eram grupos fundamentalistas, como o EI e o al-Nusra. Em teoria, os Estados Unidos apoiaram o Exército da Síria Livre (ESL), instituição que supostamente pretendia depor Assad e instaurar um governo democrático no país. Com o passar do tempo, porém, analistas (FISK, 2014; COCKBURN, 2015) passaram a criticar a ação norte-americana, visto que o ESL nunca se provou uma alternativa viável a Assad. Além disso, denúncias de que parte do material enviado pelos Estados Unidos havia caído em posse do EI fizeram com que se suspeitasse de que o ESL seria uma organização de fachada para receber suporte ocidental e transmiti-lo aos verdadeiros interessados. Independentemente da acuidade dessas desconfianças, ressalta-se que o conflito sírio desgastou a imagem de Obama, na medida em que Assad conservou seu cargo e o país segue em guerra civil.

A despeito dos insucessos na Líbia e, sobretudo, na Síria, Obama pôde concluir seu mandato alegando ter obtido resultados positivos em sua tentativa de negociações com o Irã. Desde a campanha presidencial, o democrata havia afirmado sua disposição em sentar à mesa de reuniões com seu homólogo iraniano, Mahmoud Ahdmadinejad, malgrado sua má reputação no Ocidente (SINGH, 2012). Essa postura, reprochada pela oposição e por vários membros de seu próprio partido, era um dos fundamentos do *engagement*, pois testaria a capacidade de Obama de trazer um adversário para perto dos Estados Unidos. Em linhas gerais, embora Teerã fizesse oposição a Washington desde a Revolução Islâmica (1979), o tema que mais suscitava controvérsias era o programa nuclear iraniano, cujo caráter alegadamente pacífico levantava suspeições de parte norte-americana, o que violaria o TNP, do qual o Irã é signatário<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> A utilização de armas químicas no conflito civil sírio é um tema bastante controverso na literatura especializada. Apesar das denúncias iniciais, que apontavam para a responsabilidade do governo Assad, outras fontes afirmam que o uso de armas químicas havia partido dos rebeldes sírios (COCKBURN, 2015).

<sup>99</sup> Conquanto tenha ratificado o TNP, o Irã nunca concordou em assinar o Protocolo Adicional do tratado, que permite à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) a fiscalização de todas as instalações onde, em teoria, se possa realizar o enriquecimento de urânio, mesmo que não tenham sido declaradas no TNP. A recusa iraniana sempre foi utilizada como um argumento para justificar as suspeitas que pairavam



Em 2009, então, iniciaram-se as negociações entre o P5 + 1 (cinco países do Conselho de Segurança da ONU e a Alemanha) e o Irã, com o fito de dar uma solução à questão nuclear iraniana. A iniciativa, entretanto, não surtiu os efeitos esperados, visto que os iranianos não concordaram com as contrapartidas exigidas pelo P5 + 1, consideradas incompatíveis com a soberania do país. Segundo Parsi (2012), um dos principais motivos pelos quais Teerã não demonstrou interesse em aderir ao acordo é a maneira pela qual seus governantes foram tratados por seus interlocutores. A despeito da retórica do *engagement*, Obama não conversou diretamente com Ahmadinejad e com o aiatolá Khamenei, Líder Supremo do Irã. Esse comportamento não foi bem recebido pelos iranianos, que questionaram a sinceridade da proposta. Em seguida, em face do impasse, foram aprovadas novas sanções internacionais ao Irã, limitando transações econômicas e a transferência de tecnologia e armamentos.

A hipótese de Parsi a respeito da insatisfação iraniana com a ausência de contatos diretos com o governo norte-americano ganha solidez à medida que analisamos os desdobramentos das negociações que Brasil e Turquia realizaram com o Irã. Em 2010, após o estabelecimento de uma linha de comunicação entre os governos Lula, Erdogan e Ahmadinejad, Brasília e Ancara anunciaram que haviam concluído positivamente as conversas com Teerã, viabilizando uma solução nos moldes propostos pelo P5 + 1. O acordo, que ficou conhecido como a Declaração de Teerã, previa a troca de material nuclear entre Irã e Turquia, a fim de assegurar que os iranianos não enriquecessem urânio acima do limite admitido pelo TNP. Malgrado o êxito da iniciativa turco-brasileira, a proposta não foi aprovada pelos Estados Unidos, que não desejavam que o desfecho da crise nuclear iraniana se desse sem sua participação (SILVA; LEÃES, 2014).

A autorização da nova rodada de sanções internacionais ao Irã, todavia, não implicou o fim das negociações sobre seu programa nuclear. Em novembro de 2013, após a eleição de Hassan Rouhani à presidência iraniana, foram retomadas oficialmente as conversas com o P5 + 1, embora diálogos confidenciais já tivessem iniciado em março. Como sinal de boa vontade, Obama telefonou para parabenizar Rouhani por sua vitória, tornando-se o primeiro presidente norte-americano a tratar diretamente com um governante iraniano desde a Revolução Islâmica. Na sequência, o Irã aquiesceu em restringir o enriquecimento de urânio ao nível de 5%, reduzir as atividades em algumas

---

sobre um possível fim militar de seu programa nuclear. Em contrapartida, os iranianos argumentam que outros países, como o Brasil, tampouco ratificaram o Protocolo Adicional, sua prerrogativa soberana.

usinas e permitir novas inspeções da AIEA. Em compensação, acordou-se a atenuação de algumas sanções e a garantia de que o país não seria punido novamente até o fim das negociações (LEÃES, 2015c).

Após o gesto de boa fé das partes, as conversas tiveram prosseguimento, visando à chegada a uma solução definitiva. Em larga medida, os maiores obstáculos se deviam ao fato de que, enquanto os norte-americanos propugnavam a interrupção do programa nuclear iraniano para encetar o levantamento das sanções, os iranianos queriam que as punições fossem encerradas imediatamente. Como compromisso, atendendo à sugestão do Ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, criou-se um sistema “passo-a-passo”, pelo qual as sanções seriam eliminadas à medida que o Irã comprovasse a pacificidade de seu programa por meio de inspeções da AIEA (JOINT STATEMENT, 2015). Esse desenlace, contudo, não era consensual nos Estados Unidos, dado que os republicanos, maioria na Câmara e no Senado, rejeitavam a proposta. Em face dessa oposição, Obama assinou uma Ordem Executiva em janeiro de 2016, ciente de que não lograria aprovar a resolução no Legislativo. Além de críticas da oposição, a atitude de Obama rendeu a promessa do então candidato Donald J. Trump de revogar a ordem caso fosse eleito, como efetivamente aconteceu, sustando eventuais repercussões positivas que o acordo poderia trazer em médio e longo prazo.

A insistência de Obama para construir um acordo com o Irã não se devia somente à sua vontade de provar a validade do *engagement* e de apresentar um legado de política externa para a sociedade norte-americana, mas também à constatação da relevância de Teerã à luz das repercussões da Primavera Árabe. Ocorre que a desintegração do governo na Líbia e a guerra civil na Síria se deram às custas da expansão de organizações sunitas fundamentalistas, hostis ao regime xiita iraniano. Nessas circunstâncias, a participação do Irã na região, ainda que favorecesse seu aliado Bashar al-Assad, era um contraponto ao avanço do EI, fator que não poderia ser desconsiderado pelos Estados Unidos. Em algum nível, esperava-se que a conclusão de um acordo nuclear com o Irã pudesse aproximar o país da zona de influência dos EUA e propiciar uma saída positiva para o conflito sírio.

Dado o empenho norte-americano para encontrar uma alternativa para a crise nuclear iraniana, nota-se um desconforto por parte do Estado de Israel, principal aliado dos EUA no Oriente Médio há mais de quatro décadas (FELDMAN, 2008). Isso porque Tel Aviv manteve uma postura assertiva de críticas em relação às intenções iranianas, alegando que Teerã não estava disposta a cumprir as regras determinadas pelo acordo, o

que elevaria suas condições de obter um arsenal atômico<sup>100</sup>. Como ápice desse processo, o Primeiro-Ministro israelense, Benjamim Netanyahu, viajou aos Estados Unidos e discursou no Senado norte-americano contra o acordo proposto por Obama, afirmando que sua implementação seria um presente para o regime dos aiatolás e colocaria em risco a integridade física de Israel. O democrata, não obstante, tratou de assegurar ao seu aliado que o acordo seria benéfico para Israel em médio e longo prazo, pois viabilizaria inspeções constantes nas instalações nucleares iranianas, eliminando as chances de que o país concluísse o ciclo de enriquecimento de urânio. O esforço, todavia, foi infrutífero, uma vez que Netanyahu conservou suas suspeitas.

Ainda que tenham ocorrido alguns episódios de estremecimento nas relações israelo-americanas, como durante as negociações envolvendo o programa nuclear iraniano e após a queda de Mubarak, o eixo do “processo de paz” entre Israel e Palestina não foi alterado. A despeito de algumas críticas à política de assentamentos levada a cabo pelo regime sionista na Cisjordânia, Obama assegurou suas promessas de defesa da segurança de Israel, tornando-se o presidente que mais transferiu armas e recursos para o país (SHLAIM, 2016). Além disso, diferentemente de seus antecessores, Obama não apregou nenhuma iniciativa para retomar o processo de paz, sendo o Mapa do Caminho, lançado ainda na gestão George W. Bush, a última ação nesse sentido. Finalmente, destaca-se que Obama tampouco apoiou o pedido de inclusão da Palestina como membro pleno da ONU, considerando que a medida implicaria o reconhecimento da Palestina enquanto Estado (PECEQUILO; FORNER, 2017). Dessa forma, as reclamações de Netanyahu sinalizam menos uma reorientação geral do que um descontentamento com situações específicas.

Além dos resultados decepcionantes no Afeganistão, no Iraque, no Egito, na Líbia e na Síria, Obama também fracassou em subverter a lógica e as práticas da GWT. Como assevera Pecequilo e Forner (2017), ao final de seu mandato, Guantánamo permanecia aberta e operante, outras prisões secretas localizadas fora do território norte-americano foram descobertas, práticas de exceção previstas pelo Ato Patriota seguiam sendo executadas, a despeito das promessas de respeito aos direitos humanos. Além disso, em 2013, o analista de sistemas Edward Snowden, ex-funcionário da CIA, denunciou que a Agência Nacional de Segurança (NSA) espionava ilegalmente usuários

---

<sup>100</sup> É fundamental salientar que, apesar das críticas israelenses ao programa nuclear iraniano, o regime sionista não é signatário do TNP e todos os especialistas são unânimes em afirmar que Israel tem à disposição um estoque de bombas atômicas. A informação, porém, nunca foi confirmada nem negada pelas autoridades israelenses (ROBLIN, 2018).

de internet ao redor do planeta, no que configurou um dos maiores escândalos globais de violação de privacidade. Segundo Snowden, os alvos de espionagem não eram apenas cidadãos comuns, mas também governantes aliados dos Estados Unidos.

Se considerarmos a intensificação do ataque por *drones* como uma questão de direitos humanos, o balanço das ações de Obama em relação à GWT torna-se ainda mais negativo. Dado que as principais críticas do candidato Obama à política externa de George W. Bush referiam-se ao unilateralismo e às práticas da GWT, os resultados obtidos em sua gestão foram, na melhor das hipóteses, modestos. Isso porque não apenas violações de liberdades civis foram continuadas e, em alguns casos, agravadas, mas também porque o *engagement* não acarretou as consequências imaginadas, seja porque os aliados e os adversários não responderam da forma que Obama esperava, ou porque os Estados Unidos não tinham o real interesse em compartilhar o processo de tomada de decisão com os demais países.

Por mais que as iniciativas políticas de Obama no Oriente Médio não tenham apresentado as repercussões que o democrata havia imaginado em sua campanha eleitoral, o período em questão representa um marco para a política externa norte-americana. Isso porque, como vimos no capítulo anterior, a história do pós-II Guerra Mundial ficou assinalada por um crescente intervencionismo dos Estados Unidos na região do Golfo Pérsico, em decorrência do recrudescimento da dependência energética do país em relação a fontes externas. Como, há muito tempo, o Oriente Médio é a principal área do planeta em termos de produção e reservas de petróleo, o aumento da necessidade de importações de energia por parte dos EUA propiciou a intensificação de sua importância para Washington, temerosa de que esses recursos não estivessem à sua disposição ou, ainda pior, que fossem utilizados por países adversários de sua hegemonia no sistema internacional.

É imperioso realçar, portanto, que Obama tomou posse em uma conjuntura extremamente adversa no tocante aos interesses norte-americanos, na medida em que a promessa de encerrar duas guerras e de promover o *engagement* como instrumento diplomático era contraposta pela expansão da vulnerabilidade energética do país. É também por esse motivo que Obama receava que os Estados Unidos renunciassem ao propósito de reconstruir a ordem global, visto que o vácuo de poder gerado poderia ser nocivo no que diz respeito à sua segurança energética, cada vez mais ameaçada. Em essência, então, o objetivo de finalizar os confrontos no Iraque e no Afeganistão não constituía, na visão de Obama, uma etapa de um projeto maior de redução da presença

norte-americana no Oriente Médio, mas um ajustamento de contas e uma correção de rumos visando à melhor satisfação das conveniências norte-americanas na região, cujo cerne eram as questões energéticas.

Conforme constatamos no segundo capítulo, entretanto, o balanço energético dos Estados Unidos alterou-se significativamente durante os mandatos de Obama, em virtude da ascensão das fontes não convencionais, notadamente o folhelho e as areias betuminosas. Assim, conquanto essa reversão de expectativas não tenha acontecido em função de medidas tomadas pela administração do democrata, sua gestão foi presenteada com uma oportunidade ímpar, visto que a tendência de agravamento da vulnerabilidade energética deixava de ser um condicionante para a política externa norte-americana. Desse modo, Washington tinha redefinidas suas prioridades estratégicas, já que o alívio na pauta de importações de petróleo proporcionava uma diminuição da importância relativa das regiões exportadoras de hidrocarbonetos, elevando sua margem de manobra para tratar de assuntos diversos, anteriormente subestimados em razão da preeminência dos temas energéticos para a segurança nacional.

À medida que se desenrolavam os acontecimentos, Obama fazia alterações em seus expedientes para lidar com as adversidades que se apresentavam aos Estados Unidos nas relações internacionais. Como vimos, o democrata carecia de uma grande estratégia que orientasse sua atuação externa desde o princípio de seu governo, preferindo ajustar-se às circunstâncias e evitar comprometimentos que pudessem engessar sua margem de manobra. Como exemplo desse fenômeno, nota-se a decisão da administração Obama de redirecionar o cerne de seus esforços políticos do Oriente Médio para a região da Ásia-Pacífico, principalmente o Sudeste. Esse movimento, ainda que não representasse uma inovação completa para a política externa dos Estados Unidos – que estava presente na área desde o final do século XIX –, sinalizava a adoção de novos parâmetros para nortear o estabelecimento de prioridades estratégicas em Washington.

