

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL**

LÁZARO AUGUSTO GUIMARÃES ANDRADE BRANDÃO

**PODER E PETRÓLEO: ESTRATÉGIA NA ERA REAGAN
SOB O PRISMA DA LONGA DURAÇÃO**

Rio de Janeiro

2016

LÁZARO AUGUSTO GUIMARÃES ANDRADE BRANDÃO

PODER E PETRÓLEO: estratégia na era Reagan
sob o prisma da longa duração

Orientação: Prof. Dr. Mauricio Medici Metri

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Rio de Janeiro

2016

B817 Brandão, Lázaro Augusto Guimarães Andrade.
Poder e petróleo: estratégia na Era Reagan sob o prisma da longa duração /
Lázaro Augusto Guimarães Andrade Brandão. – 2016.
223 f. ; 31 cm.

Orientador: Mauricio Medici Metri.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2016.
Referências: f. 217 – 223.

1. Economia política internacional. 2. Mercado internacional – Petróleo.
3. Geopolítica. 4. Economia – Estados Unidos, 1981-1989. I. Metri, Mauricio
Medici, orient. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia.
III. Título.

CDD 327.1

LÁZARO AUGUSTO GUIMARÃES ANDRADE BRANDÃO

PODER E PETRÓLEO: estratégia na era Reagan
sob o prisma da longa duração

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Aprovada em 05 de Maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Darc Antonio da Luz Costa

Darc Antonio da Luz Costa

Prof. Dr. Ernani Teixeira Torres Filho

Ernani Teixeira Torres Filho

Prof. Dra. Maria Teresa Franco Ribeiro

Maria Teresa Franco Ribeiro

Prof. Dr. Numa Mazat

Numa Mazat

Prof. Dr. Mauricio Medici Metri (Orientador)

Mauricio Medici Metri

À minha mãe, eterna memória de inspiração e fé.

AGRADECIMENTOS

O processo de doutoramento não se resume à tese. Ele começa antes dos quatro anos de curso e, para mim, serviu como amálgama de diversas etapas de minha vida acadêmica. Por certo, também não se esgota com a tese. Ela é apenas um retrato: a jornada continuará. Nesse longo projeto de vida, aprender e agradecer são indissociáveis.

São muitos a quem devo agradecer. O percurso foi longo e árduo e, sem o apoio que recebi, o resultado não teria sido o que agora apresento. Mencionarei alguns pela atenção, apreço e estímulo fornecidos ao longo da pesquisa. Ao meu orientador Mauricio Medici Metri, por haver aceitado me orientar e sempre me incentivado a seguir com o tema de pesquisa, instigando-me a ir além e a buscar formas inovadoras de abordar os dilemas encontrados. Agradeço igualmente aos professores José Luis Fiori e Ernani Torres pelos comentários e lições que muito contribuíram para o resultado alcançado e para meu desenvolvimento pessoal. Aos professores Daniel Pinho Barreiros, Andres Ferrari, Numa Mazat, Maria Malta e Carlos Aguiar de Medeiros, bem como todos os professores do PEPI, IE e IFCS com os quais tive a oportunidade de compartilhar. Ao Fabio, à Bete e demais funcionários da secretária acadêmica. Aos professores Nelson Oliveira Santos e Maria Teresa Franco Ribeiro, pela eterna referência de ética acadêmica e pessoal.

Agradeço à Petrobras pelo apoio e pelas oportunidades de vivenciar no meu dia-a-dia e os dilemas de pesquisa. Em especial, agradeço a Neide Taboada, Homero Ventura e Hilder Seixas, pelo estímulo e pela confiança. Aos amigos Carlão, Maria Laura, Alexandre Mateus e todos que acompanharam a saga.

Agradeço aos meus familiares, por nos ajudar a superar as dificuldades, suportando emocionalmente. Ao meu pai, Josué, e minhas irmãs, Celeste e Verena, por me servirem de exemplo e pelo incansável apoio. A toda a família de Carol, em especial João, Rosane e Christiane, pelas noites perdidas, “procissões” e estímulo.

Acima de tudo, agradeço de forma especial, minha esposa Caroline, por estar comigo ao longo de todo o percurso; pelo amor, compreensão, apoio, carinho e *brainstorms*; e pela mãe zelosa que é.

Ao Pedrinho, que mesmo ainda sem palavras, me emociona e inspira.

“Se não passássemos de indivíduos isolados, se cada um de nós pudesse ser varrido por uma bala de fuzil, não haveria sentido algum em relatar histórias. Mas cada homem não é apenas ele mesmo; é também um ponto único, singularíssimo, sempre importante e peculiar, no qual os fenômenos do mundo se cruzam daquela forma uma só vez e nunca mais. Assim, a história de cada homem é essencial, eterna e divina, e cada homem, ao viver em alguma parte e cumprir os ditames da natureza, é algo maravilhoso e digno de toda a atenção.”

Herman Hesse – Demian

RESUMO

Ao longo do século XX, o petróleo foi alçado à categoria de recurso estratégico tanto em termos de segurança quanto de desenvolvimento econômico. Tornou-se recurso síntese, na interseção entre o poder e o dinheiro. O presente estudo reinterpreta a construção do mercado internacional do petróleo, à luz das estratégias nacionais de projeção de poder. Especificamente, analisa o período Reagan (1981-1989), a fim de entender o papel do petróleo na ofensiva contra a União Soviética e os desdobramentos desta sobre o mercado internacional da *commodity*. Metodologicamente, o trabalho articula teorias da Geopolítica e da Economia Política Internacional, bem como documentos públicos e confidenciais do governo Reagan, a partir da abordagem de longa duração de Fernand Braudel (1998). De acordo com Braudel, é possível pensar o tempo histórico como composto de “múltiplas temporalidades” sobrepostas, das quais é possível depreender três construtos: 1) o tempo estrutural, de ritmo lento e duração secular; 2) o tempo conjuntural, de ritmo menos lento e duração média entre 30 e 50 anos; e 3) o tempo curto dos eventos, de ritmo mais rápido, característico das decisões e políticas de curto prazo. Dentre os resultados alcançados, é possível destacar o alinhamento da política externa de Reagan às teorias geopolíticas clássicas, bem como a defesa da hegemonia por meio de um amplo repertório de recursos de poder caros à Economia Política Internacional, sintetizados em documentos que, embora ainda preservem lacunas históricas importantes, possibilitam maior detalhamento da operacionalização da política externa americana nesse período. Ademais, a partir de estudos produzidos pela CIA para o Conselho Nacional de Segurança que apontavam o petróleo e o acesso a divisas em moeda estrangeira como principais vulnerabilidades do regime soviético, o Estado americano agiu de modo sistemático no sentido de explorar essas vulnerabilidades, indo desde sabotagem a gasodutos, restrição à transferência de tecnologia, pressões pelo aumento da restrição externa do rival, a estímulos deliberados à financeirização do mercado, como estratégia de *hedge*.

ABSTRACT

Throughout the XXth century, oil has become a strategic resource, both in terms of national security and economic development. In this sense, it has become a symbol of the intersection between power and money. This study reinterprets the making of oil's international market, as a result of national strategies of power projection. Specifically, it focus on Reagan's mandates (1981-1989), in order to understand the role of oil in the U.S. offensive against the Soviet Union and its consequences on the *commodity's* international market. In methodology terms, this work unveils classical geopolitical and international political economy theories, as well as public and recent disclosed classified documents, known as "the Reagan Files", based on Fernand Braudel's "longue durée" approach to historical time (BRAUDEL, 1998). According to Braudel, it is possible to think of historical time as composed by "multiple temporalities" overlapped; from this point, it is possible to distinguish three major time frames: 1) structural time, which if one of extremely slow rhythm e centuries length; 2) conjunctural time, of a slower rhythm, with average length of 30 to 50 years; and 3) short term time frame, sensed almost in a day by day rhythm – the time of short term actions. Among the results, it is worth mention the alignment between Reagan's foreign policy to the classical geopolitical theories of Mackinder, Mahan and Spykman, as well as the defense of the hegemony by means of a broad set of power mechanisms, generally related to International Political Economy's studies. The documents' analysis revealed details of strategic decisions; however, they still are not sufficient to uncover some historical gaps of the analysed period, such as the U.S. and Saudi manoeuvres behind the fall of prices in the mid 1980's. In addition, this study shows how CIA findings on USSR vulnerabilities supported the National Security Council, which in turn endorsed Reagan's foreign policy strategic decisions. By pointing oil, credit and external vulnerability as key to Soviet survival, these studies preceded an aggressive foreign policy, based on a broad strategy to deter the soviet regime. This strategy included, but was not limited to, sabotage of natural gas utilities, restrictions to technology transfer, pressure to augment external deficits and deliberate *stimuli* to the oil market's *financialization*, as a hedge strategy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (MAPAS)

Mapa 1: Mackinder: regiões geopoliticamente estratégicas	46
Mapa 2: Mackinder: ampliação das regiões estratégicas (1940).....	51
Mapa 3: Rimland e o cerco ao Velho Mundo	58
Mapa 4: Acordo da Linha Vermelha (1928)	72
Mapa 5: Interesse soviético sobre o Golfo Pérsico	97
Mapa 6: Localização das bases americana em 1996 – Caúcaso	125
Mapa 7: Localização das bases americana em 1996 – Oriente Médio	126
Mapa 8: Campos de Petróleo e oleodutos transnacionais iraquianos.....	130
Mapa 9: Teatro de Guerra no Oriente Médio	132

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (GRÁFICOS)

Gráfico 1: Produção de óleo nos EUA em porcentagem da produção mundial.....	64
Gráfico 2: Produção de petróleo nos EUA e na Rússia – 1860-1900	68
Gráfico 3: Produção mundial de petróleo–1900-1945.....	71
Gráfico 4: Descobertas e produção de óleo (média de 5 anos), 1915-2000	102
Gráfico 5: Matriz energética mundial entre 1945 e 1970	104
Gráfico 6: Produção de petróleo por regiões, 1945-2005 (mil bpd)	112
Gráfico 7: Reservas em ouro dos EUA versus passivos estrangeiros.....	114
Gráfico 8: Preços internacionais: Dubai, Brent e WTI (USD/barril)	127
Gráfico 9: Maiores receptores de armamentos na década de 1980 (acima de US\$ 250 MM)	149
Gráfico 10: Exportações e Importações soviéticas em moeda estrangeira (1970-85)	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: 5 maiores países produtores de petróleo por intervalo de 20 anos	61
Tabela 2: Empresas Ocidentais e consórcios no Oriente Médio	98
Tabela 3: Variações orçamentárias por componente nos EUA (1980-88)	152
Tabela 4: Ativos estrangeiros no portfólio saudita e kuwait em 1976 e 1982.....	203

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	LONGA DURAÇÃO E DINÂMICA CAPITALISTA: A CONTRIBUIÇÃO DE FERNAND BRAUDEL	27
2.1	A ESCOLA DOS ANNALES E FERNAND BRAUDEL.....	27
2.2	INTERPRETAÇÃO BRAUDELIANA DA DINÂMICA CAPITALISTA	32
3	A ESTRUTURA EM MOVIMENTO: ESTRATÉGIA E GEOPOLÍTICA COMO EIXOS ESTRUTURANTES DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.....	39
3.1	ESTRATÉGIA COMO MEIO DE ACUMULAÇÃO DE PODER	39
3.2	GEOPOLÍTICA: O ESPAÇO COMO CONDICIONANTE DA ESTRATÉGIA....	43
3.2.1	Mackinder: o estrategista que traduziu o tabuleiro russo.....	45
3.2.2	Mahan e Spykman: a estratégia americana de projeção de poder.....	52
3.3	PETRÓLEO E A CORRIDA DE LONGA DURAÇÃO ENTRE EUA E RÚSSIA.....	60
3.3.1	1859-1914: Guerras e a ascensão do petróleo à categoria de ativo estratégico	64
3.3.2	1914-1945: Da corrida pelo petróleo à vitória aliada na Segunda Guerra	71

4	CONJUNTURAS DE MÉDIA DURAÇÃO: REARRANJOS NO MERCADO INTERNACIONAL DE PETROLEO À LUZ DA DINÂMICA DO PODER.....	76
4.1	CARACTERÍSTICAS DE INDÚSTRIA PETROLÍFERA	76
4.2	ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: PETRÓLEO COMO FONTE DE PODER ESTRUTURAL	83
4.3	PETRÓLEO, GUERRAS E FINANÇAS NO PÓS-GUERRA: AS BASES DA HEGEMONIA AMERICANA	92
4.3.1	1947 – 1971: Da Guerra Fria à contestação da OPEP.....	100
4.3.2	1973 – 1986: do condomínio saudita-iraniano à crise de hegemonia.....	115
4.3.3	1986-2001: Unipolaridade e reorganização do setor.....	123
4.3.4	2001 — 2013: Segurança de Suprimento, Doutrina Bush-Cheney e Guerra ao Terror	128
5	O TEMPO CURTO DOS EVENTOS: ERA REAGAN, PETROLEO E A OFENSIVA CONTRA A UNIÃO SOVIÉTICA	133
5.1	ANTECEDENTES: DA POLÍTICA DE CONTENÇÃO À CRUZADA CONTRA A UNIÃO SOVIÉTICA	137
5.2	DÉTENTE, CHOQUE DO PETRÓLEO, ALÍVIO NA RESTRIÇÃO EXTERNA E OFENSIVA SOVIÉTICA	143
5.3	A ERA REAGAN	150
5.3.1	A primeira batalha: o gasoduto transiberiano	159
5.3.2	Estratégia nacional de segurança	165
5.3.3	Estratégia internacional para energia	182
5.3.4	Oriente Médio: tabuleiro estratégico contra a URSS.....	187

5.3.5 América Central	209
6 CONCLUSAO	211
7 BIBLIOGRAFIA	217

1 INTRODUCAO

Ao longo do século XX, o petróleo foi incorporado à dinâmica do poder de forma definitiva. Tornou-se insumo estratégico, tanto do ponto de vista da segurança quanto do ponto de vista econômico. Durante as duas Grandes Guerras Mundiais, o ouro negro consolidou-se como insumo energético mais eficiente, mais fácil de transportar e mais adaptável às tecnologias naval, aérea e militar que o seu antecessor, o carvão. Em relação ao desenvolvimento capitalista, os derivados de petróleo e gás são utilizados em setores estratégicos para a acumulação de capital, desde transportes, petroquímica, geração de energia elétrica, fertilizantes e, mais recentemente, nas finanças internacionais. Trata-se, portanto, de um *recurso síntese*, central para a disputa por poder no âmbito internacional.

Nesse percurso, o setor petrolífero passou por diversas transformações. Desde meados do século XIX, multiplicaram-se os estados produtores e de empresas petrolíferas, na esteira da incorporação de novas tecnologias de produção. Mudaram as formas como o petróleo foi precificado e, com isso, a balança de poder ora favoreceu os países produtores, ora as empresas internacionais, ora os consumidores. Não obstante, Estados Unidos e Rússia mantiveram-se na liderança da produção mundial, influenciando o modo de organização do mercado, à luz de suas agendas de política externa e estratégias de desenvolvimento.

A história da indústria do petróleo remonta ao século XIX e está intimamente associada à consolidação do capitalismo industrial americano. A extração de petróleo em larga escala inicia-se 1859, no estado americano da Pensilvânia, tendo sua importância econômica ligada inicialmente à produção de querosene para iluminação. Nessa época, além dos EUA, a região de Baku¹,

1 Anteriormente parte do Império Persa, Baku foi conquistada pela Rússia em 1811, conforme o Tratado de Gulustan. Entre 1917, ano da Revolução Bolchevique, e 1920, os soviets disputaram a região contra tropas muçulmanas, apoiadas pelo decadente Império Turco-Otomano e pela Grã-Bretanha. A vitória russa ficou consolidada com a criação, em 1920, da República Socialista Soviética do Azerbaijão, sendo Baku sua capital.

objeto de então percente à Rússia (atualmente, capital do Azerbaijão), figurava como importante produtor mundial, sendo a Europa a principal região consumidora. Sua importância na matriz energética mundial, todavia, era secundária, sobretudo em relação ao carvão. Esse quadro começa a mudar a partir da Primeira Guerra Mundial, com a constatação da maior eficiência da Marinha americana, movida a petróleo, em relação às de seus adversários, movidos a carvão e combustíveis sintéticos². Isso motivou o movimento em cadeia por parte das principais potências rumo à adoção de tecnologias militares movidas a petróleo. Essa tendência repercutiu sobre a estratégia de guerra – que passou de “guerra de trincheiras” a “guerra móvel” -, consolidando a importância dos avanços tecnológicos da época: aviões, tanques, submarinos, porta-aviões, além dos demais equipamentos. Ao mesmo tempo em que consolidou a importância militar do petróleo, a Segunda Guerra Mundial também marcou a percepção de que as reservas existentes nos EUA não conseguissem suprir a demanda americana e de seus aliados por muito tempo (KLARE, 2004). Iniciava-se, assim, a corrida pela conquista de regiões produtoras fora dos territórios das Grandes Potências, em especial, no Oriente Médio.

2

Somente após o ataque alemão ao porto de Agadir, no Marrocos francês, em julho de 1911, Churchill se convenceu da importância de converter a armada britânica ao novo combustível, visto que um conflito entre a Inglaterra e a Alemanha parecia iminente. Os navios de guerra movidos a petróleo eram mais rápidos e mais eficientes em termos de espaço e mão-de-obra que seus concorrentes movidos a carvão.

A partir de 1945, o Oriente Médio emerge como principal fronteira exploratória, ainda que sua produção fosse pequena comparada aos EUA e à URSS. A ameaça de esgotamento das reservas americanas estimula a formação de alianças estratégicas regionais importantes, no que se destaca a relação com a Arábia Saudita. A conquista de posições privilegiadas no Golfo Pérsico pelos americanos foi fundamental para sustentar o projeto estadunidense do pós-guerra, tanto em relação ao abastecimento dos aliados (e à sua integração à ordem econômica sob hegemonia do dólar), quanto de contenção dos soviéticos.

De acordo com Torres (2004), o período que se estende de 1945 e 1973 caracteriza-se pela hegemonia americana no Oriente Médio, sob liderança das grandes empresas estadunidenses, com negociações baseadas em contratos bilaterais e sem grandes flutuações dos preços. Segundo Engdahl (2010), essa estabilidade está na raiz da “Era de Ouro” do capitalismo ocidental, sustentando o crescimento econômico e a internacionalização do dólar. Já em 1947, o petróleo árabe passa a compor o preço de referência internacional, ao lado do petróleo extraído na região da Costa do Golfo do México americano, configurando o *Dual Basin System* (REYES e JARILLO, 2008). Durante a “Era de Ouro”, os preços internacionais eram determinados nos EUA e na Arábia Saudita – e é nesse contexto que se consolida a hegemonia americana.

A consolidação da hegemonia americana no período entre 1945 e 1973 não impediu a ocorrência de reações, simbolizadas pelo nacionalismo árabe (a exemplo da Crise de Suez), das iniciativas soviéticas no Leste do Mediterrâneo e no Norte do Golfo Pérsico (KLARE, 2004) e dos próprios aliados, denunciando o controle do petróleo pelos americanos em paralelo ao contexto de escassez – e depois de excesso desprovido de lastro – da oferta de dólares.

A partir de 1973, essas reações à hegemonia americana tornam-se mais organizadas, com o primeiro choque do petróleo, e estendem-se até 1986, ano do Acordo Geral entre os países produtores e consumidores. Torres (2004) chama esse período de segunda fase da indústria, que coincide com a

derrocada do sistema de Bretton Woods e a emergência do padrão dólar-flexível. O contexto de perda relativa do poder americano, simbolizada, no plano interno, por problemas políticos (Watergate) e econômicos (inflação e flutuação do dólar), e no plano externo por questionamento à sua supremacia econômica e militar (sobretudo após a derrota no Vietnã), abriu espaço para a ascensão do nacionalismo árabe (Revolução Iraniana), para o avanço da URSS sobre áreas de influência tradicionalmente americanas (Europa Ocidental) e pela busca de maior autonomia energética por parte dos aliados ocidentais (França, Inglaterra, Itália, Alemanha e Japão). No âmbito da indústria, passam a existir dois carteis: um de produtores, simbolizado pela OPEP, e outro de consumidores, consubstanciado na Agência Internacional de Energia (AIE), criada em 1974, visando reduzir a dependência em relação ao óleo.

A reação americana não tardou. Articulou os planos financeiros (choque Volcker), diplomáticos (reforço da aliança com a Arábia Saudita), regulatório (netback pricing) e militar (derrubada da URSS). Segundo Torres (2004), a partir de 1985, inicia-se a “terceira fase da indústria”, marcada pela: a) a integração da economia do petróleo à lógica financeira; b) uma relativa perda de poder dos estados produtores, uma vez que os preços passaram a ser determinados nos principais centros consumidores pelo mecanismo do *netback pricing*, suportado pela aliança entre EUA e Arábia Saudita; e c) a criação de uma extensa rede de contratos à vista (*spot*), negociados por agentes de diferentes portes e dispersos geograficamente, mas com preços referenciados nas principais praças financeiras (NYMEX, Citi e Dubai). Do ponto de vista militar, a derrubada nos preços do petróleo foi crucial na estratégia contra a URSS, selando o fracasso dos programas de modernização soviéticos e levando-os a aceitar o Acordo Geral entre produtores e consumidores estabelecido em 1986 (TORRES, 2004). Esse acordo instituiu um regime de cooperação que vigorou até o início dos anos 2000, a partir de bandas de preços em patamares inferiores a US\$ 20/barril. Os preços reduzidos serão a base para o movimento de concentração da indústria e dos ajustes promovidos pelos estados produtores em suas respectivas indústrias, dos quais as grandes

companhias ocidentais foram as maiores beneficiadas (REYES e JARILLO, 2008). Soma-se a isso a unipolaridade militar americana, permitindo ampliar o acesso a regiões produtoras no antigo entorno soviético, sobretudo na região do Cáspio.

Esse breve retrospecto da trajetória do setor permite afirmar que o petróleo constitui um recurso estratégico síntese, no sentido que aglutina elementos econômicos e militares. Contrariando a tese de que, com a financeirização, o petróleo passou a ser uma mercadoria como qualquer outra, o que se observa é que os estados (e suas respectivas empresas) atuaram no sentido de interferir no mercado mundial, seja para aumentar suas participações nas rendas do petróleo, seja para garantir acesso privilegiado às regiões produtoras.

Nos anos 1980, os Estados Unidos lograram reorganizar o tabuleiro mundial de poder a partir de uma ampla estratégia ofensiva contra a União Soviética. Essa ofensiva ficou conhecida como “retomada da hegemonia americana” e foi amplamente discutido no âmbito da EPI anglo-saxã (GILPIN, 1994; STRANGE, 1987), bem como no Brasil, no artigo seminal produzido por Maria da Conceição Tavares (TAVARES, 1985). Enquanto os autores anglo-saxões enfatizavam o papel das finanças internacionais no processo, Tavares chamou de “diplomacia do dólar” a ação proativa dos EUA nas transformações em curso na arquitetura financeira internacional, articulada com a “diplomacia das armas”, ou seja, um plano de expansão dos gastos militares.

A partir da análise de Tavares, Metri sugere a articulação da “diplomacia do dólar” e da “diplomacia das armas” com um terceiro eixo: a “diplomacia do petróleo”. Em suas palavras:

Os EUA implementaram três movimentos articulados: expandiram seus gastos militares (a “diplomacia das armas”, de que falou Maria da Conceição Tavares); deram um choque no sistema monetário-financeiro internacional, encerrando sua liquidez e reafirmando a posição do dólar como moeda de referência internacional (a “diplomacia do dólar”, de que falou Maria da Conceição Tavares); e obrigaram a Arábia Saudita a aumentar sua produção de petróleo de modo a derrubar os preços internacionais (por analogia, pode-se falar

de uma “diplomacia do petróleo”). (METRI, 2013).

O presente trabalho tem por objeto a análise do papel do petróleo na estratégia do governo Reagan sob o prisma da longa duração, conceito braudeliano, relacionado ao que Barros denominou de “dialética das durações” (BARROS, 2012; BRAUDEL, 1998). Para investigá-lo, parte-se das duas perguntas abaixo, sendo uma de cunho estrutural e outra de caráter mais específico quanto ao governo Reagan:

- Em que medida a estratégia americana de política externa influenciou a construção do mercado internacional de energia?
- Qual o papel do petróleo na estratégia de política externa do Governo Reagan?

A partir da proposta braudeliana de longa duração, o trabalho busca articular formulações da Geopolítica e da Economia Política Internacional, duas disciplinas com objetos similares, mas perspectivas distintas sobre o modo como o poder se manifesta nas relações interestatais³. Partindo da premissa de que os Estados desempenham papel central na disputa por poder no cenário internacional e que essa disputa ocorre de maneira contínua, a despeito das teorias de “equilíbrio de poder” (FIORI, 2004), tem-se a necessidade de compreender as estratégias à disposição dos Estados e seus instrumentos de implementação.

Tem-se por objetivos:

³ Pode-se afirmar que ambas são exemplos de abordagens interdisciplinares que buscaram contemplar a influência da dinâmica do poder na análise do território e da economia, respectivamente - conforme sinaliza o termo “política” no nome das disciplinas. Alguns autores, como Strange e Wallerstein, traduziram essa separação em termos de lógicas de Estado e de mercado, distinguindo o comportamento das autoridades governamentais daquele dos demais agentes econômicos. Porém, superar a segmentação dos objetos de estudo – estados x mercados – revelou-se um grande desafio que, de certa forma limitou o avanço teórico interdisciplinar, como é reconhecido pela própria Strange. Essa percepção, segundo a autora, está na raiz da “negligência mútua” entre os estudos de relações internacionais – com foco na guerra e nas relações interestatais – e a economia internacional – que apresenta dificuldades em inserir o poder como variável explicativa das finanças internacionais (STRANGE, 1998).

- Evidenciar a estratégia americana em relação à reorganização do mercado internacional do petróleo.
- Reinterpretar a construção do mercado internacional à luz da disputa entre EUA e Rússia
- Analisar o papel do petróleo e das instituições ligadas a ele na estratégia do Governo Reagan, enquanto instrumento de poder geopolítico e econômico.

Adota-se como hipótese o argumento que, durante o governo de Ronald Reagan, formaram-se as bases do atual mercado internacional do petróleo. Ao abordar a retomada da hegemonia americana nos anos 1980 sob a perspectiva da “diplomacia do petróleo”, chega-se à hipótese geral abaixo:

- A estratégia deliberada dos EUA de “deter” seu principal adversário do período, a URSS, teve como um de seus desdobramentos o reordenamento do mercado internacional de energia e as bases da sua configuração atual.

Essa hipótese insere-se no escopo de outra, de caráter mais geral, segundo a qual:

- As transformações na indústria petrolífera são suportadas por uma dinâmica estrutural de longa duração, na qual se destacam condicionantes territoriais, bem como estratégias de média e curta duração por parte dos EUA.

Dentre as justificativas para a adoção dessa abordagem, cabe ressaltar a atualidade do tema e a proposta metodológica pouco usual. Atualidade, pois os desdobramentos desse estudo visam permitir a compreensão do funcionamento da dinâmica da temática do petróleo e da energia sob a primazia das diretrizes estratégicas das Grandes Potências⁴. Metodologicamente, a abordagem

⁴ Essa perspectiva pode ser aplicada a outros estudos de caso, por exemplo, dos desafios relacionados ao desenvolvimento de novas fronteiras de produção, como o pré-sal brasileiro.

proposta é também pouco usual, pois busca transpor as barreiras conceituais entre a ação política e a organização do mercado internacional, sob uma perspectiva histórica de longa duração.

Diante da dificuldade de incorporar a temática do poder na explicação dos fundamentos do mercado internacional do petróleo, bem como da própria ciência econômica (STRANGE, 1996)⁵, difundiram-se as propostas de estudos interdisciplinares, questionando, entre outros, a premissa de segregação entre mercado, governo e sociedade. Um dos exemplos das diversas propostas de interdisciplinariedade, Fernand Braudel propõe a interpretação da dinâmica social a partir da análise histórica de longa duração, pautada na interação entre aspectos aparentemente tão distintos quanto a geografia física, aspectos culturais, comércio, economia e a dinâmica do poder. Braudel propõe a História como disciplina capaz de articular dimensões distintas, no sentido de uma explicação ampliada da dinâmica social (BARROS, 2012).

Desse modo, propõe-se o estudo da relação entre poder, economia e petróleo, a partir do referencial analítico proposto por Fernand Braudel. Para tanto, parte da lógica do “Grande Jogo” entre (primeiro) Inglaterra e (posteriormente) Estados Unidos, tendo a Rússia como adversário, para discutir as transformações ocorridas no mercado internacional do petróleo ao longo do século XX e, em especial, durante a década de 1980.

Para além da controvérsia entre autores da história do petróleo que enfatizam o papel das instituições e da regulação (MORSE, 1999) e daqueles de viés geoeconômico, que dão ênfase especial à trajetória das empresas e da indústria (KLARE, 2004; YERGIN, 2012),⁶ busca-se identificar como a *grande*

5 Essa dificuldade deriva de uma problemática mais ampla, relacionada às premissas em que se baseiam as ciências sociais aplicadas. Wallerstein explica que a premissa de separação do corpo social entre três grandes eixos – mercado, governo e sociedade – tem como correspondentes o surgimento de três ciências sociais aplicadas - a economia, a ciência política e a sociologia, respectivamente – que, apesar dos avanços intra-disciplinares, encontram dificuldades em avançar para além de seus escopos tradicionais (WALLERSTEIN, 2007, p.45).

6 Os primeiros enfatizam a primazia das forças de mercado, partir da década de 1980, na determinação dos rumos da indústria petrolífera, sobrepujando as estratégias nacionais. Já o segundo grupo, de viés geoeconômico, baseia-se busca no movimento das empresas e da

estratégia dos Estados Unidos repercutiu sobre política internacional – global e regional -, bem como sobre as instituições e as empresas do setor petrolífero. Tem-se como premissa o fato de os estados mais poderosos serem aqueles com maior *capacidade de planejar e implementar uma estratégia de longo prazo de acumulação de poder*.

Visando contrapor-se ao movimento de contestação de sua hegemonia durante os anos 1970, os EUA iniciaram uma ofensiva contra a União Soviética, tendo como cerne a reestruturação do mercado internacional do petróleo e o ataque às exportações petrolíferas soviéticas. Partindo de uma orientação estratégica baseada na conquista de regiões geopoliticamente sensíveis, a política externa americana encontrou nas instituições ligadas ao petróleo instrumentos poderosos para desestabilizar o regime rival, ao mesmo tempo em que afirmou a hegemonia ante seus principais aliados – europeus e japoneses.

Nesse sentido, a Geopolítica contribuiu para revelar os condicionantes de longo prazo da estratégia americana, uma vez que se baseia em constrangimentos territoriais. Parte-se as contribuições de dois estrategistas geopolíticos, Alfred Mahan e Nicholas Spykman, bem como exemplos da ação americana na interseção entre território e petróleo.

Adicionalmente, a Economia Política Internacional aborda o repertório de mecanismos ante o jogo da diplomacia, da alta política internacional e do movimento dos agentes econômicos. Ambos operam em temporalidades diferentes, mas a cada ação de um estado, os demais reagem, ensejando um movimento contínuo que está na égide da disputa de poder no plano internacional.

De aspectos “estruturais”, cujas transformações ocorrem ao ritmo lento de séculos, a aspectos conjunturais – de média duração -, bem como do ritmo dos acontecimentos, todas essas temporalidades somam-se para oferecer uma análise que privilegia a inteligibilidade dos fatos, em detrimento do rigor estrito

às evidências documentais.

A proposta interdisciplinar braudeliana permite dividir a análise em três eixos.

O primeiro, de longa duração, privilegia a lógica territorial, cara à geopolítica, em que se destacam movimentos de longa duração. O segundo eixo aborda conjunturas de média duração, construídas à partir da Segunda Guerra Mundial, no contexto de ascensão e consolidação da hegemonia americana. A ascensão e o declínio do regime de Bretton Woods, do padrão dólar-ouro ao dólar-flexível, servem como referência para a análise das transformações ocorridas no mercado internacional do petróleo, bem como das estratégias das superpotências em relação às suas áreas de influência, à medida que sua capacidade de projeção de poder ampliava ou diminuía. Por fim, o terceiro eixo foca na análise do tempo curto dos eventos, da série de documentos confidenciais que compõe o arcabouço de política externa do Governo Reagan.

Para subsidiar as análises deste último eixo, privilegiou-se a pesquisa em fontes primárias: documentos públicos - discursos, ordens executivas – e confidenciais. Em especial, foi analisado o acervo intitulado *The Reagan Files*, que inclui cartas entre o presidente e outros chefes de estado (em especial Margareth Thatcher e os russos Breznhev e Gorbatchev), 152 pautas de reuniões do mais alto órgão executivo de formulação e implementação de políticas estratégicas, o Conselho Nacional de Segurança (*National Security Council - NSC*), bem como 244 Diretivas de Defesa e Segurança Nacional (*National Security Defense Directives - NSDD*): todas analisadas no presente trabalho de pesquisa.

A tese divide-se em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro, apresenta-se a abordagem de Fernand Braudel sobre tempo e longa duração, localizando-a no debate das Teorias da História (BARROS, 2012). No segundo capítulo, propõe-se um eixo analítico de longa duração, baseado nas formulações geopolíticas clássicas sobre os territórios

estratégicos, no contexto do Grande Jogo entre Inglaterra/Estados Unidos e Rússia. A premissa é que as concepções geopolíticas sobre território formam a “grande estrutura em movimento”, sobre a qual desdobram-se outros eixos, com temporalidades mais curtas, na concepção de Braudel. No quarto capítulo, discute-se a conjuntura de média duração da hegemonia americana desde o pós-Segunda Guerra, bem como suas implicações sobre a configuração do mercado internacional de petróleo, sob o olhar da Economia Política Internacional. Busca-se entender, como as estratégias formuladas durante a conjuntura bipolar da Guerra Fria influenciaram a construção do mercado internacional do petróleo. Por fim, no quinto capítulo, investiga-se a estratégia por trás da política externa do Governo Reagan, seus antecedentes e desdobramento. A partir de análise documental, identificam-se as prioridades estratégicas do Estado americano no período, bem como as iniciativas recomendadas para alcançar esses objetivos, com atenção especial ao papel do petróleo nesse processo.

Destarte, cabe ressaltar que não fazem parte do escopo do trabalho: i) discutir os determinantes da queda da União Soviética; ii) discutir tendências setoriais, como dinâmica de preços, modalidades contratuais de cada país ou a estratégia de empresas específicas.

2 LONGA DURAÇÃO E DINÂMICA CAPITALISTA: A CONTRIBUIÇÃO DE FERNAND BRAUDEL

Antes de iniciar o estudo aplicado do objeto precípua dessa tese, faz-se necessário distanciar-se do tema para investigar, a noção de tempo de longa duração, enquanto caminho para a interdisciplinaridade e para a reinterpretação da dinâmica capitalista. A tentativa de articular abordagens da Geopolítica e da Economia Política Internacional, simultaneamente à reinterpretação de um século de história da indústria do petróleo e à leitura de documento confidenciais de um governo específico, revelou a necessidade de um marco conceitual capaz de articular temporalidades tão distintas. Enquanto a Geopolítica sustenta-se sobre o tempo longo dos territórios, da ação do Estado sobre seu espaço de domínio, das revoluções tecnológicas, da expansão bélica; a Economia Política Internacional nasce baseada na ideia de estabilidade hegemônica, ou seja, dos ciclos de hegemonia, da ordem mantida pelo equilíbrio sustentado pelo *hegemon* internacional, ainda que por meio do recurso a guerras, mudanças drásticas nos pilares da ordem internacional, ou mesmo dos regimes internacionais.

No presente capítulo, apresenta-se a abordagem de Fernand Braudel sobre o tempo, considerado inovador enquanto método de pesquisa histórica e de reinterpretação da dinâmica capitalista. Atualmente conhecido como “líder da 2ª geração da Escola dos Annales”, Braudel teve êxito ao implementar em obras de porte como “O Mediterrâneo” e “Civilização Material, Economia e Capitalismo” (sua *magnus opum*), o intento de Marc Bloch e Lucien Le Febvre de analisar a realidade a partir de uma perspectiva temporal capaz de articular elementos tão díspares quanto, por exemplo, território, economia, cultura e política, num quadro analítico único; uma busca pela História Total.

2.1 A Escola dos Annales e Fernand Braudel

A Escola dos Annales (“École des Annales”) foi um movimento

historiográfico francês fundado no início do século XX pelos intelectuais Marc Bloch e Lucien Febvre, que tinha como contraponto o historicismo alemão e a historiografia documental (BARROS, 2012). Os Annales propuseram uma visão panorâmica da história, com o intuito de privilegiar a inteligibilidade dos fenômenos em detrimento da ênfase na história baseada em evidências. Para isso, adotaram uma perspectiva temporal e espacial que abriu agendas de pesquisas históricas tanto no sentido de reinterpretar conceitos estilizados (como exemplo, a reinterpretação braudeliana de capitalismo), quanto de propor novos horizontes à pesquisa histórica, a exemplo da história das mentalidades e a Nova História Francesa.

De acordo com professor e pesquisador José Assunção Barros, “o substrato mais refinado das contribuições do movimento dos Annales para um redimensionamento do tempo histórico, por outro lado, foi a hábil configuração de dois conceitos irmanados: o de “longa duração” e o da “multiplicidade dos tempos históricos”.” (BARROS, 2012, p. 152). Com a longa duração, isto é, uma análise capaz de “perpassar o fio de séculos” (VOVELLE apud BARROS, 2012), foi possível revelar novos problemas, novos objetos.

A partir dessa abordagem, os Annales propuseram o argumento de “História-Problema”. Entendiam que a pesquisa histórica deveria basear-se em uma problemática formulada a partir do presente, da realidade percebida pelo pesquisador (BARROS, 2012, p. 153). O “tempo histórico” torna-se um campo aberto ao pesquisador, a quem cabe investigar, no passado, um vasto espectro de evidências, articulá-las a partir de indagações científicas e torná-las inteligíveis no contexto de um fluxo temporal amplo, não raro, articulando fenômenos ao longo de séculos.

Os Annales propunham, assim, a investigação histórica, como a análise de camadas com temporalidades distintas e que, juntas, ajudam obter um entendimento mais amplo da dinâmica social. É nesse contexto que Braudel insere sua abordagem sobre o tempo. Para ele, compete ao historiador articular o amplo espectro de variáveis, buscando identificar aspectos estruturais,

conjunturais e acontecimentais (BARROS, 2012).

Expoente da segunda geração da Escola dos Annales, Fernand Braudel propôs o estudo da História a partir da articulação de diversas temporalidades distintas. Contrapondo-se à História Documental, Braudel optou por explorar um método que lhe permitisse maior inteligibilidade acerca dos movimentos de longa duração – e como estes se articulam com eventos do dia-a-dia. Chamou de “estruturas” um conjunto camadas históricas cujo movimento e momentos de mudança ocorrem em ritmo lento, no espaço entre séculos. Sobre essas estruturas, movem-se outros processos, com ritmos de médio, curto ou curtíssimo prazo. Se os Annales foram “particularmente felizes em assegurar o misterioso acordo entre ‘estrutura que permanece’ e ‘movimento que se transforma’”, Braudel levou ao extremo esse objetivo, analisando as estruturas por trás dos eventos e o movimento das estruturas em sua obra máxima “Civilização Material e Economia Capitalista”.

Isso porque, o entendimento de evento e estrutura não pressupõe uma separação entre ambos. Nas palavras de Braudel:

Um acontecimento, a rigor, pode vir carregado de uma série de significações e elos. Às vezes, ele é testemunha de movimentos muito profundos e, pelo jogo factício ou não das ‘causas’ e dos ‘efeitos’ tão caros ao historiador do passado, anexa-se a ele um tempo muito superior à sua própria duração. Extensível ao infinito, ele se liga, livremente ou não, a toda uma cadeia de acontecimentos, de realidades subjacentes e, ao que parece, impossíveis de se destacarem, desde então, uma das outras. (BRAUDEL, 2011, p. 90 apud BARROS, 2012, p. 153).

Para Braudel, estruturas são, ao mesmo tempo, sustentáculos e obstáculos das conjunturas e dos acontecimentos. Por perdurarem durante muito tempo, perpassam gerações, tornando-se elementos estáveis ao longo de séculos. Por outro lado, enquanto obstáculos, elas marcam os limites, “dos quais o homem e suas experiências praticamente não podem se libertar”.

Braudel provoca:

Pensem na dificuldade de quebrar algumas limitações geográficas, algumas realidades biológicas, alguns limites da produtividade e mesmo certos condicionamentos espirituais: os arcabouços mentais também são prisões de longa duração. (BRAUDEL, 1958 apud BARROS, 2012, p. 157).

Essa perspectiva analítica permitiu aos annalistas explorar o desafio original de analisar a mudança histórica no marco da longa duração, ou ainda, da “multiplicidade de durações”. Na descrição de Barros (2012), no âmbito da longa duração, o tempo apresenta-se como eixo estrutural, em meio ao qual ocorrem mudanças de diferentes ritmos. Aquelas que se processam no curto espaço dos acontecimentos, “como espumas formadas nas cristas das grandes ondas históricas”, ou ainda no marco das conjunturas, em meio a repetições, ciclos e regularidades que, em última instância, relacionam-se com as estruturas. Braudel chamou de “dialética das durações” esse enquadramento das mudanças de diferentes ritmos no longo curso da mudança histórica.

A dialética das durações refere-se à articulação entre diversas camadas do tecido social, tal como a espacialidade das sociedades humanas, a economia e a política, no contexto de uma única arquitetura. De acordo com Barros, a chave para a compreensão reside na consciência de que “certos tipos de processos ou acontecimentos acostumam perdurar menos ou mais do que outros, oferecendo diferentes ritmos de transformação ou permanência” (BARROS, 2012, p. 164).

Aqui jaz o cerne da proposta interdisciplinar de Braudel. A partir dessa representação do tempo histórico, é possível conciliar “o tempo agitado da História Política tradicional e o tempo imóvel das Ciências Sociais emergentes” (BARROS, 2012, p. 156). É possível articular documentos, evidências de acontecimentos de curta duração, com, por exemplo, o Grande Jogo geopolítico ou mesmo os grandes ciclos hegemônicos da Economia Política Internacional. O próprio Braudel destaca, em “O Mediterrâneo” a condição de prisioneiro do

homem, ao longo de séculos, “de climas, vegetações, populações animais, culturas e um equilíbrio lentamente construído do qual não pode se desviar sem provocar o rompimento de tudo ao redor” (BRAUDEL, 1958 apud BARROS, 2012, p. 162).

Desdobrando o método braudeliano, Barros sugere três temporalidades superpostas: 1) Tempo estrutural; 2) Conjuntural; 3) Tempo dos Eventos. A primeira delas, o tempo dos acontecimentos (*evenementiel*) refere-se a fatos e eventos do dia-a-dia, num ritmo similar ao das matérias dos jornais. Estão sob o julgo da vontade da maioria dos indivíduos, mas são poucos os acontecimentos que repercutem para as outras duas camadas temporais.

A segunda temporalidade utilizada por Braudel é o tempo conjuntural, que dura em média, o ciclo de uma geração humana – entre trinta e cinquenta anos. Trata-se do tempo da história econômica, o tempo da conjuntura observável de modo retrospectivo. Os eventos que marcam a história conjuntural estão sob o julgo de um grupo restrito de atores, reflexo da posição de poder que ocupam.

A terceira perspectiva temporal é o tempo estrutural, ou *trend secular* (BRAUDEL, 1998). Trata-se de uma temporalidade de longa duração, a partir da qual é possível observar a dinâmica das economias-mundo. Nesse caso específico, a geografia física desempenha papel central, uma vez que estabelece os principais constrangimentos e incentivos para as interações humanas ao longo de um período tão longo. Prova disso é a obra “O Mediterrâneo”, de Braudel, na qual ele discute a economia-mundo daquela região – e como a geografia se impõe sobre as trocas e a dinâmica capitalista.

Essas temporalidades possuem caráter cumulativo e movem a partir de “movimentos periódicos, infinitamente repetidos” (BRAUDEL, 1998, p. 59). Ciclos curtos, médios, longos e hiper-longos superpõem-se no modelo braudeliano, a fim de explicar “as múltiplas conjunturas que afetam a economia, a política, a demografia, mas também as tomadas de consciência, as

mentalidades coletivas, uma criminalidade com seus altos e baixos, as sucessivas escolas artísticas, as correntes literárias, até as modas (...).”

O objetivo é “saber se esse movimento ilegível para os contemporâneos registra, ou pelo menos esclarece, o destino longo das economias-mundo; se estas, a despeito do seu peso e da sua duração, ou por causa do seu peso e da sua duração, chegam a esses movimentos, os mantêm submetem-se a eles e, explicando-os, explicam-se através deles. (BRAUDEL, 1998, p. 65).

Para Barros, a proposta braudeliana de superposição dessas três temporalidades, remete ao entendimento das “múltiplas temporalidades” como linhas melódicas, que se entrecruzam, formando polifonias. O tempo longo, ou as estruturas que se movem em ritmos mais lentos, compõem a camada mais espessa, sobre a qual acumulam-se outras camadas, de ritmos menos espessos. De acordo com Barros, a principal contribuição dos *Annales* foi possibilitar essa visão em camadas, mediante a perspectiva da história-problema. A partir, Braudel reinterpretou, por exemplo, a dinâmica capitalista, articulando trocas comerciais, poder político e território.

2.2 Interpretação Braudeliana da dinâmica capitalista

A partir da perspectiva de longa duração, Braudel propôs a reinterpretação de conceitos basilares para o entendimento da dinâmica social moderna. O próprio conceito de capitalismo braudeliano toma características específicas, servindo de ponto de partida para o presente estudo para compreender como, no setor petrolífero, aspectos de livre-mercado e monopolistas convivem paralelamente.

Braudel propõe uma abordagem da sociedade capitalista como se dividida em “três andares”, um “modelo tripartite” (BRAUDEL, 1998, p. 57). No primeiro andar, encontram-se as trocas em sua forma mais elementar, em esquema similar ao escambo. Trata-se de uma camada opaca, praticamente

alijada da dinâmica dos preços e dos mercados, que segue dinâmica própria, com ritmo mais lento e, geralmente, associada a regiões periféricas; ainda assim, sinalizam aspectos importantes da vida material, com destaque para a preservação de hábitos e saberes tradicionais.

No segundo andar, encontra-se o que Braudel chama de *economia de mercado*. Nesse enclave, as trocas são regidas pelas leis da oferta e da demanda, em ambiente de livre-concorrência. Ainda assim, a economia de mercado braudeliana não está alheia ao poder político: existe sob o olhar do príncipe, que busca, através de decretos e outras regulamentações, “garantir seus ganhos e promover o mercado nacional” (BRAUDEL, 1987, p. 40).

No terceiro andar situa-se a dinâmica capitalista, no sentido braudeliano. Caracteriza-se pela íntima relação entre os donos do dinheiro e os donos do poder, em que se tem como regra a concessão de privilégios monopolistas, em detrimento da concorrência. A essência do capitalismo, segundo Braudel, está na conexão entre a política e a economia, em que a maior parte das negociações ocorre nos bastidores, inacessíveis ao grande público e de difícil análise a partir de evidências. Nele, as leis de oferta e demanda não se aplicam ou são bloqueadas: se existem regulamentações, estas são utilizadas no sentido de ampliar a exclusividade, maximizando a acumulação. A escala e o ritmo da acumulação de riquezas são incomparavelmente superiores aos dos andares inferiores, de modo que os capitalistas podem inclusive agir no sentido de manipular as tendências da economia de mercado, em benefício próprio. Por esse motivo, Braudel o denomina o terceiro andar de “contra-mercado”.

Nas palavras do historiador francês:

O capitalismo distingue-se da economia de mercado por restringir a livre concorrência, instituindo, em seu lugar, a predominância de agentes específicos na determinação dos preços, no controle da cadeia entre produtores e consumidores finais, e no abastecimento de recursos estratégicos para as cidades, motivo que incitou as autoridades a fecharem os olhos

ou, pelo menos, a relaxar o controle. (BRAUDEL, 1998, p. 37).

Em trecho destacado por Cecilio (2012), Braudel explica:

[os capitalistas] tem mil formas de trapacear no jogo a favor deles, pela manipulação do crédito, pelo jogo frutuoso das boas contra as más moedas, [... eles] tem a superioridade da informação, da inteligência, da cultura. [...] Quem duvidaria de que eles dispõem dos monopólios ou, simplesmente, têm o poderio necessário para, nove vezes em dez, apagar a concorrência?"(BRAUDEL, 1987, p. 30 apud CECILIO, 2012, p. 15).

Sob essa perspectiva, é possível distinguir, na indústria petrolífera, a ação dos Estados e das grandes empresas, por um lado, da ação de empresas menores, por outro lado. Enquanto os primeiros atuam na determinação das regras do jogo, do acesso às melhores áreas, da articulação de coalizões internacionais, entre outros, os segundos operam de acordo com o movimento das variáveis da economia de mercado petrolífera. Por esse motivo, estão mais suscetíveis às oscilações de preço e às crises conjunturais, ao contrário das *majors* e dos grandes estados produtores – com destaque para EUA, Rússia -, que desde a origem da indústria moderna de petróleo se mantêm incontestes na manutenção de suas posições, margens de lucro e curvas de produção, como será mostrado no decorrer do presente estudo.