#### **4.2.O Pivô Asiático: origens, princípios e perspectivas**

Os Estados Unidos anunciaram o “pivô asiático” em outubro de 2011, por meio de um artigo de opinião escrito por sua Secretária de Estado, Hillary Clinton, no periódico *ForeignPolicy*. Em “America’s Pacific Century”, Clinton reiterava que os EUA haviam decidido redirecionar o foco de sua atuação internacional, na medida em

que a saída das tropas norte-americanas do Iraque e o esforço para regionalizar o conflito no Afeganistão faziam com que o país tivesse de ajustar sua postura frente aos novos desafios que se avolumavam no sistema internacional. Nesse sentido, apregoava-se a adoção do “pivô asiático”, que, em linhas gerais, significava que o eixo principal da política externa norte-americana não mais estaria no Oriente Médio, como nas últimas décadas, mas na Ásia-Pacífico, região considerada vital para os interesses dos Estados Unidos no século XXI (CLINTON, 2011).

Como provavelmente não escapou ao leitor atento, o título do artigo lançava mão de um trocadilho com a palavra “Pacífico”, referindo-se tanto à área banhada pelo oceano homônimo quanto ao adjetivo utilizado para aqueles que visam à paz. Estipulava-se, então, uma correlação entre o fim das guerras no Oriente Médio e a “ida” à Ásia-Pacífico, uma necessidade decorrente das recentes transformações das relações internacionais ao longo dos anos anteriores. Nas palavras de Hillary Clinton,

Na última década, nossa política externa moveu-se da administração dos dividendos da paz do Pós-Guerra Fria para os custosos comprometimentos no Iraque e no Afeganistão. À medida que essas guerras cessam, nós precisaremos acelerar os esforços para nos adaptar às novas realidades globais. Nós sabemos que essas novas realidades nos demandam inovar, competir e liderar sob novas formas. Ao invés de nos afastar do mundo, nós precisamos ir adiante e renovar nossa liderança. Em um tempo de recursos escassos, não há dúvidas de que devemos investi-los com sabedoria onde eles trarão mais retornos, razão pela qual a Ásia-Pacífico representa tamanha oportunidade para nós no século XXI<sup>101</sup>(CLINTON, 2011, tradução nossa).

O “pivô asiático” teria como fulcro o incremento da presença militar, econômica e política dos Estados Unidos na Ásia-Pacífico. Além de frisar que a retirada dos soldados norte-americanos do Oriente Médio abria brecha para que seus investimentos fossem despendidos em outras regiões, realçava-se que o Sudeste Asiático era a área com maior dinamismo na economia internacional, dada a crescente projeção de países emergentes, a pujança de seus mercados e sua densidade populacional. Assim, caso os Estados Unidos negligenciassem esses movimentos, correriam o risco de serem alijados desse eixo, perdendo benefícios e encolhendo sua participação no sistema internacional.

---

<sup>101</sup> In the last decade, our foreign policy has transitioned from dealing with the post-Cold War peace dividend to demanding commitments in Iraq and Afghanistan. As those wars wind down, we will need to accelerate efforts to pivot to new global realities. We know that these new realities require us to innovate, to compete, and to lead in new ways. Rather than pull back from the world, we need to press forward and renew our leadership. In a time of scarce resources, there’s no question that we need to invest them wisely where they will yield the biggest returns, which is why the Asia-Pacific represents such a real 21st-century opportunity for us.

No entendimento do governo Obama, portanto, para viabilizar esses ganhos, Washington necessitava elevar sua projeção militar e política na Ásia-Pacífico, mediante a reestruturação e a fundação de novas parcerias estratégicas com seus aliados (MANYIN et al., 2012).

A decisão de inaugurar o "pivô asiático" era, ainda, uma maneira de dar uma resposta à pressão isolacionista que alguns grupos faziam internamente nos Estados Unidos. Como vimos anteriormente, determinados setores acreditavam que Washington deveria encerrar os conflitos no Iraque e no Afeganistão e se focar em resolver seus problemas domésticos, ignorando questões internacionais que não fossem de sua alçada. A ideia de Obama, portanto, era mostrar que os EUA ainda reuniam as condições para exercer sua hegemonia no sistema internacional sem recorrer ao unilateralismo que marcou o governo Bush. Nesse sentido, o "pivô asiático" seria um expediente para recuperar a credibilidade dos Estados Unidos para promover interesses gerais em temas de economia e segurança. Segundo Hillary Clinton (2011),

Com o Iraque e o Afeganistão ainda em transição e sérios desafios econômicos em nosso próprio país, há aqueles no cenário político americano que pedem que não nos reposicionemos, mas voltemos para casa. Eles buscam uma redução do nosso envolvimento estrangeiro em favor de nossas prioridades domésticas urgentes. Esses impulsos são compreensíveis, mas são equivocados. Aqueles que dizem que não podemos mais nos dar ao luxo de nos engajar com o mundo estão exatamente atrasados - não podemos nos dar ao luxo de não fazê-lo. Desde a abertura de novos mercados para empresas americanas ao fim de reduzir a proliferação nuclear e manter as rotas marítimas livres para o comércio e a navegação, nosso trabalho no exterior é a chave para nossa prosperidade e segurança em casa. Por mais de seis décadas, os Estados Unidos resistiram à atração gravitacional desses debates "voltem para casa" e à lógica implícita da soma zero desses argumentos. Nós devemos fazer isso de novo. Além de nossas fronteiras, as pessoas também estão se perguntando sobre as intenções dos Estados Unidos - nossa disposição de permanecer engajados e liderar. Na Ásia, eles perguntam se estamos realmente ali para ficar, se provavelmente nos distrairemos novamente com eventos em outros lugares, se podemos fazer - e manter - compromissos econômicos e estratégicos confiáveis, e se podemos apoiar esses compromissos com ações. A resposta é: nós podemos e nós vamos<sup>102</sup>. (CLINTON, 2011, tradução nossa).

---

<sup>102</sup> With Iraq and Afghanistan still in transition and serious economic challenges in our own country, there are those on the American political scene who are calling for us not to reposition, but to come home. They seek a downsizing of our foreign engagement in favor of our pressing domestic priorities. These impulses are understandable, but they are misguided. Those who say that we can no longer afford to engage with the world have it exactly backward — we cannot afford not to. From opening new markets for American businesses to curbing nuclear proliferation to keeping the sea lanes free for commerce and navigation, our work abroad holds the key to our prosperity and security at home. For more than six decades, the United States has resisted the gravitational pull of these "come home" debates and the

Ainda que, oficialmente, a administração de Obama tenha optado pelo “pivô asiático” em decorrência do vigor econômico dos países da Ásia-Pacífico, logo ficou explícito que, a despeito da relevância desse elemento, o verdadeiro propósito dos Estados Unidos era conter a crescente influência da China em seus Estados vizinhos e no mundo como um todo. Havia uma preocupação cada vez maior em Washington de que o avanço de Pequim em termos econômicos, comerciais e financeiros prontamente teria consequências militares, ameaçando a hegemonia norte-americana na região (MEARSHEIMER, 2006). Seria mister, por conseguinte, contrabalançar a marcha dos acontecimentos, sob pena de ter de aceitar que os chineses dessem as cartas na área mais dinâmica da economia global, o que inevitavelmente atravancaria os planos dos Estados Unidos para manter sua primazia ao longo do século XXI.

A decisão de Obama foi tomada após um contexto de relativo desinteresse dos Estados Unidos em relação à Ásia-Pacífico, durante o governo George W. Bush. À exceção da ratificação dos acordos de livre-comércio com a Austrália e a e Cingapura, a região esteve à margem do foco de Washington, cuja atenção recaiu sobre o Oriente Médio. Nesse quadro, os principais aliados norte-americanos no Sudeste Asiático, Japão e Coreia do Sul, sentiram-se negligenciados e manifestaram sua preocupação com a inobservância dos Estados Unidos no tocante à ascensão chinesa (principalmente em termos militares) e à postura da Coreia do Norte (TSAI, 2013). Além disso, mesmo nos primeiros meses da administração Obama, prevalecia na região o sentimento de que os Estados Unidos estavam tendo uma conduta omissa no tocante à China, pois se entendia que Washington estava disposto a aceitar um “condomínio duplo” com Pequim.

Conquanto comparações devam ser sempre utilizadas com parcimônia, havia o sentimento por parte do governo chinês de que o pivô asiático seria uma reedição da estratégia do *containment* apregoada por George F. Kennan em relação à União Soviética em 1947, sinalizando que os Estados Unidos estariam elevando a China à condição de principal rival no século XXI. De fato, a despeito das inúmeras diferenças entre os dois processos, há alguns pontos que merecem nosso destaque. Segundo Sverdrup-Thygeson, Lanteigne e Sverdrup (2016), Washington considerava que a Ásia

---

implicit zero-sum logic of these arguments. We must do so again. Beyond our borders, people are also wondering about America’s intentions — our willingness to remain engaged and to lead. In Asia, they ask whether we are really there to stay, whether we are likely to be distracted again by events elsewhere, whether we can make — and keep — credible economic and strategic commitments, and whether we can back those commitments with action. The answer is: We can, and we will.



havia se tornado uma região menos segura nos últimos anos, o que demandaria uma participação mais ativa dos EUA para assistir seus aliados. Ademais, a questão nuclear norte-coreana, a segurança marítima e a ascensão chinesa estariam intensificando as inquietações de Japão, Coreia do Sul e demais parceiros norte-americanos no continente, demandando uma resposta à altura das circunstâncias.

Tão logo foi proclamada a estratégia do pivô asiático, Washington começou a tomar medidas concretas para viabilizar seu novo projeto, dentre as quais destacamos: a) transferência de tropas para a Austrália, novos deslocamentos navais para Cingapura e nova cooperação militar com as Filipinas; b) expansão dos investimentos militares para a Ásia-Pacífico, a despeito dos significativos cortes no orçamento de defesa; c) divulgação de um novo plano de defesa que explicava o porquê do afastamento do Oriente Médio e do incremento na Ásia; d) ingresso na Cúpula do Sudeste Asiático, um dos principais fóruns multilaterais da região; e) aceleração das negociações do Acordo do Transpacífico (TPP), envolvendo Austrália, Brunei, Chile, Cingapura, Malásia, Nova Zelândia, Peru e, naturalmente, Estados Unidos; f) ratificação de acordo de livre-comércio com a Coreia do Sul (MANYIN et al., 2012).

A viabilização da estratégia dos Estados Unidos para a Ásia-Pacífico apresenta três eixos basilares, centrados em aspectos econômicos, militares e diplomático-políticos. Assim, segundo Obama, as tratativas para a ratificação do TPP representariam o empreendimento medular do pivô asiático para a economia, na medida em que visariam à uniformização do comércio e do investimento de acordo com os ditames norte-americanos, evitando a proeminência da China. Esse propósito foi explicitado pelo próprio presidente Barack Obama, em artigo publicado no jornal *Washington Post*:

É isso que o TPP nos dá poder para fazer. É por essa razão que a minha administração está trabalhando junto com líderes no Congresso para garantir a aprovação bipartidária de nosso acordo comercial, cientes de que, quanto mais demorarmos, mais difícil será ratificá-lo. **O mundo mudou. As regras estão mudando com isso. Os Estados Unidos, e não países como a China, devem escrevê-las.** Aproveitemos essa oportunidade, aprovemos o TPP e asseguremos que os EUA não estejam carregando o estojo, mas carregando a caneta<sup>103</sup> (OBAMA, 2016, tradução nossa).

---

<sup>103</sup> That's what the TPP gives us the power to do. That's why my administration is working closely with leaders in Congress to secure bipartisan approval for our trade agreement, mindful that the longer we wait, the harder it will be to pass the TPP. **The world has changed. The rules are changing with it. The United States, not countries like China, should write them.** Let's seize this opportunity, pass the Trans-Pacific Partnership and make sure America isn't holding the bag, but holding the pen.

A proposta de estabelecer o TPP tinha o fito de assegurar que os Estados Unidos detivessem as rédeas da expansão das economias do Sudeste Asiático, a fim de evitar que esses países se tornassem vassallos da China. A proposta, inicialmente chamada de Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (TPSEP), incluía Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura e foi assinada em 2005. A partir de 2008, no entanto, oito novos países (Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, EUA e Vietnã) passaram paulatinamente a integrar as negociações, dando origem ao TPP. Não obstante, por mais que o TPP visasse à ampliação do poder de Washington e à contenção de Pequim, o acordo sofreu duras críticas do público norte-americano<sup>104</sup>, receoso de que seus efeitos fossem deletérios em termos de empregos industriais nos Estados Unidos, como aconteceu após a fundação do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA, na sigla em inglês).

A decisão de levar adiante o TPP não constituía tão-somente uma tentativa de promover acordos de livre-comércio na Ásia-Pacífico. Segundo Thomas Donilon, assessor de segurança nacional de Barack Obama, os Estados Unidos visariam à construção de uma "arquitetura econômica" na Ásia-Pacífico, fomentando a liberdade comercial e de investimentos e sua segurança jurídica. Assim, o TPP, além de liberalizar os fluxos de mercadorias, estipularia regras sobre propriedade intelectual, questões trabalhistas e ambientais, investimentos externos, transparência de empresas estatais e compras governamentais. Tratava-se, então, de um ambicioso projeto para integrar esses países de forma inextricável nas teias econômicas dos EUA, atravancando iniciativas autônomas ou movimentos coordenados com a China.

A dimensão econômica do pivô asiático, embora alicerçada no TPP, não se restringia à ratificação do tratado. A partir de 2011, o *Export-Import Bank*<sup>105</sup> dos Estados Unidos assinou memorandos de entendimento com Brunei, Índia, Indonésia, Filipinas e Vietnã, mirando o aumento das exportações norte-americanas para esses países. Do mesmo modo, entre 2011 e 2015, o banco financiou US\$ 32,6 bilhões de exportações para a Ásia, cerca de 1/4 do montante total. Além disso, o Departamento de Comércio esmerou-se para viabilizar um incremento das trocas comerciais em mercados

---

<sup>104</sup> Durante a campanha presidencial de 2016, o TPP tornou-se alvo de críticas de candidaturas à esquerda (Bernie Sanders) e à direita (Donald Trump). Hillary Clinton, que antes era favorável ao acordo, declarou que a proposta teria de ser revista se fosse eleita. Em 2017, Trump manteve sua promessa e editou um decreto determinando a saída dos Estados Unidos do TPP (BAKER, 2017).

<sup>105</sup> O *Export-Import Bank* (*Ex-Im Bank*) é a agência de crédito oficial do governo norte-americano. O banco tem o propósito de financiar as exportações dos Estados Unidos para clientes que não dispõe de outras linhas de crédito.

asiáticos, abrindo novos escritórios e aumentando o pessoal que trabalha no continente. Por fim, Washington também lançou iniciativas regionais como o *U.S-ASEAN Expanded Economic Engagement Initiative*, conjunto de disposições para incentivar o comércio entre EUA e ASEAN e para facilitar o ingresso desses países no TPP.

Ao analisarmos alguns dados, constatamos a evolução da parceria comercial entre Estados Unidos e Ásia, ainda que a China sobressaia em relação aos demais. Entre 2010 e 2015, o comércio entre norte-americanos e asiáticos cresceu 23,6%, percentual superior ao avanço registrado na Europa, América do Norte, América do Sul e América Central. Assim, em 2015, 39% do comércio dos Estados Unidos era realizado com a Ásia, evidenciando a relevância da região. Em contrapartida, sublinha-se que o ritmo de recrudescimento entre 2003 e 2008 (anteriormente à crise econômico-financeira) era bastante superior ao período do pivô asiático e que o crescimento posterior ainda foi maior no comércio com a China do que com os demais mercados asiáticos, fazendo com que o país responda por 41% do total de mercadorias negociadas entre EUA e Ásia (UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2016).

Em termos militares e securitários, observamos que o pivô asiático apresenta alguns aspectos gerais que norteiam a estratégia dos Estados Unidos para a Ásia-Pacífico. Segundo Furgacz (2014), há quatro vertentes estruturantes que caracterizam o pivô asiático nesses quesitos: (i) o redirecionamento das forças norte-americanas para o Pacífico Ocidental e o Sudeste Asiático; (ii) criação de um Conceito de Batalha Ar-Mar contemplando a possibilidade de um conflito com a China; (iii) expansão das iniciativas pra contra-atacar a espionagem chinesa, sobretudo por meios cibernéticos; (iv) intensificação de parcerias bilaterais e multilaterais de cooperação em segurança com os aliados na Ásia-Pacífico, o que abrange o suporte formal aos países que têm disputas marítimas com a China, um dos temas que mais têm suscitado controvérsias diplomático-militares entre os Estados da região.

O incremento da presença da Marinha norte-americana é o fundamento da expansão militar dos EUA na Ásia-Pacífico. Segundo o Almirante Jonathan Greenert (2012), o objetivo é fortalecer essas capacidades em termos de efetivos, armamentos e unidades, para que Washington possa lidar com os desafios que se apresentam na região. Como exemplos, notam-se as tratativas para o retorno de soldados norte-americanos a bases filipinas e o envio de 2.500 fuzileiros navais para a Austrália. Além de patrulhar constantemente a região – sobretudo em áreas disputadas com a China –, tenciona-se o aumento da mobilidade das forças norte-americanas na Ásia, atuando em

conjunto com Austrália, Coreia do Sul, Japão e Filipinas. Ademais, há a meta de reforçar todas as bases aéreas dos EUA na região com os três aviões furtivos (*stealth*) que o país desenvolveu: os caças F-22 Raptor e F-35 Lightning II e os bombardeiros estratégicos B-2 Spirit, a serem posicionados rotativamente no Pacífico Ocidental.

O Pentágono também anunciou a intenção de instalar dois radares de alerta precoce de mísseis balísticos. A primeira estação seria situada no Sul do Japão, ao passo que a segunda provavelmente ficaria nas Filipinas ou em outro país do Sudeste Asiático. Em tese, o sistema seria colocado para proteger os Estados da região de possíveis ataques de mísseis balísticos vindos da Coreia do Norte. Na realidade, porém, especula-se que o verdadeiro intuito seria prepará-los para um eventual conflito com a China (ENTOUS; BARNES, 2012). Naturalmente, essa decisão foi de encontro aos interesses de Pequim, que se opôs formalmente à instalação dos radares, argumentando que representariam um movimento anti-chinês, incompatível com a manutenção de boas relações entre os dois países.

Todas as medidas adotadas pelo governo norte-americano em conjunto com suas Forças Armadas tinham o propósito de mitigar as preocupações de seus aliados na Ásia-Pacífico no tocante à emergência chinesa nas relações internacionais. Como vimos, esses Estados se queixaram da relativa negligência de Washington em relação a esse tema na década anterior, razão pela qual Obama sempre buscou agir em conjunto com seus parceiros para viabilizar o componente militar do pivô asiático (FURGACZ, 2014). Percebe-se, ainda, que os Estados Unidos procuraram um arranjo distinto de George W. Bush para atingir seus objetivos securitários, enfatizando os aspectos bilaterais e multilaterais em detrimento do unilateralismo que vigorou previamente. Mais uma vez, fica nítido o esmero de Obama para retomar os princípios que asseguraram a hegemonia norte-americana no pós-II Guerra Mundial

O Conceito de Batalha Ar-Mar foi desenvolvido pelo Departamento de Defesa norte-americano com o intuito de assegurar a primazia aéreo-marítima dos Estados Unidos em relação à China. Em síntese, especialistas em questões militares têm arrazoado que Pequim vem incrementando seus recursos de negação de acesso e área (A2/AD)<sup>106</sup>, com o fito de impossibilitar a projeção de poder militar de Washington em

---

<sup>106</sup> A definição de A2/AD parte do pressuposto de que, em virtude da inigualável projeção militar dos Estados Unidos, países como China buscam desenvolver seus recursos para negar em seu território o acesso às forças norte-americanas. Essa estratégia estrutura-se em dois pontos: enquanto as capacidades A2 procuram evitar que o inimigo penetre uma área operacional por meio de armamentos de longa

seu território e em seus mares (YOSHIHARA; HOLMES, 2012). Se confirmadas essas perspectivas, a China reuniria meios para desafiar a Marinha norte-americana no Mar da China Oriental e no Mar da China Meridional, além de representar um sério desafio no Pacífico Ocidental. Como os chineses não têm medido esforços para expandir suas capacidades A2/AD, o Conceito de Batalha Ar-Mar seria uma investida para contrabalançar esse movimento, visto como um dos maiores obstáculos à manutenção da supremacia militar dos Estados Unidos.

Nessas circunstâncias, o Departamento de Defesa dos EUA tem dado ênfase à criação de alternativas capazes de suplantar a resistência chinesa do A2/AD, objetivo estratégico para a conservação da hegemonia norte-americana na Ásia-Pacífico. Com essa finalidade, o departamento constituiu o Escritório de Estratégia Ar-Mar, cujas prerrogativas se limitam à análise das características do A2/AD chinês e à proposição de soluções para sobrepujá-lo. Em suma, os analistas consideraram que a principal fraqueza chinesa reside em suas capacidades submarinas, de modo que caberia aos EUA desenvolver as suas para superar o A2/AD em caso de conflito. Ademais, constatou-se a necessidade de aprimoramento dos sistemas eletrônicos de guerra norte-americanos e de elaboração de alternativas para combater mísseis chineses anti-navio (FURGACZ, 2014).

O terceiro aspecto militar do pivô asiático versa sobre a preocupação dos Estados Unidos com o uso da espionagem cibernética por autoridades chinesas. Nos últimos anos, a polícia norte-americana prendeu diversos espões chineses que atuavam no país, o que ampliou as suspeitas em Washington sobre Pequim. Em geral, estima-se que a espionagem chinesa se dê, acima de tudo, como um instrumento para aumentar suas informações sobre empresas, tecnologias e segredos comerciais norte-americanos. Além disso, ataques cibernéticos teriam sido realizados para a obtenção de relatórios e dados sobre indústrias do setor de defesa, o que foi visto pelo governo Obama como uma violação da soberania nacional dos EUA. Assim, agências de Estado começaram a trabalhar em conjunto com empresas do país para aumentar sua segurança cibernética e evitar investidas nesse âmbito (USCC, 2016).

Finalmente, o estreitamento de laços com países na Ásia-Pacífico é o último componente da vertente militar do pivô asiático. Ocorre que, embora EUA e China não tenham tido disputas maiores desde a ascensão de Deng Xiaoping ao poder – à exceção

---

distância, os recursos AD tratam de mitigar as alternativas do adversário em um teatro operacional, normalmente pela utilização de armamentos de curta distância (KREPINEVICH, 2010).

de Taiwan – a realidade mudou nos últimos anos. Recentemente, a China afirmou que não abriria mão de litígios sobre sua fronteira marítima nem sobre o controle de ilhas disputadas por outros países. Essa postura, que desagradou os Estados em contenda com a China, foi percebida como uma atitude agressiva pelos EUA, receosos de que os chineses acentuem suas demandas revisionistas<sup>107</sup> em médio e longo prazo. Então, dada a preferência da administração de Obama pelo *engagement* e sua vontade de não parecer unilateral, o fortalecimento de parcerias bilaterais e multilaterais seria a melhor maneira de reforçar a hegemonia norte-americana na região.

A faceta diplomático-política do pivô asiático centrava-se no aprofundamento da participação norte-americana em organizações internacionais da Ásia-Pacífico, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), e a intensificação das relações bilaterais com os Estados da região. Assim, vê-se que os EUA acentuaram seus esforços para incrementar sua presença na ASEAN, determinando o envio de um embaixador para o fórum<sup>108</sup>, assinando o Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN, juntando-se à Cúpula do Leste Asiático, elevando suas relações com a instituição ao nível de parceria estratégica e expandindo intercâmbios com a APEC e o Fórum Regional da ASEAN. Percebe-se, portanto, que os Estados Unidos mantiveram uma postura de aproximação com os países asiáticos, reforçando seu empenho para afiançar sua influência na região (CAPIE; ACHARYA, 2011).

Em termos bilaterais, além dos casos já citados, salienta-se a atitude do governo Obama em relação à Mianmar, Vietnã, Índia e Laos. No primeiro caso, após duas décadas de isolamento e sanções, observa-se o restabelecimento de relações diplomáticas entre os países, evidenciando os cânones do *engagement*. Em Hanói, constata-se o estreitamento de laços, com a realização de visitas diplomáticas e o fim do banimento para a transferência de armas letais pelos EUA. Já no tocante à Índia, destaca-se a diligência de Obama para o fortalecimento da parceria estratégica, por meio da assinatura de acordos para a indústria de defesa e no setor de energia nuclear, para desagrado do governo paquistanês<sup>109</sup>. Em conclusão, atentamos que, em 2016, pela

---

<sup>107</sup> A escolha do termo "revisionista" reflete a percepção das autoridades norte-americanas sobre o pleito chinês, e não a opinião do autor.

<sup>108</sup> Com essa medida, os Estados Unidos tornaram-se o primeiro país não asiático a enviar um embaixador para a ASEAN.

<sup>109</sup> Como vimos, as relações entre Estados Unidos e Paquistão são assinaladas por tensões e contradições, principalmente em decorrência do apoio paquistanês a grupos fundamentalistas. Em larga medida, a

primeira vez, um presidente norte-americano realizou uma visita oficial ao Laos, cumprindo agenda da Cúpula da ASEAN (USCC, 2016).

À luz do exposto, vemos que o redirecionamento estratégico dos Estados Unidos, embora incipiente, já está sendo discutido pela literatura especializada. Em nossa perspectiva, não obstante, essas análises carecem de uma compreensão mais precisa sobre o papel da diminuição da vulnerabilidade energética como condicionante da política externa norte-americana. De maneira geral, esse movimento tem sido estudado à luz de três variáveis-chave: a importância da Ásia-Pacífico como motor da economia global no século XXI; o esforço de Washington para evitar que a região se torne econômica e militarmente subordinada às veleidades de Pequim; e a liberdade proporcionada pela saída dos EUA do Iraque e pela estabilização do Afeganistão. Ademais, enfatizam-se os componentes basilares do pivô asiático, ignorando os fundamentos que permitiram esse movimento.

Ainda que as questões energéticas estejam, de maneira geral, sendo negligenciadas por muitos autores que estão lidando com essa temática, há exceções importantes que também precisam ser trazidas para o debate. Sadliwala (2015), por exemplo, salienta a existência de uma forte conexão entre a dependência energética e a política externa dos Estados Unidos, mas afirma também que a relação entre ambos não é direta e unidirecional, estando sujeita à configuração de outras variáveis internas e externas. Para exemplificar, Sadliwala realça que a busca norte-americana por segurança energética nunca se limitou ao consumo interno, assentando-se também na garantia de que seus aliados estivessem abastecidos. Nesse sentido, a invulnerabilidade energética dos EUA só poderia se materializar se seus aliados também estivessem seguros. Ademais, Sadliwala observa que é improvável que Rússia e Arábia Saudita aceitem passivamente esse processo, o que sugere a necessidade de tempo para podermos avaliar seus reais desdobramentos.

Em decorrência dessas reservas, o autor se mostra reticente em afirmar que a mitigação da dependência energética norte-americana possibilite uma mudança de foco para a Ásia-Pacífico, visto que as disputas por recursos naturais são inter-estatais e fogem ao controle de Washington. Conquanto estejamos de acordo com as ressalvas de Sadliwala, uma vez que, com efeito, as relações entre segurança energética e política externa são complexas e interagem com variáveis exógenas, argumentamos que sua

---

aproximação entre EUA e Índia era uma resposta à ambiguidade paquistanesa, mas também ao fato de que Islamabad é um tradicional aliado de Pequim na região (KHANNA, 2009).

análise peca por não compreender as questões energéticas como condições necessárias, mas não suficientes. É justo afirmar que tão-somente reduzir as importações de petróleo não permite aos EUA se descuidar do Oriente Médio, nem o obriga a concentrar-se na Ásia. Ainda assim, importa ver que esse fato alivia uma pressão de décadas, elevando a margem de manobra do país para lidar com seus desafios estratégicos, justamente o que Obama tem procurado fazer por meio do pivô asiático.

Além do pivô asiático, a diminuição da vulnerabilidade energética dos EUA abriu novas possibilidades em relação à Rússia, pois a atenuação das adversidades energéticas permitia que Washington não necessitasse de um entendimento a qualquer preço com Moscou. Ocorre que, no início de seu mandato, Obama tinha o desafio de solucionar conflitos e promover o *engagement*. Nessas circunstâncias, aparar arestas com a Rússia era indispensável para evitar que os Estados Unidos tivessem de ingressar em outras arenas de disputas. Com o passar do tempo, porém, o arrefecimento dessa vulnerabilidade aumentava a margem de manobra do país, assegurando-lhe a opção de adotar uma postura mais crítica e assertiva em seu relacionamento com a Rússia. Como perceberemos, os contatos bilaterais entre Washington e Moscou atravessaram um ponto de inflexão nos anos Obama, revelando que as circunstâncias que caracterizaram sua eleição e posse já não mais se faziam presentes nos últimos momentos de seu governo.