Marco Cecilio (2012), em sua dissertação de mestrado, identifica quatro “recorrências históricas” a partir dos escritos de Braudel: 1) o contra-mercado como regra; 2) a ação do Estado como requisito para a existência de contra-mercados; 3) as raízes sociais do capitalismo; 4) o privilégio capitalista de “poder escolher” onde investir. Em xeque, está a necessidade de incorporar o poder como variável decisiva para o surgimento de espácos de alta lucratividade, em detrimento das forças competitiva (“de mercado”). O acesso a posições privilegiadas é o fundamento dos *contra-mercados*, dando origem a lucros extraordinários e perenes. Estes, por sua vez, permitem situar o setor

hierarquicamente acima da economia de mercado na organização do espaço e da acumulação. Capitalismo e economia de mercado não estão dissociados; pelo contrário: o capitalista age no sentido de manipular as forças competitivas que regem o mercado.

Nas palavras de Braudel:

Capitalismo e economia de mercado coexistem, seinterpenetram, sem nunca se confundirem. (...) Essa economia local que gira por si mesma segundo as suas rotinas está destinada a ser periodicamente objeto de integração, de um reordenamento “racional” em benefício de uma zona e de uma cidade dominantes, e isso por um ou dois séculos, até o surgimento de um novo “organizador”. É como se a *centralização* e a *concentração* dos recursos e das riquezas se processassem necessariamente a favor de certos lugares de eleição da acumulação. (BRAUDEL, 1987, p. 26).

Ao propor essa interação entre a concentração econômica e seus desdobramentos territoriais, Braudel abre caminho para pensar a economia internacional para além das fronteiras nacionais, privilegiando a conexão entre as cidades e regiões a partir de sua posição na dinâmica internacional das trocas. Denomina de “economia-mundo” (*Weltwirtschaft*) esse amplo conjunto de espaços integrados sob o mesmo modelo de organização econômica, no qual as trocas comerciais seguem dinâmica própria, não se confundindo com a de outras economias mundo. Nas palavras do historiador:

Uma economia-mundo é uma soma de espaços individualizados, econômicos e não-econômicos, agrupados por ela; (...) que representa uma enorme superfície (em princípio, é a mais vasta zona de coerência, em determinada época, em uma região determinada do globo); (...) e que, habitualmente, ela transcende os limites dos outros grupos maciços da história. (BRAUDEL, 1987, p. 14).

Em vez do foco em Estados ou modos de produção, o conceito de economia-mundo baseia-se no volume e na intensidade das trocas entre diferentes cidades, entre as quais os preços oscilam sincronicamente. Designa, assim “um fragmento do universo, um pedaço do planeta *economicamente autônomo*, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica” (BRAUDEL, 1987, p. 12).

Algumas dessas cidades assumem, em determinadas conjunturas, papéis hegemônicos, organizando a divisão do trabalho e a disposição dos mercados característicos de determinada economia-mundo. Em seu trabalho, Braudel analisa o papel de Veneza, Antuérpia, Amsterdã, Londres, entre outras como pólos de economias-mundo específicas, dotadas de grande potencial expansivo, para quem “invasora, a economia, que forja as moedas e as trocas, tende a criar uma certa unidade enquanto tudo, por outro lado, atua a favor de blocos diferenciados”. (BRAUDEL, 1987, p. 14).

Braudel argumenta ainda a existência concomitante de diferentes economias-mundo, ainda que em espaços diferentes. A Europa elabora, a partir do século XI, a sua primeira, simultânea à economia-mundo da Moscúvia (ligada ao Oriente, à Índia, à China, à Ásia Central e à Sibéria). A China também tem seu arranjo, uma “guirlanda de países dependentes” (BRAUDEL, 1987, p. 15). Tratam-se de zonas de integração particulares, com volumes de troca e moedas distintas, sob a hegemonia de uma cidade principal.

No presente estudo, essa dinâmica pode ser traduzida, por exemplo, na conexão entre Nova York, Londres, Dubai e Ryad, capital da Arábia Saudita, por um lado, organizando a economia-mundo sob hegemonia norte-americana e; por outro lado, a economia mundo soviética, organizada a partir de Moscou.

Braudel argumenta que as economias-mundo movem-se de forma expansiva e integradora, a partir de arranjos internos, na própria cidade organizadora, e tem na autoridade política um importante catalisador. Uma vez que cabe ao Estado definir a quem caberá o acesso privilegiado à riqueza, Braudel conclui que a existência de contra-mercados depende, em última

instância, da chancela da autoridade política soberana sobre o território.

Partindo da conjuntura econômica, Braudel elege os preços como um desses eventos que servem de indicadores dos movimentos de ascensão e de declínio dos ciclos de longa duração. As flutuações dos preços indicam “a coerência de uma economia-mundo penetrada pela troca monetária e que se desenvolve sob o signo organizador do capitalismo” (BRAUDEL, 1998, p. 63). Mais do que isso: quando os preços europeus propagam-se para regiões tão distintas quanto Manila, Macau e Índia, como ocorreu no século XVI, existe aí uma relação de poder (BRAUDEL, 1998, p. 64).

Nas palavras do autor:

É evidente o interesse destas constatações: se o ritmo dos preços imposto ou retransmitido é verdadeiramente sinal de dominação ou de vassalagem, como penso, a irradiação da economia-mundo criada a partir da Europa ultrapassa muito cedo os limites mais ambiciosos que se possa atribuir-lhe. E isso nos faz voltar a atenção para as antenas que uma economia-mundo vencedora lança para além de si própria, verdadeiras linhas de alta tensão de que o comércio do Levante certamente é o melhor exemplo. Tentemos (*sic*) (inclusive I. Wallerstein) a subestimar este tipo de trocas, a considerá-las acessórias por incidirem apenas sobre objetos de luxo, a tal ponto que poderiam ser suprimidas sem qualquer prejuízo para a vida das populações. Sem dúvida. Mas, alojadas no coração do mais sofisticado capitalismo, têm consequências que, essas sim, se ramificam até a vida mais cotidiana. Sobre os preços, mas não apenas sobre eles. Também isso volta nossa atenção, uma vez mais, para a moeda e para os metais preciosos, instrumentos de dominação, armas de guerra mais do que se costuma admitir.” (BRAUDEL, 1998, p. 64).

O ponto de vista dos preços como 'correia de transmissão' e instrumento de 'dominação ou vassalagem' da 'economia-mundo vencedora', é particularmente interessante para discutir trocas e relações de poder entre economias-mundo distintas. Se considerarmos como economias-mundo distintas aquelas lideradas, até os anos 1980, pelos Estados Unidos, pela Rússia e, no caso do petróleo, a economia-mundo da OPEP, cujo epicentro é a Arábia Saudita, é possível pensar o comportamento dos preços do petróleo como resultado de movimentos de enfrentamento, aliança e enquadramento entre economias-mundo tão distintas, que ganham força sobretudo a partir dos anos 1970, com os “choques do petróleo” e suas consequências sobre o acúmulo de poder por parte dos estados produtores.

3 A ESTRUTURA EM MOVIMENTO: ESTRATÉGIA E GEOPOLÍTICA COMO EIXOS ESTRUTURANTES DA TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Partindo da proposta braudeliana para reinterpretar a trajetória da indústria petrolífera à luz das disputas interestatais por poder, é possível identificar na disputa entre Inglaterra/Estados Unidos e Rússia um eixo de longa duração, capaz de encadear, de forma lógica e inteligível, a história do petróleo desde o século XIX aos nossos dias. EUA e Rússia mantiveram-se na liderança da produção petrolífera desde os albores da indústria, utilizando o petróleo como recurso de poder de maneiras distintas, inserido em estratégias que variaram conforme a conjuntura. Ambos, porém, atuam sobre um quadro de análise geopolítica que remonta ao início do século XX e que, apesar das mudanças nos governos, mantém-se como direcionador das respectivas políticas externas.

O presente capítulo introduz a temática do poder e da estratégia, discute as formulações geopolíticas em torno da ideia de *heartland* e *rimland* e introduz, à luz dessas territórias, a relação entre petróleo, guerras e iniciativas geopolíticas dos Estados Unidos em relação à Rússia e seus aliados.

3.1 Estratégia como método de acumulação de poder

Partindo da premissa de que a disputa por poder constitui variável central para explicar o sistema internacional e as relações entre seus agentes, cabe inquirir como se dá essa disputa. Como afirma Fiori (2007, p. 17), “o poder político é fluxo, mais do que estoque. Para existir, precisa ser exercido; precisa se reproduzir e ser acumulado permanentemente”. As variações no modo como o poder é exercido constituem objeto de estudo do campo da estratégia.

Na extensa obra *Strategy: a History*, Lawrence Freedman afirma que “possuir uma estratégia significa lidar com situações de curto prazo, a partir de uma perspectiva de longo prazo; requer antecipar ações à luz de objetivos e *capacidades* disponíveis” (FREEDMAN, 2013, p. 10). Estratégia é também frequentemente apresentada como duelo ou choque entre duas posições diferentes, geralmente em posições assimétricas de poder. Nesse sentido, a boa estratégia está associada à superação da condição de inferioridade, por meio de artifício que transcendem a disposição dos recursos de poder, ou mesmo à manutenção da superioridade hierárquica por meio da criação contínua de mecanismos de preservação do poder ou veto da ascensão dos adversários.

Nas palavras de Freedman:

*So the realm of strategy is one of bargaining and persuasion as well as threats and pressure, psychological as well as physical effects, and words as well as deeds. This is why strategy is the central political art. It is about getting more out of a situation than the starting balance of power would suggest. It is the **art of creating power**. [O reino da estratégia é tanto aquele da barganha e da persuasão quanto de ameaças e pressão, bem como de efeitos psicológicos e físicos, de palavras e atos. Esse é o motivo de estratégia ser a arte política central. Ela se trata de obter mais do que o equilíbrio inicial de forças poderia sugerir. É a **arte de criar poder**.] (FREEDMAN, 2013, p. xii, tradução e grifo nosso).*

Ao longo dos séculos, o conceito de estratégia ganhou novos contornos.. No final do século XVIII, em meio aos discursos Iluministas, passou a ser utilizada de modo sistemático pelas potências europeias – Grã-Bretanha, França, Alemanha -, refletindo a esperança de que a noção de guerra poderia beneficiar-se da aplicação da razão (FREEDMAN, 2013). Desde então, essa tendência tem ganhado força, com o advento de tecnologias de guerra

sofisticadas, o crescimento dos contingentes militares, bem como o aperfeiçoamento das estruturas administrativas dos Estados.

Diante da relevância dos temas considerados estratégicos, seria de se supor a existência de pensamentos sistematizados em relação a cada um deles, a serem utilizados como referência para lidar, por exemplo, com os desafios de política externa de uma superpotência como os Estados Unidos. Porém, a análise histórica revela que não há manual que sirva para resolver a variedade de questões submetidas ao estadista e à sua equipe. A prática do dono do poder, assim como na do dono do dinheiro, é marcada por cálculos e avaliações subjetivas, às vezes improvisadas, mas, sobretudo, condicionadas pelos desafios impostos pelos seus adversários.

Kissinger corrobora essa visão, afirmando que a realidade desempenha um papel fundamental na determinação das políticas. Para ele, cabe ao estadista identificar as redes e os relacionamentos relevantes entre incentivos e penalidades associados a cada escolha estratégica. Em suas palavras:

one of the principal tasks of statesmanship is to understand which subjects are truly related and can be used to reinforce each other. For the most part, the policy maker has little choice in the matter; **ultimately, it is reality, not policy, that links events**. The statesman's role is to recognize the relationship when it does exist – in other words, to create a network of incentives and penalties to produce the most favorable outcome. [Uma das principais tarefas do homem de Estado é compreender quais temas estão verdadeiramente relacionados e podem ser utilizados para reforçar um ao outro. Na maioria das vezes, o formulador da política tem pouca escolha no assunto; em última instância, **é a realidade, não a política, que vincula os eventos**. O papel do estadista é reconhecer a relação quando ela existe – em outras palavras, criar uma rede de incentivos e penalidades para produzir os resultados mais favoráveis.] (KISSINGER, 1994, p. 717, tradução e grifo nosso).

No cerne da relação entre a ação do estadista e a realidade que o circunda está o problema da ação estatal e das estruturas que a cercam. O Estado estabelece também os meios de interação com a sociedade e com a economia, bem como os instrumentos e as instituições de governo. Isso leva ao objetivo do estadista de controlar as variáveis estruturais que influenciam sua ação. Ikenberry afirma: “The state as actor and the state as structure are related; at moments of crisis and change, as during the oil shocks, the distinctive structure of the state itself shapes and constrains the substance of strategic policy” (IKENBERRY apud BROMLEY, 1991, p. 177). Para Bromley, é possível avaliar o grau de autonomia da estratégia governamental justamente a partir de uma avaliação abrangente das variáveis que a constroem.

O território emerge como uma dessas variáveis decisivas para a formulação de estratégias. Napoleão definiu estratégia como o uso do espaço e do tempo para fins de política e diplomacia (KAPLAN, 2013). Para ele, compreender a geografia física de um país significava compreender os desígnios de sua política externa: o desenho das fronteiras, o relevo, a hidrografia, a vegetação, os recursos minerais, entre outros elementos, condicionam os “sonhos geopolíticos” dos respectivos Estados. Como corolário, tem-se a possibilidade de pensar a história de um estado ou de um conjunto deles, como um desenrolar vagaroso de movimentos cadenciados pelos ditames da geografia.

Os geógrafos preocupados com a estratégia de poder estatal desenvolveram diferentes perspectivas geopolíticas para explicar a dinâmica de longa duração dos conflitos interestatais. Não por acaso, as análises tendiam a refletir os interesses estratégicos das respectivas pátrias e suas conjunturas. Difícil pensar a obra de autores como Friedrich Ratzel e Rudolph Kjellen sem considerar o nacionalismo pan-germânico no contexto de corrida imperialista; ou ainda a preocupação dos ingleses Halford Mackinder e Alfred Mahan em confrontar o poder terrestre e o poder naval no contexto do Grande Jogo da Grã-Bretanha contra a Rússia; a mesma lógica se aplica à compreensão dos trabalhos dos imigrantes estabelecidos nos EUA, Nicholas Spykman e Strausz-

Hupé, e a ênfase dada por eles, em plena Segunda Guerra, às disputas entre Aliados e Eixo em torno do Rimland. O espaço impõe-se à dinâmica de poder e vice-versa – e em meio a esse movimento, os teóricos da geopolítica adotaram pontos de vista específicos, com resultados distintos, variando de acordo com a definição dos estados-rivais a combater e seus respectivos avanços territoriais.

3.2 Geopolítica: o espaço como condicionante da estratégia

O presente capítulo revisa os trabalhos de alguns teóricos da geopolítica clássica, cujos argumentos influenciaram a estratégia americana em relação à Rússia entre as décadas de 1970 e 1980. Primeiramente, discute como algumas teses de estrategistas como Mackinder, Spykman, Mahan e Strausz Hupé, ajudam a entender a contra-ofensiva americana dos anos 1980, tomando como referência as noções de Heartland e Rimland. Em seguida, o capítulo discute os desdobramentos dessas teses sobre a doutrina da contenção, atribuída a George Kennan, e as críticas dos teóricos conservadores americanos à teoria da contenção. Resta em xeque a tese defendida por Kaplan de que Spykman teria sido um teórico defensor da contenção: aqui, pelo contrário, busca-se discutir como o autor holandês radicado nos EUA também dá subsídios à crítica conservadora. Ao enfatizar a dinâmica de poder, Spykman transcende as barreiras naturais para considerar como variável chave o avanço territorial das potências sobre áreas estratégicas – e as respostas que elas ensejam.

O esforço dos estrategistas geopolíticos para identificar as regiões-chave para a consolidação e a expansão do poder estatal, bem como os métodos mais indicados para conquistar a prevalência sobre essas regiões, deu origem a visões distintas acerca da dinâmica do poder no plano internacional, de acordo com a posição, os dilemas e as estratégias de determinados países vis-à-vis às de seus estados rivais. Os escritos de Mahan e Mackinder tomam como referência a condição marítima da Inglaterra, sua necessidade de operar a partir do poder marítimo e a constatação de que o predomínio russo sobre a Eurásia

constitui uma ameaça decisiva para o projeto imperial inglês. De modo similar, Spykman e Strausz-Hupé estão associados à ascensão hegemônica dos Estados Unidos, à emergência do poder aéreo e à dupla ameaça alemã-russa, em relação à conquista da Eurásia, em última instância, o grande tabuleiro internacional.

Em termos geopolíticos, o embate entre Estados Unidos e União Soviética traduziu em termos práticos o debate entre os estrategistas acerca do sentido mais eficaz para o exercício do poder: da terra para o mar ou do mar (e do ar) para a terra. Considerando o contexto pós- Segunda Guerra Mundial, o território soviético englobou praticamente toda a região que Mackinder chamou de *heartland*, representando uma ameaça real, aos interesses não só dos Estados Unidos, mas também o de aliados na Europa, no Japão. Em contrapartida, os poderes aéreo e naval norte-americanos fizeram-se sentir de forma premente no Oriente Médio e no Sudeste Asiático. Segundo Kaplan (2013, p. 174), a materialização das tensões ao redor do *heartland* e ao longo do *rimland* deram o tom da política internacional da Guerra Fria. Em suas palavras:

For the upshot of World War II was the creation of Mackinder's Heartland power in the form of Soviet Russia, juxtaposed with Mahan's and Spykman's great sea power in the form of the United States. The destinies of Europe and China would both be affected by the very spread of Soviet power over the Heartland, even as the Greater Middle East and Southeast Asia in the Eurasian rimland would feel the pressure of American sea and air power. This was the ultimate geographical truth of the Cold War, which the ideology of communism coming from Moscow and the ideal of democracy coming from Washington obscured.

[O ponto alto da Segunda Guerra Mundial foi a criação da potência do heartland de Mackinder sob a forma da União Soviética, justaposta com a grande potência marítima de Mahan e Spykman, na forma dos Estados Unidos. Os destinos da Europa e da China seriam ambos afetados pela expansão do

poder soviético sobre o Heartland, assim como o Grande Oriente Médio e o Sudeste Asiático, no rimland eurasiático, sentiriam a pressão do poder marítimo e aéreo americano. Essa era a suprema verdade geográfica da Guerra Fria, obscurecida pela ideologia do comunismo vinda de Moscou e pelo ideal de democracia vindo de Washington.](KAPLAN, 2013, p. 174, tradução nossa).

Isso explica, em parte, o recurso recorrente aos conceitos de *heartland* e *rimland* para traçar o quadro geral de debates no âmbito da geopolítica. São abundantes os estudos que partem desse referencial, sobretudo quando se trata de explicar os condicionantes da política externa das grandes potências. A adoção recorrente dos conceitos ressalta o potencial explicativo e os desdobramentos possíveis dessas abordagens (KAPLAN, 2013, p. 179).

A origem do debate remonta ao final do século XIX e início do século XX, quando dois estrategistas recorreram à História para defender a prevalência do poder naval ou do poder terrestre para o desfecho dos conflitos internacionais. As obras do almirante inglês Sir Halford Mackinder e do capitão americano Alfred Mahan influenciaram a definição da estratégia dos Estados Unidos e da Inglaterra vis-à-vis a Rússia e a Alemanha, os dois estados com maior potencial de projeção sobre o território eurasiático.

3.2.1 Mackinder: o estrategista que traduziu o tabuleiro russo

Em 1904, no artigo *The Geographical pivot of history*, o inglês Sir Halford Mackinder propôs a divisão do mundo não em cinco, mas em três continentes (Eurásia, América e Oceania), separados por um único oceano. A partir dessa interpretação, propôs a noção de Ilha Mundial, composta pela junção da Ásia, Europa e África.

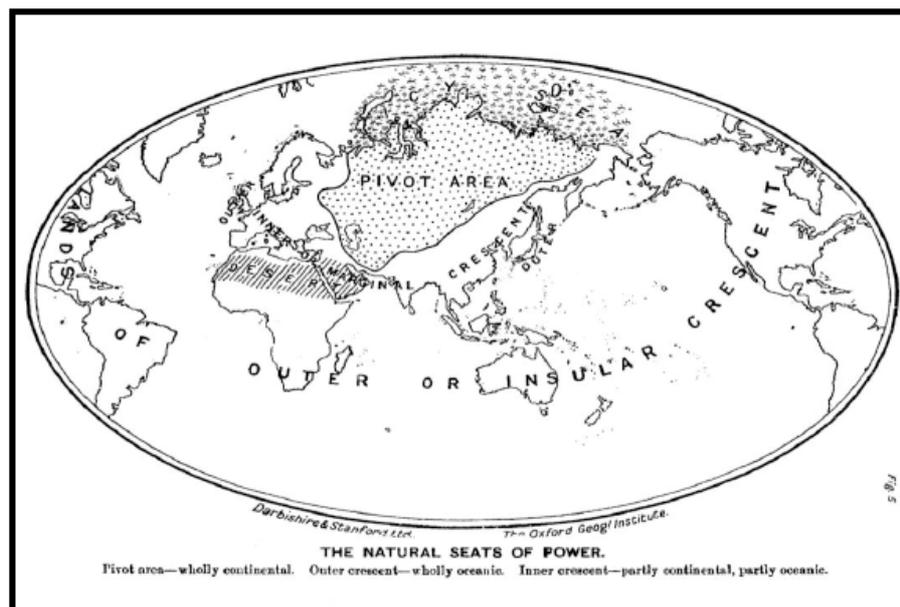
There is one ocean covering nine-twelfths of the globe; there is one continent – the World-Island – covering two-twelfths of the

globe; and there are many smaller islands, whereof North America and South America are, for effective purposes, two, which together cover the remaining one-twelfth. (MACKINDER, 1904, p. 5).

No interior da Ilha-Mundial, havia uma “fortaleza natural”, cercada por barreiras geográficas e repleta de recursos naturais. Chamou essa grande fortaleza de *Heartland* e, numa citação bastante conhecida, afirmou “Who rules East Europe commands the Heartland; Who rules the Heartland commands the World-Island; Who rules the World-Island commands the World.”(MACKINDER, 1904, p. 6).

O mapa abaixo sintetiza a visão de mundo proposta por Mackinder em 1904:

Mapa 1: Regiões geopoliticamente estratégicas - Mackinder



FONTE: MACKINDER, 1904.

No interior da Ilha Mundial, havia uma área pivô, seguida pelas terras do Crescente Marginal Interior e pelas terras do Crescente Exterior ou Insular. A área pivô corresponde ao heartland, região central para o da Ilha Mundial – e

consequentemente, do resto do mundo. O Crescente Marginal Interior representa um arco que corta desde a península europeia até o Extremo Oriente, passando pelo Oriente Médio. Mais além desta área, separada pelo deserto do Saara e pelo arquipélago da Indonésia, estão as terras do Crescente Exterior, incluindo a Grã Bretanha, a Austrália, o Japão e todo o continente americano. Para ele, a desproporção entre os recursos minerais e as vantagens territoriais da Ilha Mundial faziam das demais áreas seus satélites. Estava implícito no modelo de Mackinder a distinção entre os poderes terrestre e marítimo.

Nessa abordagem, o Leste Europeu adquire importância, sobretudo, pelo fato de separar os territórios do Império Alemão do Império Russo. Nesse modelo, restaria então à Grã-Bretanha – um império eminente marítimo – cuidar para que seus adversários no Heartland (em especial, Rússia), não avançassem ou se integrassem a outros países centrais para a Ilha Mundial, a exemplo da Alemanha, na Europa, e do Irã, no Oriente Médio.

As ideias de Mackinder tinham como contrapontos autores seminais da geopolítica alemã e russa. A teoria expansionista de Friedrich Ratzel, para quem o Estado assemelhava-se a um organismo vivo, cujo aumento populacional implicava uma necessidade de expandir-se, em busca da garantia de seu espaço vital (*lebensraum*), refletia a lógica expansionista que caracterizou o final do século XIX e o início do século XX⁷. A Rússia, por sua vez, sempre alimentou o sonho de obter saídas para as “águas quentes”, tanto via Mar Negro/Mediterrâneo quanto via Cáspio, cortando o Irã (KAPLAN, 2013). Ao argumentar a favor da prevalência estratégica do *Heartland*, Mackinder ressaltou a importância do poder terrestre, elevando o grau da ameaça continental aos interesses britânicos.

7 Segundo Kaplan, a noção de sistema nacional desenvolvida por Friedrich List influenciou decisivamente o pensamento de Ratzel. Para List, a guerra era uma variável explicativa central para entender a expansão das forças produtivas.

As contribuições de Halford Mackinder à geografia são amplas. Em seu discurso na Royal Academy of Science, em 1904 intitulado “the geographical pivot of history”, Mackinder propôs uma cosmovisão que articulava a geografia física à história das civilizações. Maravilhava-o a ideia de que:

“for the first time we can perceive something of the real proportion of features and events on the stage of the whole world, and may seek a formula which shall express certain aspects, at any rate, of geographical causation in universal history. If we are fortunate, that formula should have a practical value as setting into perspective some of the competing forces in current international politics. (...) I propose this evening describing those physical features of the world which I believe to have been most coercive of human action, and presenting some of the chief phases of history as organically connected with them (...).” (MACKINDER, 1904: 2).

Para Mackinder, a civilização europeia é produto da luta secular contra as invasões de povos provenientes das estepes da Ásia Central. Hunos, ávaros, cazares e, por fim, mongóis foram decisivos na consolidação de países como Áustria, Bulgária, Romênia e Rússia. Se somadas às invasões pelo mar conduzidas por povos como os Vikings, as invasões asiáticas ajudaram a formar os povos hoje conhecidos como russos, alemães, franceses, italianos e gregos.

Para ele, as estepes da Ásia Central favoreceram as expansões dos nômades da Sibéria e da Mongólia, gerando um efeito em cadeia que deu novo ímpeto à formação da Europa, da Rússia, do Islã e, por que não, da China. As consequências da expansão do poder mongol reforçaram em Mackinder a ideia de que o poder terrestre, sobretudo aquele oriundo da Ásia foi decisivo por trás das grandes transformações na política internacional. Desse modo, Mackinder transcendia o eurocentrismo dominante em sua época para propor algo próximo

de um sistema global.

Ao apontar seu olhar para a Ásia como nascedouro das tensões eurásianas, Mackinder fazia, certa modo, analogia à expansão russa como uma ameaça aos europeus similar àquela representada pelas hordas Mongóis séculos antes. O controle russo sobre a Sibéria e a Ásia Central dava-lhe condições para, assim como os mongóis, afetar todas as regiões marginais da Eurásia (Finlândia, Polônia, Turquia, Síria, Iraque, Pérsia (atual Irã), Índia e China). Essa percepção era reforçada pelo rápido desenvolvimento das ferrovias e pela abundância na Sibéria de ferro, carvão e madeira – matérias-primas da guerra moderna à época. Entre a Revolução Russa e a dissolução da União soviética, a malha ferroviária na Ásia Central e na Sibéria cresceu 45 mil milhas, provando a validade da lógica do estrategista. Quanto mais fortalecida, mais a Rússia representaria uma ameaça aos interesses dos povos ao redor, sobretudo aos interesses dos ingleses nos estados da periferia asiática.

Apesar de combatida militar, política economicamente, como ficou demonstrado na derrota contra o Japão, em 1904-05, a Rússia logrou, através da formação da União Soviética, expandir sua influência sobre os estados da Eurásia. Ainda que não tenha ocorrido anexação formal de territórios, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) representou o ápice da extensão territorial, abrangendo toda a extensão do Heartland de Mackinder, com exceção do Irã. Mackinder, atento aos possíveis desdobramentos da Revolução Bolchevique – que ele chamou de “Jacobin Czarism” -, tratou de endereçar no livro *Democratic Ideals and Reality* (1919) a questão da criação de um conjunto de estados tampões no Leste Europeu, a fim de conter os desígnios da Rússia bolchevique. Os estados independentes iam da Estônia à Bulgária, cercando as possíveis zonas de atrito com os europeus e separando russos de alemães. Não à toa, esses estados criados sob os escombros dos Impérios Turco-Otomano e Austro-Hungaro, foram conquistados pela Alemanha Nazista nos

anos 1930 e início de 1940, e pela Rússia soviética de 1945 a 1989.

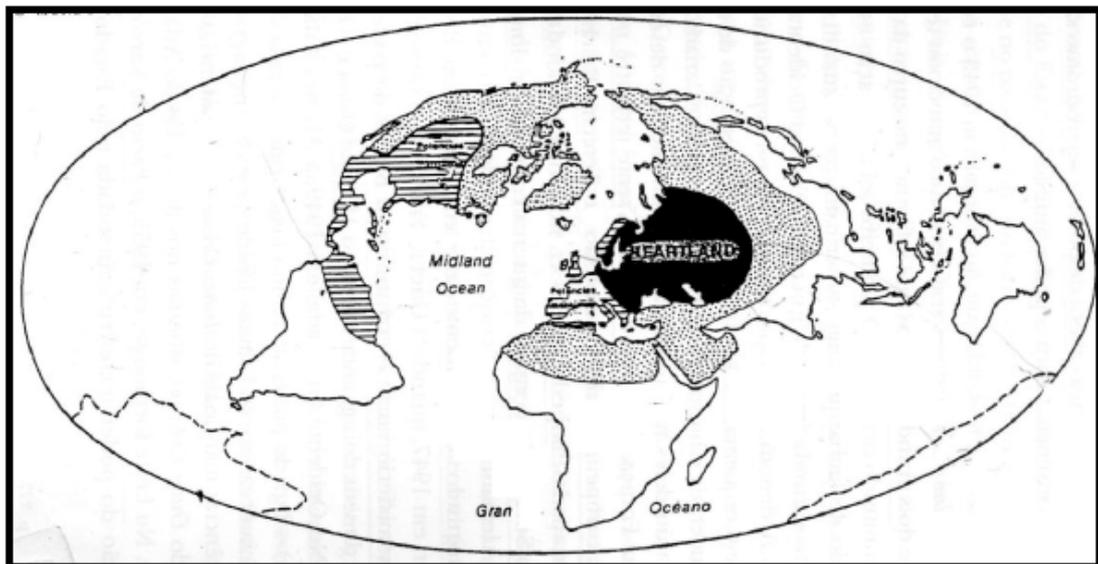
Ainda em *Democratic Ideals and Reality*, Mackinder amplia a área do *Heartland*. Na Ásia Central, acrescentou a porção norte dos grandes rios que cortavam o Tibet e a Mongólia, separando-os da Índia e da China, respectivamente. Inclui também o conjunto de estado que vai da Escandinávia a Anatólia, incorporando estados da Europa Central. Como observa Kaplan, essa versão do heartland inclui toda a União Soviética no auge de seu poder, mais os territórios da Noruega, norte da Turquia, Irã e o Oeste da China (KAPLAN, 2013, p. 76). Cabe porém citar duas importantes exceções a esse rol: Mackinder não inclui a Grécia e o Oriente Médio no *heartland*. Para ele, a Grécia é um país facilmente acessível pelo mar e por potências marítimas, e que, se conquistado por uma potência terrestre, poderia facilitar o controle da Ilha-Mundial. Já o Oriente Médio, em especial a península arábica, embora não esteja incluído no Heartland, Mackinder ressalta sua importância como “terra de passagem” entre a Europa e as Índias e entre o Norte e o Sul do Heartland. Por isso, a península arábica é bastante influenciada pelo *heartland*, em especial seu estado mais próximo: o Irã. Essas duas exceções ajudam a explicar porque tanto a Grécia quanto o Irã são pivôs de conflitos, sobretudo, no início da Guerra Fria.

Ao fim da Segunda Guerra, a Rússia mostrava-se dominante nas principais fronteiras do *heartland*: 1) No Extremo Oriente, o Japão destruído e a China enfraquecida; 2) Na Índia, um vácuo de poder sinalizava a possibilidade de independência ante a Grã-Bretanha; 3) No Irã, a ocupação de territórios ao norte do país pelos soviéticos gerou o primeiro foco de conflito com os americanos – episódio que, para alguns representou o início da Guerra Fria; 4) No Cáucaso, os soviéticos consolidaram sua presença na região de Baku e Geórgia; 5) No Leste Europeu, a influência soviética perpassava quase todos os estados do Heartland proposto por Mackinder em *Democratic Ideals and Reality*. Ainda hoje, essas fronteiras marcam os desígnios da Rússia.

Convidado pela revista *Foreign Affairs* a visitar o conceito de *heartland*,

em 1943, Mackinder atesta que o território da União Soviética é equivalente ao Heartland e que, caso conseguisse conquistar a Alemanha, tornar-se-ia o maior poder terrestre do mundo (MACKINDER apud NEVES, 2010, p. 37). Em sua derradeira contribuição, Mackinder amplia sua abordagem, dividindo o Grande Oceano em dois (Grande Oceano e Midland Ocean), inserindo o Canadá e o Oeste Americano no arco que circunda o *heartland*. O mapa abaixo ilustra essa visão:

Mapa 2: Mackinder: ampliação Das Regiões Estratégicas - 1943



Fonte: Chaliand, Gérard e Rageu apud Neves (2010:40).

Com essa ampliação, Mackinder atualizou sua abordagem de modo a dar conta não apenas da realidade internacional do pós-guerra, com a ascensão dos Estados Unidos à condição de Potência hegemônica, mas de um novo tabuleiro estratégico de longa duração, baseado no poder aéreo; este, por sua vez, movido a derivados do petróleo. Antecipando a discussão sobre a proposta por Braudel, essas transformações dão início a um novo tabuleiro geopolítico da longa duração.

No modelo exposto em 1943, o Crescente Interior é ampliado,

avançando sobre a Costa Oeste norte-americana. Com esse movimento, Mackinder sinaliza o seguinte movimento: se por um lado, permanece a visão *heartland* como fortaleza impenetrável, por outro lado, inclui no raio de ação russo toda a Costa Oriental norte-americana, do Alaska à Califórnia. Isso elevou o sentido de ameaça russa aos EUA, corroborando o discurso do primeiro-ministro inglês (e compatriota de Mackinder), Winston Churchill, no sentido de sinalizar ao governo de Truman que o adversário estratégico a ser combatido no pós-guerra era a Rússia – e não a Grã-Bretanha.

Ao propor novos horizontes para a expansão russa, Mackinder incluiu em seu raio de ação todas as demais potências. Embora mantenha a exclusão do litoral sul e sudeste da Ásia da zona em disputa, Mackinder justifica, com a extensão da América na zona em disputa com os russos, a formação de uma aliança entre europeus e americanos. Essa linha de interpretação coaduna, por exemplo, com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949. Os estrategistas americanos, porém, desenvolvem uma percepção distinta sobre quais seriam os tabuleiros decisivos para a geopolítica internacional.

3.2.2 Mahan e Spykan: a estratégia americana de projeção do poder

Dentre os estrategistas americanos, é possível destacar as contribuições de Alfred Mahan e Nicholas Spykman, cada um a seu tempo. Ambos escreveram durante etapas decisivas da trajetória americana, influenciando a ação americana em dois momentos críticos: no final do século XIX, quando os EUA lutavam para firmar sua hegemonia no continente americano – vide a Doutrina Monroe -, e após a Segunda Guerra Mundial, quando se tratava de firmar a hegemonia em escala global.

Ambos partilhavam do argumento “realista ofensivo”, segundo a qual os estados devem expandir continuamente seu poder, sob pena de perecer ante a ação expansiva dos rivais (KAPLAN, 2013). A posição geográfica dos EUA

ajuda a explicar essa opção: a um país continental, protegido por dois oceanos dos conflitos europeus, mas ao mesmo tempo isolado dos principais portos mundiais, não restavam outras alternativas senão aprofundar o isolamento ou projetar seu poder. Nesse sentido, guarda certo paralelo com a visão de Mackinder, segundo o qual a existência de barreiras geográficas “intransponíveis” instam a potência protegida a projetar poder ou a perecer – isolada dos demais. O contexto de expansões imperialistas e a eclosão de duas guerras mundiais reforçavam os argumentos da geopolítica expansionista.

Mahan considerava impossível a manutenção do poder sem ação ofensiva; todavia, em vez de propor a construção uma Marinha massiva, acreditava, no início do século XX, na cooperação marítima com a Grã-Bretanha e com outros estados costeiros como estratégia para a supremacia (KAPLAN, 2013). Defendia também o poder naval como a estratégia decisiva para os americanos não apenas em relação ao Caribe e ao Atlântico, mas também às águas do Pacífico e à Ásia. A proposta de uma coalizão marítima de alcance global legitimou, segundo Kaplan (2013), a Guerra Hispano-Americana por posições na América Central e a escolha do Panamá em detrimento da Nicarágua, para a construção do Canal.

Ao publicar em 1890 a obra *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Mahan influenciou os presidentes William McKinley e Theodore Roosevelt e ajudou a estimular os investimentos na Marinha americana antes da Primeira Guerra Mundial⁸. Para ele, uma vez que os mares constituem as rotas comerciais mais baratas, acessíveis e de maior alcance, o poder de proteger as marinhas mercantes é um fator determinante nas lutas interestatais. Se por um lado os EUA possuíam a vantagem de estarem separados por dois oceanos dos conflitos na Eurásia, por outro lado a grande distância em relação aos portos dessa região, sobretudo os do Pacífico, diminui a possibilidade de exercer influência sobre eles. É pensando nisso que Mahan prevê a construção

8 Como será mostrado no capítulo 2, o aperfeiçoamento da Marinha americana é passo decisivo para alçar o petróleo à condição de insumo estratégico global, sobretudo após a Guerra Hispano-americana, de 1898.

do Canal do Panamá e a necessidade de fortalecer a Marinha nacional, além de cooperar com outras Marinhas aliadas.

A preocupação com a expansão de estados rivais levou Mahan lançar o olhar sobre a dinâmica de poder na Ásia. No artigo *The Problem of Asia* (1900), ele aponta a vulnerabilidade russa em relação à ausência de saída para mares quentes e assevera a importância dos territórios ao longo da costa do Índico como a zona em disputa na Ásia ou “a zona de conflito entre o poder terrestre russo e o poder marítimo britânico”. Dessa zona, o almirante destaca a China, o Afeganistão, o Irã e a Turquia, estados pivôs aos quais também se referiu Spykman, quatro décadas depois, como componentes cruciais do *rimland*.

Outra região central para Mahan era o “Oriente Médio”, termo criado por ele, em 1902, para se referir ao espaço entre a Arábia Saudita e a Índia (KAPLAN, 2013). Para ele, a região tem importância crucial para a estratégia naval, sobretudo a Índia, que conecta o Oriente Médio à China – além de ser protegida ao norte pelas montanhas do Himalaia. Conquistar posições nessa região era um passo decisivo tanto do ponto de vista ofensivo – abrindo frentes de expansão sobre outros estados asiáticos – quanto do ponto de vista defensivo – garantindo a segurança e a estabilidade das rotas comerciais. Essa centralidade do Oriente Médio também foi defendida por outros autores, sobretudo por Mackinder, que via no Oriente Médio a passagem entre o *Heartland* e as águas quentes do Mediterrâneo e do Índico. À exceção da China, os outros estados também são recorrentemente citados nos documentos secretos que guiaram a estratégia americana durante os anos 1980, conforme será discutido no capítulo três.

No pós-Segunda Guerra, a expansão territorial União Soviética multiplicou os pontos de tensão com os interesses dos Estados Unidos. É nesse contexto de escalada das tensões que a noção de *rimland*, elaborada por Nicholas Spykman ganha destaque. Os *insights* do imigrante holandês, que viveu nos Estados Unidos entre 1920 e 1943, contribuíram para situar a estratégia norte-americana do pós-guerra, subsidiando uma política de alcance

global. Suas duas obras *America's Strategy in World Politics* (1942) e a póstuma *Geography of the Peace* (1944) ainda hoje são consideradas referências para pensar geopolítica de modo global.

Discípulo de geopolíticos como Mahan e Mackinder, Spykman compreendia a importância da geografia política. Ao situar o epicentro do problema não apenas no “Estado que controla o Heartland”, mas nos países “comprimidos” entre as potências terrestres e navais, Spykman multiplicou os focos de tensão, ampliando o raio de ação da política exterior americana.

O argumento torna-se ainda mais global quando Spykman afirma que nações com menor dotação de recursos são estimuladas a expandir-se, a fim de atender às exigências do real vetor da mudança internacional: “a política do poder”. Analisa os casos da Alemanha, dos Balcãs, do Oriente Médio, para corroborar sua tese de que as principais ameaças à ordem jaziam em países situados na zona intermediária, antes do *heartland*. Agindo sobre essa zona, os EUA não apenas reduziriam essa ameaça como também manteriam a Rússia sob controle.

Tendo a experiência expansiva da Alemanha nazista como referência, Spykman partiu da tese *hobbesiana* de anarquia internacional decorrente da ausência de autoridade central, para ressaltar, por um lado, o comportamento ofensivo dos Estados e, por outro lado, a vinculação da ideia de poder à sobrevivência. Entre a supremacia e a sobrevivência, Spykman defendia a ação pautada em recursos tradicionais de poder, sendo contrário à ideia de ordem internacional baseada no equilíbrio; pelo contrário: Spykman partilhava da ideia de que a norma nas relações internacionais era a instabilidade resultante da ação permanentemente ofensiva dos estados, na busca por manter ou expandir seus domínios territoriais. Logo, o entendimento de Spykman de “política do poder” refere-se ao movimento contínuo de expansão territorial e de recursos de poder.

O conceito de poder, para Spykman, transcende a capacidade de realizar e sustentar a guerra. Como lembra Neves (2010), Spykman considera

outros fatores decisivos de poder: desde fatores geopolíticos clássicos, como a extensão territorial, a natureza das fronteiras, a ausência ou presença de recursos naturais, a fatores econômicos, como o desenvolvimento tecnológico e das forças produtivas, o alcance das finanças, e fatores sociopolíticos, como a homogeneidade étnica, a integração social, a estabilidade política e o espírito nacional (SPYKMAN, 1942, p. 24-25 apud NEVES, 2010). A questão chave, porém, jaz no fato de que cada país articula esses elementos de modos distintos, seja em tempos de guerra ou de paz, pelo fato de ocuparem posições geográficas únicas. Cada A posição geográfica tem como consequência um conjunto específico de opções estratégicas. Imbuído dessa ideia, Spykman testa sua hipótese a partir da perspectiva geográfica dos Estados Unidos.

O entendimento de Spykman acerca da natureza expansiva do poder colocou em xeque a tese de que os EUA gozavam de uma posição a tal ponto privilegiada que lhe permitia optar pelo isolamento. Spykman era contrário à crença de que os oceanos Atlântico e Pacífico constituíam barreiras intransponíveis. A experiência de Pearl Harbor provara isso. Com o advento das tecnologias de aviação, a “política de poder” ganhava novos contornos, expandindo-se para além dos alcances tradicionais. No livro *America Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, Spykman analisa a situação geopolítica americana ante a emergência do poder aéreo. Para ele:

With air power supplementing sea power and mobility again the essence of warfare, no region of the globe is too distant to be without strategic significance, too remote to be neglected in the calculations of power politics. [Com o poder aéreo suplementando o poder marítimo e a mobilidade, novamente, como essência da estratégia de guerra, nenhuma região do globo é distante o suficiente para não ter significância estratégica, nem tão remota para ser negligenciada nos cálculos da política do poder.](SPYKMAN, 1942, apud KAPLAN, 2013).

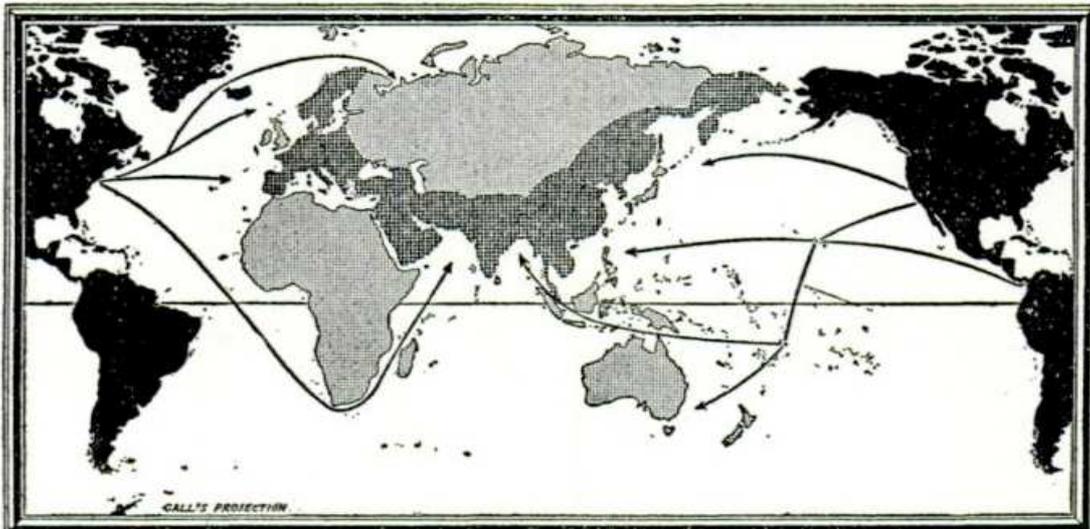
Assim, ainda que influenciado pelas obras de Mackinder e Mahan, Spykman expandiu o alcance da geopolítica para além do tabuleiro eurasiático,

elevando a importância das zonas então periféricas para as disputas entre as potências centrais. Dedicou quase um capítulo inteiro à situação do Cone Sul sul-americano ante o jogo das Grandes Potências. Ainda assim, manteve firme a tese de que a proximidade geográfica entre as terras do Norte (América do Norte e Eurásia), em oposição à distância que separa América do Sul, África e Oceania, mantém as zonas temperadas como pilar da política internacional.

Talvez por isso, seu conceito de *rimland* o tenha notabilizado. Assim como Mahan, era adepto da tese *hobbesiana* de anarquia internacional; assim como Mackinder, Spykman concordava com a tese acerca da centralidade do *Heartland* – “the world’s key geography which would be perennially fought over”. Para ele, o *heartland* praticamente coincidia com a extensão da União Soviética: limitado ao norte pelo Ártico, nas laterais pela Noruega e pelo Extremo Oriente Russo, e ao sul pelas montanhas dos Cárpatos na Romênia ao platô de Anatólia (Turquia), Irã e Afeganistão, estendendo-se a nordeste até alcançar a Mongólia e finalmente, a Manchúria e a Coreia. Ao redor dessa região, estende-se o *rimland*: um “cinturão” que, para Spykman, consistia na chave para o poder global. Engloba o Leste Europeu, o Oriente Médio, o Sul e o Sudeste da Ásia, a China e o Japão. A centralidade do *rimland* deve-se ao fato de ser ele que conecta o *heartland eurasiático* ao resto do mundo, além de abrigar uma multiplicidade de pontos de tensões, seja em número de estados em estado perene de ameaça territorial, seja em gargalos logísticos territoriais.

O mapa abaixo, extraído do livro *America’s Strategy* (...) ilustra a centralidade do *rimland* para a política internacional. O *rimland* interpõe-se entre o *heartland eurasiático* (União Soviética) e a África, a Oceania, o Japão, bem como o hemisfério americano. Assim, o *rimland* divide o globo em dois “mundos”: o Velho Mundo, composto por três zonas concêntricas – o *heartland eurasiático*, o continente africano e a Austrália – e o Novo Mundo – o continente Americano. O *rimland* constitui a área que separa/conecta o Velho Mundo, tornando-se, assim, vital para o exercício do poder na Ilha Mundial de Mackinder.

Mapa 03: Rimland e o cerco ao Velho Mundo



Fonte: SPYKMAN (1942, p. 177).

Spykman enfatizou a ideia de que os países do rimland, pressionados entre poderes terrestres e marítimos, são, de fato, os principais questionadores da ordem internacional. Spykman cita como exemplo as guerras napoleônicas, a Primeira e a Segunda Guerra, quando potências do *rimland* avançaram tanto sobre a Grã-Bretanha quanto sobre a Rússia. Assim, Spykman põe em xeque o argumento de Mackinder de que “quem controla o heartland, controla o mundo”; para o geógrafo anglo-americano, a chave para o controle global é o *rimland* e os estados que o compõem. Então, adaptou o aforismo mackinderiano à sua tese, afirmando: “... Quem controla o Rimland, domina a Eurásia; Quem domina a Eurásia, controla o destino do mundo” (SPYKMAN, 1942, p. 39-43).

Contrariamente à proposta de Mackinder de rivalidade entre as potências terrestres - a Rússia - e as potências marítimas - Grã-Bretanha e Estados Unidos -, Spykman *observa* que, para conter a instabilidade inerente aos

estados do *rimland*, seria não apenas viável, mas desejável do ponto de vista da manutenção da paz, uma aliança entre a Rússia, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Em *Geography of the Peace* (1944), o autor afirma que o fato de a União Soviética ser flanqueada por todos os lados por estados do *rimland* potencialmente expansivos, a cooperação com potências marítimas externas à região pode favorecer a estabilidade da “maior potência terrestre do globo” (SPYKMAN, 1942). O autor destaca, inclusive, a possível ascensão da China, ante a derrota do Japão na Segunda Guerra, que justificaria ainda mais a cooperação entre as três grandes potências para conter a potência asiática emergente.

O teórico anglo-holandês, porém, não restringiu sua análise à Eurásia. Por causa do acesso direto tanto ao Pacífico quanto ao Atlântico, Spykman julgava os Estados Unidos como “the most favored state in the world from the point of view of location” [A nação mais favorecida no mundo do ponto de vista da localização] (SPYKMAN, 1942). Reforçou a importância do Caribe, chamando-o de “heartland americano”, já que por ali passavam as rotas comerciais que conectavam o Atlântico e o Pacífico, bem como a conexão entre o norte da América do Sul e o resto do mundo. Essa visão influenciou decisivamente a política externa americana do pós-segunda guerra, projetada tanto para a conquista das águas vizinhas do Caribe e do Pacífico, assim como a consolidação do poder ao longo do *rimland*.

Para ele, era a geografia, e não os discursos idealistas, que respondiam pela ascensão dos EUA à condição de potência. O litoral recortado, propício a portos com águas navegáveis durante todo o ano, somado à distância dos conflitos europeus e asiáticos (em linha com os argumentos de Mahan) consistiam num diferencial importante. Havia, porém, um ingrediente essencial que coroava a geografia favorável: a busca pelo poder. E para Spykman, o conceito de poder continha forte conotação maquiavélica. Em suas palavras, “the search for power is not made for the achievement of moral values; moral values are used to facilitate the attainment of power” [A busca por poder não é feita de conquista de valores morais; valores morais são usados para facilitar a

obtenção de poder.] (SPYKMAN, 1942, p. 25, tradução nossa).

Não que Spykman fosse adepto da dominação pura e simples. Para ele o balanço de poder era uma via para a segurança internacional mais efetiva do que a coerção. Todavia, os estados deveriam avançar para poder manter suas posições. Em linha com a argumentação de Mahan, Spykman defendia uma ação tipicamente realista, porém suportada por ideais tipicamente liberais, como alianças em prol da estabilidade.

Exemplo disso é a recomendação de uma aliança entre Estados Unidos e Japão no pós-guerra, visando conter a expansão da Rússia e da China comunistas. O estrategista radicado nos EUA percebe que, embora houvesse um conflito em curso com o arquipélago nipônica, a tradição naval somada à vulnerabilidade em alimentos e energia alçava o Japão à condição de aliado potencial, similar ao papel desempenhado pela Grã-Bretanha em relação à Europa continental. A ação sobre os países do *rimland* possuía, assim, uma dupla função: mantê-los na esfera de influência americana e conter a expansão do heartland eurasiático.

Kaplan (2013) destaca a conexão entre o pensamento de Spykman e a *política de contenção* da União Soviética. A ação na periferia russa, visando conter a sua expansão, alçou o rimland à condição de região estratégica, onde ocorreriam conflitos da Guerra Fria – basta lembrar do Irã, da Grécia, da Coreia, Vietnã, Israel, Afeganistão, Polônia e, novamente, Irã e Iraque, para citar alguns. Essa sucessão de conflitos teve rebatimentos sobre a forma como se organizou o setor petrolífero, conforme será discutido a seguir.

3.3 Petróleo, guerras e a corrida de longa duração entre EUA e Rússia

As formulações de Mackinder, Mahan e Spykman criaram as bases para a discussão sobre territórios estratégicos do ponto de vista geopolítico. Traçando o paralelo com o método braudeliano, esses autores contribuíram para identificar os elementos estruturais de longa duração que nortearam a

disputa de posições entre as Grandes Potências. Todavia, a dinâmica dessa disputa não se restringe ao pano de fundo traçado por esses autores: outros elementos territoriais surgiram desde então, tornando ainda mais complexa a discussão sobre territórios estratégicos. O petróleo foi um desses elementos.

Desde meados do século XIX, Estados Unidos e Rússia despontam como as principais lideranças na produção mundial de petróleo. Ao contrário da Europa, deficitária na insumo, os Estados Unidos lideraram o ranking de produtores por mais de um século, cedendo posições à Rússia e à Arábia Saudita apenas nas duas últimas décadas do século XX e início do XXI (vide tabela abaixo). À medida que outros países, como a Venezuela, o México, a Arábia Saudita, o Irã adentravam o rol de principais produtores mundiais, seus respectivos entornos adquiriram maior relevância no cálculo estratégico das potências, complexificando os cenários formulados por Mackinder, Mahan e Spykman.

Tabela 1: 5 maiores países produtores de petróleo por intervalo de 20 anos

Based on Total Oil Production over Each Interval					
<i>Interval</i>	<i>First</i>	<i>Second</i>	<i>Third</i>	<i>Fourth</i>	<i>Fifth</i>
1861–1880	United States	Russia	Canada	Romania	Poland ^a
1881–1900	United States	Russia	Poland ^b	Indonesia	Canada
1901–1920	United States	Russia	Mexico	Indonesia	Romania
1921–1940	United States	USSR	Venezuela	Mexico	Iran
1941–1960	United States	Venezuela	USSR	Saudi Arabia	Iran
1961–1980	United States	USSR	Saudi Arabia	Iran	Venezuela
1981–2000	USSR/Russia ^c	United States	Saudi Arabia	Iran	Mexico
2001–2006	Saudi Arabia	Russia	United States	Iran	Mexico

^aThe oil producing territory was then in the Austro-Hungarian province of Galicia.

^bThe oil producing territory was then in the Austro-Hungarian province of Galicia.

^cIncludes all Soviet production 1980–1991. Includes only Russian production 1991–2000.

Fonte: Historical dictionary of the petroleum industry, 2009.

A análise do “longo século XX” do petróleo sob a perspectiva americana permite perceber como, ao longo da trajetória da indústria do petróleo, o sistema moveu em permanente tensão e expansão, com papel destacado para as guerras. Nesse movimento, esteve em xeque o acesso às áreas produtoras, seja diretamente pelos Estados, seja indiretamente, pelas empresas ligadas à ele.

A história do petróleo confunde-se com a trajetória dos Estados Unidos tanto em termos de projeção de poder territorial, quanto em termos econômicos. Durante anos o principal produtor mundial, os EUA tiveram no petróleo um importante pilar de sua projeção geopolítica e econômica global. Se por um lado, as guerras foram essenciais para consolidar a importância estratégica do petróleo para a competição interestatal e para a concorrência intercapitalista, por outro, o capitalismo global sob liderança americana teve no petróleo seu grande sustentáculo energético.

Keohane assim descreve a estratégia americana:

In a material sense, **oil was at the centre of the redistributive system of American hegemony.** In Saudi Arabia, and to a lesser extent in other areas of the Persian Gulf, the major U.S. oil companies benefited from special relationships between the United States and the producing countries and from the protection and support of the American government. **Most Middle Eastern oil did not flow to the United States, but went to Europe and Japan at prices well below the opportunity costs of substitutes, and even below the protected American domestic price.** Even through the United States never established a formal international regime for petroleum, oil was of central importance to the world political economy. “ (KEOHANE apud BROMLEY, 1991).

Bromley complementa essa visão:

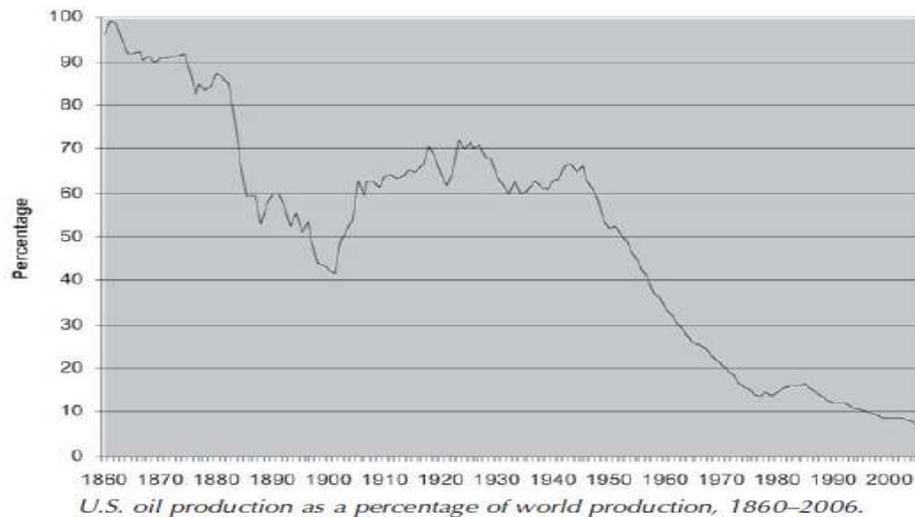
Moreover, this US dominance over the international oil order was “the result of careful strategic planning by both governmental and corporate officials, with the government often taking the lead. (BROMLEY, 1991, p. 65).

Ao focar a análise na estratégia internacional americana em relação ao petróleo, é possível dividir o “longo século XX” do petróleo em antes e após a Segunda Guerra Mundial. Se por um lado, a guerra marca a consolidação da hegemonia americana no mundo não-soviético, por outro ela coincide com o

deslocamento do centro dinâmico indústria dos EUA para o Oriente Médio, gerando consequências importantes sobre a projeção internacional da razão de estado americana em relação ao petróleo. Com o advento da Segunda Guerra, a corrida entre as potências por regiões produtoras e a ameaça de depleção das reservas americanas levaram o Departamento de Estado a incluir a busca por petróleo em outros territórios na agenda de temas prioritários (KLARE, 2004). Desde então, os EUA tem buscado manter-se à frente nessa disputa, seja no sentido de garantir seu domínio sobre as áreas produtoras, de manter os estados produtores alinhados aos objetivos americanos de suprimento ou de impedir o acesso de estados rivais aos recursos (BRZEZINSKI, 1999).

O gráfico abaixo mostra como, a partir do pós-guerra, a participação da produção americana cai a menos de 50% da oferta global, revelando a importância crescente das reservas fora do território americano, em especial, na Arábia Saudita e na Venezuela. À medida que as majors desenvolviam e difundiam tecnologias mais avançadas de exploração, novas fontes foram descobertas fora dos EUA. Se considerada a tendência de aumento progressivo da demanda doméstica, essa deslocalização das reservas explica a intensidade da projeção externa de poder após a Segunda Guerra:

Gráfico 1: Produção de óleo nos EUA em porcentagem da produção mundial



Fonte:

Historical dictionary of petroleum industry, 2009.

Segundo Rutledge (2006), esse movimento expansivo é inerente à indústria, em razão do “imperativo territorial”. À medida que o petróleo é produzido e as reservas diminuem, os agentes são impelidos a encontrar novas reservas, num movimento incessante e caracterizado por elevado risco geológico. Para as empresas, repor as reservas é central para a captação de crédito; para os estados, trata-se de garantir a segurança energética. Essa lógica fica mais explícita quando se retomam as origens da produção comercial do petróleo e sua gradual ascensão à categoria de ativo estratégico.

3.3.1 1859-1914: Guerras e a promoção do petróleo a categoria de ativo estratégico

Embora haja registros do comércio de petróleo já no século XVI, a história da indústria do petróleo remonta ao século XIX e está intimamente associada à consolidação do capitalismo industrial americano. A extração de petróleo em larga escala inicia-se 1859, no estado americano da Pensilvânia,

tendo sua importância econômica ligada inicialmente à produção de querosene para iluminação. Durante essa fase inicial, boa parte do querosene produzido era exportado para a Europa, sem a qual a indústria enfante dificilmente teria avançado (YERGIN, 2012). Sua importância na matriz energética mundial era secundária, sobretudo em relação ao carvão, fonte predominante. Isso começou a mudar com o desenvolvimento do motor à combustão e à sua difusão na estrutura produtiva estadunidense. O petróleo emergiu então como elemento fundamental do crescimento industrial, sendo incluído no processo de construção política da economia nacional ocorrido entre 1870 e 1900 (BENSEL, 2000).

Estados Unidos e Rússia viviam períodos conturbados, ao final do século XIX, ainda que por motivos absolutamente distintos. Após a Guerra de Secessão, o capitalismo industrial deslançou nos EUA, paralelamente à crescente projeção externa do país, sobretudo em direção ao Caribe. Ferrovias e capitalismo financeiro caminhavam pari-passu à afirmação da hegemonia americana sobre o continente, vis-à-vis as ameaças europeias. Nesse contexto, a Guerra Hispano-Americana foi decisiva para o petróleo, pois estimulou a incorporação do insumo à Marinha da potência em ascensão.

A literatura tradicional (CAROLLO, 2012; MAUGERI, 2006; TORRES, 2004; YERGIN, 2012) costuma atribuir à Grã-Bretanha, mais especificamente a Winston Churchill, o protagonismo na conversão da Marinha do carvão por nafta, durante a Primeira Guerra Mundial. Para Leonardo Maugeri, ex vice-presidente da Eni, “Churchill carefully engineered the final move of a plan that would officially recognize the strategic linkage between oil, national security, and world power for the first time in history.” (MAUGERI, 2006, grifo meu). Todavia, muito antes do discurso de Churchill realizado em 1913, os Estados Unidos já haviam iniciado um programa agressivo de substituição do carvão pela nafta.

Em 1866, após a Guerra de Secessão, um primeiro estudo sobre a substituição do carvão por derivados de petróleo como combustível da Marinha

foi encomendado pelo Congresso americano. Sua conclusão apontou, porém, para a manutenção do carvão, sobretudo por razões de segurança da tripulação⁹. O carvão permaneceu como combustível incontestado até a eclosão da Guerra Hispano-Americana, quando ficou evidenciado que, caso os EUA quisessem garantir sua hegemonia no Caribe, teriam que resolver problemas de ressuprimento e de autonomia das suas embarcações. Essa vulnerabilidade ficou explícita quando a Armada espanhola avançou sobre o bloqueio de Santiago de Cuba, aproveitando-se da ausência de quatro navios americanos, em reabastecimento, a 45 milhas de distância. A Guerra Hispano-Americana evidenciou essas falhas e marcou o início da conversão da Marinha americana para o petróleo, culminando na conversão de dois cruzadores, o U.S.S Nevada e o U.S.S. Oklahoma, 1916, e na construção de “oilers”, pequenas embarcações para reabastecimento¹⁰. Cada embarcação carregava, em média, 2 mil toneladas de carvão, o que ocupava muito espaço, demandava mão de obra e tornava o reabastecimento demasiado complexo. Uma embarcação movida a nafta tinha 50% a mais de autonomia, era mais leve e facilmente reabastecida, além de facilitar movimentações furtivas. Sem dúvida, essa inovação contribuiu decisivamente para a vantagem americana ante as potências rivais durante a Primeira Guerra Mundial.

Outra iniciativa que corrobora o empenho do Estado americano em consolidar o petróleo com insumo estratégico de sua matriz energética ocorreu ainda no contexto do esforço de preparação para a guerra – e ainda antes do famoso discurso de Churchill. O presidente William Howard Taft promulgou o Picket Act, em 2 de Julho de 1910. Com ele, estabeleceu a criação de três reservas estratégicas exclusivas para a Marinha, além de estimular a pesquisa de óleo não convencionais (*oil shale*), contrariando a tese vigente atualmente

9 Segundo o Almirante George Henry Prebel: “The conclusion arrived at was that convenience, health, comfort and safety were against the use of petroleum in steam-vessels. (...) The only advantage shown was a not very important reduction in the bulk and weight of fuel carried,” (American Oil&Gas History Society website, 2015).

10 Durante a Primeira Guerra, um oiler podia reabastecer até 34 destroyers em alto-mar. As embarcações movidas precisavam retornar a portos terrestres para reabastecer.

de que o recurso à pesquisa e à produção de combustíveis sintéticos ficou por muito tempo restrita a países com escassez de recursos *in natura*, como a Alemanha, o Japão ou, posteriormente, a África do Sul durante o embargo internacional em resposta ao *apartheid*. O esforço de guerra coordenado, associado ao domínio da nova tecnologia de combustão, deu aos EUA uma vantagem competitiva em duas dimensões estruturais de poder - segurança e conhecimento - (STRANGE, 1988), coroada com a vitória na Primeira Guerra Mundial¹¹.

Para além da Marinha, no início do século XX, o petróleo já havia sido incorporado, nos Estados Unidos, ao setor automotivo, em decorrência da invenção do motor a combustão (PAINTER, 2012; YERGIN, 2012). Nesse período, os EUA produziam 85% do petróleo mundial e, graças à estratégia de monopólio de Rockefeller, foi possível alcançar a estabilização dos preços. Ou seja, o petróleo havia sido incorporado, nos EUA, em setores estratégicos e a preços estáveis, diferenciando o país do restante do mundo.

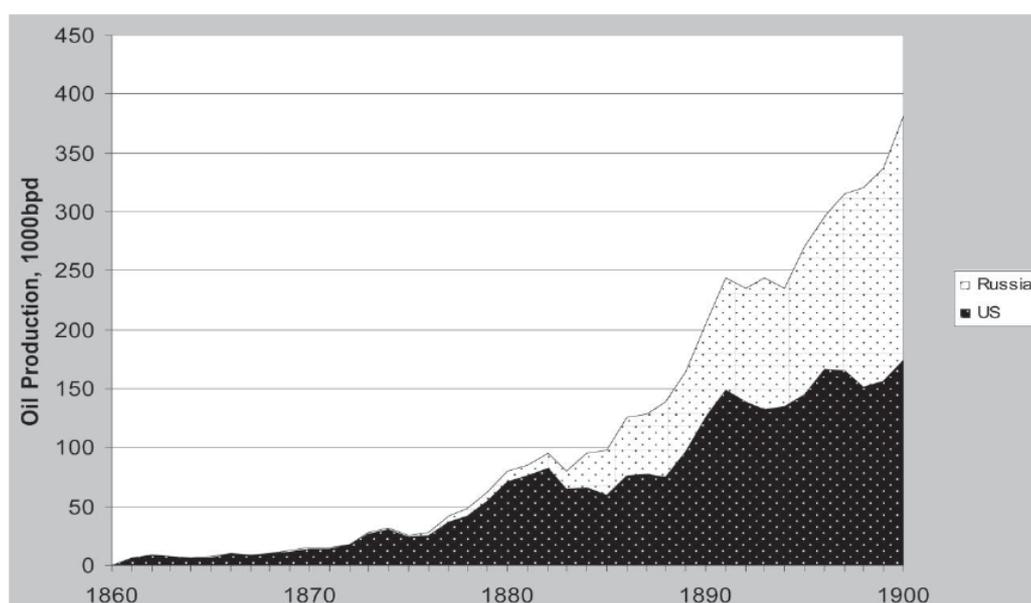
Durante a Primeira Guerra Mundial, a superioridade do motor à base de petróleo utilizado pela Marinha americana em relação aos de seus adversários, baseados em carvão e combustíveis sintéticos¹², era notória. Os navios eram mais rápidos e tinham maior autonomia. Segundo Painter (2012), o petróleo resolveu o problema da Marinha sobre como projetar-se sobre o Pacífico. Não tardou para que a vantagem sobre os rivais engendrasse um movimento em cadeia por parte das principais potências rumo à adoção de tecnologias militares movidas a petróleo (TORRES, 2004).

11 Curiosamente, em abril de 2014, a Marinha americana anunciou o domínio sobre a tecnologia capaz de substituir derivados de petróleo por água do mar como combustível para suas embarcações (INTERNATIONAL BUSINESS REVIEW, abril de 2014).

12 Somente após o ataque alemão ao porto de Agadir, no Marrocos francês, em julho de 1911, Churchill se convenceu da importância de converter a armada britânica ao novo combustível, visto que um conflito entre a Inglaterra e a Alemanha parecia iminente. Os navios de guerra movidos a petróleo eram mais rápidos e mais eficientes em termos de espaço e mão-de-obra que seus concorrentes movidos a carvão.

Nas últimas décadas do século XIX, a produção americana concorria com a russa pelo acesso ao mercado consumidor europeu. Fora dos EUA, destacava-se a região de Baku¹³, então pertencente à Rússia (atualmente, capital do Azerbaijão). Sob a ação destacada dos irmãos Robert e Ludwig Nobel, na produção e refino, e dos Rotschild, no transporte e distribuição, a Rússia logrou uma posição importante na venda do produto para a Europa. Apesar das guerras travadas pelo estado russo na segunda metade do século XIX (Criméia, 1853; Turcos, 1877-78) e início do XX (Japão, 1906), a utilização do petróleo nas Forças Armadas russas não seguiu o mesmo caminho dos americanos, sobretudo se consideradas as sucessivas revoltas domésticas. Na Rússia, o petróleo permaneceu por muito tempo restrito à esfera do comércio de querosene, não avançando para indústrias mais modernas.

Gráfico 2: Produção de petróleo nos EUA e na Rússia – 1860-1900



Fonte: Historical Dictionary of petroleum industry, 2009.

13 Anteriormente parte do Império Persa, Baku foi conquistada pela Rússia em 1811, conforme o Tratado de Gulustan. Entre 1917, ano da Revolução Bolchevique, e 1920, os soviéticos disputaram a região contra tropas muçulmanas, apoiadas pelo decadente Império Turco-Otomano e pela Grã-Bretanha. A vitória russa ficou consolidada com a criação, em 1920, da República Socialista Soviética do Azerbaijão, sendo Baku sua capital.

Na Europa, Grã-Bretanha e Holanda avançavam, respectivamente, com a British Petroleum (nascida da estatização da Anglo-Persian Oil), com atuação em campos na Pérsia, e com a Royal Dutch, em Sumatra, Burma e, mais tarde também na Pérsia. No centro dessa dispersão territorial e da posterior distribuição para a Europa estão os irmãos Rothschild.

Desde 1860, os Rothschild importavam óleo americano; todavia, a partir de 1879, iniciou-se a busca por reservas nas principais regiões produtoras, com destaque para Baku. Quando a proposta de parceria com os irmãos Nobel foi negada, em 1883-4, adquiriram a Batum Oil Refining and Trading Company (BNITO), cujo portfólio compreendia um campo produtor em Odessa, uma refinaria em Novorossiysk e 2.000 carros tanque. Segundo Ferguson (2000, p. 492), no auge da produção, a Casa francesa dos Rothschild controlava dois terços da produção russa, a distribuição na europa continental, a partir da Espanha, e no mercado doméstico russo. Não demorou para que entrassem em rota de colisão com a Standard Oil, de John D. Rockefeller.

Ao final do século XIX, as disputas em torno do petróleo giravam em torno de três grandes famílias capitalistas: Rockefeller, Rothschild e Nobel. De acordo com Chernow, “durante muitos anos, os Rothschild, os Nobel e a Standard Oil gravitaram em torno de si mesmos, cada um tentando forjar laços com um segundo, visando isolar o terceiro” (*For many years, the Rothschilds, the Nobels, and Standard Oil circled around each other, each trying to forge links with a second party to isolate the third*) (CHERNOW, 2004, p. 318). Os Nobel estavam em desvantagem, dadas as dívidas elevadas contraídas com os Rothschild e o ambiente de negócios adverso na Rússia do final do século XIX, com sucessivos levantes contra o regime imperial.

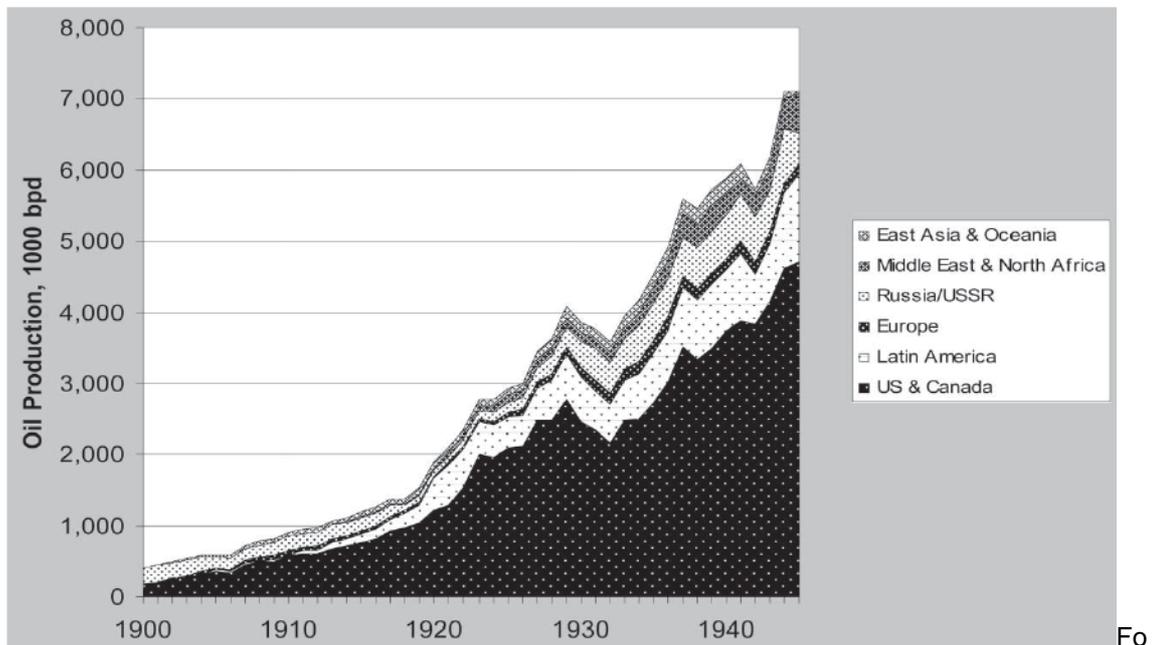
Assim que os Rothschild sobrepujaram os Nobel na Rússia, a batalha pelo controle do fornecimento à Europa tornou-se mais intensa. Segundo Chernow:

When the Rothschilds set up a British oil-marketing firm in 1888,

Brewster's logic suddenly crumbled, and twenty-four days later Standard Oil set up its first overseas affiliate, the Anglo-American Oil Company, which soon *monopolized the British oil trade*. Two years later, Standard started the Deutsche-Amerikanische Petroleum Gesellschaft in Bremen to handle the north German market. Neither old nor sleepy, Rockefeller set up an oil terminal at Rotterdam, struck a deal to supply all of France's crude oil, took stakes in oil firms in Holland, Italy, and Scandinavia, and orchestrated heated price wars in India. (CHERNOW, 2004, p. 317).

Despite the low price of Russian oil, Standard barred it from America and retained nearly 80 percent of world markets in the late 1880s. For all the complaints about adulterated kerosene that Rockefeller heard on his European travels, the Nobels and Rothschilds never matched the quality of Standard's products or surpassed its integrated operation. For Archbold, it was the Russians' failure to consolidate their domestic industry—that is, to suppress competition and establish a trust—that consigned them to secondary status. "If there had been as prompt and energetic action on the part of the Russian oil industry as was taken by the Standard Oil Company, the Russians would have dominated many of the world's markets which have been made to inure so largely to the benefit of the American oil industry." (p.318).

No curto período entre 1893 e 1895, Rockefeller e os irmãos Rothschild firmaram um acordo de partilha de lucros (FERGUSON, 2000, p. 492). Todavia, o acordo não se manteve e os Rothschild iniciaram aproximação com a Shell, do inglês Marcus Samuel, já em processo gradual de fusão com a holandesa Royal Dutch. Os Rothschild compraram um terço da Asiatic Petroleum Co., criada pela Shell e pela Royal Dutch em 1902, e, em 1911, trocaram todas as suas operações na Rússia por participações nas duas empresas, tornando-se acionistas majoritários nas duas. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, os Rothschild controlavam a Royal Dutch e a Shell, com acesso a importantes áreas produtoras e uma ampla rede de distribuição na Europa.

Gráfico 3: Produção mundial de petróleo–1900-1945

Fonte: Historical dictionary of petroleum industry, 2009.

3.3.2 1914-1945: da corrida pelo petróleo à vitória aliada na Segunda Guerra Mundial

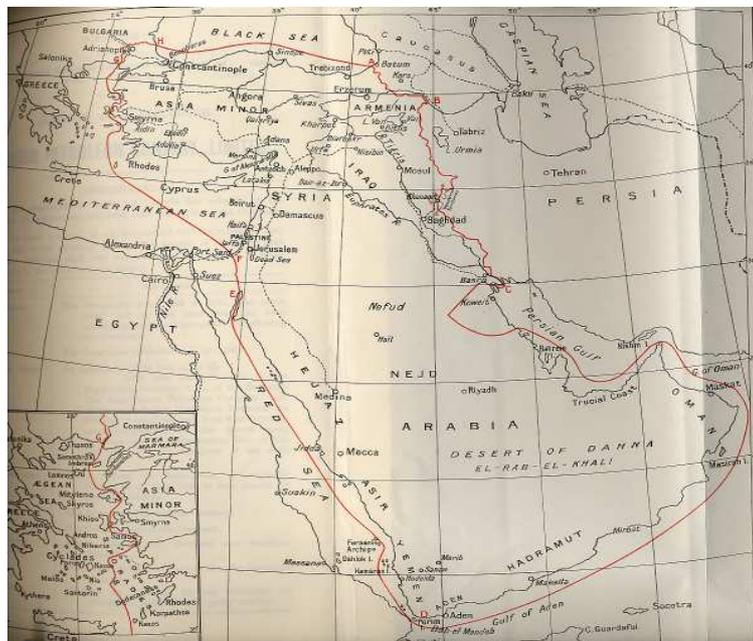
A conversão das principais tecnologias bélicas para o petróleo elevou significativamente a dependência dos estados pelo insumo, acirrando a disputa por posições em regiões produtoras. Em 1923, a Grã-Bretanha conseguiu acesso privilegiado para a Anglo-Persian Oil Company (APOC) no Irã, a partir do lobby realizado pelo então consultor da APOC, Winston Churchill¹⁴. Um ano depois, em 1924, o Primeiro Ministro francês Raymond Poincaré rejeita a ideia de aliar-se à Royal Dutch Shell, para apoiar a criação da estatal Compagnie Française des Pétróles (CFP), atual Total. A percepção de que uma nova guerra com a Alemanha era uma possibilidade não muito remota após

14 Myers, Kevin (3 September 2009). "The greatest 20th century beneficiary of popular mythology has been the cad Churchill". Irish Independent. Retrieved 9 September 2012.

Versalhes, justificava medidas tão incisivas. Durante a década de 1920, ingleses e franceses avançaram então sobre o Oriente Médio, em especial sobre a Pérsia (atual Irã), Mesopotâmia (atual Iraque) e Turquia (YERGIN, 2012), em joint-ventures específicas para cada país. Em 1930, foi a vez do norte da África (Argélia), Venezuela, Canadá, entre outras fronteiras. Como não possuíam reservas em seus territórios nacionais, as atuais *majors* europeias nasceram internacionalizadas, dependendo da ação estatal para intermediar suas posições junto a terceiros estados produtores.

Essas ações foram coordenadas, como ficou evidente com o Acordo da Linha Vermelha (1928), que determinou a região de atuação do cartel composto por empresas americanas, britânicas e francesas. Ficou acordado que não seriam exploradas regiões fora da linha vermelha sem o consentimento de todos os membros do cartel. A linha vermelha durou até a ascensão americana na região, formalizada na Conferência de Teerã, no crepúsculo da Segunda Guerra.

Mapa 4: Acordo da Linha Vermelha (1928)



Fonte: www.facingenergy.org

No Entre-Guerras, porém, os Estados Unidos permaneceram como principal produtor mundial, utilizando o petróleo como instrumento de poder via controle da oferta. Tome-se como exemplo o embargo ao Japão, instituído por F. D. Roosevelt, nos anos 1930. O receio de que a militarização japonesa pudesse resultar em expansionismo – como de fato ficou evidente após a anexação da Manchúria após a guerra sino-japonesa (1937) -, criou um imbróglio: continuar fornecendo petróleo e alimentar as ambições nipônicas, ou suspender seu fornecimento e estrangular a militarização da região. As importações japonesas cresciam de modo exponencial, construindo estoques que serviriam ao esforço de guerra. O Japão, por outro lado, dependia dos EUA tanto para suprimento quanto para tecnologia (as ocidentais *Rising Sun*, sucursal da *Royal Dutch Shell*, e a *Standard-Vacuum*, fusão da *Standard de Jersey* com a de Nova York, no Extremo Oriente, controlavam o mercado). Roosevelt postergou o máximo que pode a adoção do embargo, mas em 1941, em resposta ao avanço japonês para as regiões produtoras na Indonésia, o embargo foi instituído por meio do congelamento de bens japoneses necessários para a compra de óleo americano.

O petróleo tornava-se recurso estratégico, com impacto sobre a estratégia de guerra – que passou de “guerra de trincheiras” a “guerra móvel” – e consolidando os grandes avanços tecnológicos da época: aviões, tanques, submarinos, porta-aviões e outros equipamentos de ponta. Por esse motivo, a Segunda Guerra teve entre suas principais frentes de batalha a conquista das regiões produtoras (KLARE, 2004; YERGIN, 2012). Entre 1941 e 1945, enquanto os Aliados produziram 2.020 milhões de barris por ano, o Eixo produziu 120 milhões. EUA e Japão respondiam por 90% e 50% da produção de suas respectivas coalizões, de modo que se pode afirmar: a distribuição desigual de petróleo entre os contendores foi decisiva para a vitória dos aliados.

A estratégia de guerra alemã pautava-se em grande medida no avanço sobre as regiões produtoras dominadas pelas forças aliadas, sobretudo Baku (URSS) e países circundados pelo Acordo da Linha Vermelha, em especial o Iraque.

O consumo acelerado de petróleo colocou em xeque a capacidade de abastecimento dos Aliados. Entre o ataque a Pearl Harbor, em 1941, e a derrota do Japão, em 1945, os EUA forneceram 6 bilhões dos 7 bilhões de barris consumidos pelas forças aliadas (STOFF apud KLARE, 2004). Embora o país possuísse reservas de 20 bilhões de barris (metade das reservas mundiais), caso fosse mantido o ritmo de consumo de 1,45 Bi bbl/ano, as reservas se esgotariam em apenas treze anos. Diante desse quadro, a necessidade de conservar as reservas do país e de encontrar, controlar e explorar jazidas fora do território americano tornavam-se centrais para garantir a segurança não apenas dos Estados Unidos, mas também de seus aliados¹⁵.

O ponto nevrálgico da estratégia de conservação doméstica e expansão para o Oriente Médio consistia no fato de, ao optar por depender de óleo oriundo do Golfo Pérsico, os EUA tornavam-se mais vulneráveis a interrupções nas entregas.

Quando a guerra estava praticamente definida, os EUA aproveitaram para estabelecer os pilares fundamentais de sua projeção internacional até, pelo menos, o início da década de 1970. Entre 1944 e 1947, a estratégia americana consistiu mais em firmar posições privilegiadas do ponto de vista monetário e territorial. A Conferência de Bretton Woods (1944) e o monopólio das concessões nos principais estados produtores no Oriente Médio são centrais, nesse sentido. Apenas depois de conquistados esses objetivos, partiu-se para o movimento de contenção dos soviéticos – e a Guerra Fria, em si – e de reconstrução das economias aliadas.

15 Essa diretriz foi exposta pela primeira vez por William C. Ferris, funcionário do Departamento de Estado, em Novembro de 1941, em trabalho encomendado por Roosevelt. Uma vez que outras potências também estavam em busca de novas fontes de petróleo, era necessário aplicar uma “política externa de óleo mais e mais agressiva, visando assegurar acesso a petróleo no exterior” (FERRIS apud KLARE, 2004). Em 1943, atingiu-se certo consenso em relação ao tema, permitindo que fosse codificada e lançada, em 1944, o documento *Foreign Petroleum Policy of the United States*, no qual se lê: “a broad policy of conservation of Western Hemisphere petroleum reserves should be adopted. Instead of exporting oil from Western Hemisphere sources to markets elsewhere, the United States should promote substantial and orderly expansion of production in the Eastern Hemisphere sources of supply, principally the Middle East” (US DoS, 1944, p. 27-33 apud KLARE 2004).

A estratégia adotada, então, foi de aumentar a atuação em países onde as companhias americanas já atuassem e onde os governos fossem considerados amistosos. A Arábia Saudita tornou-se, então, o parceiro a ser buscado: a Standard Oil Company of California (Socal) atuava no país desde 1933, sob uma concessão prevista para 60 anos; e o rei Ibn Saud preferia os americanos aos ingleses e aos soviéticos, uma vez que estes, durante a guerra, haviam assumido controle militar das regiões produtoras no país, sob o argumento de protegê-las das tropas do Eixo. Em fevereiro de 1943, o presidente Roosevelt declarou “the defense of Saudi Arabia is vital to the defense of the United States” e aprovou a extensão do Lend-Lease para o reino sob o argumento de segurança nacional (KLARE, 2004). Tal era o interesse do Estado pelas reservas sauditas que o secretário Harold Ickes chegou a defender a criação de uma companhia estatal, a Petroleum Reserves Corporation; todavia, o lobby da indústria no Congresso prevaleceu, impedindo o avanço do projeto. A estratégia, então, passou a ser uma *parceria público-privada* (PAINTER apud KLARE, 2004), na qual os grandes conglomerados mantinham o controle das operações e o Estado mantinha um ambiente internacional favorável, tanto no sentido de prover segurança, quanto de garantia dos lucros. Esse modelo continua válido até o presente.

4 CONJUNTURAS DE MÉDIA DURAÇÃO: HEGEMONIA AMERICANO E MERCADO INTERNACIONAL DE PETROLEO, SOB O OLHAR DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

No capítulo anterior, foram apresentadas formulações clássicas da geopolítica, no intuito de pensar o território como eixo de longa duração na articulação das estratégias das Grandes Potências, em especial EUA e Rússia. A definição das regiões geopoliticamente sensíveis contribuiu para sistematizar a ação externa dos Estados Unidos em momentos bastante distintos, mas associados à projeção de poder e à definição do inimigo estratégico. Vistas sob a perspectiva braudeliana da longa duração, as disputas territoriais transcendem os governos, que, por sua vez, lançam mão de estratégias de curto e médio prazo em dimensões diferentes de poder para lidar com a conjuntura. O presente capítulo visa discutir algumas estratégias de construção e manutenção da hegemonia por parte do estado americano, sob o prisma da Economia Política Internacional (EPI) e com olhar atento aos desdobramentos dessas estratégias sobre a organização do mercado internacional de petróleo.

O presente capítulo divide-se em três partes. Na primeira, apresentam-se algumas particularidades da indústria do petróleo. Na segunda, são apresentadas abordagens da EPI a respeito dessa indústria, com destaque para os trabalhos de Susan Strange e Simon Bromley. Por fim, na terceira parte, retoma-se a perspectiva histórica para discutir a hegemonia americana a partir de conjunturas específicas da indústria do petróleo.

4.1 Características da indústria petrolífera

A indústria petrolífera pode ser dividida em fases, de acordo com as respectivas oportunidades de investimento (BROMLEY, 1991; DOWNEY, 2009). A primeira fase, de *exploração*, tem como principal variável a geografia, envolvendo, por um lado, a decisão das empresas de realizar estudos sísmicos até o local da perfuração do(s) poço(s) exploratório(s); por outro lado, é nessa

fase inicial que são tomadas decisões pelos proprietários da terra, seja particular ou do poder público, bem como os direitos de exploração. É nessa fase que se encontram os maiores volumes de investimento.

A segunda fase, a de desenvolvimento e produção, consiste na extração dos hidrocarbonetos do subsolo para fins comerciais. Na maioria dos casos, trata-se de uma etapa com baixos requisitos de tecnologia e de capital, em comparação à fase de exploração. Salvo no caso da produção de hidrocarbonetos não-convencionais (ex: *shale oil*, *shale gas*, entre outros), a fase de produção é caracterizada por custos de operação maiores do que os de investimento. Além disso, é nela que se define quanto será produzido, o que serve de base de cálculo para o pagamento da parcela de receita dos stakeholders em modelos de partilha de produção (*production sharing agreements*). Não se inclui no escopo do presente trabalho avaliar as modalidades contratuais de partilha das rendas petrolíferas, mas uma boa apresentação do tema pode ser vista no livro *Oil 101*, de Morgan Downey (DOWNEY, 2009).

A terceira fase é a dos transportes. De acordo com Bromley (1991, p. 87), essa etapa constitui locus importante de controle para a integração entre as fases de produção e de refino. Desde os anos 1970, porém, os custos de transporte caíram significativamente em relação aos custos totais, em consequência da introdução de navios de alta capacidade, além da elevação dos preços do petróleo. O transporte de petróleo cru é relativamente mais seguro e menos custoso do que o transporte de produtos refinados. Isso explica a localização das refinarias (quarta fase) nas proximidades dos centros consumidores.

O setor de refino – a quarta fase – concentra a maior parte do valor agregado da indústria. Localizado próximo aos grandes centros consumidores, a principal decisão de investimento refere-se à mensuração da capacidade de refino, o que inclui a definição dos tipos de petróleo a processar e dos tipos de derivados a produzir. Essas escolhas estratégicas estão atreladas às

expectativas de produção, sobretudo quando se trata de uma empresa que integra a produção e o refino – e as tendências do mercado consumidor.

Por fim, a fase de distribuição, que consiste na venda dos derivados ao consumidor final. Nesse caso, a estrutura da demanda final e o grau de competitividade das fontes de energia, além dos encargos, constituem as variáveis críticas.

Bromley chama a atenção para a existência de barreiras de entrada significativas ao longo da cadeia petrolífera. De acordo com a abordagem do excedente, característica da Economia Política Clássica, quanto maior as barreiras de entrada, maior a renda monopolista apropriada. Por sua vez, as barreiras à entrada dependem do tamanho e da taxa de crescimento do mercado, em paralelo à elasticidade-preço da mercadoria em questão. No caso do petróleo, a produtividade é em grande parte determinada pelas condições naturais (geografia), cujo alto potencial de monopolização e a não-reproduzibilidade inibem a competição. Nesse caso, o sucesso exploratório credencia a companhia aos maiores ganhos e à maior exclusividade ao longo da cadeia.

De acordo com Roncaglia:

The minimum long-term competitive price can be approximated by the average cost of the production (including an allowance for average exploratory and development costs) of the least productive fields necessary to meet world demand, plus competitive profit rate. (RONCAGLIA apud BROMLEY, 1991 : 89).

No livro *The International Oil Market*, Roncaglia (1985) mapeia as teorias econômicas mais relevantes no tocante à explicação dos preços internacionais do petróleo. Destaca cinco abordagens: a) a abordagem da “escassez natural”, decorrente da interação entre a demanda e uma dada oferta no contexto de um framework marginalista; b) a interpretação baseada na teoria

da renda ricardiana; c) a abordagem marshalliana desenvolvida por Adelman; d) a abordagem de Frankel, com ênfase no caráter oligopolista do mercado, inspirada na abordagem gerencialista de Edith Penrose; e) a abordagem “marxiana-marshalliana” de Chevalier e; f) a interpretação do próprio Roncaglia, inspirada na teoria desenvolvida por Sylos Labini, com ênfase no mercado do petróleo como um “oligopólio trilateral” (RONCAGLIA, 1985 : 24).

A abordagem do “oligopólio trilateral” divide os agentes do mercado de petróleo em três grupos: a) estados produtores; b) empresas petrolíferas e; c) estados consumidores. Em cada um desses grupos, os agentes disputam posições oligopolistas, embora alguns agentes, em função de seu porte, possuam maior poder para interferir no mercado do que outros.

A interpretação baseia-se na abordagem do excedente “clássica” (no sentido de que foi desenvolvida por autores como Petty, Cantillon, Quesnay, Smith, Ricardo, Marx e, mais recentemente, Piero Sraffa), contrapondo-se às propostas interpretativas da escassez natural e do equilíbrio dos preços a partir do mecanismo da oferta e da demanda.

De acordo com a perspectiva do excedente (“surplus”), o processo econômico é caracterizado pela reprodução e pela expansão contínua das bases materiais. Isso ocorre porque o sistema produtivo utiliza o excedente gera

Nesse modelo, os preços não são determinados de forma simultânea à, por exemplo, salário e lucros, taxas de acumulação de capital e crescimento do produto. Existe, na abordagem clássica do excedente, uma mediação histórica e sociopolítica entre essas variáveis e os preços. Essa perspectiva é oposta, por exemplo, à marginalista, que considera a determinação simultânea de todas as variáveis, incluindo o preço, no curto prazo, a partir de deduções acerca das preferências do consumidor, tecnologia e disponibilidade inicial de recursos

escassos (RONCAGLIA, 1985).

Assim como os marginalistas, a abordagem do excedente considera a temática da escassez. David Ricardo discutiu a escassez de terras para propor sua teoria das rendas. Além disso, a escassez é considerada um pré-requisito para que o bem possa ser considerado um “bem econômico”. Para os marginalistas, o estoque dado do bem é pré-requisito para quantificá-lo e definir seu preço. Para os autores da abordagem do excedente, essa condição não é necessária, uma vez que o preço sofre mediação de outras variáveis, a exemplo das barreiras de entrada.

As barreiras à entrada constituem a razão pela qual as taxas de lucro variam entre setores, diferenciando setores oligopolistas dos setores competitivos. Essas diferenças inter-setoriais levam à determinação dos preços das mercadorias. De acordo com Roncaglia:

Any movement in the price unrelated to technical change or to changes in the distributive variables (wage rate and general rate of profits) can be assigned to a change in the ‘conditions of entry’ in the sector under review. [Qualquer movimento no preço não relacionado a mudança técnica ou a mudanças nas variáveis distributivas (taxas de salários e taxa geral de lucros) pode ser associado a uma mudança nas condições de entrada do setor analisado.] (RONCAGLIA, 1985 : 44)

Respaldando-se na teoria do oligopólio de Labini, Roncaglia argumenta que o preço de equilíbrio em condições oligopolistas depende da tecnologia, dos preços dos meios de produção, a taxa geral de lucro (sob ambiente competitivo) e das barreiras de entrada. Em setores oligopolistas “concentrados”, as barreiras à entrada são determinadas, sobretudo, pela tecnologia, pelo tamanho do mercado, pela elasticidade-preço e pela taxa estimada de crescimento da demanda. Acima de tudo, “the strategy adopted by firms – especially the big ones – will determine which among the possible equilibrium outcomes will be achieved in practice” [“a estratégia adotada pelas firmas – em especial, as maiores – irá determinar quais dentre os equilíbrios

possíveis serão alcançados na prática.”] (RONCAGLIA, 1985:45)

No mercado do petróleo, especificamente, Roncaglia aponta que, para explicar o nível e a evolução dos preços do petróleo é necessário observar não apenas os custos de produção, mas sobretudo os fatores que afetam as condições de entrada e as relações internas de poder em cada um dos três grupos, bem como relações de interesse (conflito e cooperação) entre os membros dos três diferentes grupos

A renda monopolista é dividida entre as três partes envolvidas nos estagios acima: as companhias produtoras, sob a forma de lucros; proprietários de terras (ou estados produtores), sob a forma de royalties, tributos, participações especiais; e países consumidores, sob a forma de tributos indiretos, tarifas, entre outros. Ainda de acordo com a abordagem do excedente, a estratégia de cada um desses grupos – e de seus membros constituintes – será motivada por tentativas de maximizar suas respectivas parcelas sobre o excedente produzido pela indústria.

A respeito dos preços de referência do setor, Roncaglia detalha:

The size of barriers to entry, and the degree of oligopolistic control of producing countries and oil companies over the market, will explain the excess of the price of crude oil over that which may be considered the minimum competitive level. As a first approximation, this minimum long term competitive price can be approximated by the average cost of production (including an allowance for average exploratory and development costs) of the least productive fields necessary to meet world demand, plus the competitive profit rate. In the short term, the price can drop roughly to variable (direct) costs. 26 In oligopoly theory, these are described by Sylos Labini (1969, pp. 40-1) as 'exclusion price' and 'elimination price', pointing to the minimum price (expected to prevail after the entry into the market) at which a new producer will deem it convenient to attempt entry, and to the minimum price necessary to induce producers already operating within the sector not to leave it. [“Numa primeira aproximação, o preço competitivo de longo prazo pode ser, aproximadamente, o custo médio de produção (incluindo uma média de custos de exploração e desenvolvimento) do campo menos produtivo necessário para suprir a demanda mundial, mais a taxa de lucro. No curto prazo, o preço pode cair até quase os custos variáveis (diretos). Na teoria do oligopólio, esses preços são descritos por Sylos Labini como “preço de exclusão” e “preço de eliminação”, sinalizando o preço mínimo no qual um novo produtor deve considerar conveniente para tentar entrar no mercado, bem como induzir produtores atuantes no mercado a não sair.”]

(RONCAGLIA, 1985 : 45-46)

Adicionalmente, Bromley destaca duas peculiaridades da indústria de óleo e gás que a torna mais propensa à ocorrência de combinações entre os *players*, visando a maximização da renda. A primeira delas refere-se à tendência à superprodução; a segunda à tendência à integração das etapas da cadeia produtiva.

A tendência à superprodução decorre da interação de dois fenômenos. Primeiramente, a possibilidade de produzir mais a partir da capacidade ociosa ou de poços já descobertas, a preços inferiores aos vigentes no mercado. Em segundo lugar - mas não menos importante -, a alta proporção de custos fixos sobre variáveis cria uma oportunidade perene de elevação da produção e/ou redução dos preços (ao menos no curto prazo), aumentando o fluxo de caixa e a parcela de participação no mercado (*market-share*). A combinação dessas variáveis gera incentivos à criação oligopólios.

Por sua vez, em cenários de expansão do mercado, há uma tendência por parte dos *players* mais relevantes de integrar a cadeia da exploração à distribuição. As vantagens dessa integração incluem: segurança de suprimento, aumento dos lucros, controle da produção e da comercialização, além de distribuir o risco decorrente ao ciclo de preços do negócio ao longo da cadeia (BROMLEY, 1991, p. 90). Além disso, a integração vertical reforça a barreira de entrada ao setor, ajudando a manter a estrutura oligopolista, a despeito de mudanças regulatórias em uma ou outra fase da cadeia. Isso explica em parte, conforme será visto mais à frente, como as majors se mantiveram no topo da lista de empresas mais lucrativas do mundo, apesar das mudanças ocorridas durante a década de 1970.