A normalização das relações bilaterais com a Rússia era um dos objetivos prioritários da administração Obama em seus primeiros meses. Enfatizando que os dilemas da Guerra Fria já não se faziam mais presentes, o democrata tratou de procurar seu homólogo russo, Dmitri A. Medvedev, acompanhado de seu primeiro-ministro, Vladimir Putin, com o fito de “reiniciar”<sup>110</sup> as relações russo-americanas, abaladas nos anos anteriores. Em termos gerais, observava-se uma significativa insatisfação por parte de Moscou em função da expansão da OTAN nas décadas de 1990 e 2000, uma vez que Hungria, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Romênia, Bulgária, Estônia, Letônia e Lituânia, que no passado haviam pertencido ao Pacto de Varsóvia, tornaram-se membros da OTAN. Essa situação se agravava pela anuência norte-americana para o ingresso da Ucrânia e da Geórgia, à revelia dos interesses russos, e pela decisão de

---

<sup>110</sup> A gestão Obama optou pela utilização do termo informático “reset” para explicitar suas intenções em relação à Rússia.



instalar um sistema antimísseis na Polônia e na República Tcheca<sup>111</sup>, o que era percebido pela Rússia como uma ameaça à sua segurança nacional.

Na perspectiva de Obama, ainda que a Rússia não fosse mais o rival estratégico que fora no passado, a manutenção de sua capacidade de destruição dos Estados Unidos fazia com que o país pudesse ser um enorme empecilho para os interesses norte-americanos. Além disso, sua colaboração seria imprescindível para a solução das questões nucleares iraniana e norte-coreana, a pacificação do Iraque e o prolongamento da campanha de combate à contra-insurgência no Afeganistão. Em um encontro com a imprensa em conjunto com Dmitri Medvedev, Obama argumentou:

Como o Presidente Medvedev já indicou, ele e eu concordamos que o relacionamento entre Rússia e Estados Unidos tem estado à deriva. Nós resolvemos reiniciar as relações russo-americanas, para que possamos cooperar mais efetivamente em áreas de interesses comuns. Hoje, após menos de seis meses de cooperação, nós fizemos exatamente isso, ao tomar passos concretos em uma série de assuntos, pavimentando o caminho para mais progressos no futuro. E eu acho que é particularmente notável que tenhamos tratado das prioridades – esses não são assuntos de menor relevância, são fundamentais para a segurança e a prosperidade de ambos os países. O Presidente não perdeu tempo, forjando um consenso fortalecido no Afeganistão, criando um novo molde estratégico para o engajamento militar entre EUA e Rússia, e comprometendo-se com a cooperação para reduzir a proliferação nuclear e, em particular, para a assinatura de um novo, amplo e vinculante acordo para reduzir e limitar armas estratégicas ofensivas que substitua o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START), que expira em 5 de dezembro de 2009<sup>112</sup>(LEE, 2009, tradução nossa).

Como símbolo dessa iniciativa, a Secretária de Estado de Obama, Hillary Clinton, ofereceu ao Ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, um utensílio com um botão vermelho escrito com a palavra “reinício” em inglês e em

---

<sup>111</sup> Em teoria, a opção por instalar o escudo antimísseis na Polônia e na República Tcheca teria como alvo a proteção de ataques da Coreia do Norte e da República Islâmica do Irã. Os russos, porém, asseveravam que a medida tinha o propósito de prejudicar a sua projeção militar.

<sup>112</sup> As President Medvedev just indicated, the President and I agreed that the relationship between Russia and the United States has suffered from a sense of drift. We resolved to reset U.S.-Russian relations, so that we can cooperate more effectively in areas of common interest. Today, after less than six months of collaboration, we've done exactly that by taking concrete steps forward on a range of issues, while paving the way for more progress in the future. And I think it's particularly not able that we've addressed the top priorities -- these are not second-tier issues, they are fundamental to the security and the prosperity of both countries. The President wasted no time, forging a strengthened consensus on Afghanistan, creating a new strategic framework for military-to-military engagement between the United States and the Russian Federation, a recommitment to cooperation on reducing nuclear proliferation and in particular on a new, comprehensive, legally binding agreement reducing and limiting strategic offensive arms to replace the Strategic Arms Reduction Treaty (START), which expires on December 5, 2009.

russo<sup>113</sup>. O gesto demonstra de forma bastante clara as características da política externa norte-americana durante os primeiros anos do governo Obama. Ainda em clima de campanha eleitoral e apostando em seu carisma pessoal, o democrata lançava mão de iniciativas individuais para resolver questões espinhosas, confiante de que o *engagement* pudesse ser eficaz para solucionar as disputas que, em sua visão, o unilateralismo de George W. Bush havia provocado. Na prática, porém, logo se constatou que a realidade era mais penosa do que pensara Obama, na medida em que problemas concretos jamais poderiam ser superados apenas pela sua boa vontade, carecendo de condições concretas para que se chegasse a esse resultado.

O argumento de Obama para justificar seu otimismo no tocante à Rússia baseava-se na percepção de que as relações internacionais já não se assentavam nos mesmos princípios do passado. Como lembra Brown (2015), em palestra na Nova Escola de Economia, em Moscou, Obama alegou que a busca por poder não seria mais um jogo de soma-zero, no qual as grandes potências teriam de aumentar sua esfera de influência às expensas das demais. Em sua perspectiva, haveria espaço para que países como Estados Unidos e Rússia pudessem colaborar em assuntos estratégicos e obter ganhos mútuos, contrariando a tradicional lógica realista de ganhos relativos em detrimento de ganhos absolutos. Dessa forma, vê-se que, ao menos no início de seu mandato, Obama compartilhava os pressupostos do ideário liberal de que a promoção da cooperação seria do interesse geral e beneficiaria todos, mitigando as vantagens da competição inter-estatal.

As expectativas de Obama, no entanto, logo se mostraram frustradas à medida que a *realpolitik* se impunha. Não havia como imaginar, por exemplo, que Estados Unidos e Rússia pudessem chegar a uma solução consensual em relação à expansão da OTAN na Ucrânia e na Geórgia, bem como na instalação do escudo antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Nesses casos, a política é um jogo de soma zero, na medida em que os ganhos de um necessariamente advêm das perdas do outro. As únicas possibilidades de acordo, portanto, invariavelmente acarretariam duas possibilidades: ou um dos lados renunciaria plenamente aos seus interesses ou os ambos chegariam a uma solução de compromisso. No primeiro caso, a desistência poderia ser vista como um sinal de fraqueza de uma das partes, ao passo que a alternativa talvez fosse insuficiente para satisfazer as conveniências de ambos.

---

<sup>113</sup> “Reset” e “перезгрузка” respectivamente.

O plano de Obama, portanto, era ceder em determinados pontos para contentar e contemplar os interesses russos e, em contrapartida, esperar atitudes recíprocas de Moscou. Justamente por isso o governo norte-americano concordou em abandonar a instalação da rede antimísseis no Leste Europeu, embora supostamente por motivos alheios à Rússia. Supunha-se, então, que o governo russo seria mais receptivo às demandas norte-americanas em outros temas em disputa, assegurando que ambas as partes saíssem realizados em diferentes momentos. Ao projeto de Obama, contudo, faltou a percepção de que os assuntos em pauta eram temas de segurança nacional para a Rússia, de modo que qualquer resultado que não fosse positivo seria interpretado como uma perda aos olhos russos. Na prática, Obama propunha que Medvedev e Putin aceitassem ceder em algumas circunstâncias em tópicos de sua esfera de influência sem que os Estados Unidos tivessem de abrir mão nas suas questões prioritárias<sup>114</sup>.

É fundamental ressaltar que a predisposição para a retomada das negociações e para a solução de conflitos era mútua, uma vez que tanto a administração de Obama quanto a de Medvedev fizeram concessões para agradar seu interlocutor. Do lado russo, frisa-se que Moscou, pela primeira vez, concordou com as sanções internacionais impostas ao Irã, que incluíam um embargo armamentista. Esse ponto suscita controvérsias porque Teerã havia firmado um acordo pelo qual compraria uma bateria de mísseis superfície-ar S-300, produzidos pela Rússia. Como a venda já havia sido determinada antes da aprovação das sanções, Washington imaginava que os russos se aproveitariam de uma brecha em suas instruções para efetuar a entrega dos armamentos, mas Moscou logo anunciou que cancelaria a venda e que reembolsaria os iranianos pelos pagamentos já realizados (PIFER, 2015).

Russos e norte-americanos também compartilhavam uma preocupação a respeito da expiração do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START, no acrônimo em inglês). Assinado em 1991, o acordo entrou em vigor três anos depois, tendo o prazo de quinze anos de validade. Era necessário, por consequência, renová-lo, sob pena do ressurgimento de uma corrida nuclear armamentista entre Estados Unidos e Rússia, os dois maiores detentores de arsenal atômico no mundo. Da parte norte-americana, Obama afirmava ter a ciência de que, ao menos no curto prazo, permaneceria o estado

---

<sup>114</sup> Obama não parece ter compreendido, em nenhum momento, que seu raciocínio se ancorava em uma falsa simetria. O princípio de reciprocidade só faria sentido se os EUA estivessem dispostos a ceder em temas de sua prioridade e não apenas em tópicos de suma relevância para a Rússia.

de MAD, mas reiterava seu compromisso com a redução das armas nucleares. Em discurso na República Tcheca, onde foi discutido o novo acordo, Obama declarou

Então, hoje, eu declaro claramente e com convicção o comprometimento dos EUA para buscar a paz e a segurança de um mundo sem armas nucleares. Eu não sou ingênuo. Essa meta não será atingida rapidamente – talvez não enquanto eu estiver vivo. Será preciso paciência e persistência. Mas agora nós, também, precisamos ignorar as vozes que nos dizem que o mundo não pode mudar. Nós precisamos insistir: "sim, nós podemos". Agora, deixem-me descrever a trajetória em que devemos nos colocar. Primeiro, os EUA vão tomar medidas concretas para um mundo sem armas nucleares. Para encerrar a lógica da Guerra Fria, nós reduziremos o papel das armas nucleares na nossa estratégia nacional de segurança, e incentivamos os demais a fazê-lo. Não se enganem: enquanto essas armas existirem, os EUA continuarão um seguro e efetivo arsenal para deter qualquer adversário e garantir a defesa de nossos aliados – incluindo a República Tcheca. Mas nós começaremos o trabalho de reduzir nosso arsenal<sup>115</sup>(OBAMA, 2010, tradução nossa).

As primeiras adversidades, no entanto, começaram a aparecer em 2011, quando os países iniciaram um debate para viabilizar um acordo envolvendo seus sistemas de mísseis defensivos. Como assevera Pifer (2015), as conversas tiveram êxito em um primeiro momento, com concordâncias sobre troca de informações, exercícios conjuntos e a possibilidade de estabelecer centros associados de mísseis defensivos. Entretanto, quando os russos passaram a demandar um tratado que assegurasse que os sistemas de defesa não pudessem ser direcionados contra os sistemas de ataque do interlocutor, as negociações travaram. Isso porque os norte-americanos não se mostraram dispostos a ratificar um tratado nesse sentido, argumentando que não teriam condições de aprová-lo no Congresso, o que não foi bem recebido em Moscou.

Além da falta de entendimento acerca de um compromisso sobre os sistemas de mísseis defensivos, as partes voltaram a divergir no que diz respeito à inclusão de armas nucleares táticas (TNW, na sigla em inglês) nos acordos do novo START. Malgrado o sucesso para a promulgação de um novo compromisso, o texto se limitava a tratar das armas nucleares convencionais (SNW, na sigla em inglês), que possuem maior poder de

---

<sup>115</sup> So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons. I'm not naive. This goal will not be reached quickly — perhaps not in my lifetime. It will take patience and persistence. But now we, too, must ignore the voices who tell us that the world cannot change. We have to insist, "Yes, we can." Now, let me describe to you the trajectory we need to be on. First, the United States will take concrete steps towards a world without nuclear weapons. To put an end to Cold War thinking, we will reduce the role of nuclear weapons in our national security strategy, and urge others to do the same. Make no mistake: As long as these weapons exist, the United States will maintain a safe, secure and effective arsenal to deter any adversary, and guarantee that defense to our allies — including the Czech Republic. But we will begin the work of reducing our arsenal.

destruição. Todavia, russos e norte-americanos ainda não haviam chegado a uma combinação no tocante às TNW, pois o governo russo afirmou que não consentiria em contemplar as TNW no novo START se os Estados Unidos não se comprometessem a retirar as suas TNW do continente europeu, pedido que tampouco teve a anuência de Washington.

As discordâncias entre Estados Unidos e Rússia voltaram a se manifestar ainda em 2011, quando a irrupção da Primavera Árabe, como vimos anteriormente, ensejou o pedido de intervenção militar na Líbia. Conquanto Rússia e China tenham optado não por se opor à iniciativa norte-americana, os desdobramentos da iniciativa desagradaram o governo russo, que questionou a extensão das investidas militares e argumentou que a OTAN havia estendido os limites legais de sua atuação. Posteriormente, as visões conflitantes entre russos e norte-americanos a respeito da guerra civil na Síria também propiciaram um novo esfriamento nessas relações bilaterais, na medida em que a oposição de Moscou à derrubada de Assad evidenciava que os países apresentavam interesses irreconciliáveis em muitos temas, contrariando a perspectiva inicial de Obama, segundo a qual o relacionamento de grandes potências não seria um jogo de soma zero (BROWN, 2015).

O clima relativamente amistoso começou a definhir sobremaneira a partir de 2012, ano de eleições presidenciais tanto para a Rússia quanto para os Estados Unidos. Em Moscou, a decisão de Vladimir Putin de concorrer ao pleito não foi bem vista pelo governo Obama, que preferia a reeleição de Medvedev. A situação se agravou com o começo da campanha, visto que uma série de protestos contrários à eleição de Putin teve início nesse contexto. Ademais, em função das críticas que o governo russo recebia por supostas violações de direitos humanos, Putin passou a considerar que as manifestações tinham interferência norte-americana, criticando especialmente a atuação da Secretária de Estado, Hillary Clinton<sup>116</sup>. Em dezembro de 2012, três meses após Putin expulsar a agência USAID de seu país, Obama aprovou o *Magnitsky Act*, que impunha restrições financeiras e turísticas a cidadãos russos suspeitos de abusos de direitos humanos. Em resposta, Putin determinou a proibição da adoção de órfãos russos por norte-americanos (SMITH; TWARDOWSKI, 2017).