Existe ainda uma dinâmica expansiva inerente ao processo de exploração do petróleo. Como observa Rutledge (2006), à medida que o petróleo é produzido e as reservas diminuem, os agentes são impelidos a encontrar novas reservas, num movimento incessante e caracterizado por

elevado risco geológico. Esse imperativo territorial de busca contínua por novas reservas torna-se ainda mais relevante se considerado que o volume de recursos descobertos é central para a captação do crédito necessário para financiar os vultuosos projetos de longo prazo que caracterizam a indústria. Paralelamente, a expansão das empresas coloca-as em contato com territórios dos estados que detêm essas reservas. Estes, interessados em garantir rendas e segurança energética, arbitram o uso dos recursos conforme seus interesses. Disso decorrem os diferentes regimes nacionais de exploração (ex: partilha, concessão, estatização, livre-concorrência). Não raro, os próprios Estados movem-se para garantir a empresas privadas ou estatais o controle ou o acesso privilegiado a áreas produtoras. Segundo Rutledge, essa dinâmica expansiva é nitidamente mais acentuada no setor petrolífero.

4.2 Economia política internacional: o petróleo como fonte de poder estrutural

A economia política internacional anglo-saxã nasce da necessidade do diálogo interdisciplinar entre a Economia e a Ciência Política. No início dos anos 1970, Susan Strange (1970) e Charles Kindleberger (1970) constataram que, para avançar o entendimento acerca das “crises de hegemonia” - no caso, o declínio da hegemonia americana -, seria necessário empreender tal exercício de interdisciplinaridade (COHEN, 2008). Partindo de ciências específicas, elaboraram modelos seminais a fim de compreender a estabilidade hegemônica e, por conseguinte, os momentos de crise dessa hegemonia, em especial entre as grandes potências. Para Cohen, a preocupação dos primeiros intelectuais da EPI com as transformações sistêmicas constitui “the really big question” dos primeiros anos da disciplina.

Cohen analisa a história intelectual da disciplina a partir de como americanos e britânicos desenvolveram perspectivas particulares acerca das

transformações sistêmicas. A escola americana, liderada por Charles Kindleberger, partia da teoria de estabilidade hegemônica (*hegemonic stability theory – HST*), segundo a qual é necessária uma liderança para estabilizar o sistema internacional, estabelecer o padrão de conduta para os demais países e assumir o ônus de, em tempos de adversidade, manter o fluxo de investimentos, de comércio e de moeda (KINDLEBERGER apud COHEN, 2008, p. 71). Segundo Cohen, embora a HST tenha nortado argumentos de autores como Kindleberger, Gilpin e Krasner, recentemente o interesse dos autores da escola americana pelo tema da mudança sistêmica diminuiu sensivelmente – e com ele, o prestígio da HST nos Estados Unidos.

Por outro lado, a escola britânica, que teve como pioneira Susan Strange, ainda hoje baseia suas análises nas transformações estruturais do sistema internacional. Nesse sentido, além do trabalho de Strange, Cohen destaca as contribuições de Stephen Cox. Ambos os autores partem de uma perspectiva crítica ao sistema vigente, argumentando a possibilidade de uma ordem política e social diferente da atual. Nesse sentido, ambos criticam as teorias “problem-solving”, características da escola americana, propondo, em seu lugar, a análise crítica das estruturas internacionais de poder, uma vez que elas beneficiam determinados estados em detrimento de outros (COHEN, 2008, p. 89). Era necessário, então, definir quem eram os beneficiários e porquê.

Strange aborda o problema a partir da diferenciação entre Estados e mercados (empresas e mercado financeiro, mais notadamente). No livro *States and Markets*, a autora britânica argumenta que Estados e empresas atuam em dimensões de poder estruturais e relacionais, beneficiando-se conforme sua posição relativa em cada uma dessas dimensões. Para Strange, o Estado americano, suas empresas e sua moeda reforçavam-se mutuamente para favorecer o domínio daquele país sobre as estruturas de poder internacionais.

Robert Cox, por sua vez, constrói sua análise a partir do conceito de “ordens mundiais”, definidas como estruturas historicamente construídas. Essas

estruturas são influenciadas por três grandes categorias: capacidades materiais, ideias e instituições. Capacidades materiais refletem transformações tecnológicas no âmbito da produção, com impacto sobre a distribuição do excedente e com desdobramentos sobre as relações sociais e o modo de atuação dos governos (COX apud COHEN, 2008, p. 89). Desse modo, a perspectiva de Cox, assim como a de Strange, enfatiza o caráter sistêmico, afastando o Estado do centro da análise.

Trinta anos após a proposta inicial, Strange (1996) constata a limitação das teorias e das ferramentas da EPI para explicar a realidade. O diálogo entre o ferramental da economia neoclássica e as teses de correntes funcionalistas da ciência política e da sociologia que embasaram os estudos na área revelaram-se aquém do desafio de expor as estruturas responsáveis pela dinâmica internacional. Seja em estudos setoriais ou de caráter sistêmico, Strange afirma a permanência da “negligência mútua” (“*mutual neglect*”) entre as disciplinas.

Em relação ao petróleo, Susan Strange aponta para a dificuldade de traçar um modelo teórico que contemple a amplitude de variáveis associadas à indústria. A autora chama atenção, sobretudo, para a questão do poder, em especial o fato de as guerras serem tão recorrentes e decisivas para a indústria. Por esse motivo, a análise do setor de óleo e gás, segundo Strange, carece de uma teoria sistêmica que articule seus aspectos políticos e econômicos – a dinâmica dos conflitos e a das forças produtivas. Strange (1996) afirma que:

Those who have written about the oil business in political terms have often come to it as experts of Middle East politics. This obviously one indispensable part of the picture. But it is not the only one. Political line-ups in the US Congress, for example, or in the Politburo, can be just as important. And, although it is clear that state policies with regard to energy are much concerned with the question of energy security, the political theorists who work on security matters still tend to think of strategy as something pertaining mainly to military security, to

defence policy and not to energy policy. The concepts and methods of strategic studies (and for that matter of the mirror-image, peace studies) are not easily applied to the political economy – the who-gets-what-and-why – of the world energy system. In short, it seems to be a classic case of the no man's land lying between the social sciences, an area unexplored and unoccupied by any of the major theoretical disciplines. What is needed (...) is some analytical framework for relating the impact of states' actions on the markets for various sources of energy, with the impact of these markets on the policies and actions, and indeed the economic development and national security of the states." (STRANGE, 1996, p. 195).

A construção do arcabouço analítico ao qual alude Strange não esbarra na ausência de fatos, mas no problema de *escolha* dos fatos e opiniões a considerar. Strange sugere o recurso à história da relação entre Estados e mercados e seus desdobramentos sobre a oferta e a demanda de óleo.

Strange destaca entre as características inerentes ao petróleo: i) sua distribuição territorial irregular; ii) seu custo de extração baixo em relação a outras fontes de energia¹⁶; iii) a elevada eficiência energética – a razão de energia em relação ao PIB caiu continuamente desde 1970, quando o óleo se firmou como principal insumo energético internacional.

Outros fatores aproximam-no da esfera política. O petróleo é precificado a partir de uma cesta de produtos de origens específicas – não necessariamente oriundos dos principais produtores (com destaque para a exclusão do óleo russo). Além disso, a mercadoria é cotada em dólares americanos. Por isso, a política monetária dos Estados Unidos afeta diretamente o preço real do petróleo: a depreciação do dólar reduz o preço real do petróleo, sem necessariamente afetar seu valor nominal, tornando-o mais atraente do que outras commodities importadas, como carvão, gás ou energia

16 Custo do Oriente Médio, região com as maiores reservas provadas (STRANGE, 1988).

nuclear (STRANGE, 1996). A partir dessas observações, Strange aborda a Economia Política Internacional da Energia, em especial do petróleo, utilizando a lógica: i) como as estruturas de poder impactam as políticas; ii) como as políticas impactam os estados; iii) como os estados respondem a esses movimentos. As estruturas, para Strange, são as bases sobre as quais agem os agentes.

No livro *States and Markets*, Strange propõe a divisão das estruturas de poder em dois grandes grupos: as de poder estrutural e as de poder relacional. O primeiro grupo ocupa o topo da hierarquia, sendo composto pelas dimensões de segurança, produção, finanças (crédito) e conhecimento. Já o segundo grupo, é composto pela dimensão dos sistemas de transportes, energia, comércio e bem-estar. O modelo, porém, não é estático, de modo que a própria Strange reconhece que as dimensões transportes e energia situam-se no limiar entre os dois grupos, provendo insumos para diversos setores.

Strange enfatiza a importância das estruturas de poder em detrimento do poder territorial ao constatar que a riqueza produzida pelos Estados Unidos na esfera das finanças e do conhecimento transcende a riqueza produzida internamente, sendo uma fonte muito maior de influência sobre outros estados do que sua produção doméstica. Em suas palavras:

The product of home territory, no more than the product of the company's original plant, is not necessarily a good indicator of its present power or status. Nor is it sensible to count only output or exports of manufactured goods, and to ignore the US share of the world market for services like banking, insurance, data storage and retrieval, which are now much more profitable and much more powerful sources of influence over others.
(STRANGE, 1996, p. 235).

A ênfase na análise das estruturas que permeiam a ação dos estados constitui, assim, objeto precípuo de análise de Strange sobre a Economia Política Internacional. Para a autora britânica, as estruturas de poder

internacional ocupam o topo da hierarquia explicativa, antecedendo a própria ação dos estados. Nesse sentido, diferencia-se da geopolítica, pois, enquanto esta tende a enfatizar o Estado como ator, controlando os recursos de poder disponíveis em seu território, a abordagem de Strange enfatiza as estruturas que, de modo complementar à geopolítica, determinam a dinâmica de poder internacional.

Nas palavras de Strange:

The United States has not in fact lost power in the world market economy. As that economy has grown and spread, the source of its power has shifted from the land and the people into control over the structures of the world system. But the structural power it has acquired in recent decades has been misused in the service of narrow national interests. [...] [During the Reagan administrations], the negative effects of such predatory, or destructive, use of hegemonic power were multiplied by a marked rise in the unilateralism of US policy-making. (STRANGE, 1994, p. 235-239).

A proposta de Strange de ressaltar as estruturas, em detrimento da ação estatal, como locus do poder, não encontrou eco, num primeiro momento, nas correntes de *mainstream* da Academia anglo-saxã e da norte-americana. De acordo com Simon Bromley, houve um “silêncio ensurdecido dos dois lados do Atlântico”, salvo por trabalhos de autores considerados heterodoxos (BROMLEY, 1991, 302). Isso deve, em parte a algumas escolhas feitas pela autora, que, se por um lado, abriram uma agenda importante de pesquisa, por outro lado podem ser consideradas limitações de seu trabalho.

Dentre as possibilidades, a agenda proposta por Strange sinaliza a possibilidade de pensar a economia política internacional a partir da capacidade das estruturas de poder de integrar outras economias à sua lógica. Tomando o presente estudo como referência, Estados Unidos e Rússia projetavam modos de integração absolutamente distintos aos respectivos aliados e rivais, a partir

de estruturas de poder específicas. A forma como EUA e Rússia organizaram as dimensões de produção, finanças, segurança, conhecimento, energia, transportes, bem-estar e comércio representavam propostas civilizacionais bastante diferentes: economias-mundo particulares. Analisar a projeção de poder sob esse amplo espectro, implica, por exemplo, pensar o petróleo como parte integrante de uma proposta mais ampla de sociedade – basta pensar na centralidade do petróleo para o *American Way of Life*.

O modo como os Estados Unidos utilizaram o petróleo também ocorreu de modo diferenciado. Bromley (1991, p. 243) afirma que o maior êxito dos EUA em relação à URSS foi utilizar o petróleo de modo estratégico, utilizado tanto para benefício próprio quanto para o de seus aliados, num jogo de soma positiva. Ao contrário, a opção soviética de subsidiar seus aliados a um alto custo de oportunidade mostrou-se insuficiente para manter sua hegemonia em tempos, por exemplo, de declínio de sua capacidade militar, frustrando sua tentativas de consolidar uma coalizão radical no Oriente Médio. Embora os EUA também terem subsidiado seus aliados, em especial Europa e Japão, esse subsídio ocorria no marco de uma engenharia de crédito centrado no dólar, integração da cadeia produtiva por corporações americanas, e mecanismos de preço que favoreciam os interesses estadunidenses, os EUA operaram com maior flexibilidade e capilaridade do que os russos. Em outras palavras, os EUA operavam com “variáveis-fluxo” (preço, moeda, crédito, entre outros); ao contrário dos russos, que subsidiaram as demais economias soviéticas a partir de “variáveis-estoque” (uso de suas próprias reservas de petróleo, por exemplo).

Dentre as limitações da abordagem de Strange, pode-se destacar a retirada relativa do *locus* de poder do âmbito da ação estatal – e portanto, dos agentes governamentais – para localizá-lo em âmbito sistêmico. A autora admite a existência de circularidade entre abordar a questão na sequência Estado > Políticas > Estruturas ou vice-versa. Porém, para fins de análise, Strange defende que as estruturas são menos suscetíveis a mudanças bruscas, sendo, por isso, mais indicadas para análises de longo prazo. Em suas

palavras:

The reader at this point can legitimately object that all I am doing is going in at a different point on the circle – and perhaps with a broader range of who-gets-what questions (...). States, as the dominant authorities in command, in mixed and, ultimately, in market economies made the policies – or refrained from making them – that shaped the structures. In defence of my approach, I would reply that, although I agree that there is a circularity of cause and effect, I still think it better to start with the part least liable to sudden change, i.e. with the structures, rather than with the policies or market conditions. (STRANGE, 1996, p. 204).

Outra limitação refere-se ao tratamento do Estado e do mercado como instâncias separadas. No modelo de Strange, embora Estados e corporações apresentem momentos de convergência, eles são norteados por lógicas distintas, a saber: o poder e o lucro. Ao partir dessa premissa, Strange retorna ao problema das ciências nomotéticas, mencionado na introdução, não conseguindo evoluir a análise para além da dicotomia estado-mercado. A autora está ciente das dificuldades da EPI em avançar no campo das análises interdisciplinares (STRANGE, 1996); para tanto, recomenda aos pesquisadores maior recurso à história como forma de superar esses obstáculos. Não identifica, porém, na separação entre estados e mercados um limitador.

Para além dos desafios internos à disciplina da EPI, é possível demarcar outra distinção epistemológica entre essa disciplina e a Geopolítica. Cada uma delas analisa o poder a partir de perspectivas diametralmente distintas. Por um lado, a EPI enfatiza a análise sistêmica, destacando o papel das estruturas de poder transnacionais sobre os agentes – Estados, empresas e mercados. Por outro lado, a abordagem da Geopolítica sobre poder tem como protagonista o Estado, uma vez que sua ação sobre o espaço é o que, resumidamente, caracteriza a noção de território. Essa distinção entre as duas abordagens, embora não seja insuperável, implica a necessidade de detalhamento conceitual.

Retomando a descrição de Freedman (2013) de estratégia como o *meio de acumulação de poder*, fica evidente a relação do termo com o problema da tomada de decisão do estadista e o entendimento de poder como objetivo dessa ação. Nesse sentido, tanto o conceito de estratégia quanto de poder estão mais alinhados à concepção tradicional da disputa geopolítica. A fim de inserir poder e estratégia no debate da Economia Política Internacional, é necessário destacar a questão da mudança sistêmica como imperativo à decisão do estadista. Ou seja, as estruturas que precedem a ação estatal.

Se, por um lado, a geopolítica admite a estratégia como ação condicionada à realidade do estadista - seus recursos de poder, suas vulnerabilidades e os agentes que ameaçam seus interesses vitais -, a EPI, por outro lado, incorpora esse conceito, de modo distinto, privilegiando como objeto de análise as *estruturas* de poder em que se insere a ação do estadista. Essas estruturas impõem-se ao estadista, de tal modo que resta-lhe formular estratégias de resposta a essas estruturas. Nesse caso, em linha com a argumentação de Strange (1996), a medida de poder é justamente a capacidade de determinado Estado de influenciar/determinar as estruturas do sistema em prol de seus interesses.

O arcabouço da EPI acerca das estruturas internacionais de poder auxiliam na compreensão de variáveis que afetam a ação do estadista atua, sob uma perspectiva distinta das variáveis observadas pela geopolítica. Nesse caso, o poder como meta pode ser traduzido pela maior capacidade de influenciar a ação de outros estados por meio do controle das estruturas de segurança, produção, energia, transportes, conhecimento, comércio, finanças (Strange, 1996), limitando suas opções estratégicas aos termos estabelecidos pelo estado hegemônico.

A seguir, discute-se a construção da hegemonia americana, com ênfase especial no pós-Segunda Guerra, considerando o petróleo como elemento estrutural para expansão do poder americano sobre os demais membros do sistema interestatal e, em especial, a disputa com a Rússia soviética.

4.3 Petróleo, guerras e finanças no pós-Guerra: as bases da hegemonia americana

Nos Estados Unidos, o tripé formado por empresas, crédito e segurança energética moveu-se de forma articulada ao longo do século XX e início do XXI, tendo as guerras como elementos importantes de mudança e organização sistêmica, com variações de acordo com a gestão de cada presidente – as chamadas “doutrinas”. A partir da Segunda Guerra, a projeção do poder americano sobre regiões produtoras de petróleo foi norteadas pelas doutrinas Truman, Eisenhower, Nixon, Carter e, mais recentemente, Bush-Cheney. Em comum, elas se fundamentam nas tradições de liberdade e grandeza, em prol da segurança nacional, num esforço de manter a coerência e a continuidade das políticas ao mesmo tempo em que atualizam o discurso conforme as ameaças de cada conjuntura (SILVERSTONE, 2002). Em relação ao petróleo, as cinco doutrinas mantiveram o Oriente Médio como região foco (embora a Doutrina Bush-Cheney amplie o escopo em prol da diversificação das fontes), e preservaram a Arábia Saudita na condição de aliado estratégico, ao passo que o Irã é tratado como *buffer* entre os EUA e a Rússia (BRZEZINSKI, 1999; KLARE, 2004). Em última instância, as doutrinas refletem variações conjunturais que mantêm vínculos diretos com a lógica estrutural da ação americana. Um dos eixos de continuidade entre a proposta de “aliança estratégica” com a Arábia Saudita.

Em fevereiro de 1945, o presidente Franklin D. Roosevelt saiu da conferência de Yalta e viajou para o Egito, onde se encontrou com o rei saudita Ibn Saud, a bordo do encouraçado americano USS Quincy, na porção sul do Canal de Suez. O encontro é um marco nas relações entre EUA e Arábia Saudita, sendo a origem da aliança tácita baseada na provisão de segurança e independência aos sauditas pelos americanos, em troca da garantia de posições privilegiadas nos campos de petróleo. As circunstâncias que cercaram o encontro – a preocupação em torno da depleção das reservas americanas e a

posição estratégica do petróleo em caso de uma nova guerra mundial – tornaram-se centrais para a ação americana desde então.

Diante do contexto de escassez, os EUA projetam sua política de petróleo em direção ao Oriente Médio, antes mesmo do início da Guerra Fria. Em 1945, um estudo do Departamento de Estado afirmou: “Saudi Arabia is ‘a stupendous source of strategic power, and one of the greatest material prizes in world history’” (STATE apud BROMLEY, 1991, p. 221). Tratava-se de garantir a segurança energética da América, da Grã-Bretanha e da Europa Ocidental, integrando interesses governamentais, corporativos e de ordenamento do sistema capitalista. Por isso, houve um reordenamento das posições das empresas de petróleo na Arábia Saudita, Kuwait e Irã.

O avanço americano representou o deslocamento de empresas de outras nacionalidades, sobretudo europeias, operando na região. O Império Britânico havia ocupado posições estratégicas no Irã, no Iraque, na Arábia Saudita, após a queda do Império Turco-Otomano. No Egito, a presença britânica remonta ao século XIX. Todavia, após a SGM, os EUA ganham posições importantes, tanto em razão do sentimento anti-britânico de governantes locais, quanto pela percepção pelo Estado americano do valor estratégico das reservas da região. Torres defende que essa percepção prevaleceu sobre a tese de “defesa dos interesses das empresas estadunidenses instaladas naqueles países”. Para o professor, a postura do Estado americano vinculou-se mais à preservação do interesse nacional (segurança energética) do que à articulação público-privada. A transição da dominação britânica para a americana teve como principais palcos a Arábia Saudita e o Irã, mas aconteceu gradualmente, sendo totalmente consolidada apenas em 1956, em meio à Crise de Suez.

Torres afirma que o processo de descolonização envolveu tanto aspectos da estratégia financeira das potências e suas empresas petrolíferas, quanto a estratégia das ex-colônias britânicas – em especial o Irã. Em suas palavras:

O fim da 2ª Guerra também fez com que o Irã viesse a ter maior relevância para a sustentação econômica da Inglaterra. Sendo zona de influência inglesa, as importações de petróleo iraniano pelo Reino Unido podiam ser liquidadas em libras esterlinas e não em dólares norte-americanos, então extremamente escassos. Além disso, o Tesouro inglês recebia somente em impostos, sem contar os dividendos, mais do que o governo iraniano em royalties. Por esses motivos, o processo de descolonização centrou-se no Irã na questão da nacionalização das reservas de petróleo. A medida foi implementada em 1954. Pela primeira vez, o exemplo mexicano de 1937 fazia escola. A subsequente derrubada do governo nacionalista de Mossadegh, em meio a uma tentativa de deposição do Xá, foi um dos fatos marcantes da Guerra Fria. Americanos, ingleses e soviéticos envolveram-se diretamente no episódio. Mesmo com o retorno do monarca ao poder, os campos de petróleo não foram devolvidos à BP nem novamente concedidos a outras empresas estrangeiras. Chegou-se a um acordo: a propriedade dos bens e das reservas seria mantida por uma empresa estatal iraniana, mas, em troca, a operação dos campos e a comercialização do óleo seriam entregues a um consórcio formado por grandes empresas, particularmente dos EUA. A forte presença dos capitais americanos no empreendimento era vista pelos iranianos como uma garantia de que o passado colonial inglês não seria retomado. (TORRES, 2004, p. 6).

As duas maiores companhias americanas de petróleo à época, a Standard Oil de New Jersey (Jersey) e a Standard of California (Socal) atuavam em territórios delimitados no Oriente Médio. A Jersey atuava na região do Acordo da Linha Vermelha, em parceria com a francesa CFP, por intermédio da Companhia Iraquiana de Petróleo. A Socal, por sua vez, atuava em uma parcela do território saudita não contemplada pelo acordo, em parceria com a Texaco, na *joint-venture* Aramco (Arab-American Oil Company). Porém, o rei Ibn Saud, já em idade avançada, pressionava a Aramco por maior produção e mais investimentos, que incluíam a construção do Oleoduto Transarábico (Tapline), ligando o país à Europa. Esse foi o mote para que se iniciasse o movimento de consolidação da Jersey e da Socal, as duas grandes, no Oriente Médio, sendo necessário, para isso, romper com o Acordo da Linha Vermelha.

O cenário era complexo: vésperas da guerra contra Israel, ameaça de subversão e penetração soviética contra o regime, como demonstravam as insurreições na Grécia e na Turquia.

O problema era que o Acordo da Linha Vermelha e a Companhia Iraquiana de Petróleo constituíam a “única alternativa para o petróleo do Oriente Médio” para a França, que se encontrava em situação energética complicada (YERGIN, 2012, p.464). Os franceses exigiam que, caso a Jersey se juntasse à Aramco, eles também teriam direito a posições na sociedade saudita, em razão das diretrizes do Acordo da Linha Vermelha. Porém, O rei Ibn Saud “exigia que a Aramco permanecesse cem por cento americana” (YERGIN, 2012, p.462), o que implicava a exclusão não apenas dos soviéticos, mas também de franceses e, sobretudo, ingleses. Ainda assim, os franceses iniciaram uma demanda legal. No dia 11 de março de 1947, as quatro grades americanas, a Jersey, a Socony, a Socal e a Texaco, tornaram-se sócias na Aramco, 100% americana¹⁷. No dia seguinte (12 de março de 1947), o presidente Harry Truman fez o “discurso geral”, dando origem à Doutrina Truman, com ajuda especial à Grécia e à Turquia.

Nas palavras de Yergin:

Embora ocorridas por coincidência, a Doutrina Truman e a confirmação da participação das quatro gigantescas indústrias petrolíferas americanas nos domínios da Arábia Saudita asseguravam agora uma presença e um interesse substancial em uma extensa área que se estendia do Mar Mediterrâneo até o Golfo Pérsico. (YERGIN, 2012, p. 467, grifo nosso).

No Kuwait, a americana Gulf Oil e a Anglo-Iraniana, dividiam a propriedade da Kuwait Oil Company. O emir insistia pela monetização da produção do país, em crescimento exponencial. Havia, porém, o problema de

¹⁷ Um ano depois, foi concluído um novo acordo para o grupo da Companhia Iraquiana de Petróleo (CIP), com aumento da participação francesa em troca da suspensão da demanda judicial.

onde refinar tanto petróleo. A única empresa com capacidade disponível e capaz de manter pelo menos 50% do petróleo em mãos americanas era a Royal Dutch-Shell. Aprovada pelo Departamento de Estado Americano, a parceria entre a Gulf e Shell permitiu que o petróleo kuaitiniano da Gulf desaguasse no sistema de refino e distribuição da Shell por meio de um contrato de longo prazo que durou treze anos. O acordo deu origem ao sistema de *netback pricing*, prevendo uma divisão igual dos lucros, ou seja, o preço final de venda menos todos os custos ao longo do processo. Nas palavras de Yergin: “primeiro com a Aramco, e agora com o trato Gulf-Shell, os interesses americanos sobre o petróleo do Oriente Médio estavam sendo protegidos” (YERGIN, 2012, p. 471).

O Irã, por sua vez, constitui objeto tradicional da política externa russa, desde o início do século XIX; o petróleo, porém, aparece como objeto de disputa interestatal no início do século XX¹⁸. Antes da Segunda Guerra, o Ministro das Relações Exteriores, Viacheslav Molotov, declarou que “a área ao sul de Batum e Bakum em direção ao Golfo Pérsico seria reconhecida como o centro das aspirações da União Soviética” (YERGIN, 2012, p. 472). Durante a guerra, a URSS ocupou o norte do Irã, com o apoio dos EUA e da Grã-Bretanha, sob o argumento de proteger Baku, no vizinho Azerbaijão, contra ofensivas nazistas; todavia, com a queda da produção russa (a produção em 1945 era de apenas 60% da produção de 1941) e o aumento das importações de óleo americano, o interesse russo pelo Irã aumentou. Ao final do conflito e findo o prazo estipulado para a retirada das tropas, Stalin ameaçou não cumprir o acordo. Isso deu início à primeira tensão entre os EUA e a URSS antes da Guerra Fria; Stalin, porém, renunciou às suas pretensões territoriais diante da ameaça de ofensiva americana. Os líderes americanos viam o Irã como importante buffer entre seus interesses e os soviéticos (PAINTER, 2012, p. 29); assim, em setembro de 1947, um ano após o recuo soviético e já no contexto da Doutrina Truman, a Standard Oil of New Jersey e a Socony assinaram um

18 Como extensão do Grande Jogo entre Grã-Bretanha e Rússia, os ingleses patrocinaram a concessão iraniana original, em 1901, a William D'Arcy Knox, dando origem a uma série de conflitos com os russos pela Pérsia (Yergin, 2012:471).

contrato com vinte anos de validade com a Anglo-Iraniana e o governo de Teerã.

Mapa 5: Interesse soviético sobre o Golfo Pérsico



Fonte: BRZEZINSKI, Z. *Game Plan*. p.36.

Embora o controle ocidental sobre o petróleo iraniano tenha sido interrompido em 1951 com a nacionalização da produção, ele foi novamente restabelecido em forma de consórcio, em 1954. Isso se deu mediante a ação

conjunta de americanos e britânicos, que envolveu embargos e operações de inteligência *in situ*. Essas ações tornaram-se mais agressivas com o fim da Guerra da Coreia, em 1953, quando os EUA organizaram, financiaram e conduziram um golpe contra Mossadegh, cujos laços com a URSS voltavam a se estreitar. Ao fim, o óleo iraniano voltou ao controle ocidental, sendo partilhado pelas *majors* americanas, pela Shell, pela *Compagnie Française des Pétroles* e pela Anglo-Iranian Oil Company.

Os consórcios eram a base da integração do Oriente Médio com o Ocidente, sobretudo com o mercado consumidor europeu, a partir de um sistema privado de gerenciamento da produção mundial (PAINTER, 2012). A tabela abaixo sintetiza o controle ocidental, sob liderança das *majors* americanas, em países produtores no Oriente Médio:

Tabela 2: Empresas Ocidentais e consórcios no Oriente Médio

	<i>Iran Consortium</i> 1954– 1979	<i>Iraq Petroleum</i> 1928– 1975	<i>Aramco</i> 1933– 1980	<i>Kuwait Oil</i> 1934– 1975	<i>Abu Dhabi Petroleum</i> 1935– 1974	<i>Abu Dhabi Marine</i> 1954– 1974	<i>Qatar Petroleum</i> 1935– 1976
BP	40%	23.75%		50%	23.75%	66.67%	23.75%
Shell	14%	23.75%			23.75%		23.75%
Exxon	7%	11.875%	30%		11.875%		11.875%
Mobil	7%	11.875%	10%		11.875%		11.875%
Gulf	7%			50%			
Texaco	7%		30%				
Chevron	7%		30%				
CFP	6%	23.75%			23.75%	33.33%	23.75%
Others	5%	5%			5%		5%

Fonte: Historical dictionary of petroleum industry, 2009

Como lembra Yergin (2012), o aumento gradual dos volumes oriundos do Oriente Médio foi crucial para a recuperação europeia pós-guerra. Havia escassez de alimentos e matérias-primas, falência de empresas tradicionais, inflação elevada e escassez de dólares para saldar importações. Em 1946,

houve uma severa crise energética, com escassez do carvão, fechamento de usinas elétricas e redução ou mesmo suspensão da oferta para a indústria. É nesse contexto de debilidade econômica que, em fevereiro de 1947, a Inglaterra começa a ceder posições no tabuleiro internacional: encaminha a questão da palestina às Nações Unidas – e abre espaço para a criação de Israel -, anuncia a independência indiana, suspende a ajuda à Grécia e solicita aos EUA que assumam posições mais amplas sobre o Oriente Médio e o Oriente Próximo (YERGIN, 2012, p. 474). A escassez de dólares americanos contribuiu para restringir a recuperação britânica e a dos demais países europeus.

Isso chama a atenção para o papel do crédito – e do dólar - no suporte à hegemonia americana do pós-guerra. Nesse sentido, Bretton Woods pode ser lida como uma *batalha* que marca a ascensão da superpotência americana e o declínio do império britânico, como sugere Steil (2013). No livro *The Battle of Woods* (...), Steil revela os bastidores da Conferência e o propósito estadunidense de não apenas deslocar a libra do centro do sistema monetário internacional, como de firmar o dólar como unidade de conta de referência capaz de manter a paridade com o ouro. Essa estratégia baseava-se no acúmulo extraordinário de reservas em ouro pelos EUA durante a guerra, suportado pelos sucessivos superávits comerciais auferidos pelo país – situação que se prolongou até pelo menos o final da década de 1950. O contraponto desse movimento foi uma escassez de dólares no mercado mundial. Isso deu a Harry Dexter White, sub-secretário americano em Bretton Woods e assessor do então secretário-geral Henry Morgenthau, o argumento necessário para propor o dólar como moeda de referência. Nas palavras de Steil:

The devastation of the war left the world starved of dollars, the only reliable surrogate for gold, and dangerously susceptible to whatever economic bug afflicted the United States at any given moment. In 1946, it was inflation in the wake of relaxed price controls, which drove up European import costs. In 1948 and '49, it was recession, which

depressed U.S. import demand. In mid-1949, the IMF directors wrote a poignant epitaph to their wartime hopes: they had to confess that after four years of peace “dependence on bilateral trade and inconvertible currencies is far greater than before the war.” (STEIL, 2013, p. 4).

Como será mostrado a seguir, a partir da Segunda Guerra, o domínio americano sobre a indústria petrolífera moveu-se pari-passu à consolidação do dólar como moeda de referência internacional e à expansão do poder militar. Esses três pilares complementaram-se para basear a expansão contínua da razão de estado americana, em que pesem as alterações conjunturais de forma e intensidade.

4.4 1947 – 1971: A Guerra Fria à contestação da OPEP

O discurso do presidente Truman ao Congresso, em março de 1947, alçou a URSS à condição de inimigo estratégico americano e propôs a estratégia de contenção. Ainda assim, dos primeiros anos do pós-guerra até a Crise de Suez, o enquadramento dos aliados, em especial da Grã-Bretanha figurou como um dos pilares da política externa. Se, por um lado, a estratégia de contenção dos soviéticos por um lado deu guarida às pretensões de Churchill quanto à necessidade de criar uma cortina de ferro que protegesse a Europa da ascensão comunista; por outro lado, ela não impediu que os EUA utilizassem suas posições privilegiadas no Oriente Médio para subordinar os aliados europeus e os japoneses a seus interesses. Nesse sentido, o Plano Marshall, a OTAN, a estratégia militar global e o controle sobre o fornecimento de petróleo para o mundo ocidental são indissociáveis .

Nas palavras de David Painter:

Controlling oil helped the United States contain the Soviet Union, end destructive political, economic and military competition among the core capitalist states, mitigate class conflict within the capitalist core by promoting economic growth, and retain access to the raw materials, markets and labor of periphery nations in na era of decolonization and

national liberation. As part of this strategy, the U.S. military established a vast archipelago of overseas bases that allowed the United States to project its power into almost every region of the world. The forces necessary for this strategy, mainly sea and air power, could and were used to maintain access to overseas oil reserves. These forces were also dependent on oil. (PAINTER, 2012, p. 29).

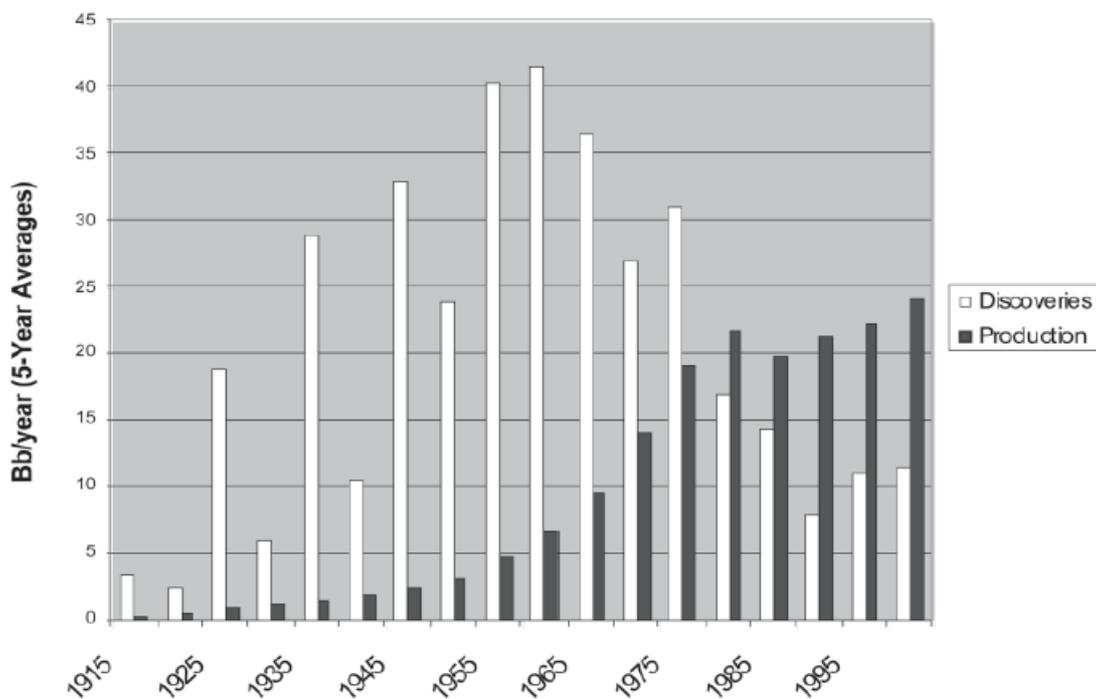
O petróleo do Oriente Médio é central para sustentar essa estratégia. Nas palavras de Yergin (2012, p. 480); “os campos petrolíferos do Oriente Médio tinham que ser preservados e protegidos no lado ocidental da Cortina de Ferro para assegurar a sobrevivência econômica de todo o mundo ocidental”. Em 1950, Truman escreveu ao rei Ibn Saud, reafirmando o entrelaçamento de interesses dos dois estados:

Desejo renovar à Vossa Majestade as garantias que já fizemos em várias ocasiões no passado, de que os Estados Unidos têm interesse na preservação, na independência e na integridade territorial da Arábia Saudita. Nenhuma ameaça ao seu reino poderia ocorrer que não fosse matéria de interesse imediato dos Estados Unidos. (YERGIN, 2012, p. 480).

Os mega-campos descobertos durante o domínio americano sobre o Oriente Médio reforçaram a tese do condomínio americano-saudita. Se há um “imperativo territorial” (RUTLEDGE, 2006), as reservas daquela região até hoje se mostram como redutos extraordinários de lucro e de segurança energética – desde a época e até hoje sem paralelos na indústria. Mesmo com a diversificação das fontes produtoras, nenhuma outra região supera os mega-campos encontrados na Arábia Saudita, no Irã e no Iraque¹⁹. O gráfico abaixo demonstra a proporção das descobertas:

19 A descrição dos campos localizados no Golfo Pérsico feita por Rutledge (2006) dá uma noção da dimensão desses ativos em relação ao padrão atual da indústria: “The Ghawar oilfield in Eastern Saudi Arabia, for example, is the largest oilfield in the world and is one of only two classed as ‘mega-giants’. It is 280 kilometres long and 16 kilometres wide at its greatest extent. In places the column of oil within it is over 300 metres tall. Discovered in 1948, it began production in 1951 and by 1990 had 219 flowing oil wells. In spite of continuous production ever since, the field still contains around 70 billion barrels of oil, more than twice the total oil reserves of the USA. The other mega-giant, Greater Burgan field in Kuwait, began production in 1938 but is still rated at just under 70 billion barrels of reserves. Of the 40 ‘super-giant’ fields (50 billion

Gráfico 4: Descobertas e produção de óleo (média de 5 anos), 1915-2000



Fonte: Historical dictionary of petroleum industry, 2009

Em junho de 1947, dois meses após o discurso de Truman, o secretário de Estado americano, George Marshall, apresentou, em Harvard, o Programa de Recuperação da Europa, ou Plano Marshall. Diante da crise do carvão, o petróleo tornou-se parte decisiva da solução. Porém, ele precisava ser importado, e metade do volume importado era fornecida por empresas americanas – ou seja, teria de ser paga em dólares, então escassos no mundo. Estimou-se, em 1948, “que mais de 20% do total do Plano Marshall, nos quatro anos subsequentes, seria destinado à importação de petróleo e de equipamentos correlatos.” (YERGIN, 2012, p. 476). Um relatório do governo à época era taxativo: “sem o petróleo, o Plano Marshall teria sido provalmente um fracasso” (YERGIN, 2012, p. 475).

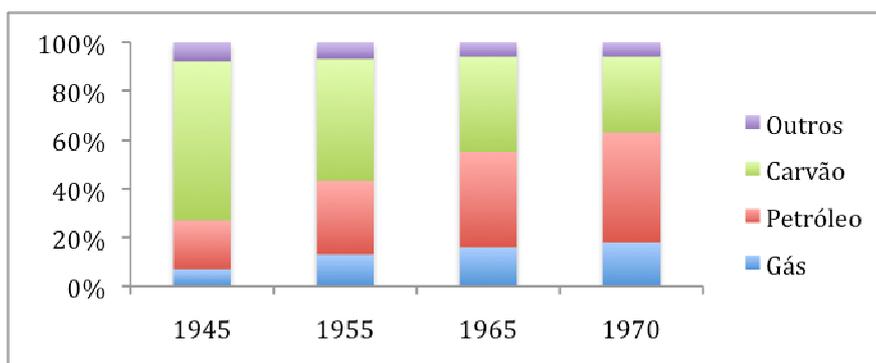
down to 5 billion barrels), Kirkuk, in northern Iraq, still contains 10 billion barrels despite being in production since 1927. As for the 328 mere ‘giants’ (5 billion down to 500 million barrels), over one hundred of them are found in the Middle East.”

O preço do petróleo que abastecia o Plano Marshall era determinado pelas empresas americanas. Isso gerou uma série de questionamentos por parte dos europeus, pois parte significativa dos empréstimos em dólar eram utilizados para pagar pelo petróleo, retornando duplamente aos EUA, em forma de tributos e juros. O secretário de Relações Exteriores britânico Ernest Bevin, que fizera parte de Bretton Woods, condenou publicamente a evasão de dólares, sobretudo no contexto de aumento de preços. “Era lastimável que, enquanto os americanos destinavam verbas para auxiliar a Europa, o aumento nos preços do petróleo anulava grande parte de seus esforços” (YERGIN, 2012, p. 476). Depois de muita discussão, o preço do petróleo do Oriente Médio foi reduzido a patamares inferiores aos preços de referência da Costa do Golfo americano, num claro esforço articulado entre Estado e companhias privadas.

De forma análoga ao *Lend Lease*, o Plano Marshall articulou comércio e finanças em contextos de crise e reconstrução europeia, reforçando o controle estadunidense dos fluxos para a região. Além disso, o Plano Marshall viabilizou a mudança da economia baseada no carvão para outra baseada em petróleo importado. A produção barata oriunda do Oriente Médio viabilizou essa transição. “Em 1946, 77% do fornecimento de petróleo da Europa se originava do Ocidente; em 1951, esperava-se um deslocamento com 80% do fornecimento partindo do Oriente Médio” (YERGIN, 2012, p. 477). Os EUA controlavam as duas pontas: boa parte da produção do Golfo e o fornecimento de dólares para arcar com as importações.

A tática de enquadramento baseada na engenharia “dívida em dólar para importar petróleo das majors” deu a tônica para a consolidação do petróleo como insumo hegemônica da economia do pós-guerra. Entre 1945 e 1970, o petróleo ultrapassa o carvão em participação na matriz energética mundial, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 5: Matriz energética mundial entre 1945 e 1970



Fonte: Reyes e Jarillo, 2008, p. 117.

Parte significativa desse aumento de produção deve-se ao crescimento da produção da Arábia Saudita. Em 1946, os sauditas produziam meros 60 MM bbl/ano – 3% do volume produzido nos EUA; já em 1976, os poços sauditas entregavam 3,1 Bi bbls/ano, tornando-se o terceiro maior produtor mundial, depois dos EUA e da URSS, e primeiro exportador. Tornaram-se, assim, centrais para a ordem ocidental. Segundo Painter apud Klare (2004, p. 782),

without the oil that Saudi Arabia and the other Gulf producers supplied, the United States and its European allies could never have achieved the spectacular economic growth they posted in the postwar era. Nor could Washington have sustained the great armies, navies and air forces it deployed in every theater of possible confrontation with the Soviet Union and its allies. (PAINTER apud KLARE, 2004, p. 782).

Reyes e Jarillo afirmam que esse movimento foi central para a concentração de poder das grandes companhias americanas, com posições privilegiadas nas principais regiões produtoras, geralmente em estados mais frágeis. Além do poder econômico, essas companhias:

...lograron penetrar en las estructuras gubernamentales de los países huéspedes, lo que les permitió incluso convertirse en gobiernos paralelos o Estados dentro del Estado. Esto también les facilitó adquirir mayor poder económico, el cual les dio la capacidad de cambiar los contornos del mundo moderno, pues contaban con el poder para inventar países, provocar crisis, alimentar guerras y causar revoluciones. (REYES e JARILLO, 2008, p. 115).

Nesse sentido, é emblemático o caso da Saudi Aramco (ex-Arabian

American Oil Company – Aramco). Ao contrário da relação conflituosa que imperou, por exemplo, entre ingleses e iranianos em torno da British Petroleum, a relação de americanos e sauditas em torno da empresa produtora de petróleo foi muito mais amistosa. Apesar de sucessivos aumentos da participação do governo na renda petrolífera – em linha com a tendência geral do mercado -, a cooperação se manteve até abril de 1989, quando o cargo de presidente da companhia é assumido, pela primeira vez, por um saudita, Ali Al-Naimi, futuro Ministro do Petróleo²⁰. Bronson sintetiza alguns marcos dessa relação:

In 1944, California Standard Oil Company (CASOC) was renamed the Arabian American Oil Company (Aramco). (...) In 1950 the Saudi government and Aramco reached an agreement on a modified system of profit-sharing, which introduced the notion of the 50/50 division between the host country and the concessionaire. In 1973, the Saudi government took a 25 percent stake in Aramco. A year later, this share was increased to 60 percent, and in 1980 it was amicably agreed that Aramco should become 100 percent Saudi-owned, with the date of ownership backdated to 1976.⁴ Prior to the Saudi takeover, Aramco had been the largest single American investment in any foreign country. This friendly and nonconfrontational change of ownership helped the two sides to maintain their cordial cooperation. Despite the Saudi takeover of Aramco, U.S. administrators and technicians, side by side with their Saudi counterparts, continued to occupy important positions in the company. Finally, in April 1989, the last American to preside over Aramco, John J. Kelberer, handed over power to its first Saudi boss, Ali al-Naimi, who later became oil minister. To sum up,

20 Isso não implica, porém, que a influência das potências ocidentais tenha diminuído sob a gestão da gigante saudita, muito menos que a empresa tenha adotado uma postura autárquica/nacionalista. Exemplo disso, é o atual Conselho de Diretores (board of directors), que além de membros do governo saudita, inclui: a) Sir Mark Moody-Stuart (ex-presidente da Royal Dutch Shell); b) Peter Woicke, ex-diretor geral do Banco Mundial e atual Presidente do Fundo Monetário Internacional; c) Andrew F. J. Gould, presidente do British Gas Group (BG). A análise do relacionamento entre membros de conselhos (*interconnected directorate*) constitui uma agenda de pesquisa sociológica promissora para análise de redes sociais, com foco em poder.

Aramco had a great success story in terms of profits and relations with the local population and the host government. This success story illustrates the mutual understanding between Saudi Arabia and the United States of the significance of their partnership and cooperation in promoting stability of global energy markets and world economy. (BRONSON, 2006, p. 50).

Truman e Eisenhower utilizaram, deliberadamente, as multinacionais petrolíferas como instrumento de política externa. Elas acumularam funções que iam desde o suprimento de óleo barato até o reforço da presença americana nas regiões estratégicas, passando pelo suporte financeiro aos regimes aliados no Oriente Médio. De acordo com Rutledge:

...in the oil business matters of private profit and matters of state had a tendency to become interlinked, a factor which became considerably more pronounced in the 1950s, as the cold war intensified. Indeed, the Truman and Eisenhower Administrations deliberately used American controlled multinational oil companies as instruments of US foreign policy. The companies had three main tasks. Firstly, they were to provide a reliable source of oil at reasonable prices to the USA and its allies; secondly, they were to provide a conduit for providing financial support to favoured Middle East regimes; and thirdly, they were to generally enhance the USA's economic and political presence in the region and to prevent the southward spread of Soviet influence. In return for performing these functions, not only were the major US oil companies allowed to make huge monopoly profits, but also these profits were effectively shielded from US domestic anti-trust actions. (RUTLEDGE, 2006, p. 51).

O Estado americano trabalhou então para garantir as posições das empresas no Oriente Médio. Apoiou acordos de partilha de produção entre as companhias e os estados hospedeiros em 50% para cada parte. Além disso, aprovou uma lei que garantia às corporações americanas créditos fiscais para impostos pagos no exterior, transferindo para o Tesouro americano o ônus de remunerar os estados produtores (PAINTER, 2012, p. 30). Os tributos foram usados como instrumento de suporte à atividade internacional das companhias, cujo óleo produzido era enviado para as refinarias nos EUA.

Tal concentração de poder gerou reações importantes. Durante a década de 1950, três foram as frentes de contestação: o surgimento das empresas independentes, a ascensão do nacionalismo nos estados produtores e a aproximação política dos países produtores em torno da OPEP – os dois últimos, com apoio da URSS.

As companhias independentes²¹ ganharam espaços importantes concorrendo com as *sete irmãs* – jargão cunhado pelo presidente da Eni, Enrico Mattei, para denunciar o cartel formado pelas grandes transnacionais -, mediante a oferta de maior participação para os governos de regiões produtoras. Em vez da divisão 50/50 (“fifty-fifty”), Mattei propôs 25/75. Para os governantes, além do claro benefício financeiro, pesava também o fato de que as independentes contavam com portfólios bastante reduzidos, sendo altamente dependentes dos campos que exploravam em seus territórios. Essa dependência as impedia de simplesmente abdicar da produção, como faria uma *major*, caso o governo impusesse condições mais agressivas. Como lembra Torres (2004), o jovem ditador líbio Muamar Gaddafi foi o primeiro a perceber essa situação e habilmente deu preferência à independente Occidental, em detrimento de outras candidatas de maior porte, em 1965.

A iniciativa líbia gerou um efeito em cadeia por parte dos países produtores. Às empresas restou demandar que as negociações fossem conduzidas em âmbito multilateral, na OPEP. O resultado foi o Acordo de Teerã, de abril de 1971, que pactuava a generalização da regra de 55% - 45% de participação e um aumento geral no preço do barril de US\$ 0,35. Em troca, os países garantiram às empresas que não fariam novas demandas de aumento de preço pelo prazo de 5 anos; todavia, diante da instabilidade do sistema monetário internacional, os países exportadores voltaram à mesa de negociações, exigindo compensações pelas desvalorizações do dólar (TORRES, 2004,

21 Embora seja a denominação mais popular, as companhias independentes eram, não raro, vinculadas a seus respectivos governos. Dentre elas, destacam-se a italiana Ente Nazionale de Idrocarburi (Eni), fundada em 1953, e a japonesa Export Oil Co. of Japan (Japex), de 1955.

p. 10).

Alguns países foram além e adquiriram parte dos direitos sobre suas reservas de petróleo; outros partiram para a nacionalização total, como Argélia, Líbia, Iraque e Venezuela. Arábia Saudita e Kuwait negociaram um esquema através do qual a participação de seus governos atingiria 51% em um curto espaço de tempo. O Irã, que já era dono do seu petróleo, aproveitou a oportunidade e transferiu as operações de seus campos para sua empresa estatal (TORRES, 2004, p. 10).

O outro pilar de contestação nasce nos estados produtores – ou com importância logística destacada. Esse foi o caso do Egito presidido Gamal Abdel Nasser. A Crise de Suez (1956-57) constituiu um importante episódio de questionamento da hegemonia não só americana, mas ocidental, sobre o mundo árabe. Nasser aglutinou os dois maiores temores americanos na região: possibilidade de expansão soviética e clamores de auto-determinação árabe. Em 1955, assinou um acordo de cooperação militar com a Tchecoslováquia; em julho de 1956, nacionalizou o Canal de Suez, provocando reação imediata da Grã-Bretanha, da França e de Israel. Todavia, a falange europeia não contou com o apoio americano – às vésperas das eleições presidenciais, Eisenhower não queria mais um envolvimento militar (YERGIN, 2012), negando, inclusive, o fornecimento de petróleo aos ex-aliados. Mais do que isso: a recusa americana e a derrota do grupo ocidental marcou, acima de tudo, o declínio do poder britânico, impotente frente à ameaça egípcia e aos desígnios de Washington (TORRES, 2004; YERGIN, 2012). A desarticulação ocidental abriu espaço para que Nasser desse um passo à frente em seu programa de modernização, dessa vez adquirindo armas diretamente da URSS.

A resposta da Administração Eisenhower priorizou o fortalecimento dos regimes aliados na região, mediante programas de vendas de armas agressivos, como voltaria a acontecer em outros governos, a exemplo do Reagan. Esse programa ajudou a consolidar o condomínio americano-iraniano-saudita, pelo menos até os anos 1970. Apesar da rivalidade regional entre

persas e sauditas, com desdobramentos sobre as prioridades de política industrial, durante a Administração Eisenhower, ambos receberam ajuda militar e econômica, reduzindo as tensões regionais. No Irã, a ajuda era utilizada em programas de industrialização – com forte ênfase no segmento bélico e na segurança regional. No reino saudita, a ajuda visava sobremaneira manter constante a produção e o escoamento do petróleo necessário ao mundo ocidental.

A Crise de Suez deixou evidente a dependência dos estados ocidentais em relação à produção e à logística do Oriente Médio. Em meados da década de 1960, 80% do petróleo consumido por Israel era fornecido pelo Irã, através do Porto de Eilat, no Golfo de Aqaba. Em 1967, dez anos após Suez, foi a vez de Israel afirmar seu poder, como preposto regional dos interesses ocidentais na região. Em junho de 1967, desferiu um “ataque preventivo” contra o Egito, alegando ameaça ao suprimento de óleo. Esse episódio ficou conhecido como a Guerra dos Seis Dias, e, apesar das interrupções no fornecimento (incluindo novo fechamento do Canal de Suez), logo a situação foi normalizada – mas com consequências importantes que levariam ao recrudescimento das tensões árabe-israelenses.

O privilégio da análise retrospectiva permite perceber que a sequência de conflitos no Oriente Médio guardam relações entre si e seu contexto mais amplo. Da Crise de Suez à invasão do Iraque, em 2003, passando pela Guerra dos Seis Dias, pela Guerra Árabe-Israelense, pela Revolução Iraniana, pela Guerra Irã-Iraque e pela Guerra do Golfo, todos eles envolveram diretamente a segurança do bloco ocidental, tendo como resposta - inicialmente reativa; posteriormente, ofensiva – ações americanas ou de seus aliados na região. O petróleo não esteve por trás de todos eles, muito embora tenham desempenhado um papel importante no seu desenrolar. A posição geopoliticamente estratégica é, nesse caso, imperiosa. É possível afirmar que, diante de uma primeira conjuntura de domínio incontestado, emergem movimentos de contestação, que, por sua vez, ensejam ações cada vez mais incisivas, culminando em ofensivas com elevado potencial de demonstração de

poder e afirmação da supremacia.

Ainda no sentido de mapear os movimentos de contraponto à ação americana na região, a criação da OPEP é um marco fundamental. A organização foi criada em 1960 pela Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela – então, os principais produtores mundiais fora dos EUA e da URSS²². Em comum, eram todos países subdesenvolvidos, dependentes das divisas obtidas com exportações de petróleo para financiar seus programas e planos de desenvolvimento, e que tinham de lidar com as mesmas transnacionais em seus respectivos territórios. Dessa forma, criava-se um inimigo poderoso aos principais consumidores – Estados Unidos, Japão e as nações da Europa Ocidental. Todavia, no início, o movimento respondia a uma queda na renda desses países. Em 1960, Venezuela, Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait respondiam por 80% das exportações mundiais, visavam sustentar o preço internacional do óleo, que estava em queda. A estratégia era inspirada na ação da Texas Railroad Commission (TRC), agência reguladora texana, de definir cotas de produção para os produtores, frente ao cenário de declínio acentuado dos preços verificado em meio à crise de 1929 (o barril que era negociado a US\$ 1,85, em 1926, chegou a US\$ 0,15).

Por fim, o retorno da URSS ao mercado internacional no início da década de 1960, já como segundo maior produtor, exportando volumes expressivos e criando um excesso estrutural de oferta, constitui o terceiro pilar de contestação da hegemonia estadunidense. A queda dos preços impactou diretamente as empresas, sendo considerado pelos estrategistas americanos como uma jogada econômica em meio à Guerra Fria. Todavia, em 1959, o governo americano decidiu proteger a renda dos produtores e impôs cotas para o petróleo importado. Como afirma Torres, “os preços *fora dos EUA* desabaram”.

A posição norte-americana de “ofertante de última instância” – foi ruindo ao longo dos anos 1960. O quadro de permanente abundância que reinara

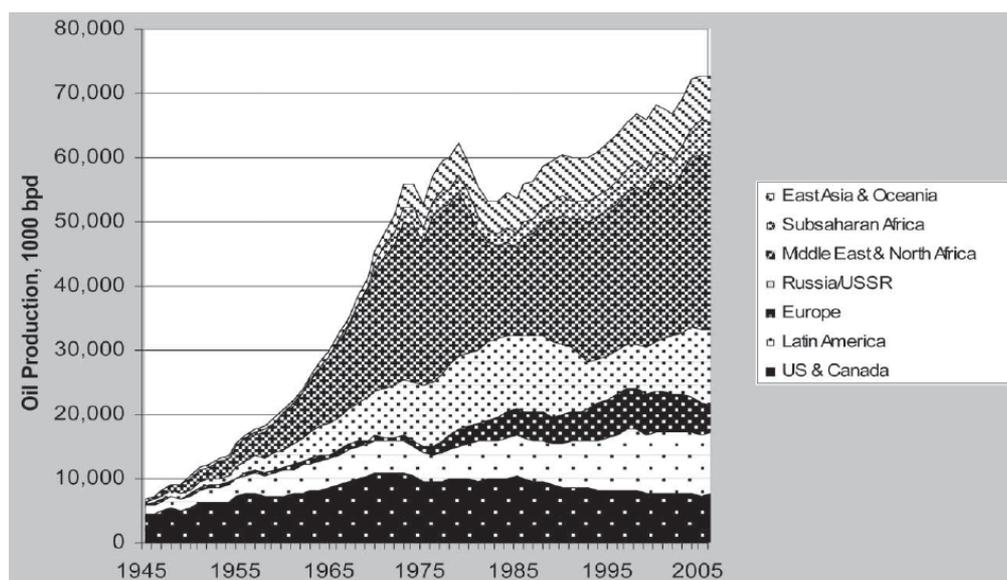
22 A eles se juntaram, posteriormente, a Argélia, o Emirados Árabes Unidos, a Líbia e o Catar, além do Equador, Nigéria, Gabão e Indonésia.

desde os anos 1930 foi sendo superado graças ao aumento da demanda internacional. Como assinalou Torres:

(...). Em 1970, a produção dos EUA atingiu seu máximo histórico: 11,3 milhões de barris por dia. No ano seguinte, a Texas Road Commission eliminou as restrições à produção do óleo texano. Dois anos depois era abolido o sistema de cotas de importação de óleo, estabelecido em 1959. A capacidade ociosa americana, que atingira no início dos anos 1960 a 4 milhões de bpd para uma demanda mundial de cerca de 20 milhões, reduziu-se a menos de 1 milhão em 1972, para uma demanda global de 44 milhões. (TORRES, 2004, p. 15). Com o início da Guerra Árabe-Israelense de Outubro de 1973 (Yom Kippur), o mercado entrou em colapso e o preço internacional triplicou. Era o fim de uma era na história do petróleo. (TORRES, 2004, p. 10).

Esse movimento de reconfiguração da indústria ocorre paralelamente ao pico histórico da produção nos Estados Unidos, que, desde então oscilou entre a estabilização e o declínio. A partir de 1970, o Oriente Médio consolidou-se como principal região produtora, ultrapassando a Rússia e os EUA, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6: Produção de petróleo por regiões, 1945-2005 (mil bpd)



Fonte: Historical dictionary of petroleum industry, 2009

Esse aumento extraordinário da produção levou a uma série de revisões de contratos e movimentos de contestação, impactados também pela reconfiguração da arquitetura financeira internacional. Embora seja usual chamar de “Era de Bretton Woods” o período que se estende entre 1945 e 1973, a convertibilidade das principais moedas do mundo em dólar só se consolidou em 1961²³. Até lá, os aliados americanos, em especial os europeus, amargaram déficits cujo remédio foram as desvalorizações cambiais em relação ao dólar. Em 1949, a Inglaterra realizou a primeira grande desvalorização

Britain continued tightening currency controls, but could not stop the drain of gold and dollar reserves. On September 18, 1949, Britain devalued sterling by 30 percent; a pound would now buy only \$2.80, rather than \$4.03. The countless hours of debate between White and Keynes over the IMF's role in a country's exchange-parity change had in the end amounted to idle chatter; Britain gave the IMF a mere twenty-four hours notice of the devaluation. Twenty-three more countries devalued within a week; seven would follow soon after. The devaluations helped attenuate the dollar shortage. In the case of Britain, reserve loss halted and reserves tripled over the next two

23 Em 1961, as nove maiores economias europeias mais Peru e Arábia Saudita adotaram formalmente os requisitos de conversibilidade previstos no Art.VIII do FMI, perfazendo um total de 20 estados signatários.

years. Still, the United States continued to run a current account surplus; \$3 billion annualized in the first half of 1950.⁴ A European Payments Union was implemented that year, with U.S. blessing and financial support, to break down intra-European trade and payments barriers. In many ways, the eighteen-member EPU looked like a European IMF, though its purpose was to promote European trade by discriminating against the scarce dollar, rather than promoting global multilateral trade. Though launched with an initial two-year remit, the EPU carried on until 1958.

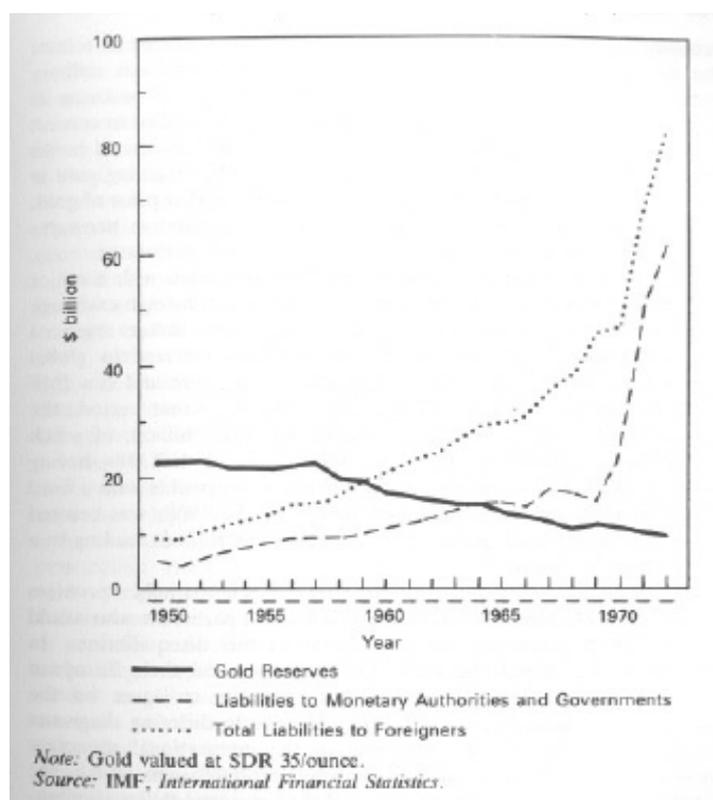
A Crise de Suez, ocorrida um ano antes da dissolução da União Europeia de Pagamentos (*European Payments Union*, ou EPU) evidenciou a força diplomática do dólar em relação aos europeus.

The Suez crisis of 1956 served as a sharp and shocking reminder to the British that their formerly ample room for diplomatic and military maneuver on the world stage was now severely constrained by their need for dollars. (...)An angry President Dwight Eisenhower and his cabinet, determined to slap down Britain's brazen and underhanded challenge to U.S. interests in the Middle East, at the center of which was keeping Soviet forces out of the region, applied dollar diplomacy with a ruthlessness that went well beyond anything ever tried by Harry White or Henry Morgenthau. The United States used its control of the IMF to deny Britain the dollars it needed to counter a run on sterling and blocked its efforts to secure emergency oil supplies. A disbelieving Britain, which was prepared to defy the United Nations, was in short order forced into a humiliating withdrawal by the prospect of an economic catastrophe inflicted on it by its most important ally. (STEIL, 2013, p. 7).

Embora os superávits americanos tenham declinado durante quase toda a década de 1950, com exceção do período da Crise de Suez, apenas em 1958 começam a ocorrer déficits. Esse movimento amenizou, por um lado, o problema da escassez de dólares no mundo; por outro lado, suscitou questionamentos acerca de até que ponto as reservas de ouro americanas seriam suficientes para lastrear as posições em dólar detidas por agentes fora

do país. A tendência de manutenção dos déficits manteve-se durante toda a década de 1960, tornando cada vez mais evidente o descompasso entre a disponibilidade de dólares no mundo e de reservas em ouro em poder dos EUA (vide gráfico abaixo). Esse movimento está na origem do rompimento unilateral com o padrão dólar-ouro, em 1971, pelo governo Nixon.

Gráfico 7: Reservas em ouro dos EUA versus passivos estrangeiros



Fonte: Walter (1985: 167)

O padrão dólar-ouro impunha aos EUA o compromisso de equacionar o desequilíbrio entre suas reservas internacionais e seus passivos externos. O problema do ajuste externo era evidente, mas a escolha jazia entre ajustar-se internamente, mediante adoção de políticas econômicas contracionistas, ou repassar o ônus do ajuste a terceiros. Na ausência de consenso, crescia a tensão no seio do bloco ocidental. Europeus e americanos haviam invertido suas posições em relação a 1944 e, nos inícios dos anos 1960, eram os

primeiros que criticavam os déficits sucessivos estadunidenses, reflexos de uma política monetária expansiva e de juros baixos que visava, de acordo com os europeus, “inundar o mundo de dólares” (WALTER, 1985, 169). Por sua vez, os americanos foram alertados por Triffin, em 1959, do seu dilema no plano internacional²⁴.

É nesse quadro de esgarçamento progressivo da aliança em torno do regime de Bretton Woods que deve ser entendido o movimento unilateral dos EUA de romper a conversibilidade dólar-ouro, em 1971. Esse movimento impactou diretamente o sistema de preços internacionais, sobretudo as contas de economias mais dependentes das exportações de bens primários. O impacto sobre a renda dos países exportadores de petróleo agrupados em torno da OPEP, foi significativo. Nesse cenário, a escalada de tensões geopolíticas no Oriente Médio serviu de estopim para o início do processo de contestação do ordenamento internacional da indústria. A Guerra Árabe-Israelense constitui marco decisivo, no sentido em que estimulou a coordenação dos estados-membros, utilizando o controle da oferta de petróleo para fins políticos.

4.5 1973-1986 - Do condomínio americano-saudita-iraniano à crise de hegemonia

A Guerra Árabe-israelense, no âmbito da qual ocorre o 1º choque do petróleo, marca o início de uma nova etapa na indústria. O ataque coordenado pela Síria e o Egito, com apoio da URSS, contra Israel fez coro ao movimento crescente de contestação da hegemonia americana, na esteira da derrota no Vietnã, do escândalo de Watergate e do rompimento com o sistema Bretton Woods, simbolizado no padrão dólar-ouro. O sucesso do embargo imposto

24 O “Dilema de Triffin”, em 1959, em discurso ao Congresso. Havia uma incompatibilidade em manter uma moeda nacional como reserva internacional. À medida que a demanda externa por divisas aumentava, os EUA eram obrigados a emitir mais dólares, sem a necessária contrapartida em aumento de reservas de ouro. Caso não aumente a oferta de dólares, cria-se o problema da escassez de divisa. Nesse sentido, o padrão dólar-ouro era instável por natureza, uma vez que os EUA tinha que garantir “cada vez mais dólares com cada vez menos ouro” (STEIL, 2013, p. 10).

pelos países árabes em resposta ao apoio direto americano a Tel-Aviv consolidou a percepção da força do petróleo como instrumento político capaz de ameaçar os interesses dos estados importadores.

Paralelamente, a relação com os sauditas também não ia bem. Kissinger percebia que os sucessivos déficits americanos tinham como componente importante a saída de dólares em direção ao Oriente Médio. Se, pode-se objetar, essa movimento aumentava a capilaridade e, portanto, o poder do dólar na economia global, por outro lado, esse fluxo era baseado na aquisição de títulos de curto prazo. Kissinger percebeu que isso aumentava a vulnerabilidade da economia americana em relação aos sauditas. A alternativa encontrada por ele foi oferecer incentivos extraordinários aos investimentos daquele país nos EUA, tornando-o stakeholder do déficit americano. Bronson descreve esse movimento:

Simon's motivations were clear. As treasury secretary, he was responsible for closing America's growing balance-of-payments deficit. Kissinger, for his part, understood that the massive hemorrhaging of funds toward the Middle East had troubling geopolitical consequences. In 1974 Arab oil producers preferred investing their money in shortterm investment vehicles and considered floating their money between countries whose foreign policies were most sympathetic to Arab causes. While difficult to coordinate, the mere threat of such activity unnerved U.S. planners. Kissinger decided that in order to prevent Saudi Arabia from blackmailing the United States, as such tactics would allow, and from ever again embargoing the United States, he would make Saudi Arabia a stakeholder in America's economic success. He wanted to "create incentives for the producing nations to become responsible participants in the international economy."³ Kissinger believed that the only thing that could truly neutralize the oil weapon was heavy Saudi investment in the U.S. economy, since an embargo that raised oil prices would only exacerbate American balance-of-payments problems, which would in turn hurt Saudi investments in the U.S. economy. (BRONSON, 2006, p. 139).

A perda de poder relativo dos Estados Unidos em termos militares (Vietnã), políticos (Watergate) e econômicos (fim da conversibilidade dólar-ouro) tem como paralelos a ascensão da URSS e dos aliados ocidentais –

Europa e Japão em particular. A URSS retorna ao mercado internacional de petróleo, fornecendo volumes significativos a preços mais competitivos a aliados tradicionais dos EUA (a italiana Eni atuou como intermediária, inserindo o petróleo russo no mercado europeu). Essa alternativa de suprimento possibilitou à Europa recrudescer as críticas à hegemonia americana a partir do dólar e do petróleo. Como resposta, os EUA acatam a iniciativa do chanceler chinês Xou Enlai de iniciar a aproximação entre os países, formalizada na visita presidencial americana em 1971. Tratam-se, portanto, de mudanças importantes no jogo entre as Grandes Potências que deram espaço para ampliar a projeção política dos estados produtores de petróleo. Os choques do petróleo ocorridos em 1974 e 1979 simbolizam a escalada desse poder.

A regulação do mercado mudou drasticamente. A administração dos preços e dos suprimentos passou a ser realizada diretamente pelos países exportadores, através do seu “cartel”, a OPEP. As empresas deixaram de ter voz ativa nesses assuntos. As concessões foram substituídas por contratos de compra e venda de longo prazo – pactuando preços e quantidades – que permitiam que o equilíbrio entre a oferta e a demanda fosse obtido no âmbito de cada uma das grandes empresas. Paralelamente, a segurança do Oriente Médio seria garantida pelos acordos de militares firmados entre os Estados Unidos e as quatro principais potências regionais: o Irã, a Arábia Saudita, o Egito e Israel. Os americanos teriam o papel de mediar os conflitos locais e proteger a região de inimigos externos, particularmente dos soviéticos²⁴. No mais, imaginava-se que tudo voltaria a ser business as usual, só que com preços do petróleo mais elevados. (TORRES, 2004, p. 12).

O segundo choque, em 1979, marcou o fim do “período de ouro” capitalista do pós-guerra. As economias desenvolvidas se viram diante de um longo período de estagflação, onde baixo crescimento e inflação imperaram simultaneamente. Os países em desenvolvimento sofreram desequilíbrios externos estruturais, que vieram a ser financiados pelos bancos privados

internacionais. Pressionados pelo aumento de preço e pelo quadro recessivo global, a demanda de petróleo passou a crescer mais lentamente.

A resposta americana a esses movimentos de contestação teve componentes de estabilização do sistema e de defesa do *interesse nacional*. Com a criação da Agência Internacional de Energia (AIE), em 1974, buscou-se reduzir a vulnerabilidade às ameaças emanadas dos bloco soviético e da OPEP, mediante redução da demanda por petróleo via programas de eficiência energética e diversificação da matriz energética (nuclear, renováveis, etc.). Idealizada por Kissinger, a AIE simbolizou o contraponto dos países consumidores à expansão do poder da OPEP. Desde então, a Agência é responsável pelo monitoramento e pela gestão das Reservas Estratégicas de Petróleo (SPR, *Strategic Petroleum Reserves*), criadas para armazenar estoques capazes de suprir os mercados domésticos durante crises.

Paralelamente, no plano interno, Nixon promulgou, em 1974, o Emergency Act, proibindo as exportações de hidrocarbonetos crus para países sem acordos de livre-comércio com os EUA. Na prática, essa medida unilateral constituiu um novo embargo ao mercado internacional, somando-se à suspensão de fornecimento árabe. A diferença, porém, é que os membros da OPEP retomaram as exportações em março de 1974, após o término do conflito, ao contrário dos EUA, que mantiveram a restrição às exportações até o presente.

Por fim, o rompimento do condomínio saudita-iraniano em torno dos Estados Unidos foi, em termos de posições estratégicas, a principal derrota americana no Oriente Médio. O recrudescimento da clivagem entre sauditas e persas alcançou seu ápice, estimulada pela tendência de déficits comerciais e pela alternativa soviética, como pólo de barganha para estimular a política industrial expansionista. Nas palavras de Torres:

No final da década de 1970, uma nova onda de instabilidade acometeu o sistema. As diferenças entre os modelos saudita e iraniano tornavam-se mais aparentes: enquanto os sauditas

adotavam uma postura tradicionalista, primário-exportadora e preocupada com o impacto dos altos preços sobre a emergência de áreas produtoras concorrentes, o regime do Xá Reza Pahlevi conduzia uma política pró-industrialização, a quem interessava preços cada vez mais elevados. Para o conjunto da OPEP, o superávit de US\$ 67 bilhões de 1974 foi minguando até dar lugar a um déficit de US\$ 2 bilhões em 1978 (TORRES, 2004, p. 13).

Isso estimulou uma postura mais autonomista por parte do Irã, aproximando-o do modelo soviético. Os russos, por sua vez, forneciam-lhes armas e tecnologia em escalas crescentes. O alinhamento de interesses tornou-se patente com a sincronia entre a Revolução Iraniana, no início de 1979, e a invasão soviética do Afeganistão.

Em resposta ao movimento nacionalista iraniano e à aproximação do país com o regime soviético, o presidente Carter reforçou o apoio à Arábia Saudita. Além da preocupação com o fluxo de óleo, Carter aprovou um programa de US\$ 8,5 Bi de venda de armamentos, transferência de tecnologia e assistência técnica ao reino, tendo como contrapartida o apoio saudita a operações da CIA no Afeganistão, na Nicarágua, entre outros²⁵ (KLARE, 2004). Fundamental nesse contexto foi o acordo de “match” firmado no período, segundo o qual todo aporte americano de interesse comum aos sauditas seria complementado com outro aporte, de igual valor, da parte do reino (BRONSON, 2006). Nas palavras de Rutledge:

President Carter's response was to issue a formal declaration which extended even further America's strategic commitment to the House of Saud, asserting that, *'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.'* According to this so-called Carter Doctrine, any move by a hostile power to acquire control over

25 É no âmbito desse apoio regional que Osama Bin Laden, um rico empreendedor saudita, ajudou a organizar milícias islâmicas para atuar no Afeganistão contra o regime soviético.

the Gulf region would be regarded 'as an assault on the vital interests of the United States of America' which would be opposed 'by any means including military force'. The declaration was backed up by the creation of a 'Rapid Reaction Force' based in the USA but on high alert for any necessary military intervention in the Gulf. (RUTLEDGE, 2006, p. 48, grifo meu).

A operação de resposta à invasão soviética no Afeganistão foi multibilionária e envolveu estreita cooperação entre sauditas e americanos:

Carter's director of central intelligence, Stansfield Turner, urged the United States to proceed cautiously. He was outargued by Brzezinski, who for three years had advocated a more determined stand against the unrelenting Soviet onslaught across the third world. The CIA was ordered to put \$100 million into covert activity. Saudi Arabia agreed to match America's contribution.³⁴ Harold Brown activated Chinese support, which he and Brzezinski had been cultivating since at least the mid-1970s, when the Soviets began aiding Ethiopia. Within days of the Soviet invasion, the United States began putting small arms into Afghanistan via Pakistan. (...).Just as important, if not more so, the king also agreed to provide serious economic support. In Riyadh, **Saudi Arabia and the United States agreed to a matching program, in which the kingdom would match dollar for dollar American financing of anti-Soviet activity in Afghanistan.** It is unclear whether it was American or Saudi officials who first initiated what was to become a multibillion-dollar partnership to challenge the Soviets in Afghanistan. What is apparent is that both parties had their own vested interests in hurting the Soviets. For his part, Brzezinski was determined to bleed them for their activity in Africa and Southeast Asia. The Saudis, religiously motivated and viscerally anti-Soviet, were natural partners given the vast resources at their disposal and the ease with which they would fund religious groups. In the words of Robert "Bob" M. Gates, a future director of the CIA, "The stage was set for the vast future expansion of outside help, all run by CIA." (BRONSON, 2006, p. 163).

Em paralelo a esse movimento territorial, os EUA responderam aos movimentos de contestação através da diplomacia do dólar e dos programas de eficiência energética. Diante da aceleração inflacionária nos EUA durante a década de 1970, o Federal Reserve elevou sua taxa básica de juros até 21,5% a.a. em outubro de 1979, alcançando o nível máximo jamais praticado e levando a economia dos EUA à pior recessão do pós-guerra (TORRES, 2004,

p. 15). O Choque Volcker forçou as demais economias desenvolvidas a se ajustarem, criando um novo quadro recessivo. Simultaneamente, lançou os países em industrialização – principal fonte de crescimento da demanda internacional – na pior crise de sua história.

Além do Choque Volcker, outra transformação no plano das finanças afetou diretamente a indústria do petróleo: a criação de contratos futuros de gasolina, em 1979, e de óleo cru (1983). Negociados em Londres (Citi) e em Nova York (NYMEX), tinham por objetivo proteger os importadores das variações nos preços (hedge). Antes de 1980, os preços do óleo cru eram determinados por contratos de longo prazo, com apenas 10%, aproximadamente, da oferta negociada no mercado spot; já ao final de 1982, mais da metade do óleo negociado internacionalmente era negociada no mercado spot. Em 1983, contratos futuros de óleo passaram a ser negociados na NYMEX. Segundo Andrews (2006), esses movimentos tinham por objetivo minar o poder da OPEP de determinação dos preços. A maior integração entre o mercado financeiro e a economia real iniciou uma nova etapa na indústria, reforçando o dólar como unidade de conta do setor até o presente.

A pá de cal para o predomínio dos produtores ocorre em 1985, com a adoção do sistema de *netback pricing* pela Arábia Saudita, após a ameaça do então vice-presidente George H. Bush²⁶, em visita ao reino, de taxar o óleo saudita. Após o anúncio, os preços caíram vertiginosamente, ao ponto de deslegitimar a OPEP como organismo político e atingir o coração fiscal da URSS, acelerando sua derrocada (REYES e JARILLO, 2008). Para Torres (2004), esse movimento foi decorrente da necessidade do gigante árabe de conter a escalada dos preços e as disputas no seio da OPEP. De fato, o *netback pricing* constituiu um transferência direta de poder para os estados consumidores – o que contraria a lógica de atuação apregoada pelo Ministro das Finanças saudita, sheik Yamani, para quem a livre flutuação dos preços em

26 By the mid-1960s, Bush had made enough money from oil in Texas to follow his own father into politics, rapidly rising to become US ambassador to the UN, Chief of the US Liaison Office in China, and Head of the CIA. In 1980, he became Vice President to Ronald Reagan, and in 1988 President; but he never abandoned his interest in oil matters.

mercado seria contrária aos interesses do reino.

Sob a ótica americana, a integração do petróleo ao mercado financeira e a adoção do netback pricing em escala global foram peças importantes para organizar o novo sistema internacional a partir da liberalização do mercado. Como percebeu John Ikenberry, o mercado passava a ser entendido como “um instrumento da capacidade estatal” (IKENBERRY, 1988), na medida em que descentralizava a determinação dos preços, minimizando o risco. Isso não implica, porém, a defesa da redução dos preços: preços baixos não interessavam nem aos produtores, nem aos grandes consumidores, e, historicamente, os EUA encaixavam-se nas duas categorias.

Em 1986, União Soviética e EUA eram os principais produtores mundiais de petróleo – e os sauditas não queriam mais atuar como elemento de ajuste marginal do mercado (TORRES, 2004, p. 332). Era preciso buscar um acordo envolvendo os exportadores independentes. Em 1986, firmou-se o Acordo de Contra-Reforma, como ficou conhecido, envolvendo, inclusive, os beligerantes Irã e Iraque, e a URSS, carente de divisas e de um preço razoável para o petróleo, seu principal produto de exportação. Chegou-se a um consenso entre produtores e consumidores, num preço de referência de US\$ 18/barril, mas com bandas que fixavam os limites da “flutuação suja” que vigoraria até o final da década de 1990.

Torres afirma que o Acordo possibilitou o início de uma nova era de estabilidade na a indústria. “O mercado flexível permitiu que a inter-relação entre produtores e consumidores fosse dispersa em uma rede de contratos à vista, a futuro e derivativos, transacionados em tempo real” (p. 333). Todavia, ainda há certo grau de regionalização, representada pela existência de diferentes praças de negociação dos contratos. As três principais são Nova York (NYMEX), a Citi Londrina e Dubai. Cada uma delas possui um preço de referência, respectivamente: WTI, Brent e Fateh. A partir dessa integração, as finanças passaram a desempenhar um papel determinante sobre o

comportamento do crédito para o setor.

O enfraquecimento dos principais polos de oposição geopolítica à hegemonia americana (URSS, Irã e Iraque), associados à integração da indústria à esfera financeira, à adoção do netback pricing e ao Acordo de 1986, foram centrais para a reversão do domínio dos estados produtores em favor dos estados consumidores. Nos últimos anos da década de 1980, há uma reafirmação da supremacia americana em termos militares e econômicos, embora em termos bastante distintos do período anterior à instabilidade registrada entre 1973 e 1986.

4.6 1986-2001 – Unipolaridade e reorganização do setor

A partir do Acordo alcançado em 1986, a indústria entra em nova fase, com preços deprimidos (favorecendo os consumidores) e supremacia incontestada dos Estados Unidos no plano geopolítico. Se, durante a década de 1980, os EUA agiram para aplacar a ameaça soviética e iraniana em torno desses territórios estratégicos, apoiando regimes rivais como o Iraque, de Saddam Hussein, e a Arábia Saudita. Vencidos Irã e URSS no final da década, o eixo da ação militar ganhou ímpeto global, mas manteve o foco no Oriente Médio e nos regimes não alinhados à política americana.

A Guerra do Golfo foi o primeiro exercício de poder militar americano após a queda da URSS, tendo, por isso, um forte efeito demonstração (FIORI, 2004); além disso, o petróleo seu principal determinante. O objetivo declarado era a contenção do expansionismo iraquiano sobre o Kuwait e sobre campos gigantes no leste da Arábia Saudita. Caso o regime controlado por Saddam Hussein vencesse, ele teria controle sobre aproximadamente 20% ou 40% das reservas provadas mundiais, minando o controle ocidental da oferta global (RUTLEDGE, 2006, p. 51).

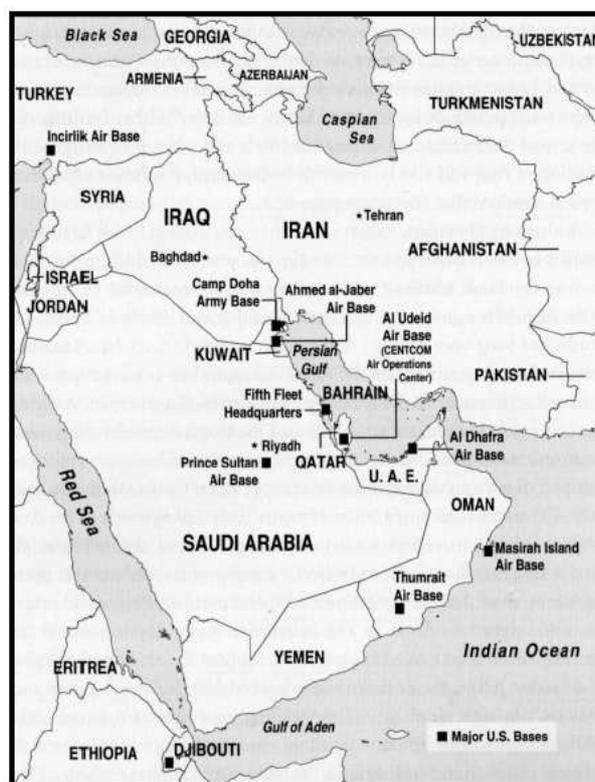
Levando em consideração essa dupla ameaça, foram criadas duas estratégias de guerra: uma defensiva, voltada para a proteção do território saudita e outra ofensiva, contra Saddam Hussein. A Operação Escudo no Deserto visava à proteção do território saudita, 'laying down a line in the sand concerning Saudi Arabia', parafraseando Collin Powell (RUTLEDGE, 2006, p.51). Protegidos os campos sauditas, foi então lançada a Operação Tempestade no Deserto, em novembro de 1991. A ofensiva, entretanto, foi interrompida após a conquista dos territórios das zonas produtoras, sem destituir o regime. O argumento à época era que Saddam só desenvolveria tecnologia nuclear se possuísse acesso ao óleo dos vizinhos; dez anos depois, porém, a alegação de armas de destruição em massa dispensou o controle das reservas do Kuwait e da Arábia Saudita.

O pós-guerra fria marca também a globalização do poder militar americano e das reservas de produção de petróleo. Ambas seguiram lado a lado, com destaque para Ásia Central, África e América Latina (KLARE, 2004). Os exercícios militares tornaram-se frequentes na Bacia do Cáspio (que engloba o Cazaquistão, o Turcomenistão e o Usbequistão), na Bacia do Sudeste Asiático, regiões que, ao lado do Oriente Médio, formam o "triângulo estratégico", dadas as suas reservas de hidrocarbonetos. O ressurgimento da ameaça de depleção das reservas americanas no final da década serviu como principal estímulo à conquista de novas jazidas e a novos exercícios militares nessas regiões (Klare, 2001).

Mapa 6: Localização das bases americana em 1996 – Cáucaso

Fonte: KLARE, M. Blood and Oil.p.23

Mapa 7: Localização das bases americana em 1996 – Oriente Médio

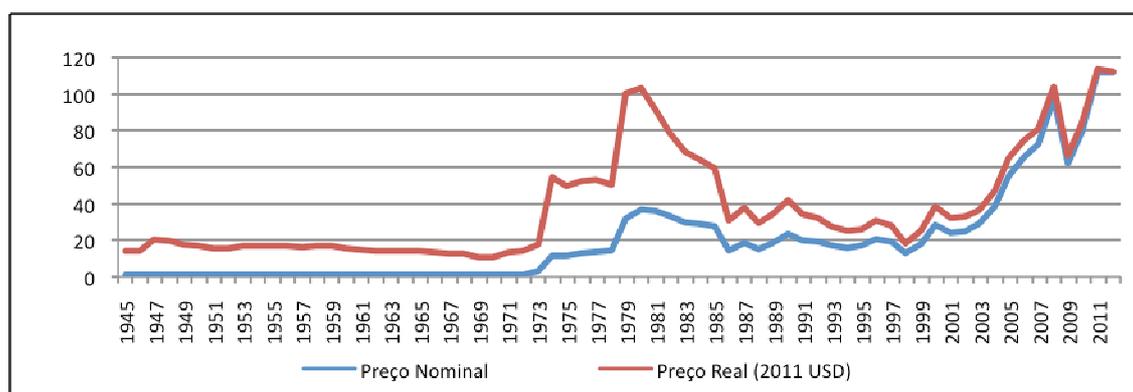


Fonte: KLARE, M. *Blood and Oil* p.92.

Paralelamente a esse movimento de expansão militar, o movimento de expansão das empresas americanas também foi intenso, motivado, sobretudo, por movimentos de abertura do mercado de óleo e gás a investimentos privados em países do Terceiro Mundo. Segundo Reyes e Jarillo (2008), esse movimento foi particularmente marcante na América Latina, durante a década de 1990. Brasil, Argentina, Equador, Colômbia, Bolívia, Peru, todos flexibilizaram seus marcos regulatórios, alinhados ao contexto mais geral de liberalização, restrição fiscal e transferência de propriedade dos ativos públicos. Os baixos preços praticados durante a década de 1990, em decorrência do Acordo entre produtores e consumidores de 1986, foi determinante para o movimento de consolidação da indústria, privilegiando as grandes empresas do setor, em especial, as americanas.

Em 1999, os questionamentos à flutuação suja emergiram em diversas regiões. Nos EUA, a produção e o investimento exploratório declinavam, reduzindo o horizonte de reservas. A ideia de pico de produção foi veiculada, ainda que de forma menos aguda do que em 2003, reforçando o horizonte de escassez no médio prazo e sinalizando para a Administração americana a necessidade de adotar uma postura mais agressiva para garantir o abastecimento. Na OPEP, ocorreu o cisma entre a Venezuela e a Arábia Saudita. Hugo Chavez ascendeu ao poder num quadro de descontentamento interno e situação fiscal pouco favorável, agravada pelos preços deprimidos. Além disso, a demanda mundial crescia, começando a incorporar o crescimento econômico asiático, sobretudo chinês, fato que se tornou mais evidente na década seguinte. Por fim, a integração do óleo às finanças tornava-se mais aparente, sobretudo após a suspensão do Glass-Steagal Act pelo presidente Clinton, que separava as operações dos bancos comerciais e dos bancos de investimento – aumentando com isso a exposição ao risco do sistema financeiro do país. Trata-se, portanto, de um período importante de transição, cujos impactos tornaram-se mais pronunciados a partir da adoção da estratégia de “Guerra ao Terror”.

Gráfico 8: Preços internacionais: Dubai, Brent e WTI (USD/barril)



Fonte: BP Statistical Review, 2013

4.7 2001 – 2013: Segurança de Suprimento, Doutrina Bush-Cheney e Guerra ao Terror

De forma análoga ao que ocorreu durante a Segunda Guerra, a ameaça de depleção das reservas americanas emergiu como principal estímulo à conquista de novas reservas (vide gráfico abaixo), tendo como base o poder econômico-militar. Os exercícios militares na região do Caspio tornaram-se mais frequentes (Klare, 2001). Além disso, as chamadas Revoluções Coloridas, no entorno russo, tinham forte entrelaçamento com os interesses da OTAN (Serrano e Mazat, 2013). Ainda que o Energy Act (2004) defendesse a formação de parcerias hemisféricas – beneficiando Colômbia, Brasil, México e Canadá -, em detrimento de regiões mais instáveis, os EUA não reduziram a expansão sobre o Grande Oriente Médio – conceito geopolítico cunhado pela Administração de George W. Bush, que abrangia os estados que se estendem do Marrocos ao Paquistão, incorporando, ao norte os estados sobre a Bacia do Cáspio. Nesse contexto, a invasão do Afeganistão e do Iraque simbolizam a retomada de uma postura ofensiva, que tinha no petróleo um elemento importante do cálculo estratégico (KLARE, 2004).

Bush assume a presidência em fevereiro de 2001, num cenário de crescimento das importações de óleo. Em 2000, elas respondiam por 55% da demanda total, com previsão de atingir 70% em 2025, segundo estimativas do Departamento de Energia (DoE). Pelo lado da oferta, o Oriente Médio respondia por dois terços dos incrementos de produção até 2025, com destaque para a Arábia Saudita. Apesar disso, a campanha enfatizou aspectos domésticos, sem menção a ameaças externas. O atentado de 11 de Setembro mudou drasticamente o eixo da política americana.

Neves (2010) destaca que os conselheiros de política externa do governo W. Bush remontavam à escola da Guerra Fria. Alguns ocuparam cargos importantes nas gestões Nixon, Ford e Reagan; outros trabalharam durante a Administração George H. Bush, tendo participado diretamente do processo de queda do império soviético e da primeira guerra do Golfo. A equipe

de política externa do governo George W. Bush era liderada por Colin Powell, Condoleeza Rice, Paul Wolfowitz, e Richard Armitage, além do vice presidente, Dick Cheney. Apelidados de *Vulcans*, esses veteranos compunham um gabinete de guerra com experiência sem paralelos no Partido Democrata (NEVES, 2010). Nesse sentido, isso explica o caráter expansionista da ofensiva pós-11 de setembro em direção ao Oriente Médio.

De acordo com Parra (2010), ampliar a presença americana no Oriente Médio, em especial no Iraque, atendia a uma série de determinantes. Estavam em questão: as ameaças constantes de Saddam Hussein a Israel; a perda gradativa de eficácia das sanções impostas ao regime desde o fim da Primeira Guerra do Golfo; desenvolver a indústria de petróleo em outros players regionais, a fim de contrabalançar a primazia saudita na oferta de óleo para o “Ocidente”. A questão que se colocou para os estrategistas americanos foi o timing das ações: elas deviam aproveitar-se dos efeitos dos atentados sobre a opinião pública.

A ofensiva sobre o Afeganistão começou em Outubro de 2001 e, dois meses depois, em Dezembro, o regime do Talibã foi derrotado, após negar-se a entregar Osama Bin Laden. Segundo Parra (2010, p. 356), a decisão de invadir o Iraque ocorreu depois da conquista de Kabul, não antes. Seguiu-se, então, a preparação para a guerra, que deveria ocorrer entre o inverno de 2002 e a primavera de 2003. O deslocamento das tropas começou em Fevereiro de 2002 e foi acelerada após o Congresso autorizar, em Outubro, o presidente a usar a força contra o Iraque caso necessário. A iniciativa foi postergada pela decisão do Conselho de Segurança de enviar inspetores para investigar a denúncia acerca de armas de destruição em massa; porém, quando os inspetores requisitaram um prolongamento das investigações, em fevereiro de 2003, o pedido implicava postergar a invasão até o final de 2013. A ofensiva teve início em 20 de março e, em 7 de Abril, as tropas americanas estavam em Bagdá e as britânicas em Basrah. De forma similar ao que ocorreu na Guerra de 1990-91, os preços do petróleo não foram seriamente impactados, pois, segundo Yergin, a disparidade de poder e a rapidez do conflito reduziam as incertezas

em favor da manutenção da ordem. Durante a invasão de 2003, o Brent atingiu pico de US\$ 34,50/bbl, mas recuou para US\$ 24,20 ao final do conflito, quando ficou claro não houve danos significativos sobre as instalações petrolíferas.

Após a vitória dos Aliados, começou o processo de restabelecimento da indústria petrolífera iraquiana. Após anos com manutenção mínima e uso de tecnologia obsoleta, o objetivo inicial era restabelecer a produção o patamar anterior a 1990. Além disso, cabia explorar novas áreas, com aportes de capitais e recursos intermediados pelas multinacionais aliadas. Por fim, havia o problema do restabelecimento de relações com os países por onde passavam oleodutos responsáveis pelo acesso do óleo iraquiano ao Mediterrâneo: um para Ceyhan, na Turquia; outro para o Mar Vermelho, via Arábia saudita; e um terceiro, para a cidade de Baniyas, na Síria.

Mapa 8: Campos de Petróleo e oleodutos transnacionais iraquianos



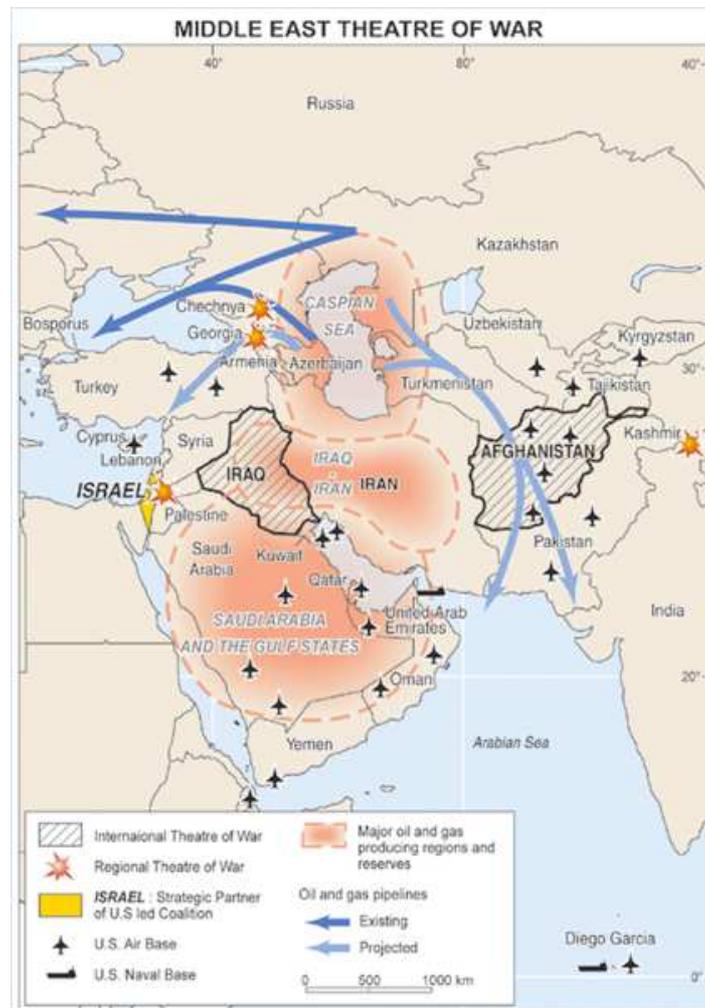
Fonte: Petroleum Economist, 2012.

A vitória no Iraque promoveu a retomada da produção de petróleo no país, reduzindo a dependência americana do óleo saudita; todavia, os objetivos

associados à estabilização dos conflitos regionais, sobretudo aqueles voltados à segurança de Israel, foram alcançados apenas parcialmente. Desde então, o processo de pacificação regional sob liderança americana encontrou fortes resistências, seja pelo impacto da conquista do Iraque e do Afeganistão sobre outros dois grandes pilares regionais, o Irã e a Síria, seja na ascensão de grupos paramilitares com atuação transnacional.

O mapa abaixo sintetiza o impacto da conquista do Iraque e do Afeganistão para a Síria, o Irã e a Rússia. Com o Iraque e os demais aliados americanos, fechou-se o cerco à Síria e ao Irã. As bases americanas explicitam o cerco, no caso da Síria, pela Turquia ao norte, Iraque ao leste, Arábia Saudita ao sul; o conflito israel-palestino no sul. No caso do Irã, o cerco é composto pelo Iraque, Turquia, ao norte pelo acerbaijão e Turcomenistão (região central na disputa pelo cáspio entre americanos e russos), a leste pelo Afeganistão e pelo Paquistão, e, ao sul pela território sitiado do Golfo Pérsico e do Estreito de Hormuz. Além do cerco territorial, há o cerco às regiões produtoras, de onde partem novos projetos de oleodutos contornando o território russo e o iraniano. Em relação à Rússia, Brzezinski já apontava a região que vai do Cáspio em direção ao Mar Árábico.

Mapa 9: Teatro de Guerra no Oriente Médio



Fonte: <http://redecastorphoto.blogspot.com.br>

Esse cenário corrobora a tese defendida pelo então secretário de defesa de Reagan, Caspar Weinberger, para quem “the umbilical cord of the industrialized free world runs through the Strait of Hormuz into the Arabian Gulf and the nations which surround it.” (WEINBERGER, 1981, apud BROMLEY, 1991).