---

<sup>116</sup> Em 2014, Hillary Clinton de fato recebeu o grupo feminista Pussy Riot, responsável pelas manifestações contra Putin. Na circunstância, Clinton postou uma foto em que saudava as "fortes e corajosas jovens mulheres" do Pussy Riot (BLAKE, 2014). O encontro, porém, se deu após a saída de Clinton da gestão Obama, inexistindo a confirmação de que os protestos foram incentivados pelos Estados Unidos.

Ainda que esses desacordos tenham minado as boas intenções que dominavam a agenda nos primeiros semestres do governo Obama, as relações bilaterais entre Estados Unidos e Rússia só atingiram um ponto incontornável em 2014. Ocorre que, em março, após uma onda de protestos, o Presidente da Ucrânia, Viktor Yanukovich, foi deposto por um golpe parlamentar que levou à ascensão do empresário bilionário Petro Poroshenko. Esse tema suscitou inúmeras controvérsias porque a Ucrânia é um país particularmente importante para a estratégia internacional da Rússia, que teme que Kiev se aproxime do Ocidente. Como Yanukovich, aliado russo, foi substituído por Poroshenko, parceiro da União Europeia e dos Estados Unidos, a iniciativa foi duramente criticada em Moscou, que alertou para a ilegalidade da destituição de Yanukovich (RAWLINGS, 2014).

Em seguida, aproveitando-se da instabilidade do país vizinho, a Rússia lançou um movimento para anexar a Crimeia, província ucraniana. A região, cuja maioria da população é etnicamente russa, pertencera à Rússia por séculos, e foi transferida à Ucrânia em 1954, pelo premiê soviético Nikita Khrushchev, nascido na Ucrânia. Ciente desses elementos e interessado em anexar uma península rodeada pelo Mar Negro e pelo Mar de Azov, Putin determinou a ocupação da Crimeia por soldados russos e a realização de um referendo aventando a possibilidade de integração formal com a Rússia. Em 16 de março, então, foi aprovada com 97,47% dos votos a reincorporação da Crimeia à Rússia, resultado não surpreendente dada a composição demográfica da província (XAVIER, 2015). Não obstante esse desfecho favorável, frisa-se que o balanço das ações foi negativo para Moscou que, embora tenha absorvido uma região geograficamente estratégica, perdeu um aliado crucial para sua política externa<sup>117</sup>.

A atitude russa apresentou desdobramentos fundamentais para as relações russo-americanas, dado que Washington mostrou-se profundamente desagradada da anexação da Crimeia. Alegando que a medida era ilegal, os Estados Unidos moveram uma resolução no Conselho de Segurança da ONU condenando o referendo crimeio, mas, como seria de se esperar, foram bloqueados pela Rússia. Além disso, o governo Obama e seus aliados europeus articularam para expulsar os russos do G8, introduzir sanções econômicas e políticas e impulsionar parcerias militares com Estados do Leste Europeu de sua esfera de influência. Todavia, como sói acontecer nas relações internacionais, as

---

<sup>117</sup> Trata-se de uma ressalva imprescindível, na medida em que, nos Estados Unidos, a incorporação da Crimeia ao território russo foi percebida como um ganho estratégico para a Rússia. Com efeito, ainda que, descontextualizado, esse fato possa ser apresentado como benéfico para Moscou, o cômputo geral do processo provou-se bastante nocivo para as conveniências russas.

punições não surtiram o efeito desejado, uma vez que Putin não transigiu uma linha sequer em seus propósitos prévios (SMITH; TWARDOWSKI, 2017). A partir desse momento, já não haveria o menor resquício do *engagement*, porquanto o relacionamento entre Washington e Moscou passou a pautar-se exclusivamente pelo conflito.

Os acontecimentos na Ucrânia e na Crimeia transcorreram em um contexto de expansão dos investimentos militares russos, após duas décadas de sucateamento e contingenciamentos orçamentários. Em 2011, o governo russo anunciou um plano de US\$ 700 bilhões para a modernização de suas Forças Armadas. Em síntese, visava-se ao avanço em sua tríade nuclear (compra de mísseis balísticos submarinos e a construção de novos ICBMs) e à criação de novas bases navais no Círculo Ártico. Ainda na esteira da elevação do preço do petróleo no decênio anterior, Putin esperava que esses investimentos promovessem uma renovação das capacidades militares russas, essenciais para assegurar seu papel de grande potência no século XXI (MONAGHAN, 2016). Conforme apontamos no segundo capítulo, porém, a abrupta queda no valor dos hidrocarbonetos representa um obstáculo de difícil transposição para a consecução dos objetivos militares do governo russo.

Sob o pretexto de que a Rússia vinha manifestando uma postura cada vez mais agressiva, as lideranças da OTAN anunciaram sua intenção de restabelecer o foco da instituição, realçando os aspectos de defesa coletiva por meio do revigoramento de suas capacidades navais e de reconhecimento. Em setembro de 2014, no Encontro de Newport, País de Gales, os membros da OTAN decidiram encerrar o período de cortes de investimentos militares, adotando um Plano de Ação Imediata que possibilitasse uma mobilização de forças em poucos dias (OTAN, 2014). No Encontro de Varsóvia, Polônia, fortaleceu-se a capacidade de *deterrence* da OTAN em virtude do posicionamento de novos batalhões nos países bálticos e na Polônia. Em consonância com esses movimentos, Obama prometeu expandir a presença militar norte-americana no Leste Europeu através de exercícios conjuntos, treinamento específico e presença rotacional.

A preocupação dos Estados Unidos em relação à Rússia não se reduzia à sua força militar convencional, mas também à guerra cibernética. De acordo com agentes da inteligência norte-americana, Moscou tem desenvolvido com sucesso uma série de instrumentos cibernéticos para promover sua agenda ao redor do mundo, medida contra a qual é difícil defender-se e contra-atacar. A principal acusação feita por Washington diz respeito ao processo eleitoral de 2016, quando os órgãos de inteligência dos Estados

Unidos afirmaram ter convicção da participação do governo russo no ataque cibernético ao Comitê Nacional Democrático (DNC, na sigla em inglês). Segundo as denúncias, o objetivo do ataque seria a obtenção de informações privilegiadas sobre a candidatura de Hillary Clinton, com o fito de divulgá-las para desmoralizar a candidata democrata. Nessa interpretação, a acometida teria acontecido em função da postura mais favorável de Donald Trump, então candidato republicano, em relação à Rússia (FISHER, 2016).

Independentemente da veracidade das alegações<sup>118</sup>, cabe-nos observar a completa transformação nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Rússia nos últimos anos. Ao entusiasmo do *engagement* e aos sucessos iniciais seguiram-se desdobramentos conflituosos, que ditaram a tônica do eixo Washington-Moscou até o encerramento da administração Obama. Além dos temas já mencionados, destacam-se a intervenção russa na Síria, inaugurada em setembro de 2015, e a interrupção do fornecimento de gás natural para a Ucrânia no final de 2014, que também colaboraram para minar as chances de entendimento entre Obama e Putin. No primeiro caso, salienta-se que a iniciativa russa visava à manutenção de Assad no poder<sup>119</sup>, indo de encontro às pretensões norte-americanas para a Síria, ao passo que, no segundo, temia-se que a suspensão do fornecimento prejudicasse países da OTAN que importavam energia da Rússia.

É imperioso notar, ainda, que a mudança no andamento das relações bilaterais russo-americanas, em alguma medida, acompanha o movimento do redirecionamento estratégico dos Estados Unidos do Oriente Médio para a Ásia. Conquanto o pivô asiático não implique o abandono de questões relacionadas ao Oriente Médio, mas sim de uma reavaliação das prioridades de política internacional dos EUA, vale considerar que o acirramento das tensões com a Rússia se deu em um momento em que a ascensão das fontes não convencionais se provava como realidade, aproximando Washington da condição de invulnerabilidade energética. Ao contrário do que poderia parecer, contudo, não pretendemos sustentar a existência de uma relação de causalidade entre os fenômenos, pois, conforme já mencionamos, as questões energéticas condicionam, mas não determinam, as decisões de política externa dos governos norte-americanos.

---

<sup>118</sup> Causaria espanto ao leitor atento que os Estados Unidos, responsáveis por inúmeras intervenções em processos eleitorais nas últimas décadas ao redor do mundo, acusem a Rússia de interferir em seu pleito presidencial por divulgar informações verídicas acerca da candidata democrata.

<sup>119</sup> Em teoria, a intervenção militar russa na Síria tinha o propósito de combater o avanço do Estado Islâmico e demais grupos fundamentalistas na região. Na prática, sabe-se que Moscou agiu com o intuito de proteger Assad e de testar novos armamentos recentemente desenvolvidos. Frisa-se, porém, que o objetivo de assegurar a permanência de Assad no poder só aconteceria se o EI fosse confrontado.



Ao estipularmos o nexa entre a diminuição da vulnerabilidade energética dos Estados Unidos e a intensificação das contendas com a Rússia, estamos pontuando, em primeiro lugar, que o avanço das fontes não convencionais elevou a margem de manobra do governo norte-americano para que se focasse em temas aos quais não vinha sendo dada a devida atenção. No tocante à Rússia, entretanto, há um ponto adicional: não apenas os Estados Unidos passaram a ter condições de priorizar essas questões, mas puderam abordá-las sob outros aspectos. Isso porque, quando Obama tomou posse, as inúmeras crises que dominavam a agenda dos EUA o pressionavam para a adoção de uma postura mais conciliatória e diplomática, conforme ditavam os princípios do *engagement*. Esse cenário, sem embargo, modificou-se à medida que os fatores que constriam as ações norte-americanas tiveram sua natureza alterada, propiciando uma reavaliação de estratégias.

Em uma conjuntura na qual os Estados Unidos não se veem obrigados a se focar exclusivamente no Oriente Médio para controlar suas fontes de recursos energéticos, seu escopo de atuação alarga-se, ensejando o reescalonamento de suas prioridades estratégicas, como efetivamente aconteceu. Importa sublinhar, ainda, que o impulso do pivô asiático não ocorreu após a solução das crises no Oriente Médio. Por mais que os EUA já tivessem acordado sua saída do Iraque, como ambicionava Obama, a região se encontrava cada vez mais distante da estabilização, sobretudo após a eclosão da Primavera Árabe e do conseqüente avanço das organizações fundamentalistas na Líbia, no Iraque, na Síria e no Afeganistão. Portanto, não há motivos para acreditar que a iniciativa tenha sido motivada em função de êxitos do governo norte-americano no Oriente Médio, uma vez que eles eram escassos.

À luz dessas informações, nos toca refletir sobre os possíveis desdobramentos que a aproximação da situação de invulnerabilidade energética pode trazer para os Estados Unidos. Embora o fenômeno ainda seja recente, é imperativo analisar de que forma a hegemonia norte-americana nas relações internacionais se beneficia desse processo. Ademais, importa frisar a inexistência de uma relação causal direta entre a invulnerabilidade energética e a política externa dos Estados Unidos: como asseveramos reiteradamente, trata-se de um elemento que pode limitar ou ampliar a margem de manobra de Washington no sistema internacional, mas não determinam as suas decisões nem seu planejamento estratégico. Não é possível afirmar peremptoriamente que o pivô asiático vá se manter como orientação basilar da política externa norte-americana – ainda que abundem evidências nesse sentido –, mas podemos afiançar que os Estados

Unidos já não precisam se focar no Oriente Médio porque as fontes não convencionais alteraram profundamente seu balanço energético.

Conquanto os acontecimentos posteriores ao término do mandato de Barack Obama não estejam no escopo de nossa análise, reconhecemos a necessidade de atenção em relação aos principais temas da política externa norte-americana nos últimos anos. Justamente para testar a validade de nossa hipótese, estudos que avaliem os rumos que os Estados Unidos têm tomado são imprescindíveis para verificar em que medida as questões energéticas de fato condicionam sua orientação estratégica e suas resoluções de política exterior. Nessas circunstâncias, novos estudos que detalhem a atuação internacional dos EUA durante a administração de Obama – já refletindo o debate realizado até agora pela literatura especializada –, bem como pesquisas que deem conta dos principais aspectos da política externa norte-americana sob a gestão de Donald Trump serão cruciais para a compreensão do assunto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo central desse trabalho foi analisar de que forma o controle de recursos energéticos contribuiu para a construção da hegemonia norte-americana e condiciona sua política externa. Para tanto, traçamos um debate teórico sobre o papel da energia nas relações internacionais, esmiuçamos os elementos principais para a formação do preço do petróleo, definimos a categoria de hegemonia no sistema internacional e averiguamos o recrudescimento da intervenção norte-americana no Oriente Médio ao longo dos anos, bem como a possível reversão desse processo e o pivô asiático. Em síntese, nosso propósito era evidenciar que os Estados Unidos estruturam sua hegemonia por meio da garantia de que os mais valiosos recursos energéticos estejam à sua disposição – bem como de seus aliados – e que não sejam utilizados como instrumento de poder por seus inimigos. Essa situação, particularmente relevante em um contexto de elevação da dependência energética norte-americana, tem seus fundamentos alterados a partir do momento em que os EUA se aproximam da condição de invulnerabilidade energética.

Ao iniciar o debate teórico sobre o papel dos recursos energéticos nas relações internacionais, frisamos a insuficiência que caracteriza as principais teorias de RI em relação às conexões entre energia e poder: a despeito de algumas conclusões pertinentes, realismo, liberalismo e marxismo não dão conta adequadamente do tema. Em seguida, recordamos que teorias como a geopolítica da energia e a guerra por recursos agregam muito à discussão, na medida em que enfatizam que os recursos energéticos apresentam uma dimensão fundamental das relações internacionais, de modo que negligenciá-los seria ignorar fatores que orientam a atuação de grandes potências e de Estados menores no sistema internacional. Ainda assim, ressalvamos que, malgrado seus avanços, essas perspectivas tampouco lograram determinar as causas pelas quais há uma inter-relação estreita entre energia e poder nas relações internacionais.

Para justificar nosso ponto de vista, argumentamos que os recursos energéticos conservam a relevância que têm nas relações internacionais por três motivos medulares: (i) pervasividade; (ii) escassez; e (iii) distribuição desigual. Nesse sentido, a pervasividade diz respeito ao fato de que a energia é um elemento indispensável em todos os aspectos materiais da existência de um Estado. Seja por razões econômicas, políticas ou militares, um país não pode prescindir de recursos energéticos para

assegurar a manutenção de sua economia, Forças Armadas e de seus serviços públicos. Além disso, como as principais fontes de energia são escassas e não renováveis, os Estados não têm como garantir que terão ao seu dispor os recursos de que necessitam, o que as torna um ativo imprescindível. Por fim, a distribuição desigual da energia faz com que os países possuidores dessas riquezas apresentem uma vantagem em relação aos demais.