5 O TEMPO CURTO DOS EVENTOS: ERA REAGAN, PETRÓLEO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA OFENSIVA CONTRA A UNIÃO SOVIÉTICA

The Central Committee realized that they were facing a committed government in Washington. They saw activity on all fronts. It frightened them to death - Nikolai Novikov, 1988.

Conforme discutido no capítulo anterior, a história do petróleo confunde-se a história das guerras e da indústria moderna. O capítulo buscou evidenciar como as guerras e as disputas de poder interestatais foram determinantes para a construção do mercado de petróleo, que assumiu diferentes arquiteturas conforme a distribuição de forças em cada conjuntura. Desde o início do século XX, o mercado mundial de petróleo foi diretamente impactado pela disputa de poder entre agentes públicos e privados.

Durante os anos 1980, a indústria do petróleo passou por transformações estruturais que ainda hoje determinam seu funcionamento. Após os dois choques de preços ocorridos na década de 1970, iniciou-se um novo período de deflação. Diante do contexto de alta volatilidade, a Shell deu início ao processo de comercialização de contratos futuros de petróleo, gasolina e óleo combustível na Bolsa de Nova York (NYMEX). Isso foi o prenúncio de uma mudança inédita na indústria: após uma série de movimentos de contestação, inclusive de tradicionais aliados americanos, como a Arábia Saudita e o Irã, os preços passariam a ser determinados, a partir de 1985, nas principais praças financeiras. Esse movimento é o ápice do enquadramento dos estados exportadores de petróleo pelo bloco liderado pelos Estados Unidos. Após o ínterim entre 1979 e 1985, marcado pela contestação da hegemonia americana, Arábia Saudita e EUA unem-se para referendar a adoção do sistema de *netback pricing*, onde os produtores são os últimos agentes da cadeia e serem remunerados, após uma série de descontos aplicados sobre preço final – determinado em Londres (Brent), Nova York/Texas (NYMEX/WTI) e Dubai. Em 1986, produtores e consumidores acordam uma banda de preços

entre US\$ 18 e US\$ 22/barril, patamar bem aquém dos preços praticados no início da década (TORRES, 2004). Emerge, então, a “nova economia política do petróleo” (MORSE, 1999), baseada na liberalização dos mercados nacionais e no aprofundamento do nexos entre as finanças e a indústria.

Haveria, pois, uma macroestratégia norteando essas e outras ações relacionadas ao papel do petróleo na reconsolidação da hegemonia americana durante os anos 1980? Para entender essa questão, serão investigados a formulação da estratégia e as iniciativas para operacionalizá-las durante o governo Reagan, a partir de documentos oficiais públicos e confidenciais.

Ronald Reagan governou os Estados Unidos de 20 de janeiro de 1981 a 20 de janeiro de 1989. Oriundo da corrente conservadora, que desde o final da Segunda Guerra criticou a doutrina da contenção, Reagan ocupou o posto máximo do Poder Executivo americano durante o período da retomada da hegemonia. Talvez por isso sua figura desperte inúmeras controvérsias: é considerado por alguns como um dos maiores presidentes da história americana, sobretudo em função da reversão dos contextos adversos tanto internamente quanto externamente; porém, também acumula críticas mordazes, sobretudo aquelas relacionadas aos desdobramentos das políticas de liberalização e da política externa ofensiva.

É possível dividir o primeiro governo Reagan em duas fases: uma primeira, de ajuste interno, entre 1981 e 1982, no qual o objetivo era a implementação de reformas internas, articuladas em torno do Programa dos Quatro Pontos. A segunda fase, iniciada em 1982, é caracterizada pelo lançamento e implementação da cruzada anti-soviética, que articulou tanto ações externas, quanto uma série de programas de incentivo às empresas com foco em tecnologias de ponta.

Ehrman traça um rápido panorama dos indicadores no plano doméstico no período:

Reagan's political fortunes hit bottom in the late summer and fall of 1982, but then began a remarkable recovery. The recession had been deep and seemed endless, and at the end of the summer Reagan's approval rating was about 48 percent. A majority of Americans believed he should not seek a second term, and in November the Democrats gained twenty-six seats in the House. By then, however, the first glimmers of recovery were becoming visible. In July, the Fed had begun to cut interest rates, and in mid-August the stock market—expecting more rate cuts—began to rise. Although it was not clear until later, the recession ended in November and the economy began an expansion that would last until July 1990. The raw statistics of the recovery remain impressive, as Reagan's supporters have always been quick to point out (see table 2 on p. 65). From the low point in 1982 through 1989, the GNP expanded by 30 percent. Inflation, meanwhile, fell from 10.3 percent in 1981 to 4.8 percent in 1989 (the fall was helped in no small part by a sharp decline in oil prices in 1985 and 1986), unemployment began declining in 1983, and the number of people employed rose from 100.4 million in 1981 to 117.3 million in 1989. Personal income, measured in constant dollars, rose from \$2.6 trillion in 1980 to \$3.4 trillion in 1989, an average annual increase of 2.9 percent during the period. (EHRMAN, 2008, p. 40).

No plano externo, ao longo da Era Reagan, o tabuleiro internacional passou por mudanças profundas. Geopoliticamente, os EUA reafirmaram sua hegemonia, reconquistando posições importantes no Oriente Médio, na África e no sul da Ásia. Na economia, a “diplomacia do dólar” contribuiu significativa para redirecionar os fluxos internacionais de capitais de volta para o país, contribuindo, ao lado de reformas internas, para a superação do quadro recessivo característico dos anos 1970 e início dos 1980 (TAVARES, 1985). Para além da geopolítica e das finanças, a supremacia manifestou-se em outros setores estratégicos, a exemplo do petróleo.

Diante desse amplo leque de transformações, surge a hipótese de existência de uma grande estratégia capaz de articular dimensões

aparentemente tão distintas quanto a geopolítica, a econômica e a setorial (no caso dessa tese, o petróleo). Essa agenda de pesquisa, todavia, geralmente esbarra no problema da comprovação empírica acerca das razões que motivaram uma série de decisões acerca de eventos tão distintos e, conseqüentemente, das conexões entre elas, conforme apontou Strange (1988).

Entre 2008 e 2011, porém, foi divulgada uma série de documentos secretos do período Reagan. Intitulado *The Reagan Files*, o conjunto inclui cartas entre o presidente e outros chefes de estado (em especial Margaret Thatcher e os russos Breznhev e Gorbachev), 152 pautas de reuniões do mais alto órgão executivo de formulação e implementação de políticas estratégicas, o Conselho Nacional de Segurança (*National Security Council - NSC*), bem como 244 Diretivas de Defesa e Segurança Nacional (*National Security Defense Directives - NSDD*): todas foram analisadas e, embora o conteúdo de muitas permaneça restrito, elas detalham os objetivos estratégicos, o repertório de meios disponíveis e as diferentes percepções dos membros da Alta Administração do período. Embora muitas delas não entrem em detalhes operacionais, ainda assim é possível compreender as prioridades da política externa do período, e como elas suportam as transformações ocorridas no âmbito da indústria internacional do petróleo durante a década de 1980.

Metodologicamente, o presente capítulo retoma os antecedentes ideológicos da ofensiva conservadora liderada por Reagan, sobretudo a postura crítica à doutrina da contenção. Em seguida, reinterpreta a conjuntura do período, bem como o modo como ela se articula com a reestruturação da indústria petrolífera, a partir dos documentos primários públicos - discursos, ordens executivas – e confidenciais. Da retomada da influência sobre estados produtores no Oriente Médio à transformação no modelo de precificação, passando por alianças e acordos preferenciais, o conjunto desses elementos remete às perguntas: havia uma estratégia sistematizada e deliberada de retomada do poder por parte do Estado americano durante a Era Reagan? Quais seus determinantes e frentes de atuação? Qual o papel do petróleo?

A investigação norteia-se pela seguinte hipótese geral: as políticas dos Estados Unidos em relação a energia, crédito, defesa e tecnologia foram articuladas a partir de estudos da CIA que apontaram essas dimensões como as principais vulnerabilidades da União Soviética, seu inimigo estratégico. Foi essa percepção que ensejou a alteração da orientação estratégica da *política de contenção* para outra de *submissão* do adversário, com destaque para o papel do petróleo. A *Cruzada contra o Comunismo*, personificado no *Império do Mal* (Reagan, 1983) orientou e legitimou junto à opinião pública a adoção de políticas domésticas e externas politicamente delicadas, mas fundamentais para a retomada do poder global por aquele país.

Ao final, pretende-se evidenciar o repertório de política externa utilizado durante o governo Reagan, articulando dimensões de poder diversas (territorial, financeira, tecnológica e diplomática) em torno de uma estratégia específica: o enquadramento definitivo de seu principal adversário e, conseqüentemente, a retomada da hegemonia americana, tendo o petróleo e as finanças como principais instrumentos de constrangimento, via restrição externa.

5.1 Antecedentes: da política de contenção à cruzada contra a União Soviética

Desde o pós-Segunda Guerra, a doutrina da contenção orientou a ação americana no sentido de conter a expansão soviética. A partir da identificação de zonas geopoliticamente sensíveis ao avanço soviético, sobretudo a partir da ótica de Spykman, cabia ao Estado americano empreender esforços para garantir que os soviéticos não expandissem sua influência sobre essas regiões. O artigo intitulado “Longo Telegrama”, escrito pelo diplomata George Kennan e publicado na *Foreign Affairs* de 1946, é considerado marco fundador dessa doutrina, segundo a qual, a fim de prevenir a expansão soviética, os Estados Unidos deveriam confrontá-la com

unalterable counterforce at every point where they show signs

of encroaching upon the interests of a peaceful and stable world (...) until the breakup or gradual mellowing of Soviet Power.(KENNAN, 1946).

De acordo com Kissinger, a leitura de Kennan sobre um declínio inercial da União Soviética foi decisiva para consolidar a percepção de que, para conter esse declínio, o regime soviético seria inerentemente hostil às democracias. Em razão de sua estrutura doméstica comunista e do histórico de expansões czaristas, tensões externas eram capitalizadas internamente pelo Partido. Assim, ao lidar com essa tendência expansionista mediante uma política eminentemente reativa como a contenção, os EUA inauguraram uma “doutrina de luta perpétua” (*doctrine of perpetual struggle*), de acordo com Kissinger (1994, p. 455). Nas palavras de Kissinger:

For he [Kennan] had charged America with combatting Soviet pressures for the indefinite future all around a vast periphery that embraced the cultures of Asia, the Middle East and Europe. **The Kremlin was, moreover, free to select its point of attack, presumably only where it calculated it would have the greatest advantage. Throughout subsequent crises, the American political objective was deemed to be the preservation of the status quo with the overall effort producing communism final collapse only after a protracted series of ostensibly inconclusive conflicts.** It was surely the ultimate expression of America's national optimism and unimpaired sense of self-confidence that as sophisticated **an observer as George Kennan could have assigned his society a role so global, so stern, and, at the time, so reactive.** (KISSINGER, 1994, p. 455).

A natureza reativa da política de contenção era funcional no sentido de abranger as diversas frentes da diplomacia americana do pós-guerra. De acordo com Kissinger, a política de contenção possibilitou: a) gerenciar o

complexo relacionamento geopolítico com a União Soviética; b) a influência americana sobre seus aliados, especialmente Europa e Japão; c) defender os valores americanos e as posições do bloco Ocidental no Terceiro Mundo. Nesse sentido, a política de contenção era funcional, pois permitia aos EUA articular sob uma mesma retórica desde pactos defensivos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), até o Plano Marshall e o apoio a estados sob ameaça de expansão soviética (ex: Grécia, Tchecoslováquia). Num contexto de consolidação da hegemonia e certa dúvida, de acordo com Kissinger, do real poder bélico americano em relação à potência soviética, a política de contenção preservava o ideal de hegemonia global sem interferência direta em outros estados.

Dentre as críticas à política de contenção, Kissinger (1994, p. 464) identifica três correntes principais. A primeira, de cunho “realista”, é feita por Walter Lippman, e questiona a passividade americana e a solução inercial proposta por Kennan para a União Soviética. A segunda, vinda de Winston Churchill, alertava para o fato de que os EUA estariam perdendo poder relativo em relação à União Soviética desde o período inicial de Guerra Fria; desse modo, a passividade proposta pela contenção comprometeria o poder de barganha americano, inclusive em relação a seus aliados. Já a terceira corrente crítica, proposta por Henry Wallace, coloca em pés de igualdade moral tanto os EUA quanto a URSS, afirmando, por exemplo, a legitimidade da influência soviética sobre a Europa Central; nesse sentido, uma ação unilateral americana no sentido de abdicar da disputa com a URSS seria suficiente para pôr termo à Guerra Fria.

A crítica de Lippman ressaltava a necessidade de estabelecer critérios para a intervenção americana, em vez de simplesmente reagir a todas as ofensivas soviéticas. Lippman preocupava-se com intervenção em países que não contribuíam para aumentar a segurança, pelo contrário: ao multiplicar as frentes de ação, diminuía-se a capacidade de resolução rápida dos conflitos (KISSINGER, 1994, p. 464). Além disso, a postura reativa estimulava uma

divisão da Europa por prazo indefinido, ao passo que, segundo Lippman, o interesse real americano era banir a União Soviética da Europa Central. Como afirmou Kissinger, “Kennan correctly understood communism’s underlying weakness; Lippmann accurately foretold the frustrations of an essentially reactive foreign policy based on containment.” (KISSINGER, 1994, p.465). O argumento de Lippman de objetivos mais limitados e de uma diplomacia mais ofensiva encontrou ressonância em outros intelectuais conservadores, muito antes da ascensão de Reagan.

As raízes da ofensiva liderada por Reagan remontam a uma corrente de intelectuais conservadores americanos que questionavam a estratégia da Doutrina de Contenção, pelo menos, desde sua concepção, durante o pós-guerra. Um desses intelectuais, James Burnham, editor-chefe da revista conservadora *National Review*, apontou, em artigo publicado em 1950: “a defensive policy (...) can never win. Victory and even, in the long run, survival come only by carrying through an attack, only by passing to the offensive.” (BURNHAM, 1950, p. 24). Outro autor do período Eugene Lyons, argumentou que a manutenção da estratégia de contenção tinha como desdobramento o prolongamento das tensões entre as superpotências e dos conflitos na periferia do sistema. Defendiam uma política ofensiva, com o objetivo claro de derrubada da União Soviética.

O estrategista geopolítico Robert Strausz-Hupé (1959) corroborou a tese conservadora, afirmando que, ao conceder a iniciativa estratégica à União Soviética, os EUA aceitaram a definição do que seriam as “zonas de paz” – áreas controladas pelos soviéticos – e “zonas de guerra” – que consistia no resto do mundo. Para ele, a “democracia ocidental” e o “comunismo soviético” eram de tal modo irreconciliáveis que o conflito entre ambos só poderia ser superado com a prevalência de um sobre o outro. Para Strausz-Hupé, ao adotar uma estratégia defensiva, os Estados Unidos abriam caminho para um cenário de múltiplos conflitos em escala global, sem previsão de conclusão, a que chamou de “protracted conflict” (“conflito prolongado”). Por um lado, a existência de um conflito contínuo fomentava o complexo industrial-militar, como lembrou

o então presidente Dwight Eisenhower e, posteriormente, Robert McNamara, a respeito do conflito no Vietnã. Por outro lado, em termos geopolíticos, os EUA mantinham uma postura reativa, que abria a possibilidade de expansão soviética, assim que a conjuntura permitisse um acúmulo maior de capacidades. Conforme lembra Francis Marlo (2012), termos como “coexistência pacífica” ou “détente” corroboram o acordo tácito acerca do prolongamento do conflito entre as duas potências – o que para os conservadores, representava uma ameaça para os americanos.

Para os intelectuais conservadores – Burnham, Lyons, Goldwater, entre outros – a aceitação de “zonas de paz” e “de guerra” no contexto da doutrina de contenção expunha o *bloco ocidental* às táticas de subversão popular soviéticas. Nesse sentido, eles concordavam que o regime democrático ocidental seria uma fraqueza, permitindo o avanço do ideário socialista nos Estados da “zona de guerra”.

O início da *détente*, a partir do “Statement of Basic Principles” (Acordo de Princípio Básicos), de 1972, foi entendida pelos conservadores como um aprofundamento da política de cooperação entre EUA e URSS (MARLO, 2012). Em meio a um cenário de crise – pós-Vietnã, ruptura do padrão dólar-ouro, o escândalo de *watergate*, inflação doméstica, entre outros -, a reafirmação da estratégia cooperativista teve como consequência o surgimento dos chamados “neoconservadores”. De acordo com Francis Marlo, os neoconservadores partilhavam muitos dos princípios de conservadores tradicionais, sobretudo James Burnham e sua crítica à estratégia da contenção; todavia, os neoconservadores refinaram as teses relativas a política externa, tendo a *détente* como referencial²⁷.

A expansão das zonas de influência soviética durante os anos 1970

27 Conservadores e neoconservadores passaram então a reunir-se no *Committee on the Present Danger* (CPD). Fundado em 1950 por conservadores clássicos como Paul Nitze, Charls Walker, Eugene Rostow, Robert Strausz-Hupé, Colin Gray, entre outros, o CPD logo atraiu neoconservadores como Jeane Kirkpatrick e Richard Perle, além de Ronald Reagan, em 1979. Kirkpatrick, Perle e outros nomes oriundos do CPD ocuparam cargos importantes da Administração Reagan.

corroborou o argumento conservador de que a política de contenção favorecia o fortalecimento russo. Entre a Guerra do Yom Kippur e a invasão do Afeganistão pelas tropas soviéticas, a União Soviética viveu seu apogeu em termos de projeção de poder em regiões geopoliticamente sensíveis. Estados importantes do *rimland* foram incorporados progressivamente à sua esfera de influência. Fator determinante para essa expansão foi a oferta de crédito em divisa estrangeira (um dos itens do acordo que estabeleceu a *détente*) e a sucessiva elevação do preço do petróleo, principal produtor de exportação soviético. O comércio de petróleo favoreceu a acumulação de divisas que, por sua vez, possibilitaram a expansão territorial do poder. Comércio e finanças aumentavam a capacidade do adversário de fazer a guerra, como afirmou Colbert: “Trade is the source of finance and finance is the vital nerve of war” (EARLE, 1986, 217). Enquanto o discurso da contenção possuía certo caráter defensivo, baseado na premissa de equilíbrio de poder, a orientação conservadora questionava essa premissa e, em seu lugar, propunha a projeção contínua de poder como única alternativa para a manutenção da hegemonia americana.

Para os neoconservadores, a opção americana pela política de *détente* estimulou a expansão do poder dos estados rivais, em especial, o crescimento da influência soviética sobre o Terceiro Mundo. Desde o pós-Segunda Guerra, o conservador James Burnham afirmava que a política de contenção favorecia a internacionalização do regime soviético, uma vez que propunha apenas a defesa das posições pró-ocidentais, em vez de uma ofensiva contra as áreas soviéticas (MARHLO, 2012). O apoio soviético à Guerra do Yom Kippur, a modernização de seu exército e a maior influência sobre países do Terceiro Mundo eram sinais, para os neoconservadores, de que os EUA haviam ido longe demais em suas concessões. Se havia um novo equilíbrio de poder e este era desfavorável aos americanos, a culpa era, em grande parte, da estratégia americana de contenção e de seu zênite, a *détente*.

O outro lado do retraimento americano foi o aumento da contestação e o fortalecimento dos poderes rivais. Antigos aliados, como a Europa Ocidental e o

Japão moveram-se no sentido de buscar maior autonomia e questionar, por exemplo, o “privilégio exorbitante” americano de emissão irrestrita da moeda de referência internacional como também países da periferia agruparam-se em torno da busca de um caminho alternativo – o não-alinhamento terceiro mundista. Todavia, mais importante para o presente estudo, foi a ascensão dos países exportadores de petróleo – em especial a União Soviética, o Irã e outros países membros da OPEP. Especialmente entre 1976 e 1979, a URSS empreendeu uma ofensiva em política externa (“*forward policy*”), conquistando o apoio de estados situados em posições importantes, inclusive para o fluxo internacional de petróleo. Não apenas no Leste Europeu e no Oriente Médio (Síria, Irã, Iraque), mas também no entorno do Mar Vermelho (Etiopia, Yemen), no Norte da África (Líbia, Argélia) e na América Central (Nicarágua, Cuba e Granada), os soviéticos ameaçaram o interesse americano. Retomando conceitos discutidos no capítulo 1, a disputa entre as Grandes Potências nos estados ao longo do *rimland*, sobretudo naqueles relacionados à produção e à distribuição de petróleo, foi a tônica do período que se estende entre meados da década de 1970 e durante toda a década de 1980.

5.2 Détente, choques do petróleo, alívio na restrição externa e expansão soviética

A busca de um novo equilíbrio entre as superpotências durante a década de 1970 teve impacto direto sobre a indústria petrolífera. Diante das críticas à capacidade dos EUA de estabilizar o bloco capitalista e da retomada de crescimento da URSS eclodiram conflitos regionais, como a Guerra do Yom Kippur, em 1973²⁸, e a Revolução Iraniana, em 1979, que sinalizavam a

28 Apesar das declarações de líderes árabes à imprensa e da informação dos soviéticos de que a situação no Oriente Médio caminhava para uma nova guerra, os americanos ignoraram todos os avisos. Foram pegos de surpresa, no dia 6 de outubro de 1973, quando o Egito e a Síria lançaram um ataque conjunto e surpresa contra Israel. Diante do apoio direto americano a Tel-Aviv, os países árabes impuseram um embargo às exportações de óleo para o Ocidente e romperam as negociações com as empresas²³. Deste momento em diante, fixariam o preço do seu petróleo autonomamente. De imediato, impuseram um aumento de 70%, igualando o preço oficial ao praticado no mercado aberto, de US\$ 5,12 por barril. Os cortes de

disposição de alguns membros da OPEP de utilizar o controle da oferta de petróleo como instrumento de pressão política.

Isso aprofundou a divisão entre os países exportadores de petróleo, cuja maior expressão era a OPEP, e os países consumidores, aglutinados em torno da Agência Internacional de Energia (*International Energy Agency - IEA*), idealizada por Henry Kissinger e criada em 1974, após o primeiro choque nos preços. Dentre os principais pontos defendidos pela IEA estavam a redução da participação do petróleo na matriz energética mundial, com estímulo a novas fontes (nuclear, renováveis, etc) e programas de eficiência energética, e a manutenção de uma rede internacional de reservas estratégicas de petróleo (*Strategical Petroleum Reserves*), com capacidade de prover, em média, 90 dias de importações de seus membros.

Além dessa clivagem interestatal, acentuou-se a disputa entre estados produtores e empresas petrolíferas pelas rendas do petróleo. Em resposta à perda de receita decorrente da desvalorização cambial que se seguiu à adoção do padrão dólar-flexível e às maiores necessidades de financiamento impostas pela conjuntura belicosa, estados produtores elevaram os tributos sobre a produção e sobre a renda das empresas. Em alguns casos, optou-se radicalmente pela nacionalização das companhias. O peso político das empresas e dos países na decisão dos destinos do mercado havia se alterado definitivamente. O sistema de alianças entre os países da região e a potência hegemônica, os EUA, passava a ser ditado por novos princípios (TORRES, 2004, p. 12). Assim, a dinâmica de segurança regional ganhou um novo contorno, com maior protagonismo dos estados nas decisões que impactavam toda a indústria.

Segundo Torres (2004), a ação política da OPEP e a dificuldade de acomodar os diferentes interesses presentes no Oriente Médio explicam porque

produção e o pânico levaram a uma nova rodada de negociações. Em dezembro de 1973, o barril de petróleo passou a valer US\$ 11,65, o quádruplo do preço vigente 3 meses antes. Diferentemente do embargo de 1967, os países árabes dessa vez viram suas receitas aumentarem, a despeito do corte na produção. A posição de "ofertante em última instância" do mercado era agora detida pela Arábia Saudita e não mais pelos EUA. (TORRES, 2004, p. 11).

as diversas tentativas de organizar o mercado mundial até 1985 acabaram frustradas. Nas palavras do autor:

O Choque de 1973 marcou o fim do “período de ouro” do pós-guerra. As economias desenvolvidas se viram diante de um longo período de estagflação, onde baixo crescimento e inflação imperaram simultaneamente. Os países em desenvolvimento sofreram desequilíbrios externos estruturais, que vieram a ser financiados pelos bancos privados internacionais. Pressionados pelo aumento de preço e pela recessão mundial, a demanda de petróleo passou a crescer mais lentamente. Ademais, o saldo global em transações correntes dos países exportadores de petróleo, que se supunha permanente, desapareceu em menos de cinco anos. Para o conjunto da OPEP, o superávit de US\$ 67 bilhões de 1974 foi mingando até dar lugar a um déficit de US\$ 2 bilhões em 1978.” (TORRES, 2004, p. 13).

Esse declínio do saldo exportador da OPEP explica-se pelas diferenças entre seus principais produtores, Arábia Saudita e Irã. Enquanto os sauditas advogavam uma postura tradicionalista, primário-exportadora, e preocupada com a manutenção dos preços internacionais em patamares que inviabilizassem o surgimento de novas fronteiras e, conseqüentemente, a manutenção do *market-share*, o regime do Xá Reza Pahlevi conduzia uma política industrializante, com alto componente bélico, a quem interessava preços cada vez mais altos. Essas diferenças tornaram ainda mais pronunciadas após a série de eventos ocorridos em 1979 que estendiam a rivalidade entre Arábia Saudita e Irã para um movimento de contestação da presença americana na região.

Em Janeiro de 1979, radicais islâmicos inspirados pelo Aiatolá Khomeini forçaram ao exílio o xá do Irã, então aliado americano e peça importante na contenção do expansionismo soviético no Golfo Pérsico. Em Julho, ocorreu a deposição do ditador anti-comunista Anastasio Somoza na Nicarágua por uma

coalizão anti-americana liderada por rebeldes sandinistas. Em Novembro, estudantes invadiram a embaixada americana em Teerã e fizeram sessenta e seis reféns. Em Dezembro, o exército soviético invadiu o Afeganistão, episódio classificado por Carter como “the most serious threat to the peace since the Second World War” (FLAMM, 2009, p. 102). Os EUA perdiam o acesso a um estado pivô decisivo. Em abril de 1980, fracassou a tentativa de Carter de resgatar os reféns na embaixada em Teerã. Em setembro de 1980 eclodiu a guerra entre Irã e Iraque. Essa sequência de eventos corroborou a tese de declínio da hegemonia americana na região, abrindo espaço para a ascensão de grupos nacionalistas que utilizaram a barganha com a União Soviética e com a China como forma de pressionar o governo americano.

O Estado saudita foi um dos que adotou a postura de barganha. Fortalecido pela elevação dos preços do petróleo, mas ameaçado pelo surgimento de outras fronteiras de produção (México, Noruega, Rússia, Oman, Malásia, Angola) (PARRA, 2004, p. 258), a Arábia Saudita reduziu o volume ofertado ao mercado internacional, de 10 MM bpd para 8.5 MM bpd. O impacto nos preços foi imediato (PARRA, 2004, p. 300), também influenciado pelo efeito recessivo provocado pela elevação da taxa de juros americana em 1979.

Ao mesmo tempo, os sauditas negociaram com a China a compra de mísseis CSS-2, capazes de transportar ogivas nucleares e de desferir ataques a uma distância entre 1.550 e 1.950 milhas nauticas – “tornando-os capazes de atacar todos os vizinhos sauditas, incluindo Israel” (BRONSON, 2006, p. 202). Israel e Irã responderam com novas compras de armamentos, iniciando uma corrida armamentista regional que culminaria na eclosão da Guerra entre o Irã e o Iraque.

O fortalecimento da União Soviética a partir da década de 1970 estimulou esses movimentos de contestação. De acordo com Mazat e Serrano (2013, p. 23), a elevação dos preços do petróleo em 1973 está na origem do *boom* soviético, dada a participação significativa das exportações de óleo no resultado das contas externas do bloco. Desde os anos 1960, a URSS iniciou

um programa massivo de substituição do petróleo pelo gás natural no abastecimento doméstico, com investimentos tanto em exploração e produção, quanto na rede de gasodutos (SAGERS e TRETAKOVA, 1986 apud MAZAT e SERRANO, 2013, p.23). Esta última foi em grande parte financiada por investimentos estrangeiros e cumpriu um duplo papel: atrair divisas em moeda estrangeira e consolidar a integração energética, econômica e política dos territórios do bloco. Além das divisas oriundas desses investimentos, a URSS auferiu moeda forte em decorrência das exportações do excedente de petróleo para a Europa Ocidental e de armas para países da OPEP, inundados de petrodólares. Mazat e Serrano (2013, p.23) apontam que, se nos anos 1950 a URSS podia ser considerado um país autárquico, em 1980 o país atingiu um nível de abertura econômica similar ao dos EUA no final dos anos 1980, com 20% do PIB composto pelo comércio externo.

Nesse processo, mudaram tanto o perfil da pauta de exportações quanto de parceiros comerciais dos soviéticos. A participação de bens primários nas exportações passaram de 26% em 1970 para mais de 50% em 1980, reduzindo significativamente a participação de bens manufaturados (MAZAT e SERRANO, 2013, p.23). As exportações anuais para países da OCDE passaram de menos de 20% do total do comércio exterior soviético em 1960, para 31%, na década de 1970, com crescimento anual de 26% entre 1970 e 1980 para as economias ocidentais (MAZAT e SERRANO, 2013, p.24). As importações oriundas de parceiros ocidentais também aumentaram, a ponto de a URSS incorrer em déficits comerciais, financiados por empréstimos externos facilitados pelo volume sem precedentes de petrodólares no mercado.

Desse modo, a URSS empreendeu seu processo de integração à economia-mundo ocidental. Por um lado, essa integração ajudou a financiar as incursões bélicas e diplomáticas nos anos 1970; por outro lado, aumentaram sua “vulnerabilidade estrutural externa”(MAZAT e SERRANO, 2013, p. 24). Resta em xeque se esse foi um movimento deliberado, em prol de uma estratégia mais ampla, ou circunstancial, estimulado pelos preços internacionais – ou seja, um tipo de estrutura de poder internacional. Em todo o caso, a URSS iniciou uma política

de superpotência baseada na integração primário-exportadora que, salvo pelo componente geopolítico característico de uma superpotência, aproxima-se do modelo adotado por outros países da periferia do bloco ocidental. Desse modo, tornava-se cada vez mais dependente de variáveis externas, alheias a seu controle direto, em especial ao preço do petróleo.

Assim, Mazat e Serrano resumem os eventos subsequentes:

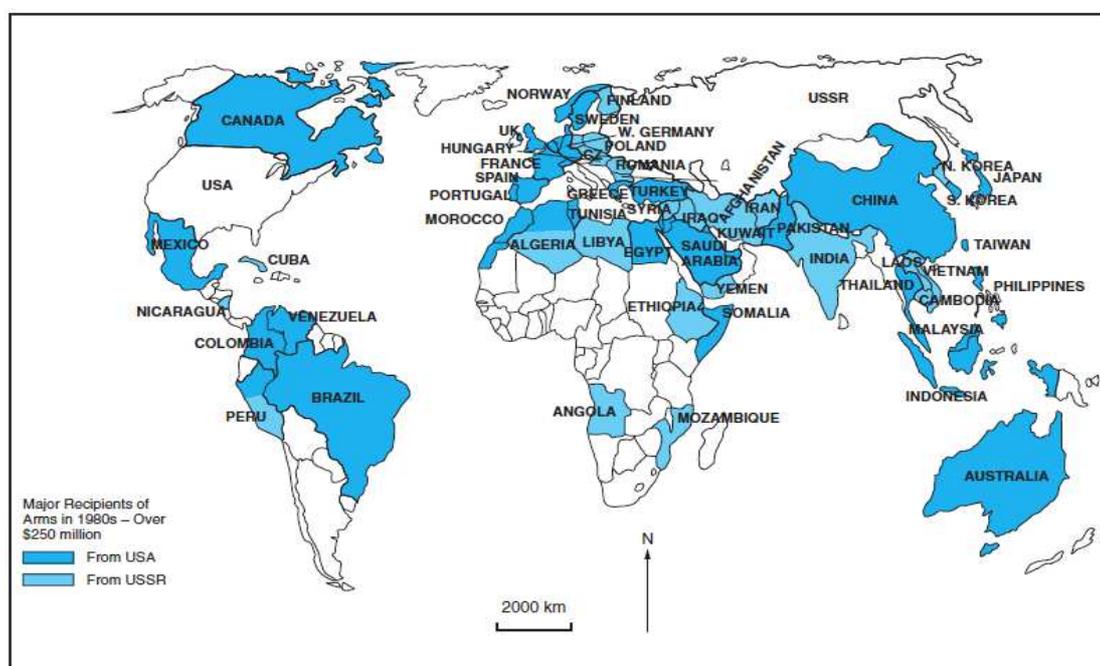
(,,) when, after the peak of 1979, international oil prices began to decrease, the value of Soviet exports dropped. The international abundance of liquidity had finished after Paul Volker's decision to raise brutally the interest rates of the American Federal Reserve in 1979. So, Soviet imports from capitalist developed countries had also to be diminished in the beginning of the 1980s (see figure 11), which deepened shortages of meat and consumer goods. On the top of that, the United States and some of its allies decided to forbid the exportation to the USSR of many goods in retaliation of the Soviet intervention in Afghanistan¹⁸. It was part of a global strategy of the United States to weaken the USSR in the 1980s, using Soviet external dependency. Some analysts also consider that the drastic fall of international oil price in the mid 1980s, caused by a sudden massive increase in the exports of Saudi Arabia was part of this strategy (SCHWEIZER, 1994). From the 1970s, the structural external vulnerability became a permanent feature of the USSR, and the very low price of oil from the mid 1980s had an important impact on the final collapse of the Soviet system in the following decade. (MAZAT E SERRANO, 2013:23)

A correlação direta entre o preço do petróleo e o grau de vulnerabilidade externa soviética permite entender os movimentos de expansão ou retraimento da sua política externa. Durante a década de 1970, quando os preços do petróleo apresentaram trajetória ascendente, a Rússia implementou uma ampla ofensiva territorial; por outro lado, à medida que os preços declinavam, tornava-se mais difícil manter uma postura ofensiva internacionalmente. Ao perceber essa correlação, a diplomacia do petróleo de Reagan minou a capacidade de iniciativa soviética, atacando os dois pilares de sua restrição externa: o crédito

em moeda forte e o preço de sua principal commodity de exportação, o petróleo.

No início dos anos 1980, a disputa por posições entre EUA e Rússia estava em seu auge. O mapa abaixo, que tem por indicador os países receptores de armamentos americanos e soviéticos, sinaliza alguns pontos. Chama a atenção como o comércio perpassa todos os países do *rimland*. O fluxo de armamentos proveniente da URSS é significativo em todo o Leste Europeu, na faixa que se estende da Síria ao Afeganistão (incluindo Iraque e Irã), no Yemen e da Etiópia, estados que controlam o estreito de Bab El-Mandab, importante *chokepoint* logístico da indústria petrolífera. O mapa ilustra também a posição de certos estados-chave para a estratégia americana. Egito, Arábia Saudita, Israel, Turquia, Somália e Paquistão são de suma importância, ante o avanço soviético sobre os estados vizinhos.

Gráfico 9: Maiores receptores de armamentos na década de 1980 (acima de US\$ 250 MM)



Fonte: SWIFT, 2004. Palgrave Concise Historical Atlas of the Cold War. P. 83

É sobre esse tabuleiro que se inaugura o período Reagan. Como será

demonstrado mediante a análise documental, consolidar a posição na região de influência desses países torna-se diretriz estratégica, tendo como resposta a resistência soviética.

5.3 A Era Reagan

A agenda da disputa presidencial entre Jimmy Carter e Ronald Reagan foi permeada pela busca de respostas aos desafios internacionais. Ambos propunham estratégias ativas, ainda que diametralmente distintas: para Carter, a estratégia era acomodar os interesses dos atores em ascensão, especialmente Europa, Japão e da periferia, sob a defesa dos direitos humanos nos territórios ameaçados; a visão de Reagan, porém, era de que os EUA deveriam pautar-se na defesa irrestrita da segurança dos americanos. Para ele e outros conservadores, os Estados Unidos permaneciam como “nação indispensável” (“*indispensable nation*”), com poder militar e dever moral de agir sempre que interesses vitais estivessem em jogo (FLAMM, 2009: 101).

Reagan venceu por ampla margem: 51% contra 41%, no voto popular, e 489 contra 49, no voto distrital. Isso deu respaldo aos conservadores para ditar a agenda, sobretudo em termos de política externa²⁹. Reagan articulou sua política externa em torno da retórica anti-comunista. Julgava-se um “instrumento de Deus na luta contra o regime soviético”, e defensor da promessa capitalista de libertação das potencialidades individuais. Esses elementos foram usados recorrentemente para contrapor-se à expansão soviética na Europa Ocidental, na Ásia Central e na América Latina. Isso legitimou a política de “paz pela força”, ou seja, a retomada da corrida armamentista. Reagan associava o regime soviético ao nazista, afirmando que se a acomodação de interesses foi o que levou a Alemanha a invadir a Polônia na década de 1930 e a União Soviética a invadir o Afeganistão, em 1979. O

29 By the mid-1960s, Bush had made enough money from oil in Texas to follow his own father into politics, rapidly rising to become US ambassador to the UN, Chief of the US Liaison Office in China, and Head of the CIA. In 1980, he became Vice President to Ronald Reagan, and in 1988 President; but he never abandoned his interest in oil matters.

corolário desse princípio anunciava uma postura pragmática e ofensiva em relação às negociações sobre armamentos. Crítico da política de distensão, via as investidas soviéticas sobre o Leste Europeu, Norte da África e Oriente Médio como sinais de que a détente era mais favorável ao adversário do que aos Estados Unidos – o que o levou a ingressar em 1979 no Committee of Present Danger (CPD)..

Assumiu a presidência em 20 de janeiro de 1981. Sete dias depois, estaria discursando em homenagem à libertação dos reféns da embaixada americana em Teerã, 444 dias após a invasão. A resolução do sequestro da embaixada iraniana abriu espaço para que a Administração priorizasse a recuperação da economia doméstica. Essa foi a prioridade durante o primeiro ano de mandato. No “Discurso ao Congresso” (Discurso sobre a Economia.... “State of Union 1”, 1981), Reagan detalhou o Plano de Quatro Pontos, contendo as grandes linhas da Administração.

O “Plano de Quatro Pontos” tinha por objetivos: 1) reduzir o ritmo de crescimento do gasto público e da tributação para os anos seguintes; 2) reformar regulações consideradas contra-produtivas sob o viés liberal; 3) combater a inflação, mediante política monetária contracionistas; 4) ao mesmo tempo, aumentar a geração de empregos.

Dentre os setores mais impactados pela redução dos subsídios governamentais, estavam os de energia e os subsídios às exportações. Reagan suspendeu o programa de fomento à pesquisa em combustíveis sintéticos produzidos a partir do carvão – e orçados em US\$ 3,2 Bi anuais (valores da época). Além disso, o orçamento do Export-Import Bank (Eximbank) foi reduzido em um terço, já em 1981.

O governo manteve, por outro lado, gastos com programas sociais e ampliou os gastos com defesa. Além de sinalizar a ênfase na diplomacia das armas, a ampliação do orçamento de defesa possibilitou o desenvolvimento de setores como as telecomunicações e informática, ilustrado pelo desenvolvimento de pólos regionais de tecnologia como, por exemplo, o Vale

do Silício. Tendo como justificativa a necessidade de contrapor a ofensiva soviética, a rubrica “Defesa” foi a única a receber acréscimos anuais durante os dois mandatos, com incremento real médio de 0.9% a cada ano, entre 1980 e 1988 (vide tabela abaixo).

Tabela 3: Variações orçamentárias por componente nos EUA (1980-88)

	Unadjusted	Cyclically Adjusted
Revenue*	-.4	-.9
Defense	+.9	+.9
Nondefense discretionary	-1.6	-1.6
Mandatory	-.5	-.5
Spending excluding net interest	-1.1	-1.1
Net interest	+1.1	+1.1
DEFICIT*	+.4	+1.1
Primary deficit*	-.7	-.1
Tax expenditures	-.9	-.9
Full taxes*	-1.4	-1.9
Full spending excluding net interest	-2.1	-1.9
Deficit as percentage of potential GDP*	3.1	3.3
Primary deficit as percentage of potential GDP*	.1	.2

Note: Figures marked with an asterisk are cyclically adjusted. All figures before the last two lines are changes as a percentage of potential GDP. The final two lines of the table show the level of the deficit as a percentage of potential GDP.

Fonte: FELDSTEIN, M. Preventing a National Debt Explosion. *Tax Policy and the Economy*, v. 25, n. 1, p. 109-144, Sept., 2001.

Esse crescimento dos gastos em defesa encontrou amparo na National Security Decision Directive número 32 (NSDD-32), que definiu a Estratégia de Segurança Nacional. Traduzidos como “Diretivas de Decisões sobre Segurança Nacional”, as NSDD’s constituem uma série de documentos emitidos pelo Conselho de Segurança Nacional (National Security Council), órgão máximo de assessoramento do presidente em assuntos de segurança e política externa, cujas atribuições detalharemos à frente. Em relação ao orçamento, a NSDD-32 prevê:

on a longer-term basis, we shall plan for steady real growth in the security assistance portion of the national security budget over the next five years (...). We will improve our anticipation of and planning for Foreign Military Sales; and an effort shall be

undertaken to rewrite or substantially revise the Foreign Assistance Act and Arms Export Control Act. (NSDD-32, 1982).

Isso permitiu que, apesar do foco na recuperação da economia doméstica no primeiro ano de mandato, os EUA empreendessem ações paralelas no Oriente Médio, sobretudo sob a liderança de Israel ou de forças paramilitares. Dentre esses movimentos, destacam-se o bombardeio ao reator nuclear Osirak, no Iraque, e o assassinato de Anwar Sadat, presidente do Egito. Ambos ocorrem em meio a indícios de cooperação dos respectivos regimes com a União Soviética.

Em 7 de junho de 1981, cinco meses após a posse de Reagan, caças israelenses atacaram um dos maiores reatores nucleares iraquianos, na cidade de Osirak. Embora os EUA tenham condenado a ação nas Nações Unidas, o desdobramento foi favorável no sentido de manter certo controle sobre o potencial bélico iraquiano, então em guerra com o Irã. Sem o aporte nuclear, o exército iraquiano tornava-se mais dependente dos estados do Golfo Pérsico, que, excetuando o Irã, eram tradicionais aliados dos americanos.

Quatro meses depois, no dia 06 de outubro de 1981, Anwar Sadat, presidente do Egito, foi morto, durante as comemorações de oito anos da Guerra do Yom Kippur. Nesse período o regime egípcio ensaiava a busca por maior autonomia, o que incluía alegações de cooperação crescente entre Sadat e a União Soviética em armamentos e assistência técnica. Os EUA cooperaram com o exército egípcio para conter os levantes que se seguiram ao atentado e para garantir a posse do sucessor, Hosni Mubarak. Mubarak recolocou o país mais populoso do mundo árabe e principal rota logística para o Mediterrâneo, através do Canal de Suez, mais uma vez em linha com as diretrizes dos Aliados, sinalizando um passo importante para as pretensões ocidentais na região.

A atuação de Israel e/ou de forças paramilitares no Oriente Médio contou ainda com outros episódios, no que se destaca o embate aéreo entre israelenses e sírios, em junho de 1982. Nove anos antes, durante a guerra do

Yom Kippur, os soviéticos forneceram mísseis anti-aéreos que causaram danos significativos às forças israelenses; já em 1982, as novas tecnologias deram vitória fácil aos israelenses, que abateram 80 aviões produzidos pelos soviéticos e utilizados pelos sírios, o equivalente a um quarto de toda a frota do país, sem incorrer em nenhuma perda para a armada israelense. A supremacia no ar fora reconquistada, sinalizando aos soviéticos que uma nova corrida armamentista com os EUA seria decidida em termos de qualidade tecnológica, em vez de quantidade. O embate em Beirute sinalizou para os soviéticos a necessidade de iniciar o conjunto de medidas da “perestroika”.

A mudança de prioridade do âmbito doméstico para o externo só ocorreria no início de 1982. Kengor (2006) cita o juiz William “Bill” Clark³⁰, segundo o qual o presidente convocou uma reunião no Salão Oval e declarou

Gentlemen, our concentration has been on domestic matters this year, and I want to roll the sleeves up now and get to foreign policy, defense, and intelligence.” [Senhores, este ano, nosso foco tem sido assuntos domésticos, e eu quero que vocês arregassem as mangas agora e privilegiem a política externa, defesa e inteligência.] (CLARK apud KENGOR, 2006, tradução nossa).

O que mudou entre 1981 e 1982 foi o maior envolvimento do próprio presidente nas decisões do NSC, com consequências notórias sobre a projeção externa do país. Durante o primeiro ano de governo, Reagan adotou medidas que teriam impacto sobre o processo de tomada de decisão estratégica. A Executive Order 12333 revogou a E.O. 12036, promulgada por Carter, para tornar-se a pedra angular das atividades de inteligência até o presente. Seguindo a mesma linha da EO 12036 de estabelecer as diretrizes e responsabilidades pelas atividades de inteligência em âmbito federal, a EO

30 William (“Bill”) Clark ascendeu ao cargo de juiz do Supremo Tribunal da Califórnia durante o mandato de Reagan como governador do estado. Nomeado Chefe do Departamento de Estado, foi uma das vozes mais influentes do NSC. De acordo com a revista Time e o jornal The New York Times, Clark foi “the most important and influential person in the first administration” (citado por KENGOR, 2006).

12333 avançou em dois pontos em relação ao modelo anterior: 1) centralizou no Conselho Nacional de Segurança a coordenação das agências de inteligência em relação a política externa e; 2) proibiu ações de inteligência contra cidadãos americanos (*assassination ban*). A partir da EO 12333, coube ao Conselho Nacional de Segurança realizar a “revisão, orientação e direcionamento para a condução de toda inteligência, contra-inteligência e atividades especiais no exterior, bem como as políticas e programas relacionados” (“review of, guidance for and direction to the conduct of all national foreign intelligence, counterintelligence, and special activities, and attendant policies and programs.”) (EO 12333/1981). Além disso o Conselho deveria submeter recomendações ao Presidente a partir da análise dos estudos de inteligência. Cabia ao Conselho estabelecer comitês sobre temas específicos, conforme a necessidade.

A partir de então, o Conselho Nacional de Segurança adquiriu uma dinâmica própria, com maior respaldo e liberdade de ação. Criado em 1947 pelo presidente Henry Truman, a missão do NSC era de integrar políticas de segurança nacional:

The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of *domestic, foreign, and military policies relating to the national security* so as to enable the military services and the other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving the national security. [A função do Conselho deve ser a se aconselhar o Presidente em respeito à integração das políticas doméstica, externa e militar relacionadas à segurança nacional, bem como permitir aos serviços militares e outros departamentos e agências do Governo a cooperar de forma mais eficiente em assuntos ligados à segurança nacional.] (National Security Act, 1947, tradução nossa).

Em linha como o argumento do General George Marshall, a formação do National Security Council visava superar a bifurcação entre os ramos militar e civil, no processo de formulação e tomada de decisão estratégica. Marshall argumentava que os EUA estavam em desvantagem em relação aos rivais ingleses, pois

[the British officers] are connected up with other branches of their Government an elaborate but most closely knit Secretariat. On our side there is no such animal and we suffer accordingly ... [Os oficiais britânicos estão conectados com outros segmentos de seu Governo, num Secretariado elaborado e coeso. Do nosso lado, não existe tal animal e nosso sofremos por isso...] (MARSHALL apud BROWN, 2008, p. 10, tradução nossa).

No âmbito do Conselho Nacional de Segurança, eram tratados diversos temas, sob a ótica da segurança nacional. Geopolítica, economia, política interna, ciência e tecnologia passaram a ser discutidos, a partir de 1947, de forma integrada, para prover recomendações “em tempos de guerra e de paz” (BROWN, 2008). De fato, a prática do Conselho Nacional de Segurança revela que a percepção acerca da realidade é fundamental na determinação do cálculo estratégico, transcendendo a existência de uma “teoria total” acerca de como proceder em relação a cada assunto. A análise da atuação do Conselho durante o período Reagan é bastante ilustrativa nesse sentido, sobretudo após 1982, quando se torna mais recorrente a participação direta do presidente nas decisões.

De acordo com Clark, “a estratégia para acelerar a queda da União Soviética consistia em cinco pilares: econômico, político, militar, ideológico e moral” (CLARK apud KENGOR, 2006). Cabia ao NSC converter a visão do presidente em políticas; políticas em estratégias; estratégias em táticas e implementá-las. Para isso, formou uma equipe interdisciplinar³¹, e conclamou a

31 Composta por nomes como Tom Reed, Roger Robinson, Paula Dobriansky, Ken deGraffenreid, John Lenczowski, Richard Morris, Sven Kraemer, David Laux, Norm Bailey, Robert “Bud” McFarlane, John Poindexter, entre outros, o *staff* do NSC tinha como norma a experiência nas relações com a União Soviética e seus *proxies* regionais. Outra liderança

opinião pública e aliados conservadores, em 26 de fevereiro de 1982: “*Join me in a new effort; a new crusade.*” [“Juntem-se a mim num novo esforço, uma nova cruzada”] (REAGAN, 1982, Conservative Political Action Conference, tradução nossa).

No início de 1982 não havia consenso entre os membros da Alta Administração americana acerca da real situação da União Soviética. Para reverter com esse cenário, Reagan encomendou uma série de estudos que partissem da hipótese “*Why can’t we just lean on the Soviets until they go broke?*” [“Por que nós não podemos apenas nos debruçar sobre os Soviéticos até eles quebrarem?”] (REAGAN apud KENGOR, 2006: 131, tradução nossa). Não demorou e, em 26 de Março, o *briefing* diário de inteligência emitido pelo NSC asseverava: “*Briefing on the Soviet economy. They are in very bad shape, and if we can cut off their credit they’ll have to yell ‘Uncle’ or starve.*” [“Resumindo a economia soviética. Eles estão em muito má forma, e se nós podermos cortar seu crédito, eles terão que gritar “Tio” [Sam] e passar fome.”] (citado por KENGOR, 2006: 132, tradução nossa).

A partir da análise das vulnerabilidades da União Soviética, Reagan pôs em marcha uma “estratégia silenciosa”, como definiu Bill Clark (apud Kengor, 2006). Tratava-se, em sua maior parte, de uma guerra econômica velada, pautada na restrição do fluxo de caixa e das receitas comerciais, além de tecnologia sensível. Isso somado pela pressão da retomada da corrida armamentista. Clark assim a definiu:

changing the Soviet system from within by further destabilizing their economy through strict export controls [on] high technology transfers, by accelerated arms competition, and by exposing the Soviet system for what it was. [Mudar o regime soviético a partir de dentro, mediante desestabilização de sua economia através de controles restritos sobre

importante era Richard Pipes, experiente professor de história russa em Harvard e considerado pelo jornal russo Pravda “one of the ideological mentors of the U.S. administration” (CLARK apud KENGOR, 2006).

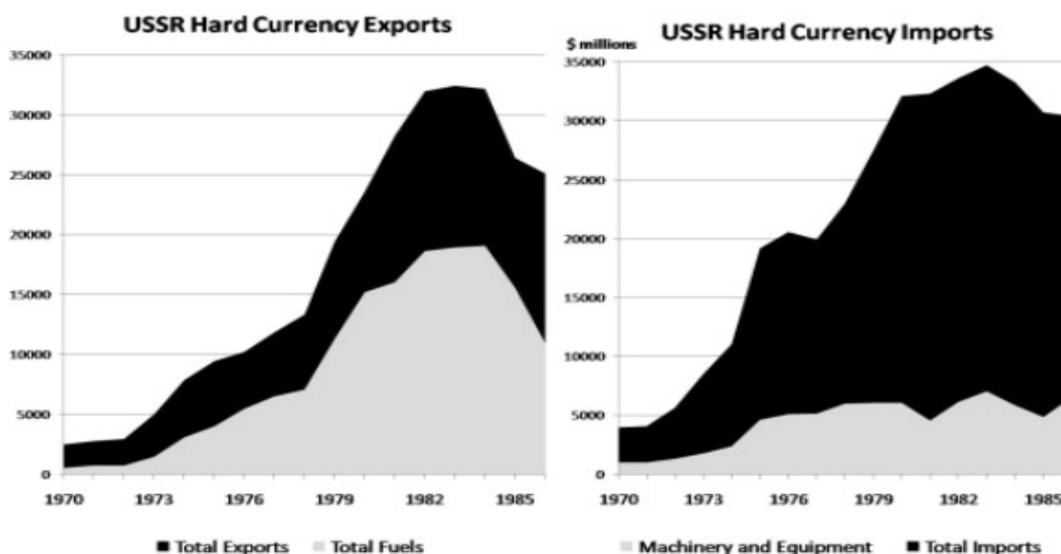
exportações de alta tecnologia, acelerando a competição bélica e expondo o Sistema Soviético ao que ele é.] (CLARK, 1982 apud KENGOR, 2006, tradução nossa).

Um dos nomes mais importantes no âmbito econômico era Roger W. Robinson³². De acordo com Kengor, Robinson e seu colega Norm Bailey conduziram as análises sobre o fluxo de divisas estrangeiras da URSS como pilar da política de segurança. Foi em um desses estudos que o NSC soube que a receita em moeda forte dos soviéticos em 1982 era de apenas US\$ 32 Bi, sendo que 80% decorria de exportações de óleo e gás (KENGOR, 2006:135). Tratava-se de um altíssimo grau de dependência em apenas dois recursos – apontando que o caminho para a ofensiva contra os soviéticos.

Reagan tinha consciência que o problema da União Soviética era o acesso a divisas estrangeiras em moeda forte. Tratava-se de uma questão de segurança nacional, visto que o país importava até alimentos e itens de necessidade básica. Nesse sentido, as exportações de óleo e gás eram fundamentais. responsáveis por 80% do ingresso de *hard currency* (KENGOR, 2006). Embora não tenham sido encontrados dados primários confiáveis acerca das contas externas da URSS no período, estudos da CIA revelam a vulnerabilidade do regime adversário.

Gráfico 10: Exportações e Importações soviéticas em moeda estrangeira (1970-85)

32 Aos trinta e dois anos, Robinson era diretor senior de assuntos econômicos internacionais do governo. Possuía experiência tanto em Wall Street quanto em relações internacionais, tendo sido vice-presidente do Chase Manhattan durante cinco anos e gerenciado o portfólio de empréstimos para a União Soviética e para o Leste Europeu.



Fonte: CLOSSON, 2011.

Foi a partir da percepção das vulnerabilidades do inimigo que energia e crédito foram alçadas ao topo da hierarquia de política externa. Uma série de batalhas se seguiram desde então, envolvendo aspectos econômicos, políticos, militares e territoriais. A primeira dessas foi a questão do gasoduto transiberiano.

5.3.1 A primeira batalha: o gasoduto transiberiano

Antes de Reagan assumir a presidência, a União Soviética iniciou a construção de um gasoduto orçado em US\$ 35 Bi para transportar gás natural da Sibéria para a Europa Ocidental. O projeto contava com o apoio dos franceses (François Mitterrand) e dos ingleses (Margareth Thatcher), sob a alegação de geração de empregos e pressão das companhias nacionais envolvidas. Para Reagan, porém, o projeto devia ser impedido, sem contudo afetar as relações com os aliados (KENGOR, 2006). Para entender o curso que as ações tomaram, porém, é importante contextualizar o papel gasoduto na economia soviética.

De acordo com o Secretário de Defesa, Caspar Weinberger, o gasoduto era uma peça central para restringir o acesso dos russos a divisas em moeda estrangeira. Em suas palavras:

He [Reagan] knew that what the Soviet Union needed very much was hard currency. And he knew that the construction of the pipeline would give them that. He felt very strongly that you didn't want to assist them in any way in getting hard currency. [Ele (Reagan) sabia que o que a União Soviética precisava muito era moeda forte. E ele sabia que a construção do gasoduto daria isso a eles. Ele não queria ajudá-los a obter moeda forte de forma alguma"] (WEINBERGER, apud KENGOR, 2006, p. 136, tradução nossa).

No dia 4 de fevereiro de 1982, o NSC se reuniu para discutir a estratégia a ser adotada em relação ao gasoduto. Já no início da reunião, o Diretor da CIA, William J. Casey, anuncia uma possível estratégia para asfixiar a URSS:

By taking extraterritoriality decisions, we can delay completion of the [Siberian] pipeline by something close to 3 years. The significance of this is to deny them a significant amount of hard currency after 1986 when they will be running out. No oil exports after 1985. Deficit of \$ 15 Billion in 1985 (high estimate) or \$6,5 billion (low estimate); \$18 billion by 1990. [Ao tomar decisões baseadas na extraterritorialidade, nós podemos atrasar a conclusão do gasoduto siberiano em algo próximo a três anos. A importância disso é negar a eles uma quantia significativa de moeda forte após 1986, quando elas estarão se exaurindo. Sem exportações de petróleo após 1985. Déficit de \$15 Bilhões em 1985 (estimativa otimista) ou \$ 6,5 Bilhões (estimativa pessimista); Déficit de \$ 18 Bilhões em 1990. (NSC 84, 1982, tradução nossa)

O Secretario de Estado, Alexander Haig, replica, revelando uma perspectiva mais abrangente, preocupada com a situação dos aliados, e mais

centrada no crédito como instrumento de pressão:

All of these questions ought to be viewed in the light of our Allies, our objectives, etc. The perception of the Allies is that our sanctions hurt them and not us. This is not partnership. (...) If we use economic/political pressures alone, we can do little. If with allies, we can do a lot. The Soviets are unsure about the situation in Poland – they are surprised at our unity with our Allies. There is no point in holding off – but economic pressure is important only if we are united with our Allies. (...) **Credits are the most important single factor of pressure.** The Allies are moving our way, slowly. We must not take new and jolting actions. By narrow decisions on extraterritoriality, we may destroy our chances to get further allied actions. (...) **We should hit Afghanistan, Libya, the Caribbean.** We need a carrot if moderation is restored, a mini-Marshall Plan (by February 9). Soviet gold sales in January were very high. If we go the default route, we will lose leverage and other countries would be paid first. Thatcher thinks the economic structure of Europe would be shattered and recommends getting the bureaucracy lined up to speak with one voice.[Todas essas questões devem ser vistas à luz dos nossos Aliados, nossos objetivos, etc. A percepção dos Aliados é que nossas sanções os prejudicam, mas não a nós. Isso não é parceria. (...) Se nós usarmos pressões econômicas e políticas sozinhos, nós podemos fazer pouco. Se fizermos juntamente aos nossos Aliados, podemos fazer muito. Os soviéticos estão incertos quanto à situação na Polônia – eles estão surpresos com a nossa unidade com os Aliados. Não faz sentido alinhar-se de forma inflexível – mas pressão econômica é importante apenas na medida em que estamos unidos aos nossos Aliados. (...) Crédito é o fator isolado mais importante da nossa pressão. Os Aliados estão se movendo conosco, devagar. Não devemos tomar novas ações. Reduzindo decisões baseadas em extraterritorialidade, nós podemos destruir nossas chances de obter novas ações aliadas. (...) Nós devemos atingir o Afeganistão, a Líbia e o Caribe. Precisamos de uma cenoura, caso a moderação seja restaurada, um mini-Plano Marshall (até 9 de Fevereiro). As vendas de ouro dos soviéticos foram muito altas. Se nós formos pelo caminho padrão, perderemos a iniciativa e outros países serão pagos primeiro. Thatcher acha que a estrutura econômica da Europa seria quebrada e

recomenda o alinhamento da burocracia, para falarmos com uma só voz.

O Secretário do Tesouro, Donald Regan, apoia a tese de Haig:

It is necessary to get Allied cooperation. Note that our freeze on Iranian assets would have been unsuccessful. Pipeline financing is all guaranteed credit. The guarantors are Germany and France. To cut off credit to the USSR, you have to get FRG and France to withdraw guarantees. [É necessário obter a cooperação Aliada. Note que o nosso congelamento dos ativos iranianos não teria alcançado sucesso. Financiamento de gasoduto é garantia de crédito. Os fiadores são a Alemanha e a França. Para cortar o crédito para a URSS, é preciso fazer com que a Alemanha Ocidental e a França suspendam a concessão de garantias.]

A embaixadora americana nas Nações Unidas, Jeane Kirkpatrick, lembra que o duto gera interdependência entre a URSS e a Europa Ocidental. Os europeus estariam mais suscetíveis a pressões por serem democracias, diminuindo a possibilidade dos EUA utilizarem uma estratégia extraterritorial. A questão, então, passa a ser se os EUA deveriam manter subsídios e licenças aos soviéticos, uma estratégia mais legalista.

Diante do impasse, foi criada uma comissão para discutir com os países europeus envolvidos (Inglaterra, França, Alemanha e Itália), a não exportação de equipamentos de óleo e gás sob licença americana ou manufaturados por empresas americanas em território europeu. A NSDD-24 apontava ainda “the question of restricting and/or raising the costs of credits to the countries of the Soviet Bloc”, bem como “preliminary consultations on measures of mutual assistance in case of widespread Bloc default on external debt” [A questão de restringir e/ou aumentar o custo do crédito a países do Bloco Soviético, além de consultas preliminares sobre as medidas de assistência mútua em caso de default generalizado no Bloco sobre a dívida externa.”] (NSDD 24, 1982, tradução nossa). A Comissão sinalizou aos europeus a estratégia americana em relação ao Bloco Socialista; ainda assim não contou com o apoio dos europeus (ver fonte). Restou a Reagan estender, em Junho de 1982, a

proibição de exportação de equipamentos de óleo e gás produzidos no exterior para a União Soviética. Todavia, o projeto do gasoduto transiberiano continuava em andamento.

Diante do impasse diplomático, a resolução do problema de como comprometer o projeto do gasoduto soviético sem arranhar a relação com os aliados seguiu um roteiro quase cinematográfico. O caso ficou conhecido como o “Dossiê Farewell”. O serviço de inteligência francês obteve 4 mil documentos coletados por uma espião russo chamada Colonel Vladimir I. Vetrov – que ficou conhecido pelo codinome “Farewell”. Foi Mitterrand quem ofereceu o material a Reagan, que aceitou e encarregou um membro da equipe do NSC, Gus Weiss³³ de analisá-los. De posse do material, Weiss descobriu um esquema criado pelos soviéticos, chamado de Line X, voltado para adquirir o know-how americano em tecnologias sensíveis e produtos de ponta. Conclui que o projeto foi tão exitoso, que

the Soviet military and civil sectors were in large measure running their research on that of the West, particularly the United States. Our science was supporting their national defense. Radar, computers, machine tools, semiconductors— everything was an open book for them. [“Os setores civil e militar soviéticos estão conduzindo suas pesquisas em grande medida sobre a do Ocidente, em especial a dos Estados Unidos. Nossa ciência estava suportando a defesa nacional deles. Radares, computadores, máquinas, semicondutores – tudo era um livro aberto para eles.”] (WEISS apud KENGOR, 2006:137, tradução nossa).

O material revelava também a lista de tecnologias precisariam desenvolver ou adquirir para dar seguimento a seus planos. Uma dessas era relacionada à manutenção de gasodutos. Weiss percebeu a oportunidade e

33 Weiss era um profissional experiente, tendo trabalhado no NSC durante as administrações Nixon, Ford e Carter. Condecorado pela CIA, NSA e NASA (Exceptional Service Medal), tinha mestrado em economia em Harvard e doutorado pela New York University.

apresentou um plano de contra-inteligência ao Diretor da CIA, Bill Casey, que apresentou a Reagan.

Eis a descrição de Tom Reed, então funcionário do NSC e autor do livro *At the Abyss: An Insider's History of the Cold War*.

To automate the operation of valves, compressors, and storage facilities in such an immense undertaking, the Soviets needed sophisticated control systems... Russian pipeline authorities approached the US for the necessary software, [but] they were turned down. Undaunted, the Soviets looked elsewhere; a KGB operative was sent to penetrate a Canadian software supplier in an attempt to steal the needed codes. US intelligence, tipped by Farewell, responded and – in cooperation with some outraged Canadians – “improved” the software before sending it on... the pipeline software that was to run the pumps, turbines, and valves was programmed to go haywire, after a decent interval, to reset pump speeds and valve settings to produce pressures far beyond those acceptable to the pipeline joints and welds. *The result was the most monumental non-nuclear explosion and fire ever seen from space.* At the White House, we received warning from our infrared satellites of some bizarre event out in the middle of Soviet nowhere. [Automatizar a operação de válvulas, compressores e instalações de armazenamento é uma imensa empreitada. Os soviéticos precisam de sistemas de controle sofisticados... Autoridades russas de dutos abordaram os EUA em busca dos softwares necessários, mas foram dispensadas. Não satisfeitos, os soviéticos buscaram em outros lugares; uma operação da KGB foi montada para invadir um fornecedor de software canadense, na tentativa de obter os código-fonte. A Inteligência americana, informada por Farewell, respondeu e – em cooperação com canadenses indignados – “aperfeiçoaram” o software antes de implementá-lo... o software

de dutos que deveria controlar bombas, turbinas e válvulas foi programado para ser reinicializado, após um intervalo decente, afetando a velocidade do bombeamento e a configuração das válvulas no sentido de aumentar a pressão para além do aceitável para a maioria dos conectores de dutos. O resultado foi a mais monumental explosão não-nuclear já vista a partir do espaço. Na Casa Branca, recebemos o alerta de satélites com equipados com infravermelho acerca de alguma evento bizarro no meio de algum lugar ermo na URSS. (REED, 2004, p. 268-269).

A despeito das prováveis hipérboles, a ação de contra-inteligência provou-se exitosa, não apenas por inutilizar o projeto russo, mas também por restringir seu acesso a divisas e limitar o potencial integrador com a Europa Ocidental. Esse mecanismo provou aos americanos o potencial disruptivo do petróleo e do gás para a economia russa e para o fortalecimento da hegemonia americana no *rimland*.

5.3.2 Estratégia nacional de segurança

Em Maio de 1982, Reagan aprovou a NSDD-32, no qual formaliza a Estratégia de Segurança Nacional. Nela constam “basic U.S. national objectives, both global and regional, and shall serve as **the starting point for all components of our national security strategy**” [“Objetivos nacionais básicos dos EUA, tanto global e regional, devem servir como o ponto de partido para todos os componentes de nossa estratégia de segurança nacional.”]

O contraponto à expansão soviética é a linha mestra do documento. Todavia, havia uma preocupação em ir além da mera contenção, avançando para a desestabilização interna do regime, via estímulo a políticas liberais e tendências nacionalistas. Havia a percepção de que as “fragilidades econômicas” (*economic shortcomings*) do regime seriam suficientes para fazê-lo ruir. Dentre os objetivos globais, destaque para:

- “deter ataques militares pela URSS e seus aliados contra os EUA, seus aliados e outros países importantes ao longo do espectro de conflito”;
- “conter e **reverter** a expansão da presença militar e do controle soviético ao redor do mundo, e **aumentar os custos do suporte soviético**, bem como uso de proxies, terroristas e forças subversivas [“to contain and reverse the expansion of Soviet control and military presence throughout the world, and to increase the costs of Soviet support and use of proxy, terrorist and subversive forces.”]
- “Estimular, se possível em concertação com nossos aliados, restrições ao gasto militar soviético, desencorajando o aventurismo soviético e enfraquecendo o sistema de alianças soviético, por meio da obrigação da URSS de suportar o fardo de seus desdobramentos econômicos, além de encorajar a liberalização de longo prazo e tendências nacionalistas no interior da União Soviética e de seus países aliados” [To foster, if possible in concert with our allies, restraint in Soviet military spending, discourage Soviet adventurism, and weaken the Soviet alliance system by **forcing the USSR to bear the brunt of its economic shortcomings**, and to **encourage long-term liberalizing and nationalist tendencies within the Soviet Union and allied countries.**]

A inclusão do termo “reversão” indica uma posição ofensiva, diametralmente oposta à proposta defensiva de contenção. A proposta de reverter o avanço soviético implicou, na prática, em uma ofensiva em diversas frentes. Para além da retomada de controle territorial sob áreas estratégicas, buscou-se aumentar os custos das ações soviéticas, ao ponto de torná-las inviáveis tanto para a Rússia, quanto para os demais “estados rivais” aos olhos da cúpula do estado americano. Nesse contexto insere-se a retomada da corrida armamentista, agora sob bases tecnológicas mais avançadas, em contraste com o cenário de elevação da restrição externa dos adversários.

A ideia de reversão mirou também no plano doméstico soviético, ao encorajar movimentos de auto-determinação e a adoção de reformas liberais. O

documento menciona, inclusive, o apoio à formação de lideranças liberais nos estados soviéticos. Com o passar dos anos, essa estratégia de promoção de lideranças liberais e adoção de reformas através de propaganda avançou para tentar alcançar o seio do estado russo.

A NSDD-32 enfatiza ainda o acesso a mercados externos para os EUA e seus aliados, com destaque para recursos energéticos e minerais. O petróleo e o gás natural eram críticos, sobretudo se considerada a vulnerabilidade dos europeus às importações oriundas da URSS.

- To **ensure the U.S. access to foreign markets**, and to ensure **the U.S. and its allies and friends** access to **foreign energy** and mineral resources; [“Garantir aos EUA acesso a mercados externos, e garantir aos EUA e seus aliados e amigos acesso a recursos energéticos e minerais estrangeiros”]

Por fim, há a preocupação de garantir a influencia americana sobre os países do Terceiro Mundo, mediante ajuda financeira e programas de estímulo ao comércio e ao investimento, no marco de um sistema economico internacional com regras comuns:

- To encourage and **strongly support aid, trade and investment programs** that promote economic development and the **growth of humane social and political orders in the Third World**. [“Encorajar e suportar com veemencia programas de assistência, comércio e investimento que promovam desenvolvimento econômico e crescimento de ordens sociais e políticas no Terceiro Mundo”]
- To promote a **well-functioning international economic system with minimal distortions to trade and investment** and broadly agreed and respected rules for managing and resolving differences. [“Promover um sistema econômico internacional com distorções minimas ao comércio e ao investimento, com regras geralmente aceitas e respeitadas para gerenciar e resolver diferenças”].

A NSDD-32 é enfática ao apontar o regime soviético e seus aliados como principal ameaça à segurança durante os anos 1980.

the key military threats to U.S. security during the 1980s will continue to be posed by the Soviet Union and its allies and clients. Despite increasing pressures on its economy and growing vulnerabilities of its empire, the Soviet military will continue to expand and modernize. [As principais ameaças militares à segurança dos EUA durante os anos 1980 continuarão a ser colocadas pela União Soviética e seus aliados e clientes. Apenas das pressões crescentes sobre a economia e vulnerabilidades do Império, a força militar soviética vai continuar a se expandir e modernizar.”] (NSDD-32, p. 3, tradução nossa).

E complementa, apontando a percepção da Administração acerca da conjuntura:

The growing scarcity of resources, such as oil, increasing terrorism, the dangers of nuclear proliferation, uncertainties in Soviet political succession, reticence on the part of a number of Western countries, and the growing assertiveness of Soviet foreign policy all contribute to the unstable international environment. For these reasons, the decade of the eighties will likely pose the greatest challenge to our survival and well-being since World War II and our response could result in a fundamentally different East-West relationship by the end of this decade. [A crescente escassez de recursos, como o óleo, aumento do terrorismo, os perigos da proliferação nuclear, incertezas na sucessão soviética, reticência de parte de um número significativo de países ocidentais e a crescente assertividade da política externa soviética, tudo isso contribui para um ambiente internacional instável. Por essas razões, a década de oitenta provavelmente colocará o maior desafio à nossa sobrevivência e bem-estar desde a Segunda Guerra Mundial e nossa resposta por resultar num relacionamento fundamentalmente diferente entre Leste e Oeste ao final da década. (NSDD 32, p. 3).

Em relação aos aliados, destaque para o papel da OTAN, uma vez que “the security of Europe remains vital to the defense of the United States”. O

documento estimula a ação da OTAN, inclusive fora do continente europeu:

A strong unified NATO remains indispensable to protecting Western interests. While encouraging all our NATO allies to maintain and increase their contributions in Europe, we should specifically encourage those Allies who can contribute outside Europe to allocate their marginal defense resources preferentially to capabilities which could support *both out of area and European missions*. [“Uma OTAN forte e unida continua indispensável para proteger os interesses ocidentais. Ao mesmo tempo em que encorajamos nossos aliados na OTAN a manter e aumentar suas contribuições na Europa, nós devemos encorajá-los, especificamente, aqueles Aliados que podem contribuir for a da Europa, na alocação de seus recursos marginais de defesa preferencialmente em frentes que poderiam suportar missões tanto dentro quanto fora Europa.”](NSDD 32, p. 3, grifo e tradução nossos).

Apoia também a ação de aliados regionais contra ameaças soviéticas, embora ressalte que cabe aos EUA o papel de “primary military power” contra a URSS:

Outside Europe, the United States will place primary reliance on regional states to deal militarily with non-Soviet threats, providing security assistance as appropriate. If no other reasonable alternative exists, the US should be prepared to intervene militarily in regional or local conflicts. In Southwest Asia, we will support the development of balance and self-contained friendly regional forces and will emphasize assistance to certain key states for regional contingency roles. However, the U.S. will remain *the primary military power for directly resisting the Soviet Union*. [“Fora da Europa, os Estados Unidos irão depender sobretudo de aliados regionais para lidar militarmente com ameaças não-soviéticas, provendo assistência de segurança quando apropriado. Se não houver outra

alternativa razoável, os EUA devem se preparar para intervir militarmente em conflitos regional e locais.No Sudeste Asiático, nós vamos suportar o desenvolvimento do equilíbrio e a auto-contenção de forças regionais amistosas, além de enfatizar a assistência a certos estados-chave para atuar em contingências regionais. Todavia, os EUA continuarão a ser a força militar primária de resistência à União Soviética.”] (NSDD 32, p. 4, grifo e tradução nossos).

Uma das preocupações centrais é garantir, sobretudo num cenário de guerra, o fluxo de petróleo para o Sudeste Asiático, região “inextricably linked to the security of Europe and Japan and thus is vital to the defense of the United States”. É recorrente nos documentos analisados, o entrelaçamento entre os interesses americanos e os de seus aliados europeus e japoneses, sobretudo quando considerado o balanço energético negativos destes.

Em 25 de Junho de 1982, logo após a promulgação da Diretiva sobre Segurança Nacional, o Secretário de Estado Alexander Haig pede dispensa e, em seu lugar, assume George Schutz. No mês seguinte, os europeus envolvidos com a questão do gasoduto reiteram suas intenções de prosseguir com o projeto soviético. Finalmente, em 10 de Novembro de 1982, Leonid Breznhev morre aos 75 anos, sendo substituído por Yuri Andropov, ex-KGB. Esses fatos deram novo tom à estratégia americana. Schutz empreendeu uma estratégia ainda mais agressiva que a de Haig, aproveitando-se da turbulenta sucessão soviética. Havia uma janela de oportunidade para impor mudanças a partir de dentro do regime, afirmando a superioridade americana e retomando a credibilidade junto aos aliados europeus.

É nesse contexto que é promulgada a Diretiva 75 (NSDD 75), tratando das relações entre os EUA e a União Soviética. Norman Bailey dedicou um livro a esse documento – *The Strategic Plan that won the Cold War: National Security Decision Directive 75* (BAILEY, 1998) -, tal o modo original com que

tratou o tema em relação às Administrações anteriores. Apenas recentemente desclassificado em sua totalidade, a Diretiva 75 delinea a ofensiva contra a URSS não apenas em terceiros estados, mas no interior de seu território.

O documento é contundente ao afirmar três linhas de ação contra a URSS: “resistência externa ao imperialismo soviético; pressão interna na URSS, para enfraquecer as origens do imperialismo soviético” e; “negociações para eliminar, na base da estrita reciprocidade, os mais graves pontos de desacordo” (NSDD 32, p. 4). Ou seja, para além da retórica de contenção (resistência ao imperialismo), há, pela primeira vez, a ênfase na “pressão interna” e na busca pelo diálogo, seguindo a premissa de que os valores morais americanos sobrepujariam o regime soviético. Nessa linha, as principais missões dos americanos seriam:

1. Conter e, ao longo do do tempo, reverter o expansionismo soviético, por meio da competição efetiva e sustentável com a União Soviética *em todas as arenas internacionais* – particularmente no equilíbrio militar e *em regiões geográficas prioritárias para os EUA*. Esse será o foco primário da política dos EUA em relação à URSS.
2. Promover, dentro dos estreitos limites disponíveis para nós, o processo de mudança da URSS em direção a um sistema político e econômico pluralista, no qual o poder da elite vigente seja gradualmente reduzido. Os EUA acreditam que a agressividade soviética tem raízes profundas no sistema interno, e que as relações com a URSS devem considerar se elas fortalecem ou não esse sistema e sua capacidade de iniciar agressões.
3. Levar a URSS a negociar, a fim de tentar obter acordos favoráveis aos interesses dos EUA e que sejam consistentes com os princípios do acordo mútuo e da reciprocidade. Isso é importante no contexto em que a URSS está em processo de sucessão política. (NSDD 32, p. 4, grifo meu).

A sucessão presidencial abre a possibilidade de diálogo e de barganha. Em caso de continuidade do embate, os custos cresceriam até tornar-se insuportáveis para os soviéticos; por outro lado, em caso de cooperação, poderia haver ganhos mútuos. A Administração tinha consciência dessa janela de oportunidade.

A fim de implementar essa estratégia em três frentes (“Threefold strategy”), os EUA devem explicitar para Moscou que comportamentos inaceitáveis gerariam custos maiores que quaisquer ganhos. Ao mesmo tempo, os EUA devem deixar claro aos soviéticos que restrições genuínas em seu comportamento poderiam criar a possibilidade de uma relação Leste-Oeste capaz de trazer importantes benefícios para a União Soviética. É particularmente importante que essa mensagem seja passada claramente durante o período de sucessão, uma vez que esse pode ser um momento oportuno para forças externas influenciarem as políticas dos sucessores de Brezhnev. (NSDD 32, p. 4, grifo e tradução nossos).

O foco passa a ser influenciar o ambiente de tomada de decisão soviético, incluindo os atores envolvidos. A política americana “must focus on shaping the environment in which Soviet decisions are made”, tanto “in a wide variety of functional and geopolitical arenas”, quanto “in the US – Soviet bilateral relationship” (NSDD 32, p. 4). Em razão do caráter global, a estratégia pressupunha a ação dos aliados, em especial a OTAN, com ênfase especial na indústria de óleo e gás:

This approach should involve efforts to reach agreements with the Allies on specific measures, such as: a) no incremental deliveries of Soviet gas beyond the amounts contracted for from the first strand of the Siberian pipeline; b) the addition of critical

technologies and equipment to the COCOM list, the harmonization of national licensing procedures for COCOM, and the substantial improvement of the coordination and effectiveness of international enforcement efforts; c) controls on advanced technology and equipment beyond the expand COCOM list, *including equipment in the oil and gas sector*; d) further restraints on officially-backed credits such as higher down payments, shortened maturities and an established framework to monitor this process; and e) the strengthening of the role of the OECD and NATO in East-West trade analysis and policy. [Essa abordagem deve envolver esforços para alcançar acordos com os Aliados em medidas específicas, como: a) não a entregas incrementais de gás soviético para além da primeira carga acordada no âmbito do gasoduto Siberiano; b) a adição de tecnologias críticas e equipamentos à lista COCOM³⁴, a harmonização dos procedimentos nacionais de licenciamento para a COCOM, e o aperfeiçoamento substancial da coordenação e da efetividade dos esforços internacionais de execuções; c) controles sobre tecnologias e equipamentos avançados para além da lista expandida da COCOM, incluindo equipamentos no setor de óleo e gás; d) restrições adicionais a créditos suportados por instâncias oficiais, com o aumento do valor a ser pago em entradas, redução dos prazos de maturidade e o estabelecimento de um quadro analítico para monitorar o processo; além de e) o fortalecimento dos papéis da OCDE e da OTAN na análise e na definição de políticas de comércio entre o Oriente e o Ocidente.](NSDD 32, p. 4, tradução e grifo nossos).

Além disso, havia uma ação voltada para expor as contradições do

³⁴ O Comitê de Coordenação para o Controle Multilateral de Exportações (*Coordination Committee for Multilateral Exports Control* (COCOM)) foi criado em 1949 pelos Estado norte-americano com o objetivo de regular transações envolvendo máquinas, equipamentos e tecnologias avançadas com os países do bloco soviético (COMECON) e com a República Popular da China.

aparato ideológico do regime adversário, bem como para impedir que a propaganda soviética assumisse a “dianteira semântica” (“*semantic high ground*”) na “batalha de ideias”:

- Expor em todos os foros disponíveis as diferentes medidas empregadas pela União Soviética em lidar com as dificuldades dentro de seu próprio domínio e do exterior “capitalista” (ex: relações de trabalho, políticas contra minorias étnicas, uso de armas químicas, etc.);
- Prevenir a máquina de propaganda soviética de assumir o controle semântico na batalha de ideias, mediante a apropriação de termos como “paz”.

Um dos territórios privilegiados dessa estratégia de três frentes eram os demais estados membros da URSS. De acordo com o relatório, as políticas americanas deveriam estimular os aliados do regime soviético a “se distanciarem de Moscou em termos de política externa e de mover-se em direção à democratização domesticamente”. Constituíam, assim, uma das principais “fraquezas e vulnerabilidades” a serem exploradas pelos EUA, cabendo citar, dentre elas: o Leste Europeu, o Afeganistão e Cuba.

No Leste Europeu, a estratégia deveria basear-se na promoção dos direitos humanos em cada um dos países, buscando distanciá-los de Moscou. Caberia aos EUA, então, discriminar cada um deles, favorecendo aqueles que demonstrassem maior liberalização em suas políticas internas e externa, e elevando os custos para aqueles que optassem por políticas mais autárquicas e restritivas (NSDD-32).

No Afeganistão, a estratégia americana seria a de “realizar o máximo esforço para que os soviéticos desistissem do país”, assegurando que “os custos políticos, militares e outros permanecessem extremamente elevados enquanto durasse a ocupação”.

Em relação a Cuba, os Estados Unidos deveriam adotar “contramedidas contundentes” (strong countermeasures”) para afetar o impacto político/militar do envio de armas soviéticas para a ilha caribenha. Além disso, a estratégia contemplava assistência econômica e militar aos estados da América Central e do Caribe ameaçados pelas atividades de Cuba – contexto em que se inserem as campanhas em Granada e na Nicarágua. Por fim, os EUA agiriam diplomaticamente para reduzir a influência cubana na África meridional ou para aumentar os custos dessa projeção, com ênfase especial no caso de Angola.

Nessa estratégia de desmantelamento e isolamento, era necessário reforçar a aliança com estados como a China e a Jugoslávia. Embora ambos já dessem sinais de contraponto à influência soviética em suas regiões – no caso da China, uma outra opção socialista para o Terceiro Mundo -, havia a preocupação por parte da Administração americana de que a postura de barganha de ambos poderia fortalecer os soviéticos. A percepção estratégica, na NSD-32 de 1983, era de que a China apoiava os esforços americanos contra o expansionismo soviético e, por isso, “os EUA deveriam procurar, ao longo do tempo, aumentar a cooperação estratégica e a coordenação política com a China, a fim de reduzir a possibilidade de uma reaproximação sino-soviética” (NSD-32:5). Esse apoio ocorreria a partir de uma política de transferência de tecnologia “substancialmente liberalizada” (“substantially liberalized”) e venda de equipamentos militares.

Em relação à Iugoslávia, os EUA deveriam apoiar “a independência, a integridade territorial e a unidade nacional” do país. O relatório constata que a elevação da dívida externa iugoslava aumentou sua vulnerabilidade às pressões soviéticas. Ciente dessa ameaça, o governo tentaria reduzir sua dependência comercial em relação a Moscou – e os EUA deveriam agir no sentido de ajudar economicamente e prevenir que a deterioração econômica enfraquece a disposição do governo iugoslava de contrapor-se às pressões soviéticas.

Havia a consciência de que se tratava um plano de longo prazo (5 a 10 anos), em que os EUA deveriam agir no sentido de cooptar as novas lideranças a cooperarem.

“The interrelated tasks of containing and reversing Soviet expansion and promoting evolutionary change within the Soviet Union itself cannot be accomplished quickly. The coming 5-10 years will be a period of considerable uncertainty in which the Soviets may test U.S. resolve by continuing the kind of aggressive international behavior which the U.S. finds unacceptable”. [“As tarefas interrelacionadas de conter e reverter a expansão soviética, e promover uma mudança evolucionária no interior da União Soviética não podem ser alcançadas rapidamente. Os próximos 5-10 anos serão um período de considerável incerteza, no qual os soviéticos poderão testar a disposição americana por meio do comportamento agressivo continuado no plano internacional, que os EUA consideram inaceitável”] (NSDD-32, tradução nossa).

The uncertainties will be exacerbated by the fact that the Soviet Union will be engaged in the unpredictable process of political succession to Brezhnev. The U.S. will not seek to adjust its policies to the Soviet internal conflict, but rather try to create incentives (positive and negative) for the new leadership to adopt policies less detrimental to U.S. Interests. The U.S. will remain ready for improved U.S. - Soviet relations if the Soviet Union makes significant changes in policies of concern to it; the burden for any further deterioration in relations must fall squarely on Moscow. The U.S. must not yield to pressures to “take the first step”. [“As incertezas serão exacerbadas pelo fato de a União Soviética se envolver com o imprevisível processo de sucessão política de Brezhnev. Os EUA não procurarão

ajustar suas políticas ao conflito interno soviético, but, sim, tentarão criar incentivos (positivos e negativos) para que as novas lideranças adotem políticas menos prejudiciais aos interesses americanos. Os EUA permanecerão preparados para aprimorar as relações EUA-URRS se a União Soviética fizer mudanças significativas em políticas nevrálgicas para ela; o fardo de qualquer deterioração nas relações deve recair totalmente sobre Moscou. Os EUA não devem se curvar a pressões para ‘tomar o primeiro passo’.”] (NSDD-32, tradução nossa)

O repertório baseava-se numa agressiva ação militar em escala global, suportada por outros meios políticos.

Underlying the full range of the U.S. and Western policies must be a strong military capable of action across the entire spectrum of potential conflicts and guided by a well conceived political and military strategy. The heart of the U.S. military strategy is to deter attack by the USSR and its allies against the U.S., its Allies, or other important countries, and to defeat such an attack should deterrence fail. Although unilateral U.S. must lead the threat, the protection of Western interests will require increased U. S. cooperation with Allied and other states and greater utilization of their resources. This military strategy will be combined with a *political strategy attaching high priority* to the following objectives: [“Suportando o conjunto de políticas dos EUA e do Ocidente deve haver uma força militar forte, capaz de executar ações ao longo de todo o espectro de potenciais conflitos, além de guiada por uma estratégia política e militar bem concebida. O coração da estratégia militar americana é deter ataques da URSS e seus aliados contra os EUA, seus aliados e outros países importantes, e para derrotar tal ataque caso a dissuasão falhe. Embora os EUA devam conduzir a ameaça de forma unilateral, a proteção dos interesses

ocidentais irá requerer crescente cooperação entre americanos, aliados e outros estados, com crescente utilização de seus recursos. Essa estratégia militar será combinada a uma estratégia política, conferindo a mais alta prioridade aos seguintes itens:”]

- **Sustaining steady, long-term growth in U.S. defense spending, and capabilities – both nuclear and conventional.** This is the most important way of conveying to the Soviets U.S. resolve and political staying-power. [“Crescimento contínuo, sustentável e de longo prazo dos gastos estadunidenses com Defesa e capacidades, tanto nuclear quanto convencional. Esse é o caminho mais importante de transmitir aos soviéticos a disposição e a política americana de manutenção do poder”]
- Creating a long-term Western consensus for dealing with the Soviet Union. This will require that the U.S. exercise strong leadership in developing policies to deal with the multifaceted Soviet threat to Western interests. It will require that the U.S. take Allied concerns into account, and also that U.S. Allies take into equal account U.S. concerns. In this connection, and *in addition to pushing Allies to spend more on defense*, the U.S. must make a serious effort to negotiate arms control agreements consistent with U.S. military strategy and necessary force modernization plans, and should seek to achieve balanced, significant and verifiable reductions to equal levels of comparable armaments. The U.S. must also develop, together with the Allies, a unified Western approach to East-West economic relations, implementing the agreement announced on November 13, 1982. [“Criar um consenso ocidental de longo prazo para lidar com a União Soviética. Isso irá requerer que os EUA exercitem forte liderança no desenvolvimento de políticas para lidar com a ameaça multifacetada soviética aos interesses ocidentais. Irá requerer que os EUA levem em conta as preocupações dos Aliados, bem como que os Aliados levem igualmente em conta os interesses americanos. Nessa conexão, e em adição ao estímulo para que os Aliados gastem mais com Defesa, os EUA precisarão fazer esforços sérios para negociar acordos de controle de armamentos de forma alinhada e consistente à sua estratégia militar e a seus planos de modernização da Força. Além disso, deve buscar alcançar reduções

significativas e verificáveis a níveis igualitários dentre os armamentos comparáveis. Os EUA devem ainda desenvolver, junto com seus Aliados, uma abordagem unificada para as relações Oriente-Occidente, implementando o acordo anunciado em 13 de Novembro de 1982.”] (NSDD-32, p. 6, tradução e grifo nossos)

- Maintenance of a strategic relationship with China, and efforts to minimize opportunities for a Sino-Soviet rapprochement; [“Manutenção do relacionamento estratégico com a China, e esforços para minimizar as oportunidades de reaproximação sino-soviética.”]
- **Building and sustaining a major ideological/political offensive which, together with other efforts, will be designed to bring about evolutionary change of the Soviet system.** This must be a long-term and sophisticated program, given the nature of the Soviet system. [“Construção e sustentação de uma grande ofensiva ideológica/política, que, junto a outros esforços, será desenhada para provocar mudança evolucionária no sistema soviético. Esse deve ser um programa sofisticado e de longo-prazo, dada a natureza do sistema soviético.”]
- Effective opposition to Moscow's efforts to consolidate its position in Afghanistan. This will require that the U.S. continue efforts to promote Soviet withdrawal in the context of a negotiated settlement of the conflict. At the same time, the U.S. must keep pressure on Moscow for withdrawal and ensure that Soviet costs on the ground are high; [“Oposição efetiva aos esforços de Moscou de consolidar sua posição no Afeganistão. Isso irá requerer que os EUA mantenham os esforços para promover a desistência soviética no contexto de um acordo negociado para o conflito. Ao mesmo tempo, os EUA devem manter pressão sobre Moscou para a desistência e assegurar que os custos soviéticos em solo sejam altos.”]
- Blocking the expansion of Soviet influence in the critical Middle East and Southwest Asia regions. This will require both continued efforts to seek a political solution to the Arab-Israeli conflict and to bolster U.S. relations with moderate states in the region, a sustained U.S. defense commitment to deter Soviet military encroachments. [“Bloquear a expansão da influência soviética nas regiões críticas do Oriente Médio e do Sudeste Asiático. Isso irá requerer tanto esforços continuados em busca de solução política para o conflito árabe-

israelense, tanto o fortalecimento das relações dos EUA com estados moderados na região, num compromisso militar permanente dos EUA de deter avanços militares soviéticos na região.”]

- Maintenance of international pressure on Moscow to permit a relaxation of the current repression in Poland and a longer-term increase in diversity and independence through-out Eastern Europe. This will require that the US continue to impose costs on the Soviet Union for its behavior in Poland. It will also require that the US maintain a US policy of differentiation among East European countries. [“Manutenção de pressão internacional sobre Moscou a fim de permitir o relaxamento da atual repressão na Polônia e o aumento de longo prazo da diversidade e da independência em toda a Europa Oriental. Isso irá requerer que os EUA continuem impondo custos sobre a União Soviética por seu comportamento na Polônia. Também irá requerer que os EUA mantenham uma política de diferenciação entre os países da Europa Oriental.”]
- Neutralization and reduction of the threat to US national security interests posed by the Soviet-Cuban relationship. This will require that the US use a variety of instruments, including diplomatic efforts and US security and economic assistance. The US must also retain the option of using of its military forces to protect vital US security interests against threats which may arise from the Soviet-Cuban connection. [“Neutralização e redução da ameaça aos interesses de segurança nacionais americanos colocada pelo relacionamento entre União Soviética e Cuba. Isso irá requerer que os EUA usem uma variedade de instrumentos, incluindo esforços diplomáticos e ajuda americana em termos de segurança e economia.”] (NSDD-32, tradução nossa)

Por fim, a propaganda doméstica seria fundamental para angariar o suporte da opinião pública e do Congresso em torno dessa estratégia de longo prazo.

The policy outlined above is one for the long haul. It is unlikely to yield a rapid breakthrough in bilateral relations with the Soviet Union. In the absence of dramatic near-term victories in the US

effort to moderate Soviet behavior, pressure is likely to mount for change in US policy. There will be appeals from important segments of domestic opinion for a more “normal” US -Soviet relationship, particularly in a period of political transition in Moscow. (...) It is therefore essential that the American people understand and support US policy. This will require that official US statements and actions avoid generating unrealizable expectations for near-term progress in US-Soviet relations. At the same time, the US must demonstrate credibly that its policy is not a blueprint for an open-ended, sterile confrontation with Moscow, but a serious search for a stable and constructive long-term basis for US-Soviet relations. [“A política delineada acima é de longo prazo. É improvável o alcance de rompimento brusco nas relações bilaterais com a União Soviética. Na ausência de vitórias dramáticas de curto prazo na estratégia americana de moderar o comportamento soviético, é provável que aumente a pressão por mudanças na política americana. Haverá apelos por parte de segmentos importantes da opinião doméstica por um relacionamento “normal” entre EUA e URSS, particularmente no período de transição política em Moscou. (...) É então, essencial, que a população americana entenda e suporte a política dos EUA. Isso irá querer discursos e ações oficiais que evitem gerar expectativas irrealizáveis no progresso de curto-prazo nas relações entre EUA-URSS. Ao mesmo tempo, os EUA devem demonstrar credibilidade de que sua política não é um sinal para uma confrontação aberta e estéril com Moscou, mas uma busca séria para uma relação estável e construtiva entre os dois países.”](NSDD-32, p. 7, tradução nossa).

O recrudescimento da estratégia logo veio acompanhado por uma retórica mais agressiva. No dia 8 de Março de 1983, Reagan faz um de seus discursos mais famosos, no qual rotula a União Soviética como “Império do Mal”, a ser derrotado. Dias depois, o presidente lança a Iniciativa Estratégica de Defesa (Strategic Defense Initiative – SDI), que ficou popularmente conhecida como programa “Guerra nas Estrelas”. No pronunciamento em rede nacional,

ênfatiza a ameaça soviética.

5.3.3 A estratégia internacional para energia

No dia 30 de março de 1983, o NSC emitiu a Diretiva de Defesa e Segurança Nacional 87 (NSDD 87), intitulada “Comprehensive U.S. Energy Security Policy”. Nela, o Conselho expõe a estratégia de segurança energética no âmbito internacional, integrando interesses econômicos, de política externa e de segurança nacional. O objetivo geral é “antecipar, preparar-se para e responder às emergências energéticas que poderiam ocorrer na década de 1980”.

De acordo com o documento, três princípios norteiam a estratégia.

- “1) Primary reliance on the domestic and international marketplace both before and, to the extent possible, during an energy emergency; [“Dependência primária dos mercados doméstico e internacional tanto antes quanto, na medida do possível, durante emergências de energia”]
- 2) “Preparedness to enhance energy supplies in an emergency” [“Prontidão para prover oferta adicional em casos de emergência.”]
- 3) “Provision of energy supplies for defense and broader national security purposes under all circumstances, both emergency and non-emergency.” [“Garantir o suprimento de energia para defesa e outros propósitos mais amplos de segurança nacional, em qualquer circunstância. “] (NSDD 87, tradução nossa)

O primeiro princípio, a ênfase no mercado, pode parecer paradoxal à primeira vista, sobretudo se considerados os choques no petróleo da década anterior e o fato de que, em março de 1983, o petróleo ainda operava num patamar de preços bastante elevado para o período. Todavia, o documento visa justamente antecipar novos choques, ao mesmo tempo em que delineia os mecanismos a serem utilizados caso eles ocorram. Nesse sentido, as políticas

deveriam se focar em “aprimorar o funcionamento dos mercados doméstico e internacional antes da ocorrência de emergências, de modo que eles operem com o máximo de eficiência quando uma emergência ocorrer (“to improve the functioning of the domestic and international marketplace before an emergency, so that the marketplace will operate with maximum efficiency once an emergency occurs.” (NSDD 87, p. 1). Para isso, deveriam “atuar sobre os fatores do lado da oferta em casos de emergência sem controlar o preço geral do mercado, oferta e demanda – “to affect supply side factors in an emergency without controlling overall market price, supply and demand.”). Ainda de acordo com o texto,

As evidenced during the 1973 and 1979 disruptions, the U.S. and its allies are likely to be subjected to internal as well as external pressures in the event of a future disruption, both from domestic consumers seeking intervention to secure their energy needs and from oil producing countries seeking to extract political and economic concessions. These pressures represent a threat to the Administration's policy of relying primarily on the domestic and international marketplace and increase the urgency of planning designed to *ensure that the marketplace operates not only efficiently, but acceptably.* [“Conforme evidenciado durante as interrupções de 1973 e 1979, os EUA e seus aliados são prováveis objeto de pressões tanto internas quanto externas, na ocorrência de interrupções futuras, tanto por parte de consumidores domésticos buscando intervenção para assegurar suas necessidades energéticas quanto por parte de países produtores de petróleo buscando extrair concessões políticas e econômicas. *Essas pressões representam uma ameaça à política da Administração de dependência primária dos mercados doméstico e internacional, aumentando a urgência do planejamento para garantir que o mercado opere de*

maneira não apenas eficiente, mas aceitável] (NSDD 87, p. 8, tradução e grifo nossos).