Em virtude desses elementos, lançamos mão da consagrada teoria da interdependência complexa desenvolvida por Nye e Keohane (1977) para argumentar que o objetivo de toda grande potência é atingir o status de invulnerabilidade energética. Nessas circunstâncias, ainda que eventuais abalos no fornecimento de energia fossem prejudiciais ao país em questão, haveria condições para que o restabelecimento dos fluxos ocorresse sem maiores consequências, sinalizando sua proteção frente a eventuais chantagens de Estados produtores de energia. Essa reflexão, em nossa perspectiva, é imperativa porque ajuda a explicar as recentes transformações no panorama energético norte-americano, uma vez que o surgimento das fontes não convencionais interrompeu o quadro de sucessivos aumentos nas importações de hidrocarbonetos, o que vinha intensificando a vulnerabilidade energética norte-americana.

Na sequência, tratamos dos fundamentos do preço internacional do petróleo, dada a singularidade do hidrocarboneto entre as demais fontes de energia. Assim, em vista das relações entre Estados Unidos e Arábia Saudita, ponderamos que esse valor se assenta em função de dois preços: (i) um piso, que reflete a tecnologia e os custos de extração nos EUA; e (ii) o preço de produção, para contextos de demanda elevada. Dessa forma, com base na literatura, esmiuçamos as categorias de renda, renda diferencial, renda absoluta e renda de monopólio. Conforme esclarecemos, nossos pressupostos não decorrem de fenômenos de ordem natural, mas em decorrência da configuração geopolítica que se conformou com o passar do tempo. Portanto, ao invés de um mero choque entre oferta e demanda ou de uma manipulação da OPEP, o preço do petróleo decorre de fatores concretos, cambiantes à medida que as condições sociais que o suportam também mudam.

Ao realizar a análise histórica da produção e do consumo de petróleo, vimos que, ainda no final do século XIX, o núcleo da indústria petrolífera mundial estabeleceu-se nos Estados Unidos, consequência não apenas de suas extensas reservas, mas de sua elevada demanda interna. Posteriormente, esse eixo deslocou-se para o Oriente Médio, na medida em que os EUA deram-se conta de que não poderiam abastecer isoladamente

seus aliados, e que a região do Golfo Pérsico era frutífera no hidrocarboneto. Essa conformação geográfica permaneceu ao longo das décadas seguintes, ainda exacerbada pelo processo de nacionalizações de recursos naturais que se iniciou em meados dos anos 1960, permitindo o aparecimento da OPEP. Nessas circunstâncias, em virtude da diminuição de sua produção interna somada ao crescimento ininterrupto de seu consumo, recrudescer a dependência energética dos Estados Unidos, cada vez mais carente de petróleo importado.

Na última parte do capítulo, observamos que a ascensão das fontes não convencionais alterou dramaticamente o centro de gravitação da indústria petrolífera mundial, uma vez que a América do Norte voltou a ter uma grande participação em termos de reservas e produção. Isso porque, com a popularização do folhelho, nos Estados Unidos, e das areias betuminosas, no Canadá, o processo de declínio de extração petrolífera nesses países foi revertido, interrompendo longos anos de queda e encetando um novo ciclo de expansão. Esses acontecimentos não apenas suscitaram a diminuição da dependência energética dos Estados Unidos, mas criaram as bases para a queda do preço do petróleo a partir de julho de 2014 e encerraram o padrão de crescente intervencionismo norte-americano no Oriente Médio, cujos desdobramentos políticos foram apreciados no último capítulo desta tese.

Em “A hegemonia norte-americana e os recursos energéticos”, discutimos inicialmente os aspectos fundantes da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional, tratando de evidenciar que a literatura especializada negligencia os elementos energéticos quando analisa a questão. Portanto, principiamos o capítulo por meio de uma revisão da bibliografia a respeito da hegemonia nas relações internacionais, sobretudo em termos genéricos. Nesse sentido, vimos que, apesar das inúmeras discordâncias apresentadas pelos autores que abordam o tema, há uma predominância da visão segundo a qual a hegemonia se sustenta em torno de dimensões materiais e imateriais, que asseguram que a grande potência mantenha seu predomínio. Assim, argumenta-se que, embora os fatores materiais sejam o sustentáculo da hegemonia, há também alicerces imateriais – i.e. ideológicos – que colaboram para que esse processo se conserve ou se expanda.

Em seguida, intentamos explicitar que a hegemonia nas relações internacionais só se viabilizaria a partir da presença de quatro aspectos materiais, sem pretensão de estabelecer uma ordem entre eles: (i) econômicos; (ii) militares; (iii) políticos; e (iv) energéticos. Essa exposição se faz necessária na medida em que julgamos

imprescindível explicar por que cada um desses elementos contribui para a construção de uma ordem hegemônica. À luz dessas reflexões, então, poderemos observar se um país está enfrentando obstáculos à sua hegemonia com base na análise de cada uma dessas facetas. Em larga medida, essa teorização se vincula à exploração a que procedemos no primeiro capítulo dessa tese, pois lá se encontram as nossas justificativas para incluir a energia como um dos parâmetros para a consecução da hegemonia.

Além de destrinchar as principais dimensões da hegemonia nas relações internacionais, buscamos nesse capítulo evidenciar que os Estados Unidos se diferem em relação a outros Estados que desempenharam uma função semelhante ao longo da história. Isso porque sua hegemonia, ainda que estruturalmente autocrática, comporta os interesses de seus aliados, desde que não coloquem em risco a sua própria primazia. Nessas circunstâncias, abriu-se espaço para que alguns analistas apontassem uma suposta benevolência do domínio norte-americano, tendo em vista seus impactos alegadamente positivos em alguns casos. No entanto, como tentamos demonstrar, essa perspectiva não encontra respaldo na realidade, uma vez que, à exceção de um conjunto de países que orbitam ao redor dos Estados Unidos, sua hegemonia não visa ao bem-estar geral, frequentemente ignorando as conveniências dos demais. Justamente por esse motivo, a atuação de Washington na periferia do sistema internacional tem sido marcada pelo intervencionismo e pelo unilateralismo, colocando por terra quaisquer ilusões sobre sua natureza benevolente.

As inter-relações entre os princípios energéticos da hegemonia norte-americana no sistema internacional e o tratamento do país aos Estados periféricos se mostra inequívoco quando analisamos a atuação dos EUA no Oriente Médio após a II Guerra Mundial. Em virtude da necessidade de encontrar fontes confiáveis de energia para seus aliados, Washington passou a ter uma presença cada vez mais assertiva nessa região. À medida que o tempo passava, porém, o crescente nacionalismo de recursos naturais no Golfo Pérsico provou-se um obstáculo ao domínio norte-americano sobre essas riquezas, suscitando respostas agressivas dos Estados Unidos. Ademais, a redução de sua produção petrolífera e a intensificação de sua dependência energética acentuaram as razões para esse intervencionismo, que atingiu seu ápice durante o governo de George W. Bush, com as ocupações do Afeganistão e do Iraque. No momento em que Barack Obama sagrava-se vencedor das eleições presidenciais norte-americanas, portanto, não

se encontrava uma alternativa para atenuar a dependência energética dos EUA sem se recorrer a ingerências político-militares em países detentores desses recursos.

A finalização da tese deu-se por meio da análise da política externa norte-americana sob o governo de Barack Obama. Em síntese, buscamos demonstrar quais foram os elementos que caracterizaram sua administração, tendo em vista as expectativas que foram criadas no momento de sua eleição. Nosso propósito, porém, não era abordar todos os principais aspectos da política externa dos Estados Unidos no período, mas sim averiguar o que havia acontecido com a tendência de crescente intervencionismo no Oriente Médio em decorrência do recrudescimento da dependência energética observado desde os anos 1970. Isso porque, como a ascensão das fontes não convencionais havia alterado esse padrão, seria de se imaginar que houvesse desdobramentos significativos para o padrão de atuação dos EUA ao redor do mundo.

O princípio que norteou a política externa norte-americana nos primeiros semestres do governo Obama foi o *engagement*. Como observamos, o democrata considera que o unilateralismo da gestão George W. Bush havia minado as bases da hegemonia dos Estados Unidos, uma vez que os países aliados não tinham a relevância que costumavam ter no passado. Segundo Obama, seria preciso mostrar que os EUA tinham condições de exercer uma liderança cooperativa, em consonância com seus parceiros e com tolerância e paciência com seus adversários. Essa seria a melhor estratégia para evitar que Washington voltasse a entrar em conflitos irrefletidos e pudesse aproveitar sua primazia de uma forma que contemplasse os interesses gerais, ainda que sem abdicar de suas próprias conveniências. No entanto, essa abordagem acabou passando por uma série de ajustes com o passar do tempo, à medida que as dificuldades da *realpolitik* se impunham e atravancavam sua execução.

Ao apreciarmos a política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio, constatamos que Obama concentrou-se, em um primeiro momento, em viabilizar a saída das tropas norte-americanas do Iraque e uma melhor forma de lidar com o conflito no Afeganistão. Embora o primeiro objetivo tenha sido atingido, a solução dada para a administração do Iraque não se mostrou adequada, como prova a ascensão de grupos fundamentalistas no país. Ademais, Obama não logrou encontrar um desfecho para a crise afegã, mantendo soldados norte-americanos com o receio de que o Talibã retome o controle de todos os seus territórios. Para agravar a situação, a Primavera Árabe também atravancou os planos dos EUA, ao desestabilizar países aliados, abrir espaço para organizações terroristas e iniciar conflitos que permanecem sem conclusão. A redução

de dependência energética, no entanto, permitiu que Washington pudesse dar menor relevância à situação do Oriente Médio com o passar dos anos.

Enquanto se distanciava relativamente do Oriente Médio, Obama passou a centrar esforços no pivô asiático, política que visava à reorientação estratégica dos Estados Unidos para a região da Ásia-Pacífico. Assim, com o fito não declarado de conter a ascensão chinesa, os EUA reafirmavam parcerias consolidadas e tratavam de reforçá-las, a fim de evitar que Pequim ocupasse esse espaço. O pivô asiático, que tinha aspectos econômicos, militares e político-diplomáticos, refletia as recentes transformações do balanço energético norte-americano, na medida em que a diminuição da vulnerabilidade energética dos Estados Unidos não mais o obrigava a se focar no Golfo Pérsico, por receio de perder o controle de hidrocarbonetos vitais à sua segurança nacional. Nessas circunstâncias, abria-se espaço para que o governo Obama pudesse estabelecer novos princípios para dar conta das mudanças no sistema internacional.

Em síntese, nesta tese procuramos demonstrar de que forma o controle de recursos energéticos contribui para a hegemonia norte-americana na ordem global. Ressaltamos que o tema não tem recebido a atenção devida por parte da literatura especializada, o que aponta para a necessidade de um tratamento mais adequado. Ademais, em decorrência das transformações propiciadas pelas fontes não convencionais, salientamos que a busca por fontes seguras de petróleo já não impõe a ordem do dia na agenda dos Estados Unidos, que se encontram em uma situação muito mais favorável para decidir os rumos de sua atuação internacional em um cenário em que diminui sua dependência energética. Nessas circunstâncias, o pivô asiático aparece como um símbolo dessas novas possibilidades, uma vez que a aproximação da condição de invulnerabilidade energética permitiria aos Estados Unidos decidir com mais autonomia seus compromissos de política externa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMIAN, Ervand. **A History of Modern Iran**. Cambridge University Press, 2018.

AGUILERA, Roberto F.; RADETZKI, Marian. **The Price of Oil**. Cambridge University Press, 2015.

AKBARZADEH, Shahram. Obama in the Middle East: failure to bring change. In: **America's Challenges in the Greater Middle East**. Palgrave Macmillan, New York, 2011. p. 1-9.

AL-RASHEED, Madawi. **A History of Saudi Arabia**. Cambridge University Press, 2010.

AMINJONOV, Farkhod. **Afghanistan's Energy Security**. Tracing Central Asian countries' contribution, 2016.

ANDERSON, Justin V.; LARSEN, Jeffrey A.; HOLDORF, Polly M. **Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for US Policy**. AIR FORCE ACADEMY COLORADO SPRINGS CO INST FOR NATIONAL SECURITY STUDIES, 2013.

ANDERSON, Perry. Force and Consent. **New Left Review**, v. 17, p. 5, 2002.

ARON, Raymond. **Guerre et Paix entre les Nations**. Paris, Calmann-Levy, 1962.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AUTY, Richard M. Resource-based Industrialization and Country Size: Venezuela and Trinidad and Tobago. **Geoforum**, v. 17, n. 3-4, p. 325-338, 1986.

AUTY, Richard M. et al. (Ed.). **Resource Abundance and Economic Development**. Oxford University Press, 2001.

AVILA, Fabrício; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 01, p. 01-31, 2009.

AYOUB, Antoine. Oil: economics and politics. **Energy Studies Review**, v. 6, n. 1, p. 47-59, 1994.

BAKER, Peter. **Trump Abandons Trans-Pacific Partnership, Obama's Signature Trade Deal**, 2017. Disponível em:

<<https://www.nytimes.com/2017/01/23/us/politics/tpp-trump-trade-nafta.html>>. Acesso em: jan./2019.

BALASSA, Bela A. et al. **The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies**. Washington, DC: World Bank, 1980.

BBC. **Why Afghanistan is more dangerous than ever**, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-45507560>>. Acesso em: jan./2019.

BEHESTANI, Majid; SHAHIDANI, Mehdi Hedayati. Twin Pillars Policy: Engagement of US-Iran Foreign Affairs during the Last Two Decades of Pahlavi Dynasty. **Asian Social Science**, v. 11, n. 2, p. 20, 2015.

BEN-ZVI, Abraham. **Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy, and the Origins of the American-Israeli Alliance**. Columbia University Press, 1998.

BINA, Cyrus. **A Prelude to the Foundation of Political Economy: oil, war, and global polity**. Springer, 2013.

BIONDI, Biondo. L. **3-D Seismic Imaging**. Stanford: Society of Exploration Geophysicists, 2005.

BLACK, C. **O Boom do Preço de Commodities e a Economia Brasileira nos Anos 2000**. 2015. Dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BLAKE, Aaron. **Hillary Clinton Poses with Pussy Riot**, 2014. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2014/04/07/hillary-clinton-poses-with-pussy-riot/?utm\\_term=.b472dace53e4](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2014/04/07/hillary-clinton-poses-with-pussy-riot/?utm_term=.b472dace53e4)>. Acesso em: jan./2019.

BRESSER-PEREIRA, Luís C. The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian approach. **Revista de Economia Política**, Vol. 28, no. 1 (109), p. 47-71, 2008.

BRITISH PETROLEUM (BP). **Statistical Review of World Energy**. Disponível em: <<http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>> . Acesso em: mai./2018.

BROMLEY, Simon. **American Hegemony and World Oil: the industry, the state system and the world economy**. Penn State Press, 1991.

BROWN, Seyom. **Faces of Power: Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Obama**. Columbia University Press, 2015.

BULMER-THOMAS, Victor. The Economic History of Latin America Since Independence, **Cambridge Latin American Studies**, Vol. 77, Cambridge University Press, New York, 1994.

- CAMPBELL, Brett. Realist or Liberal?: Theoretical Interpretations of the Obama Administration's Counterterrorism Strategy. **Međunarodne studije: časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju**, v. 14, n. 2, p. 48-48, 2014.
- CAMPBELL, Kurt; ANDREWS, Brian. Explaining the US 'pivot' to Asia. **Americas**, v. 1, p. 1945-1975, 2013.
- CAPIE, David; ACHARYA, Amitav. **The United States and the East Asia Summit: A New Beginning?**. In: East Asia Forum. 2011.
- CARTER, Jimmy. State of the Union Address, January 23, 1980. **Weekly Compilation of Presidential Documents**, v. 16, n. 4, 1980.
- CEBUL, Daniel. **US Remains Top Military Spender**, SIPRI reports, 2018. Disponível em: <<https://www.defensenews.com/industry/2018/05/02/us-remains-top-military-spender-sipri-reports/>>. Acesso em: mai./2018.
- CHAMAYOU, Grégoire. **Drone theory**. Penguin UK, 2015.
- CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia**. Brasiliense, 2017.
- CLINTON, Hillary. America's Pacific Century. **Foreign Policy**, n. 189, p. 56, 2011.
- COCKBURN, Patrick. **The Rise of Islamic State: ISIS and the new Sunni revolution**. Verso Books, 2015.
- COGGIOLA, Osvaldo. **A Revolução Iraniana**. UNESP, 2008.
- CONAN, M. A.; GOLD, F. R. **A Geopolítica Energética**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1981.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **America Unbound**. Washington: Brookings Institution. 2003.
- DAHL, Erik J. From Coal to Oil. **JFK**, Winter 2000-01, 2001.
- DECLARATION, Wales Summit. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. **North Atlantic Treaty Organization**, v. 5, 2014.
- DELANEY, Jennifer S. **The Unlikely Partnership: the state of the U.S.-Saudi relationship**. 2009. Dissertação. College of Liberal Arts, Hawai'i Pacific University.
- DINIZ, Eugênio. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Revista Contexto Internacional**, Vol. 28, no 2, p. 505-565, 2006.
- DRAKE, P. Natural Resources Versus Foreign Borrowing in Economic Development.

**The Economic Journal** Vol. 82 n. 327, p. 951–62, 1972.

DUECK, Colin. **The Obama Doctrine: American grand strategy today**. Oxford University Press, 2015.

DW. **O Escudo Defensivo dos EUA na Polônia e na República Tcheca**, 2007. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-escudo-defensivo-dos-eua-na-pol%C3%B4nia-e-na-rep%C3%BAblica-tcheca/a-2387265>> Acesso em: jan./2019.

DYMAN, T. S.; WILCOX, L. A. The Eastern Gas Shale Project (EGSP) Data System: A case study in data base design, development, and application. **Journal of the International Association for Mathematical Geology**, v. 15, n. 2, p. 363-369, 1983.

EISENHOWER, Dwight D. Special Message to the Congress on the Situation in the Middle East. **Public Papers of the Presidents of the United States: Dwight D. Eisenhower**, 1957.

ENTOUS, A.; BARNES, J. E. **U.S. Plans New Asia Missile Defenses**, 2013. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444812704577605591629039400.html>>Acesso em: mai./2018.

FARIA, Luiz A. E. O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 209-232, 2013

FATTOUH, Bassam; SEN, Anupama. **Saudi Arabia Oil Policy**. The Oxford Institute for Energy Studies, 2015.

FEDERAL TRADE COMMISSION. **The International Petroleum Cartel**. Disponível em:<<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc2.htm>>Acesso em: mai./2018.

FELDBERG, Samuel. **Estados Unidos da América e Israel: uma aliança em questão**. Editora Hucitec, 2008.

FERABOLLI, Silvia. **Relações Internacionais do Mundo Árabe: os desafios para a realização da utopia pan-arabista**. Juruá, 2009.

FERGUSON, Niall. Hegemony or empire. **Foreign Affairs.**, v. 82, p. 154, 2003.

FERREIRA, Solange R. **Grande Estratégia e Ordem Regional: a política de energia dos estados unidos na Ásia central e no Cáucaso**.2013. Tese de Doutorado. Universidade de Campinas.

FINGUERUT, Ariel et al. **Entre George W. Bush (2000-2008) e Barack H. Obama (2009): a efetividade da Nova Direita no consenso político norte-americano**. 2014.

- FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**, v. 4, p. 87-147, 1997
- FISHER, Max. In D.N.C. Hack, **Echoes of Russia's New Approach to Power**, 2016. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2016/07/26/world/europe/russia-dnc-putin-strategy.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/07/26/world/europe/russia-dnc-putin-strategy.html?_r=0)>. Acesso em: mai./2018.
- FISK, Robert. **The Old Partition of the Middle East Is Dead. I Dread to Think what Will Follow**. Independent, 2014.
- FURGACZ, P. **The Military and Security Aspects of Obama's Pivot to Asia**. In: **The quandaries of China's domestic and foreign developments**. Lodz: Lodz University Press, 2014, p.107-121.
- FUSER, Igor. **O petróleo e o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico (1945-2003)**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista.
- GEORGE, Kennan. The Sources of Soviet Conduct. **Foreign Affairs**, v. 25, n. 4, p. 566-582, 1947.
- GILBERT, Martin. **História de Israel**. Edições 70, 2010.
- GILPIN, Robert. The Theory of Hegemonic War. **The Journal of Interdisciplinary History**, v. 18, n. 4, p. 591-613, 1988.
- GORSHKOV, Sergeï Georgievich. **Red Star Rising at Sea**. Naval Institute Press, 1974.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.
- GREENERT, Jonathan. Sea Change: The navy pivots to Asia. **Foreign Policy**, v. 14, 2012.
- GUARDIAN, The. **France and Germany Unite against Iraq War**, 2003. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2003/jan/22/germany.france>>. Acesso em: mai./2018.
- GUARDIAN, The. **Zine al-Abidine Ben Ali Forced to Flee Tunisia as Protesters Claim Victory**, 2011. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2011/jan/14/tunisian-president-flees-country-protests>> Acesso em: jan./2019.
- HASTINGS, M. **O Inferno: o mundo em guerra (1939-1945)**. São Paulo: Intrínseca, 2011.
- HEISS, Mary Ann. **Empire and Nationhood: The United States, Great Britain, and Iranian Oil, 1950-1954**. Columbia University Press, 1997.
- HENDERSON, James; MITROVA, Tatiana. **The Political and Commercial**

**Dynamics of Russia's Gas Export Strategy.** The Oxford Institute for Energy Studies, no 102, 2015.

HENDRICKSON, Ryan C. **Obama at War: Congress and the imperial presidency.** University Press of Kentucky, 2015.

HIGGINS, Benjamin. **Economic Development: Problems, Principles, and Policies.** New York: WW Norton and Company, 1968.

HOBSBAWM, Eric J. **The Age of Extremes: a history of the world, 1914-1991.** Pantheon, 1994.

HOBSBAWM, Eric J. **On Empire: America, war, and global supremacy.** Pantheon, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

HOLDICH, S. A.; LEE, W. J. **Keys to Realizing Full Potential of Unconventional Gas.** Houston: Offshore Technology Conference, 2009.

HUBBERT, Marion. K. **Nuclear Energy and the Fossil Fuels.** Shell Development Company, Publication No. 95, 1956.

IKENBERRY, G. John. Getting hegemony right. **The National Interest**, n. 63, p. 17-24, 2001.

IKENBERRY, G. John. State power and the institutional bargain: America's ambivalent economic and security multilateralism. **US Hegemony and International Organizations**, p. 49-70, 2003.

IKENBERRY, Gilford. J. **Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1988.

JOHNSON, Chalmers. **Dismantling the empire: America's last best hope.** Metropolitan Books, 2010.

JOINT STATEMENT. **Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif**, 2015. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/statementseeas/2015/150402\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statementseeas/2015/150402_03_en.htm).

JONES, Jeffrey M. **Opposition to Iraq War Reaches New High**, 2008. Disponível em: <https://news.gallup.com/poll/106783/opposition-iraq-war-reaches-new-high.aspx>. Acesso em: jan./2019.

- KAGAN, Robert. The benevolent empire. **Foreign Policy**, p. 24-35, 1998.
- KARL, Terry L. **The Paradox of Plenty: oil booms and petro state**. Berkeley: University of California, 1997.
- KATZMAN, Kenneth. "**The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)**". LIBRARY OF CONGRESS WASHINGTON DC CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2006.
- KENNAN, George F. The sources of Soviet conduct. **Foreign Affairs**, v. 25, n. 4, p. 566-582, 1947.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 1977.
- KHANNA, Parag. **The Second World: how emerging powers are redefining global competition in the twenty-first century**. Random House Incorporated, 2009.
- KINDLEBERGER, Charles Poor et al. **The world in depression, 1929-1939**. Univ of California Press, 1986.
- KIRKPATRICK, David D. **That Time Obama Wouldn't Call a Coup a Coup**, 2018. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/09/obama-egypt-coup/565733/>>. Acesso em: jan./2019.
- KLARE, Michael. T. **Resource Competition and World Politics in the 21st Century**, Current History No.99, 2000.
- KLARE, Michael. T. **Resource Wars: the new landscape of global conflict**. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company, 2001.
- KLARE, Michael. T. The New Geography of Conflict. **Foreign Affairs**, v. 8, n. 3, p. 49-61, 2001.
- KLARE, Michael. T. **Blood and Oil: the dangers and consequences of America's growing dependence on imported petroleum**. New York: Metropolitan Books, 2004.
- KREPINEVICH, A. **Why Air-Sea Battle?** Washington: CSBA, 2010.
- KREUTZ, Andrej. Syria: Russia's Best Asset in the Middle East. **Russie. Nei. Visions**, v. 55, 2010.
- KRUEGER, Anne. Trade Policy as an Input to Development. **American Economic Review** Vol. 70, n. .2, p. 288-92, 1980.
- KUPCHAN, Charles. **The Persian Gulf and the West**. Routledge, 2011.
- LAÏDI, Zaki. **Limited Achievements: Obama's foreign policy**. Springer, 2012.
- LAL, Deepak.; MYINT, Hla. **The Political Economy of Poverty, Equity and Growth**.

Oxford: Clarendon Press, 1996.

LATTANZIO, Richard K. **Canadian Oil Sands: life-cycle assessments of greenhouse gas emissions**. Washington, DC: Congressional Research Service Report, 2014.

LAYNE, Christopher. Obama's Missed Opportunity to Pivot away from the Middle East. **Insight Turkey**. Vol. 17, N 3, 2015.

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

LE BILLION, Philippe. **Fuelling War: natural resources and armed conflicts**. Londres: Routledge, 2005.

LE BILLION, Philippe. Natural Resources, Armed Conflicts and the UN Security Council. **Human Security Bulletin**, Vol. 5, no 2, 2007.

LEÃES, Ricardo F. A Queda do Preço do Petróleo: uma trama saudita? **Carta de Conjuntura FEE**, v. 24, n. 4, p. 07, 2015a.

LEÃES, Ricardo F. Os Recursos Não Convencionais e a Transformação da Oferta Mundial de Petróleo. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 43, n. 2, p. 9-22, 2015b.

LEÃES, Ricardo F. O Sucesso das Negociações do Programa Nuclear Iraniano. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 31, p. 21-28, 2015c.

LEÃES, Ricardo F. A Emergência do Estado Islâmico: causas e inquietações. **Carta de Conjuntura FEE**, v. 25, n. 1, p. 07, 2016.

LEE, Jesse. **In Russia, Defining the Reset**, 2009. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/07/06/russia-defining-reset>>. Acesso em: jan./2019.

LENIN, Vladímir. **Que Fazer? Problemas Candentes do Nosso Movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LEWIS, W. Arthur. **Theory of Economic Growth**. Routledge, 2013.

LIEBER, Keir A.; PRESS, Daryl G. The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence, and Conflict. **Strategic Studies Quarterly**, v. 7, n. 1, p. 3-14, 2013.

LITTLE, Douglas. **American Orientalism: the United States and the Middle East since 1945**. Univ of North Carolina Press, 2008.

LOWENBERG, Brian. The United States as a Benevolent International Leviathan and the Need for Framing a Response to the Embassy Attacks Pursuant to Recognizable International Law. **Hous. J. Int'l L.**, v. 35, p. 323, 2013.



- MAHDAVI, Paasha. Why Do Leaders Nationalize the Oil Industry? The Politics of Resource Expropriation. **Energy Policy**, v. 75, p. 228-243, 2014.
- MANSFIELD, Peter. **A History of the Middle East**. Penguin, 2013.
- MANYIN, Mark E. et al. **Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "rebalancing" toward Asia**. Congressional Research Services. 2012.
- MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. Unesp, 2009.
- MARTÍN, Miguel. Geopolitical Analysis of Afghanistan. **Institute for Strategic Studies**, n. 12, p. 01-16, 2011.
- MASLOWSKI, Peter. **For the Common Defense: a military history of the United States of America**. Free Press, 1984.
- MCMEEKIN, Sean. **O Expresso Berlim-Bagdá: O império otomano ea tentativa da Alemanha de conquistar o poder mundial; 1898-1918**. Globo, 2011.
- MEARSHEIMER, John J. et al. **The Tragedy of Great Power Politics**. WW Norton & Company, 2001.
- MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. **CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA-**, v. 105, n. 690, p. 160, 2006.
- MEARSHEIMER, John J. et al. **The Israel Lobby and US Foreign Policy**. Macmillan, 2007.
- MELEK, Nida Cakir. Productivity, Nationalization, and the Role of "News": Lessons from the 1970s. **Macroeconomic Dynamics**, p. 1-35, 2014.
- METZ, Helen. C. et al. **Libya: a country study**. Federal Research Division: Library of Congress, 1989.
- MILLSPAUGH, Arthur C. The Persian-British Oil Dispute. **Foreign Affairs**, v. 11, p. 521, 1932.
- MONAGHAN, Andrew. **Russian State Mobilization: moving the country on to a war footing**. Chatham House, 2016.
- MORGENTHAU, Henry Jr. **Politics among Nations: the struggle for power and peace** – Brief Edition. New York: McGraw-Hill, 1993.
- MORRIS, D.; WILSON, W. **Efficient Transportation of Energy**. MECH 4340 Term Project, 2015.
- MORRISSEY, John. **The Long War: CENTCOM, Grand Strategy, and Global Security**. University of Georgia Press, 2017.

NATIONAL ENERGY TECHNOLOGY LABORATORY (U.S.). **DOE's Unconventional Gas Research Programs 1976-1995: an archive of important results.** Washington, DC: US Department of Energy, 2007.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Empire.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001

NEP. **Report for the National Energy Policy Development Group,** 2001. Disponível em: <<http://www.wtrg.com/EnergyReport/National-Energy-Policy.pdf>> Acesso em: mai./2018.

NEWTON, Steve. **Obama Sought Congressional Approval for 2013 Military Intervention in Syria,** 2017. Disponível em: <<https://www.kvue.com/article/news/politics/national-politics/obama-sought-congressional-approval-for-2013-military-intervention-in-syria/269-429573242>> Acesso em: jan./2019.

NIXON, Richard. Annual Message to the Congress on the State of the Union. **Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon: 1970,** 1971.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar. **Teorias das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE JR, Joseph S. **O Paradoxo do Poder Americano.** Unesp, 2002.

NYE JR, Joseph S. **The Future of Power.** New York: Public Affairs, 2011.

OBAMA, Barack. **Senate Floor Statement – The PATRIOT Act.** Obama Speech. Speeches, v. 15, 2005.

OBAMA, Barack. **Nobel Peace Prize Speech.** Delivered in Oslo, Norway on December, v. 10, p. 2009, 2009a.

OBAMA, Barack. **Obama's Address to Veterans.** The New York Times, 2009b.

OBAMA, Barack. **Remarks by President Barack Obama in Prague As Delivered,** Prague, Czech Republic, April 5, 2009c.

OBAMA, Barack. **Remarks by President Obama to the United Nations General Assembly.** UN General Assembly, United Nations Headquarters, New York, 2013.

OBAMA, Barack. **The TPP Would Let America, not China, Lead the Way on Global Trade.** The Washington Post, v. 2, 2016.

OCHMANEK, David et al. **US Military Capabilities and Forces for a Dangerous World.** RAND Corporation, 2017.

OLIVEIRA, Lucas K. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional:**

**geopolítica, estratégia e o papel do centro de decisão energética.** 2012. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

OMAR, Mohammed. **The Special Partnership: Considering US-Saudi Relations Through the Alliance Politics Literature.** 2017.

ONEA, Tudor. **US Foreign Policy in the Post-Cold War Era: Restraint Versus Assertiveness from George HW Bush to Barack Obama.** Springer, 2013.

PAINTER, David S. **Oil and the American Century: the political economy of US foreign oil policy, 1941-1954.** US Dept. of State, 1986.

PALACIOS, Luisa. **The Petroleum Sector in Latin America: reforming the crown jewels.** Les Études du CERI, n. 88, 2002.

PALMER, Michael A. **Guardians of the Gulf: a history of America's expanding role in the Persian Gulf, 1883-1992.** Simon and Schuster, 1999.

PARSI, Trita. **A Single Roll of the Dice: Obama's diplomacy with Iran.** Yale University Press, 2012.

PECEQUILO, Cristina S.; FORNER, Clarissa Nascimento. Barack Obama e o Oriente Médio: Um Panorama Crítico (2009/2017). **Carta Internacional**, v. 12, n. 2, p. 101-125, 2017.

PETERS, Susanne. Coercive Western Energy Security Strategies: “resource wars” as a new threat to global security. **Geopolitics**, Vol. 9, Number 1 (March), 2004.

PIFER, Steven. US-Russia Relations in the Obama Era: From Reset to Refreeze?. In: **OSCE Yearbook 2014.** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2015. p. 111-124.

POLI, Mariane de. **Recursos Energéticos Não Convencionais: aspectos tecnológicos e expansão da produção de shale gas.** 2014. 86 f. Monografia (Graduação em Engenharia do Petróleo) — Escola de Engenharia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

PRATO, M. V. **The Need for American Hegemony.** MARINE CORPS COMMAND AND STAFF COLL QUANTICO VA, 2009.

PREBISCH, Raúl. **The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems.** United Nations, 1950.

PRIARO, Mike. **How It's Quite Possible that Canada Has the World's Largest Oil Reserves.** JWN Energy, 2017. Disponível em:

<https://www.jwnenergy.com/article/2017/3/how-its-quite-possible-canada-has-worlds-largest-oil-reserves/>

QUINN, Adam. Restraint and Constraint: a cautious president in a time of limits. In: BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (ed). **The Obama Doctrine: a legacy of continuity in US foreign policy?**. Routledge: New York. 2017.

RALPH JR, James R. **US Middle East Oil: the Petroleum Reserves Corporation**. ARMY WAR COLL CARLISLE BARRACKS PA, 1972.

RALSTON, Shane J. Obama's Pragmatism in International Affairs. **Contemporary Pragmatism**, v. 8, n. 2, p. 81, 2011.

RANIS, Gustav. **Towards a Model of Development. Liberalization in the Process of Economic Development**, p. 59-101, 1991.

RECKNAGEL, Charles. **Iraq: Baghdad Moves to Euro**. Radio Free Europe Radio Liberty, 2000. Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/1095057.html>> Acesso em: jan./2019.

RICARDO, David. Ensaio acerca da Influência do Baixo Preço de Cereal sobre os Lucros de Capital. In: NAPOLEONI, C. (Org.). **Smith, Ricardo e Marx**. Rio de Janeiro: Graal, 1978 (1815), p. 195-225.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1985(1817).

ROBLIN, Sebastien. **Israel Might Have As Many As 300 Nuclear Weapons. And Some Are in the "Ocean"**, 2018. Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/israel-might-have-many-300-nuclear-weapons-and-some-are-ocean-27011>

ROCHA, L. A. S. et al. **Perfuração Direcional**. Rio de Janeiro: Interciência, 2011.

ROGGIO, Bill. **US Military Downplays District Control as Taliban Gains Ground in Afghanistan**, 2019. Disponível em: <<https://www.longwarjournal.org/archives/2019/01/analysis-us-military-downplays-district-control-as-taliban-gains-ground-in-afghanistan.php>> Acesso em: jan./2019.

RONCAGLIA, Alessandro. The Price of Oil: Main Interpretations and their Theoretical Background. **Journal of Post Keynesian Economics**, Canadá, vol. 5, n. 4, p. 557-578, mar./1983.

RONCAGLIA, Alessandro. **The International Oil Market**. London: Macmillan, 1985.

- RONCAGLIA, Alessandro. Energy and Market power: an alternative approach to the economics of oil. **Journal of Post Keynesian Economics**, Canadá, vol. 2, n. 4, p. 641-659, dez./2003.
- RONCAGLIA, Alessandro. Oil and its Markets. PSL Quarterly Review, Roma, vol. 68 n. 273, p. 151- 175, jun./ 2015.
- ROSTOW, Walt W. **The Stages of Economic Growth**. Cambridge University Press, Cambridge, 1960.
- RUBIN, Barnett R. **The Fragmentation of Afghanistan: State formation and collapse in the international system**. Yale University Press, 2002.
- RUTLEDGE, Ian. Profitability and Supply Price in the US Domestic Oil Industry: Implications for the Political Economy of Oil in the Twenty-First Century. **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, vol. 27, n. 1, p. 1-23,abr./2003.
- SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. **Natural Resource Abundance and Economic Growth**. NBER Working Paper, No. 5398, 1995.
- SADLIWALA, B. K. **Energy Security and the US Pivot to Asia: the caveats of energy “independence”**. US Naval Academy Foreign Affairs Conference, 2015.
- SAFRANCHUK, Ivan. Beyond MAD. **China Security**, p. 90-98, 2006.
- SERRANO, Franklin. A mudança na Tendência dos Preços das Commodities nos Anos 2000: aspectos estruturais. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 12, n. 2, 2014.
- SERRANO, Franklin. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SHAMBAUGH, David. Assessing the US “pivot” to Asia. **Strategic Studies Quarterly**, v. 7, n. 2, p. 10-19, 2013.
- SHLAIM, Avi. **Barack Obama, John Kerry, and the Palestine saga**. Al Jazeera. 24 dez. 2016.
- SILVA, André Luiz Reis da; LEÃES, Ricardo Fagundes. A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã (2010). **Mural Internacional**, v. 5, n. 2, p. 148-162, 2014.
- SILVA, Simone Fioritti. **Um Estudo sobre a Evolução do Preço de Produção do Petróleo nas Últimas Décadas**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SINGER, Hans W. The Distribution Of Gains Between Investing And Borrowing Countries. **American Economic Review**, Vol. 40, p. 473–85, 1950.

- SINGH, Robert. **Barack Obama's post-American Foreign Policy: the limits of engagement**. Bloomsbury Publishing, 2012.
- SKAGGS, Shaughnessy; MICHAEL, Thomas. **The Czech-Egyptian arms deal of 1955: a turning point in Middle Eastern Cold War history**. 2015.
- SMIL, Vaclav. Energy Resources and Uses: a global primer for the twenty-first century. **Current History**, p. 126, 2002.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações - Investigação sobre sua Natureza e suas Causas**. São Paulo, Nova Cultural, 1983 (1776).
- SMITH, Julianne; TWARDOWSKI, Adam. **The Future of US-Russia Relations**. Center for a New American Security, 2017.
- SPIEGEL, Steven L. **The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan**. University of Chicago Press, 1986.
- STANISLAW, Joseph A. Energy Competition or Cooperation: shifting the paradigm. **Economic Perspectives**, Eletronic Journal of US-Info, Vol. 9, n. 2. p. 17-20, 2004.
- STEWART, D. **The Barnett Shale Play: phoenix of the Fort Worth basin: a history**. Houston: The Fort Worth Geological Society; The North Worth Geological Society, 2007.
- STOFF, Michael B. **Oil, War, and American Security: the search for a national policy on foreign oil, 1941-1947**, 1980.
- STOKES, Doug; RAPHAEL, Sam. **Global Energy Security and American Hegemony**. JHU Press, 2010.
- STRANGE, Susan. **States and Markets**. Bloomsbury Publishing, 2015
- SVERDRUP-THYGESON, Bjørnar et al. **“For Every Action...” The American Pivot to Asia and Fragmented European Responses**. 2016.
- TAKEYH, Ray. **The Origins of the Eisenhower Doctrine: the US, Britain and Nasser's Egypt, 1953-57**. Springer, 2000.
- THOMAS, José E. **Fundamentos da Engenharia de Petróleo**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.
- TORABI, Y. **Relations of Iran and America**. Tehran, Orouj institution of publication, 2000.
- TORRES FILHO, Ernani T. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: FIORI, J.L. (Org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 309-346.

- TRAUB, James. **The Hillary Clinton Doctrine**. 2015. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2015/11/06/hillary-clinton-doctrine-obama-interventionist-tough-mindedpresident/>.
- TREBAT, N.M. **O Papel do Petróleo na Política Externa Norte-Americana: das origens da indústria ao Plano Marshall**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia)-Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- TRUMAN, Harry S. The Truman Doctrine. In: **Address, Joint Session of Congress, US Capitol**. 1947.
- TSAI, Sabrina. **Obama's Second Term in the Asia-Pacific Region**. Project 2049 Institute, 2013.
- UNITED STATES. Energy Information Administration (EIA). **Statistical Review of World Energy**. 2018. Disponível em: <<https://www.eia.gov/petroleum/data.php>>
- US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION (USCC). **Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission**. 2016.
- ÜSTÜN, Senem. Turkey and the Marshall Plan: strive for aid. **Turkish Yearbook of International Relations**, n. 27, 1997.
- VASCONCELLOS, Ricardo Rocha de. **Responsabilidade de Proteger e Legitimidade**. 2018.
- VINE, David. **Where in the World Is the U.S. Military?**, 2015. Disponível em: <<https://www.politico.com/magazine/story/2015/06/us-military-bases-around-the-world-119321>>. Acesso em: mai./2018.
- VIVODA, Vlado. **Major Anglo-American International Oil Companies and Iraq: Big Oil's 'Promised Land' or Reality Check?**. 2007.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, Mass, 1979.
- WANG, Zhongmin; KRUPNICK, Alan. A Retrospective Review of Shale Gas Development in the United States: what led to the boom?. **Economics of Energy & Environmental Policy**, v. 4, n. 1, p. 5-18, 2015.
- WEBB, Michael C.; KRASNER, Stephen D. Hegemonic Stability Theory: an empirical assessment. **Review of International Studies**, v. 15, n. 2, p. 183-198, 1989.
- WEHREY, Frederic et. al. **Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam: rivalry, cooperation and implications for U.S. policy**. RAND National Security

Research Division, 2009.

WEILAND, Cristhofer. As Consequências da Busca Norte-Americana pela Primazia Nuclear. **Conjuntura Global**, v. 3, n. 3, 2014.

WEISSMAN, Stephen R. Presidential Deception in Foreign Policy Making: Military Intervention in Libya 2011. **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 46, No. 3, September 2016, 669–690.

WOLFOWITZ, Paul. Remembering the Future. **The National Interest**, n. 59, p. 35-45, 2000.

WORLD BANK. **Commodity Markets Outlook**, 2018. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>.

WRIGLEY, Edward A. **Energy and the English Industrial Revolution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

XAVIER, João R. G. Z. **A Política Externa da Rússia: oferecendo da Crimeia e os efeitos na região do Nagorno-Karabakh**, 2015.

YAZBEK, Mustafa. **A Revolução Argelina**. Editora UNESP, 2010.

YERGIN, Daniel. **A Busca: Energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

YERGIN, Daniel. Ensuring energy security. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 2, p.69-82, 2006.

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

YOSHIHARA, Toshi; HOLMES, James R. Asymmetric Warfare, American Style- Keeping Tabs on China's Maritime Redoubts Could Prevent it from Waging War over Taiwan and Other Territorial Claims. In: **United States Naval Institute Proceedings**. 2012. p. 24.

YOST, David S. NATO's Evolving Purposes and the Next Strategic Concept. **International affairs**, v. 86, n. 2, p. 489-522, 2010.