Algumas medidas específicas foram delineadas em prol de reforçar o papel do mercado na determinação dos preços. Dentre elas, pode-se destacar:

- i) desregulamentação do mercado americano de gás natural e revisão das restrições às exportações de hidrocarbonetos crus;
- ii) manutenção de estoques: “Strategic Petroleum Reserves as a key priority of energy emergency preparedness policy”, a ser usada para proteger interesses nacionais (“national interests (e.g., national security, foreign policy, the economy)”);
- iii) cooperar com membros da IEA, no sentido de “estimular precificação à mercado dos suprimentos energéticos, aumentar os níveis dos estoques e trocar informação sobre o uso nacional desses estoques”;
- iv) Supervisionar interrupções ou “inflexibilidades” no mercado internacional, seja por envolvimento direto ou indireto de governos na compra de insumos, monopólios estatais, controles nacionais de preços e sistemas de alocação, assim como outras medidas nacionais restritivas;
- v) reduzir a vulnerabilidade europeia em relação a interrupções no fornecimento de gás natural, seja estimulando a exploração no Mar do Norte (Norwegian Troll gas field) ou mediante o suporte a estudos por parte da IEA ou dos aliados .
- vi) recurso a medidas econômicas colaterais a interrupções na oferta de óleo. Dentre essas medidas, destacam-se: a) Políticas monetária ou fiscal (“Monetary or fiscal policy might be used to mitigate adverse income effects of an oil supply disruption”); b) mercados futuros como proteção ao Estado e a governos locais contra choques nos preços (“Various self-help measures should be investigated further, including those which might be useful to state and local governments such as the use of futures markets to hedge against price shocks”).

Considerando que tanto os EUA quanto seus aliados (sobretudo europeus e japoneses) eram importadores de petróleo e gás, a ação sobre os fatores que determinavam a oferta era uma necessidade. A Diretiva 87

apontava que o petróleo continuaria a fornecer entre 40 e 50% das necessidades de energia dos países do *mundo livre* entre 1980 e 1990 – e que a OPEP forneceria metade desse total. Em 1990, a demanda seria de 50 mbpd, aproximadamente, sendo 25 mbpd fornecidos pela OPEP. Os membros da OTAN, incluindo os EUA, continuariam dependentes do óleo do Golfo Pérsico em aproximadamente 40% das importações; todavia, essa dependência variava de país a país, “ranging from 25% to 60% of total oil imports” (NSDD 87, p. 2). A Europa, por exemplo, mais do que dobraria suas importações de gás natural oriundas da União Soviética e da África. Fora da OPEP, as perspectivas não eram boas: crescimento da produção de petróleo inferior a 1% a.a., sem capacidade ociosa, num cenário em que a demanda por energia dos países do *mundo livre* cresceria em torno de 2,2 e 2,4%. Nesse cenário, onde a demanda superava a oferta e a capacidade disponível, os preços poderiam chegar a US\$ 40/barril, em 1990 (a dólares de 1980). Em outras palavras: a segurança energética dos EUA e de seus aliados dependia de ações específicas junto à OPEP, em especial aos países do Golfo Pérsico, para conter uma provável retomada dos preços e, conseqüentemente, novo fortalecimento dos países produtores – incluindo a URSS.

Embora a expectativa de curto prazo fosse de continuidade da queda dos preços, interrupções no fornecimento poderiam reverter essa tendência. Um eventual comprometimento da capacidade produtiva no Golfo Pérsico – por exemplo, em decorrência da guerra entre Irã e Iraque – poderia novamente por o mercado mundial em xeque. Essa era a percepção da Administração americana em 1983:

The Iranian invasion of Iraq and the repeated threats by the Khomeini regime against other Persian Gulf countries raise the distinct possibility that much of the present surplus in production capacity could be quickly eroded by unpredictable events. Most forecasts expect oil demand will approximate 45-46 million b/d in 1983. With available capacity of 53-54 million b/d, surplus capacity should approximate 8 million b/d, an amount

theoretically sufficient to withstand Class III, IV and Class V disruptions. *However, since some 5-6 mbd of this surplus capacity is located in the Persian Gulf, violence in this area could quickly eliminate this surplus with consequences for actual and expected oil prices.* [“A invasão iraniana do Iraque e as sucessivas ameaças pelo regime de Khomeini contra os países do Golfo Pérsico suscitam a possibilidade de muito da atual capacidade produtiva excedente poderia ser rapidamente erodida por eventos imprevisíveis. A maioria das estimativas prevêem que a demanda de óleo deva se aproximar dos 45-46 milhões de barris/dia em 1983. Com a capacidade disponível de 53-54 milhões de barris/dia, a capacidade excedente deve aproximar-se de 8 milhões de barris/dia, um volume suficiente, na teoria, para suportar interrupções de Classe III, IV e V. Todavia, uma vez que aproximadamente 5-6 milhões de barris/dia dessa capacidade excedente está localizada no Golfo Pérsico, a violência nessa área poderia rapidamente eliminar esse excedente, com consequências para os preços do petróleo atual e futuros.”] (NSDD 87, 1983, p. 5, tradução e *grifo nosso*).

Temia-se uma ação liderada pela União Soviética ou por seus aliados no sentido de interromper o fluxo de óleo em regiões produtoras ou rotas de distribuição. O impacto de tal interrupção sobre a oferta mundial de óleo variaria³⁵; todavia, seria sempre no sentido de pressionar por uma elevação dos preços. Vista dessa forma, a trajetória do preço do óleo converte-se num importante indicador para a disputa entre as superpotências e seus respectivos *proxies* regionais. Cada uma tenderia a agir sobre os fatores determinantes da oferta no sentido de reduzir os preços (EUA e demais países importadores) ou

35 Considerando alta a probabilidade de ocorrer interrupções na oferta durante a década de 1980, a NSDD 87 categoriza os países produtores de acordo com seu risco: *All things considered, we believe the most secure sources of oil among the oil exporting developing nations are Mexico, Venezuela and Indonesia. Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and Nigeria would come next, not necessarily in that order. The least secure sources are Iraq, Iran, and in the near-term Kuwait, the latter, because of the external threats posed by Iran and Iraq.* (NSDD 87, 1983, p. 3).

de elevá-los (URSS e países exportadores). A segurança dos dois blocos dependia das condições de países produtores específicos, da livre navegação nos principais estreitos e demais rotas de transporte.

Essa preocupação subjaz as ações para lidar com a ameaça de interrupções de oferta:

- i) Coordenação com membros da IEA e outros importadores;
- ii) Cooperação política, econômica e em segurança com produtores-chave, baseada em relações econômicas que estimulem “the production and exchange of oil, manufactured goods and financial assets”, bem como “to assist these countries as appropriate, in their defense against outside aggression and internal arrest”;
- iii) Estabilização do Oriente Médio, mediante avanço no processo de paz entre Israel e países árabes, entre outros conflitos;
- iv) Deter intervenções dos Soviéticos, seus proxies ou outros radicais na região do Golfo Pérsico e em outras regiões produtoras de óleo.

A percepção de que o Oriente Médio, com destaque para a Arábia Saudita, desempenharia papel decisivo ainda mais decisivo na “nova ordem” da indústria petrolífera tornava ainda mais premente a reafirmação da influência americana na região. A liberalização do setor, com mercado flexível, contratos múltiplos negociados em praças financeiras, alçou a novo patamar a necessidade de coordenação entre americanos e sauditas, a fim de dar maior previsibilidade e prover os meios para a consecução das respectivas estratégias. Os EUA agiram de forma incisiva para impor aos sauditas o alinhamento, como detalharemos a seguir.

5.3.4 Oriente Médio: tabuleiro estratégico na ofensiva contra a URSS

Desde a descoberta das reservas gigantes da Arábia Saudita e do Irã, o

controle da oferta mundial de petróleo passa pelos eventos ocorridos no Oriente Médio. Nesse sentido, os conflitos ocorridos na região estão inexoravelmente relacionados à dinâmica global de poder, de modo que sua compreensão fica prejudicada se não são considerados seus desdobramentos sobre as estratégias dos EUA, da Rússia, das potências europeias e, mais recentemente, do Extremo Oriente.

A Diretriz de Segurança Nacional 99 (NSDD 99), de 1983, é taxativa ao vincular os interesses americanos ao combate à expansão soviética e à garantia do acesso ao petróleo do Golfo:

- Impedir que a União Soviética alcance posição de hegemonia na região, limitando a expansão soviética e suportando a soberania de todos os países do Oriente Médio. [“to prevent the Soviet Union from attaining a position of hegemony in the region by deterring Soviet expansion and by supporting the sovereignty of all countries in the region”]
- Manter acesso contínuo ao petróleo do Golfo aos Estados Unidos e seus principais aliados [“to maintain continued access for the US and its principal allies to Gulf oil”]

Para tanto, foram traçados objetivos regionais de segurança, dentre os quais cabe destacar:

- to deter Soviet aggression and maintain readiness for combat if necessary; [“Deter a agressão soviética e manter prontidão para o combate”]
- to counter and reverse Soviet efforts to extend influence by other means [“Contrapor e reverter os esforços soviéticos para estender a influencia por outros meios”]
- to protect US and Western access to adequate supplies of oil; [“poteger o acesso dos EUA e seus aliados ocidentais a suprimentos adequados de petróleo”]
- to ensure the security of Israel within secure and internationally recognized borders. [“garantir a segurança de Israel dentro de fronteiras seguras e reconhecidas internacionalmente”]

- to strengthen regional stability by measures to improve economic conditions and indigenous defense capabilities. [“Fortalecer a estabilidade regional por meio de medidas para melhorar as condições econômicas e as capacidades de defesa endógenas”]
- to discourage proliferation of nuclear explosive capabilities in the region [“Desencorajar a proliferação de explosivos nucleares na região”]

A principal ameaça era a União soviética, seu “poder, influencia e atividade”. Em seguida, na hierarquia de ameaças, estava o Irã. Por fim, possíveis revoltas internas nos países árabes moderados. A percepção dessas ameaças é assim descrita no texto:

The geographic proximity of the URSS and its determination to interfere directly and indirectly with the internal complexion and external alignment of countries which border it compound the threats. In this regard, the improvements in the regular military forces of the Soviet Union poised for use in the region and enhanced power projection capabilities available for use in the Near East and South Asia, pose a formidable challenge. In addition, the inimical regional policies and activities of governments, such as the fundamentalist regime in Iran, pose a clear challenge to the moderate oil producing countries. Finally, our vital interest could be directly threatened by internal unrest and upheaval in the moderate Arab countries. [“A proximidade geográfica da URSS e sua determinação de interferir direta e indiretamente nos complexos internos e no alinhamento externo de países que lhe fazem fronteira compõem uma série de ameaças. A respeito disso, as melhorias nas forças militares regulares da União Soviética destinadas a uso na região e a capacidade ampliada de projetar poder no Oriente Próximo e do Sul da Ásia, revelam um desafio formidável. Em adição, as políticas regionais e as atividades dos governos, a exemplo do regime fundamentalista do Irã, colocam um desafio claro aos países produtores de petróleo moderados. Finalmente, nosso interesse vital pode ser diretamente ameaçado por revoltas

internas e levantes nos países árabes moderados.”] (NSDD 99/83, tradução nossa)

É no contexto dessas proposições que deve ser compreendida a Guerra entre Irã e Iraque – e o apoio americana a esse último.

“O início da guerra entre Irã e Iraque, em setembro de 1980, pareceu anunciar um terceiro choque. Em pouco tempo, 4 milhões de barris deixaram de abastecer o mercado a cada dia. O preço do óleo leve árabe subiu a seu máximo histórico, US\$ 42 por barril. Dessa vez, no entanto, a reação foi diferente. O pânico foi evitado pelos elevados níveis dos estoques, pela coordenação entre os países industrializados, pelo aumento da oferta de novas fontes – Mar do Norte e Alasca – e, principalmente, pela identificação de que a demanda de petróleo estava em uma firme trajetória descendente.” (TORRES, 2004, p. 15).

Uma parte da redução da demanda de petróleo tinha origem estrutural. Era decorrente das políticas de conservação de energia desenvolvidas ao longo dos anos 1970. O aumento na eficiência em petróleo entre 1973 e 1985 atingiu 32% no EUA e 51% no Japão. Outra parcela, no entanto, devia-se à mudança na política monetária americana. O Federal Reserve elevou sua taxa básica de juros até 21,5% ao ano, o nível máximo jamais praticado, forçando as demais economias desenvolvidas a se ajustarem, a um novo quadro recessivo. Simultaneamente, lançou os países em industrialização – principal fonte de crescimento da demanda internacional – na pior crise de sua história. Como resultado, a demanda dos países não-comunistas limitou-se a 45,7 milhões de bpd em 1983, 6 milhões a menos do que em 1979. (TORRES, 2004, p. 15).

Já no Golfo Pérsico, a Administração americana optou por transformar as forças locais de Rapid Deployment Force, uma modalidade de engajamento

militar mais flexível e rápida, em Comando Central com divisão aérea e de infantaria com quase 300 mil homens. Apesar da Guerra Irã-Iraque, quase não houve intervenção americana, inclusive quando tankers americanos foram atacados com mísseis (BELL, 1984). Segundo Bell, havia um acordo tácito entre Washington e Moscou de não-intervenção naquele conflito. Apesar dos ataques aos campos e às instalações de óleo em ambos os contendores, o preço internacional manteve tendência de declínio. “Cortes na produção tiveram que ser feitos para manter o preço em torno de US\$ 29/barril” (BELL, 1984).

Elevando ainda mais o grau de instabilidade regional, havia o receio de que o Irã pudesse atacar instalações petrolíferas localizadas nos países aliados ao Iraque, ou mesmo que o medo da ameaça iraniana impelisse a Arábia Saudita e o Kuwait a manter a produção em níveis baixos. Outra diretiva de segurança, a NSDD 87 sinaliza as seguintes ameaças:

- Iranian intentions toward Persian Gulf supporters of Iraq could lead to attacks against key oil installations in these countries, resulting in a Class III disruption or larger with severe price pressures. [“Intenções iranianas contra os apoiadores do Iraque no Golfo Pérsico podem levar a ataques contra instalações de petróleo chave nesses países, resultando em interrupções de Classe II ou mais, com pressões severas sobre os preços.”]

- Even short of such attacks, fears of Iranian reprisal, together with other factors, might influence the Saudis and Kuwait to keep production at or below present levels, effectively removing about 5 million b/d in surplus capacity from the market and, again, creating upward price pressures. [“Mesmo na ausência de tais ataques, o medo de represália iraniana, junto com outros fatores, pode influenciar os sauditas e kuwaites a manter a produção nos níveis atuais ou abaixo deles, efetivamente removendo cerca de 5 milhões de barris/dia em capacidade excedente do mercado e, novamente, criando pressões de preço para cima.”] (NSDD 87, p. 3, tradução nossa).

Assim, para atender ao objetivo maior de vetar o interesse soviético de uma nova elevação dos preços e estabilizar as relações no Oriente Médio, o Irã convertia-se na peça central do tabuleiro. Para os EUA, era necessário estabilizar as relações no Oriente Médio, em especial, com o Irã, a fim de isolar definitivamente a ameaça soviética.

A oportunidade para aproximação entre americanos e iranianos ocorreu em junho de 1985, durante o episódio do sequestro de americanos no Líbano por radicais muçulmanos. Paradoxalmente, Israel foi quem serviu de intermediário, repassando mísseis americanos aos iranianos (SCHULTZ, *Chronology of US-Iran Relations*). Em 30 de Agosto de 1985, Israel entregou 508 mísseis TOW para o Irã. Em seguida, um refém foi executado, sob alegação de retaliação à ação israelense na Tunísia. Em 25 de Novembro, nova entrega de 18 mísseis Hawk, seguida de encontro de alto nível, em 7 de dezembro na Casa Branca. Em 14 de fevereiro de 1986, os EUA enviaram 1.000 TOWs para Israel, que transferiram, seis dias depois, para Teerã. Em 15 de Maio de 1986, foi aprovado um termo de referência para diálogo estratégico entre EUA e Irã, tendo como objetivos: i) estabilizar as relações; ii) encerrar a guerra Irã-Iraque e; iii) libertar os reféns no Líbano. (NSC *Chronology of US-Iran Relations*, 1986).

Outros conflitos intra-regionais também tinham destaque na agenda americana, para além da Guerra entre Irã e Iraque e o conflito Árabe-Israelense. Outras preocupações incluíam uma possível retomada do conflito Indo-Paquistanês e dos embates entre o Yemen do Sul (People Democratic Republic of Yemen – PDRY), de um lado, e Oman e o Yemen do Norte (Yemen Arab Republic – YAR), de outro. Nesse último caso, estava em cheque a estabilidade em torno do Mar Vermelho, especificamente do Estreito de Bab El-Mandab, importante rota de escoamento do petróleo do Golfo Pérsico até o Mediterrâneo. Segundo o texto,

“the continuing Soviet presence in Ethiopia and the PDRY poses threats to our vital LOCs and the projection of US forces into the

area. Moreover, Soviet and Cuban support of local conflicts and insurgencies further destabilize the region. [“A presença soviética continua na Etiópia e na República Democrática do Yemen representa ameaças a nossas companhias e à projeção de forças americanas na área. Adicionalmente, o suporte soviético e cubano a conflitos locais e insurgencias desestabilizam ainda mais a região.”] (NSDD 99, 1983, p. 4, tradução nossa).

A estratégia para contrapor as ameaças deveria basear-se em três ativos chaves dos EUA:

- A habilidade americana de deter e contrapor agressões soviéticas;
- A capacidade única entre poderes externos de assumir um papel de liderança na solução do conflito árabe-israelense;
- A força tecnológica, industrial, econômica e militar que os EUA podem dispor para assistir outros países. (NSDD 99, p. 4, tradução nossa)

A partir dessas diretrizes, a estratégia de curto prazo deveria enfatizar duas frentes: a defesa do flanco sul da OTAN (o Leste do Mediterrâneo e seu litoral) e a defesa dos campos de petróleo (“defending the oil fields”), dos pontos de ressuprimento (“transshipment points”) e das rotas marítimas e aéreas regionais (“the sea and air lines of communication of this theater”).

Together with others, we must be ready to move military assets forward first, to deter Soviet aggression on receipt of strategic warning, and secondly, to interdict the movement of Soviet combat forces to the Gulf region. I also want to reaffirm this Administration’s determination to block any military moves by the Soviets, their surrogates or any other powers which threaten US and allied acces to the critical resources of the region. [“Juntamente a outros, nós devemos estar prontos para mover os ativos militares adiante primeiro, a fim de deter a agressão soviética quando do recebimento de alertas estratégicos, e, em seguida, interditar o movimento das forças de combate soviéticas em direção ao Golfo. Eu também quero reafirmar a determinação desta Administração de bloquear quaisquer

movimentações militares por parte dos soviéticos, seus aliados ou quaisquer outros poderes que ameacem o acesso dos EUA e de seus aliados aos recursos críticos da região.”] (NSDD 99, 1983, p. 3, tradução nossa)

A NSDD 99 também define os parceiros dessa empreitada, uma vez que “our vital interests in this part of the world are essentially shared interests” (NSDD 99, p. 3). Destaque para os aliados da OTAN, “especially the UK and France”, nas ações militares, e “FRG (Federal Republic of Germany) and Japan”, na melhoria da infraestrutura de defesa dos campos de petróleo e dos pontos de ressuprimento (“transshipment points”). Trata-se, portanto, de um esforço coordenado pelos EUA, com divisão de tarefas entre os aliados. A OTAN e o Japão também poderiam ser requisitados a assistir “poor but important countries such as Turkey, Sudan, Egypt and Pakistan” (NSDD 99, p. 4).

A assistência à Turquia explica-se pela sua posição estratégica “adjacente to Soviet invasion routes”, sendo, por isso, “of fundamental importance”. A diretiva prevê apoio à Turquia por parte de aliados do Golfo, da OTAN (embora a Turquia estivesse fora da área coberta pelo tratado de criação) e de outros aliados, sob o argumento de lidar com possíveis ataques soviéticos na Turquia Oriental.

Israel é citado no contexto do conflito Árabe-Israelense. Embora reconheça que “our ability to defend vital interests in the Near East and South Asia would be enhanced by the resolution of the Arab-Israeli conflict”, o texto assinado por Reagan reconhece “Israel’s strategic location, developed base infrastructure and the quality and interoperability of Israeli military forces”, devendo continuar o processo de “cooperative planning (...) expanding on the work begun earlier”. A ênfase recai sobre “Israeli contributions which could serve our military objectives in countering Soviet capabilities”, estabelecendo um prazo para envio de plano de trabalho até 30 de Agosto de 1983.

Em relação aos países árabes,

we should continue and expand our cooperative planning with Saudi Arabia, Oman, Bahrain, Jordan, Egypt, Morocco and Sudan. We should also consider what potential role Lebanon might play in our strategy in the future. Improvements in our strategic position in the Horn of Africa should be sought. This could well require increased efforts to weaken Soviet positions in the PDRY (People Democratic Republic of Yemen) and Ethiopia” [“Nós devemos continuar e expandir nosso planejamento cooperativo com a Arábia Saudita, Oman, Bahrain, Jordania, Egito, Marrocos e Sudão. Nós devemos considerar também qual o papel potencial que o Líbano pode desempenhar na nossa estratégia futura. Avanços em nossa posição estratégica no Chifre da África também devem ser buscados. Isso pode requerer maiores esforços para enfraquecer as posições soviéticas no Yemen e Etiópia.”] (NSDD 99, p. 5, tradução nossa).

Segundo a NSDD-99, o Paquistão assume importância para impedir o avanço de tropas soviéticas até o Golfo Pérsico e o Mar Árábico. Diante do interesse soviético pelo Afeganistão e pela região do Baluchistan (ver), tornou-se prioritário encontrar um agenda de interesses convergentes com o Paquistão.

A Índia também é citada na NSDD 99 como um ator estratégico tanto em nível regional quanto global. Ou seja, um país importante nas relações com o Paquistão e a República Popular da China, bem como em relação à URSS, de quem recebia assistência militar. Nesse sentido, Reagan propõe o reforço da cooperação econômica e militar com aquele país.

A leitura da NSDD 99 permite compreender o grande marco em que se inseriram eventos decisivos da política externa americana do período, a exemplo do Líbano e da Guerra Irã-Iraque. Outra Diretiva, a NSDD 57 (set/82) aponta ainda o Chifre da África como região decisiva pela sua localização em relação ao Golfo Pérsico e o Sudoeste Asiática (“because of its strategic

location with respect to the Persian Gulf and Southwest Asia region”). Nesse caso, a Somália era o país a ser mantido sob proteção, contrapondo a presença soviética da Etiópia e na Líbia. Em situação parecida estava o Sudão. O país deveria servir de contraponto à Líbia, embora devesse recorrer ao Egito para estabilizar sua situação em caso de conflito. No Oriente Médio, porém Líbano, Irã, Iraque e Arábia Saudita constituíam os epicentros de um vasto movimento tectônico que seria determinante para a ofensiva contra a URSS.

O Líbano foi palco da disputa entre americanos, via Israel, e russos, via Síria. O primeiro incidente aconteceu em agosto de 1982, envolvendo Mariners, que, todavia, não despertou a atenção desejada. Um ano mais tarde, em outubro de 1983, um novo acidente envolvendo Mariners leva Reagan a elevar o tom e declarar que os EUA possuem “vital interests” no Líbano. Secretário de Estado George Schultz afirma: “We are in Lebanon because the outcome will affect our whole position in the Middle East. To ask why Lebanon is important is to ask why the Middle East is important” (SCHULTZ apud BELL, 1984). Em Fevereiro de 1984, os Mariners são simplesmente resgatados. Havia oposição do Congresso, um saldo de 259 mortes e um novo período eleitoral. Ao final de 1984, o Líbano estava dividido entre uma esfera de influência síria e outra israelense – e os EUA enviavam sinais declaratórios de que os sírios não eram mais “Soviets puppets” (MURPHY citado por BELL, 1984:4).

Em 29 de Maio de 1987, Reagan foi enfático em relação à política americana para o Golfo Pérsico, vinculando a paz à preservação do interesse nacional americano e de seus aliados.

Our goal is to seek peace rather than provocation, but our interests and those of our friends must be preserved. We're in the gulf to protect our national interests and, together with our allies, the interests of the entire Western World. Peace is at stake; our national interest is at stake. And we will not repeat the mistakes of the past. *Weakness, a lack of resolve and strength, will only encourage those who seek to use the flow of oil as a tool, a weapon, to cause the American people hardship at home,*

incapacitate us abroad, and promote conflict and violence throughout the Middle East and the world. [“Nossa meta é buscar paz em vez de provocação, mas nosso e interesses e aqueles de nossos amigos precisam ser preservados. Nós estamos no golfo para proteger nossos interesses nacionais e, junto com nossos aliados, os interesses de todo o Mundo Ocidental. A paz está em jogo; nosso interesse nacional está em jogo. E nós não vamos repetir os erros do passado. Fraqueza, falta de resolução e força só encorajarão aqueles que buscam usar o fluxo de óleo como uma ferramenta, uma arma, para causar dificuldades ao povo americano em sua casa, nos incapacitar no exterior e promover conflito e violência ao redor do Oriente Médio e do mundo.”] (REAGAN, Remarks on United States Policy in the Persian Gulf, 1987, tradução e grifo nossos).

Paralelamente à aproximação com o Irã, os EUA agiam junto à Arábia Saudita. A parceria estratégica fora reforçada durante o boom dos petrodólares, quando os EUA concederam condições especiais para que estes fossem utilizados para adquirir títulos do Tesouro americano na segunda metade da década de 1970 (SPIRO, 1999). Os EUA chegaram, inclusive, a conceder a presidência do Fundo Monetário Internacional aos sauditas, como compensação à aliança, além de acordos milionários de fornecimento de armamentos e assistência militar, técnica e econômica (KLARE, 2001). Como explica Bronson, a dinâmica da Guerra Fria foi fundamental para nortear essa cooperação:

The Cold War environment informed everything about the relationship, from why oil was important to whom it was to be kept from, whom it was to be directed toward, and how its profits were to be employed. But Saudi Arabia became a particularly valuable U.S. Cold War partner not only because of its oil but also for its strategic location and religiously inspired antipathy toward Communism. Unlike Iraq, Syria, and Egypt, it never seriously flirted with the Soviet Union or credibly played the

United States off the Soviet Union. Saudi Arabia's anti-Communist activity was particularly helpful during the 1970s when the United States was licking its wounds from the fighting in Vietnam. *Confronted by an inward-focused America, Saudi Arabia, France, and others built a coalition to challenge Soviet adventurism, independent of American efforts. This was both welcomed and encouraged by the White House when it rejoined the fight after President Reagan took office in 1981.* [“O ambiente da Guerra Fria informou tudo sobre o relacionamento, desde sobre o porquê de o petróleo ser tão importante a quem ele devia ser protegido, a quem deveria ser direcionado e como seus lucros deveriam ser empregados. Mas a Arábia Saudita tornou-se um sócio particularmente valioso para os EUA na Guerra Fria não apenas por causa de seu petróleo mas também por causa de sua localização estratégica e antipatia com inspiração religiosa em relação ao Comunismo. Ao contrário do Iraque, Síria e Egito, ela nunca flertou com a União Soviética ou jogou com os interesses soviéticos em detrimento daqueles dos Estados Unidos. A atividade anti-comunista da Arábia Saudita foi particularmente útil durante os anos 1970, quando os Estados Unidos estavam lambendo suas feridas das batalhas no Vietnã. Confrontados com uma América introvertida, Arábia Saudita, França e outros construíram uma coalizão para desafiar o aventurismo soviético, independente dos esforços americanos. Isso foi tanto bem-recebido quanto encorajado pela Casa Branca, quando ela reingressou na luta após o Presidente Reagan assumir o gabinete em 1981.”](BRONSON, 2006, p. 43, tradução nossa).

No cerne dessa parceria está a Saudi Aramco (ex-Aramco). Conforme já comentado no capítulo anterior, a companhia saudita foi presidida por americanos até abril de 1989, responsáveis pelo controle, juntamente com a monarquia, dos níveis de produção do key player da OPEP. Essa estreita

colaboração técnica, somada à assistência militar e ao alinhamento no combate à URSS, ajudam a explicar como a parceria superou adversidades, como, por exemplo, a questão de Israel. O ponto máximo dessa parceria, porém, ocorre no final de 1985, quando ela se volta a adquirir papel central na ofensiva contra a URSS. Kengor descreve o plano americano:

After months of internal debate over the best way to take advantage of the situation (a dependência da URSS das exportações de óleo e gás), the underminers came to a solution: drastically lowering global oil prices and thereby undercutting the Soviet ability to earn vital hard currency. In charging a price for its oil exports, the USSR, like any supplier, was at the mercy of the market. If the world's major suppliers in the Middle East opted to drastically increase or decrease supply, they could alter prices. An increase in global supply would lead to an overall decrease in world prices and prove detrimental to the fragile Soviet economy. (...)It was here that Saudi Arabia came to play a key role in Ronald Reagan's economic warfare campaign against the USSR. Reagan possessed an excellent rapport with Saudi King Fahd, and in an innovative, gutsy, and generally remarkable covert operation, Reagan and Casey convinced Fahd and his regime to help the administration bust the Soviets economically by shifting Saudi oil flows. The Saudi regime alone controlled so much supply that it held the power to dictate prices simply by virtue of how much it pumped. (...)The operation was undertaken in the strictest silence in Washington and Riyadh. After a lot of legwork by (William "Bill") Casey (então diretor da CIA), in late 1985 the Saudis agreed to increase oil production radically - ultimately raising output from less than two million barrels a day up to nine million barrels per day.³⁶³ It was an

36 Segundo Kengor, não há evidência explícita do acordo entre americanos e sauditas, embora recentemente o príncipe Turki al-Faisal tenha dito que "the increase in Saudi oil production in the mid-1980s would not 'have taken place without Saudi-US cooperation'; this 'led to lower oil prices'" (apud Kengor, 2006: 267). Kengor cita dentre as principais obras relacionadas ao assunto: Paul Taylor, "Furor Over Remarks Fails to Dismay Bush," *Washington Post*, April 14, 1986; Schweizer, *Victory*, 242-43; e Richard Alm, "Alarm bells over cheaper oil; while consumers cheer plummeting prices, Vice President Bush and others are warning enough is enough," *U.S. News & World Report*, April 14, 1986, 24. A read of the *U.S. News & World Report* article demonstrates the extent to which the media was unaware of the true reason for the increase in Saudi oil production and low prices. Além desses, Kengor entrevistou Roger Robinson 6 e 8 de junho de 2005) membro do staff do NSC e um dos artífices do plano. See Richard V. Allen, "The Man Who Changed the Game Plan," *The National Interest*, Summer

unheard of boom, one that caused prices to plummet worldwide. In a matter of months the price plunged from \$30 a barrel in the fall of 1985 to \$10 in April 1986. There were even predictions it could hit \$5 a barrel.⁴ [“Após meses de debate interno sobre a melhor maneira de tirar vantagem da situação (de dependência da URSS das exportações de óleo e gás), os fundamentos chegaram a uma solução: redução drástica dos preços globais de petróleo e a consequente redução da capacidade soviética de obter divisas em moeda forte a partir das exportações de petróleo. A URSS, como qualquer outro produtor, estava à mercê do mercado. Se os maiores supridores de petróleo do Oriente Médio optassem por aumentar ou reduzir drasticamente a oferta, eles poderiam alterar os preços. Um aumento na oferta global levaria a uma redução geral dos preços mundiais e se provaria prejudicial para a economia soviética. (...) Foi aqui que a Arábia Saudita veio a desempenhar um papel chave na guerra econômica de Ronald Reagan contra a URSS. Reagan possuía uma relação excelente com o Rei Saudita Fahd, e numa operação secreta inovadora, corajosa e memorável, Reagan e Casey convenceram Fahd e seu regime a ajudar a Administração a atacar os soviéticos economicamente por meio de mudanças no fluxo de petróleo saudita. O regime saudita sozinho controlava parcela tão significativa da oferta que tinha o poder de ditar preços simplesmente em virtude de quanto produzia. (...) A operação foi conduzida sob estrito silêncio em Washington e Riyadh. Após muitas andanças de (William “Bill”) Casey (então diretor da CIA), no final de 1985 os sauditas concordaram em aumentar a produção de petróleo radicalmente – no limite, uma elevação do patamar de menos de 2 milhões de barris/dia para 9 milhões de barris/dia Foi um boom imprevisível, que fez os preços declinarem vertiginosamente ao redor do mundo. Em questão de meses, o preço caiu de US\$ 30/barril no outono de 1985, para US\$ 10/barril em Abril de 1986. Houve inclusive predições de que ele poderia atingir US\$ 5/barril. (KENGOR, 2006, p. 264, tradução nossa).

No cerne da estratégia estava o aumento da produção e, ainda mais

1996, 64; Schweizer, *Victory*, 140–44, 261; and Schweizer, *Reagan’s War*, 239.

relevante em termos de organização da indústria, a adoção do netback pricing pela Arábia Saudita:

Diante do insucesso dos acordos da OPEP de 1982, a Arábia Saudita *decidiu*, em 1985, mudar radicalmente sua estratégia. (...) Os preços oficiais foram abolidos e os contratos de óleo saudita passaram a adotar o princípio do netback, acompanhando os preços praticados no mercado à vista, menos de uma margem pré-estabelecida. (...) O netback pricing refere-se a um sistema em que o preço de oferta de um bem – no caso o petróleo cru – é estabelecido com base em seu preço de demanda final – o dos derivados de petróleo (gasolina, diesel, óleo combustível, etc.) – menos uma margem que remunere os custos ao longo da cadeia – transporte, revenda, distribuição e, até mesmo, refino. (...) Os preços agora deixavam de ser fixados através de negociações no âmbito da OPEP para *flutuar ao sabor da ação de milhares de contratos negociados nos mercados spot e futuro*. (TORRES, 2004, p.330-331, grifo nosso).

O que motivou a decisão saudita? O que levou o principal país produtor do mundo a abdicar da sua condição de precificador, repassando, na prática, aos mercados consumidores (notadamente Estados Unidos e Europa) a tarefa de definir o preço que seria usado como base para calcular os ganhos de toda a cadeia à montante?

Torres aponta como justificativa a vantagem competitiva saudita, baseada até hoje nos menores custos de produção do mundo, e a emergência de regiões produtoras concorrentes fora da OPEP (Mar do Norte, México e Alasca, por exemplo). Assim, a Arábia Saudita precisa enquadrar os novos países exportadores independentes, aproveitando-se de sua margem elevada. Como lembra Serrano (2011), mesmo reduzindo os preços, o ganho de renda absoluta saudita é extraordinário, em razão de seus custos reduzidos.

Porém, a declaração do Ministro das Finanças saudita, sheik Ahmed Yamani, em 1983, parece apontar que essa estratégia não era interessante para o país:

It should be remembered that oil is not an ordinary commodity like tea or coffee. Oil is a strategic commodity. Oil is too important a commodity to be left to the vagaries of the spot or the futures markets, or any other type of speculative endeavor. [“Deve ser lembrado que o petróleo não é uma commodity qualquer como chá ou café. Petróleo é uma commodity estratégica. Petróleo é uma commodity muito importante para ser relegada às oscilações dos mercados spot ou futuros, ou qualquer outro tipo de empreitada especulativa.”] (YAMANI apud INKPEN e MOFFET, 2011, p. 362, tradução nossa).

Tal preocupação com o caráter estratégico do petróleo aponta para relações que transcendem a disputa por maior ou menor participação no mercado (market-share) dos sauditas em relação a outros estados produtores. A manutenção do poder dos sauditas para influenciar a trajetória dos preços internacionais relaciona-se diretamente com aspectos tanto geopolíticos quanto da economia política entre nações.

David Spiro (1999), no livro *The hidden hand of American hegemony*, revela o esquema de cooperação financeira entre americanos e sauditas. Contestando a tese de que os agentes de mercado (bancos e demais instituições financeiras) seriam os principais responsáveis pela alocação do excedente de petrodólares no mundo, Spiro mostra como o Estado americano conferiu condições especiais de aquisição de títulos do tesouro aos sauditas, além de posições importantes em organizações internacionais, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 4: Ativos estrangeiros no portfólio saudita e kuwait em 1976 e 1982.

	Percent of Saudi portfolio ^a	Percent of Kuwaiti portfolio ^b
U.S. banks	5	5
Foreign branches of U.S. banks	15	15
Non-U.S. banks	25	
U.S. government	30	5
Direct investment in United States	—	5
Other Investment in United States	5	15
Total in United States	40	30
Total in U.S. dollars	80	50

^aFor end-1976. Since that time the total in U.S. dollars has decreased.

^bFor end-1982. Kuwaiti direct investment in the United States was not large in 1976.

Fonte: SPIRO, 1999: 136

O expediente de conceder condições especiais e incentivos a parceiros específicos para atrair capital externo tornou-se, a partir de então, a norma. Com a queda do preço do petróleo, o estado saudita e outros países do golfo sacaram quase que integralmente suas posições. Em resposta, os EUA passaram a conceder privilégios de compra aos japoneses e alemães, que durante a década de 1980, responderam por aproximadamente um terço dos novos fluxos de capitais em direção aos EUA (SPIRO, 1999:156). O expediente de conceder privilégios torna-se um instrumento poderoso do estado americano, sobretudo em períodos de dificuldades. Nas palavras de Spiro:

Although the relative decline of U.S. Hegemony has led to an increase in observable power outcomes, the result ultimately will be worldwide economic instability. When it is in a period of relative decline, it is in the short-term interest of the United States to pursue unilateral exploitation of its dominant position. This interest is increasingly at variance with the international goals of confidence, stability and cooperation. [“Embora o declínio relativo da hegemonia americana tenha levado a uma aumento nas consequências observáveis do poder, o resultado, em última instância, foi uma instabilidade econômica global. Quando num período de declínio relativo, é do interesse de curto-prazo que os Estados Unidos busquem explorar unilateralmente sua posição dominante. Esse interesse é crescente, variando conforme seus objetivos internacionais de confiança, estabilidade e cooperação”] (SPIRO, 1999, p. 157, tradução nossa).

Além disso, sob o prisma geopolítico, Estados Unidos e Arábia Saudita ocupam posições bastante desiguais. A localização geográfica do reino o coloca diante de diversas ameaças, de tal modo que os aportes financeiros, materiais e técnicos americanos constituem fator decisivo para a estabilidade da monarquia. Embora ocorram momentos de maior distensão, com tentativas de aproximação dos sauditas em relação a outros players – como foi o caso da compra de mísseis balísticos da China, em 1984 (BRONSON, 2006), a posição militar americana na região deixa pouca margem de manobra no longo prazo para a monarquia. Esses e outros motivos ainda não totalmente esclarecidos³⁷ levaram a Arábia Saudita a adotar o modelo de *netback pricing* (“precificação reversa”) em 1985, apesar da oposição do sheik Yamani, Ministro do Petróleo e Presidente da Saudi Aramco.

Com a adoção do *netback pricing* pelos sauditas, os preços internacionais desabaram imediatamente. O preço de referência no mercado americano, West Texas Intermediate (WTI), caiu de US\$ 31,75, em nov/1985, para US\$ 11,50, em abril de 1986. Os países exportadores independentes tiveram que negociar com a OPEP, iniciando a consolidação da nova ordenação de mercado, baseado nos preços flexíveis. A Arábia Saudita voltava a ser uma autoridade entre os produtores (TORRES, 2004, p. 331). Por outro lado, “se renderam a uma nova realidade internacional em que as taxas de cambio e as taxas de juros assim como outros preços importantes também estavam sujeitas a grandes flutuações” (TORRES, 2004, p. 331). Torres lembra, porém, que o preço não fora fixado em moeda americana, pois “o próprio dólar estava sujeito a grandes flutuações, frente às demais moedas conversíveis” (TORRES, 2004, p.331).

37 Durante o trabalho de coleta de fontes primárias, dedicamos especial atenção a esse tema; todavia, não foi possível avançar de forma a evidenciar as articulações entre americanos e sauditas que culminaram na queda dos preços em 1985. Permanece a lacuna apontada por Kengor (2006) em relação a essa passagem crítica da história do petróleo. Há porém, documentos confidenciais ainda não revelados do período com potencial para esclarecer esse movimento. Dentre eles, destacamos o material produzido pelo Subcomitê de Assuntos Economicos, subordinado ao National Security Council, e que é apontado por articular as mudanças no mercado internacional ocorridas nesse período aos interesses estratégicos americanos.

O Conselho Nacional de Segurança dos EUA tinha consciencia que o impacto da queda dos preços sobre a União Soviética seria muito mais significativo do que sobre a economia americana – ainda que ambos fossem, à época, os maiores produtores mundiais. Segundo cálculos de Roger Robinson, então membro do staff do NSC, cada US\$ 1 de acréscimo ao preço do petróleo implicava aumento entre US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilhão em divisas estrangeiras para a URSS, e vice-versa (Robinson apud Kengor, 2006:265). Em apenas um ano, os soviéticos passaram de um superávit comercial com o Ocidente de US\$ 700 milhões, em 1984, para um déficit de US\$ 1,4 bilhões, em 1985 (Kengor, 2006, p. 265).

Em maio de 1986, um relatório confidencial da CIA intitulado “USSR: Facing the Dilemma of Hard Currency Shortages” apontou uma perda de divisas annual de US\$ 13 bilhões – equivalente a um terço das necessidades de importações. De acordo com o texto do relatório:

constrained, however, by an expressed Soviet policy aim of reducing long-term vulnerability to Western economic leverage. [“O declínio da capacidade de Moscou de importar em moeda forte – provavelmente na ordem de um terço – ocorre num período que Gorbachev está contando com o inputs crescente do Oeste em assistência ao seu programa de revitalização econômica. (...) As relações políticas com o Ocidente desenvolvido. Nós acreditamos que os soviéticos irão considerar medidas – que incluem concessões reais em questões políticas e de segurança significantes – para estimular o envolvimento Ocidental na economia soviética. Os soviéticos poderiam considerar, por exemplo, redução da retórica anti-americana, relaxamento das restrições à emigração judaica e permissão de laços intra Alemanha. A flexibilidade seria fortemente reduzida, todavia, por uma política soviética já expressa cujo objetivo é reduzir a vulnerabilidade de longo prazo à dependência da economia Ocidental.”] (CIA, 2011 [1986], tradução e grifo nossos).

Kengor argumenta que a URSS conseguiria lidar com a queda de preços, fosse este um fator isolado; todavia, as possibilidades eram reduzidas, na medida em que o declínio dos preços se somava a um conjunto mais amplo de medidas, com destaque para o crédito – vide a tese do ex-Ministro do

Departamento de Estado, Alexander Haig.

Because of the high prices in the 1970s, the USSR had begun the 1980s with a solid credit rating resulting from a long record of good payments. By the mid-1980s the USSR's trade surplus had all but evaporated as the country was hemorrhaging billions of dollars a year for lack of hard currency. From 1985 to 1986 alone, the budget deficit tripled. The Soviet bond rating on the international capital market was lousy, and foreign banks were unwilling to extend loans to the USSR. ["Por causa dos altos preços dos anos 1970, a URSS começou os anos 1980 com uma avaliação de crédito sólida, resultante de um longo registro de bons pagamentos. Em meados da década de 1980, o superávit comercial soviético tinha evaporado, na medida em que o país sangrava bilhões de dólares por ano por falta de moeda forte. De 1985 a 1986, o déficit orçamentário triplicou. A classificação dos títulos soviéticos no mercado internacional de capitais era gritante, e bancos estrangeiros não estavam dispostos a estender empréstimos à URSS."] (KENGOR, 2006, p. 266, tradução nossa).

É nesse contexto de estrangulamento externo que Gorbachev encontra-se com Reagan, em Outubro de 1986, em Reykjavik. O encontro para negociar um plano conjunto de controle de armamentos tornou-se lendário por outro motivo: Reagan abandonou a sessão, surpreendendo a todos, inclusive George Schultz. Dali em diante, os EUA assumiram a dianteira nas negociações. Em dezembro de 1987, um ano depois, Reagan e Gorbachev assinaram o Tratado de Forças Nucleares de Média Distância (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*), eliminando armamentos cruciais para a projeção de força soviética na Europa, no Oriente Médio (Síria, Yemen do Sul), no Chifre da África (Etiopia), na América Central (Cuba) e na Ásia Central. Em 14 de abril de 1988, EUA, URSS, Paquistão e Afeganistão assinam acordo para retirada das tropas soviéticas. Em Setembro de 1988, as superpotências iniciaram o programa de destruição de armas nucleares.

Conforme observado na estratégia internacional para energia (NSDD 134), 11o foco na liberalização do mercado, bem como em mercados futuros, constituíam diretrizes que tinham, em última instância, apoio na supremacia do dólar como moeda de referência internacional. A "diplomacia do dólar" também

está inserida no contexto de retomada da hegemonia, conforme discutido por Tavares (1985) e Helleiner (1994); todavia, na indústria petrolífera, a tendência à financeirização processava-se lentamente, vindo a ser decisiva para a transferência do locus de poder dos países produtores para as praças financeiras de Londres e Nova York³⁸. De forma análoga à visão de que a liberalização do mercado financeiro representava um salto para os EUA no sentido do poder estrutural, pois limitava as escolhas estratégicas de seus adversários, o movimento de determinação dos preços internacionais do petróleo nas praças financeiras teve caráter similar, pois limitou significativamente as opções disponíveis para os estados produtores de petróleo.

Reagan partiu da visão das finanças e do crédito como instrumentos de poder estrutural para utilizá-los, pela primeira vez e deliberadamente, contra a União Soviética. Como lembra Marhlo (2012),

Western European states had regularly offered the Soviets and their Eastern European allies extremely generous terms of credit, with low interest rates and lengthy repayment schedules. Despite these attractive terms, Soviet and Eastern European loan repayment was unreliable and marked by frequent threats of default. (...) the administration feared that extending further credits to the East raised the very real danger of “reverse leverage”, in which the lender, fearing that the loan may never be repaid, is forced to offer steadily more generous terms to the borrower. By eliminating these generous terms, the Soviets lost access to the critically needed capital sustaining their struggling civilian economy, funding their military buildup, and financing their adventurism in the Third World. [“Os Estados da Europa

38 A financeirização do petróleo inicia-se no final da década de 1970 e consolida-se em 1985. Três aspectos são centrais nesse processo: a mudança do padrão dólar-ouro para o dólar-flexível; o acirramento das disputas geopolíticas no Oriente Médio, em especial a Revolução Iraniana; os desentendimentos entre os membros da OPEP, a criação de contratos futuros baseados em óleo e derivados, e a adoção do netback pricing, em 1986 (TORRES, 2004). Em 1978, a NYMEX lançou os primeiros contratos futuros de *heating oil* (utilizado para aquecimento). Em 1981, Reagan aboliu os controles sobre preço e alocação de derivados e de óleo cru. Em Outubro de 1981, foi a vez dos contratos de gasolina. Finalmente, em 1983, surgiram contratos futuros de óleo cru. A percepção era de que havia volatilidade e riscos suficientes que justificassem a criação desses mercados. (Inkpen e Moffet, 2011 : 369). Para Yergin (2011), os contratos futuros minaram o poder da OPEP de fixar preços, passando o poder para os consumidores. A ação do grupo de países produtores passou a basear-se, então, no controle de volumes ofertados.

Ocidental ofereceram regularmente aos soviéticos e seus aliados da Europa Oriental termos de crédito extremamente generosos, com baixas taxas de juros e cronogramas de pagamento estendidos. Apesar das condições atraentes, os pagamentos das parcelas dos empréstimos não eram confiáveis, sendo marcados por frequentes ameaças de default. (...) a Administração temia que a extensão de novos empréstimos ao Leste aumentaria as chances de “alavancagem reversa”, na qual o prestador, temendo que o empréstimo nunca fosse pago, é forçado a oferecer condições cada vez mais generosas ao tomador. Ao eliminar essas condições generosas, os soviéticos perderam acesso ao capital crítico para sustentar sua economia civil, financiando seu fortalecimento militar e financiando suas aventuras no Terceiro Mundo.”]MARHLO, 2012: 30, tradução nossa).

A estratégia de restrição de crédito europeu aos soviéticos é apontada na NSDD 66 (1982). Além de restringir a compra de “Soviet gas during the urgent study of Western energy alternatives” e de reforçar os controles sobre transferência de alta tecnologia, “including multilateral control on critical oil and gas equipment and technology”, a Diretiva 66 aponta a necessidade de um “agreement to harmonize export credit policies”. Esse acordo deve se apoiar em outro, no âmbito da OCDE, de “substantially raising interest rates to the USSR to achieve further restraints on officially-backed credits”. Assim, montava-se o cenário para o golpe de misericórdia, que não tardaria a vir.

A pá de cal para o domínio dos produtores no mundo do petróleo, incluindo o da União Soviética, ocorre em 1985, com a adoção do sistema de netback pricing pela Arábia Saudita. Os preços caem vertiginosamente, ao ponto de deslegitimar a OPEP como organismo político e atingir o coração fiscal da URSS, acelerando sua derrocada (Reyes e Jarillo, 2008).

Tal era a fragilidade da União Soviética pós-queda dos preços que a União não teve outra alternativa senão aceitar o Acordo de Bandas de Preços proposto pelos EUA e seus aliados, em 1986. Segundo Torres (2004), a partir desse acordo, a indústria entra em nova fase, com preços deprimidos (favorecendo os consumidores) e supremacia incontestável dos Estados Unidos

no plano geopolítico. Essa tendência vigora até 2001, gerando consequências importantes para a indústria. Primeiramente, os estados produtores são obrigados a adotar políticas de austeridade e rever seus programas de modernização, incluindo a privatização como instrumento central, sobretudo na América Latina. Por outro lado, os preços baixos ensejam uma onda de fusões e aquisições³⁹, com predomínio destacado das empresas que operavam em moeda forte, em especial americanas, inglesa e francesa.

5.3.5 America Central

Em Novembro de 1981, Reagan emitiu a NSDD 17, autorizando a CIA a financiar o movimento Contras, de oposição ao governo da Nicarágua. Anos mais tarde, em 24 de abril de 1985, a Câmara dos Deputados rejeita o pedido do presidente de financiar o Contras. Explode o caso Contras (VER). No dia 8 de Julho, Reagan afirma que o terrorismo mundial é patrocinado por Irã, Líbia, Coreia do Norte, Cuba e Nicarágua. Um ano mais tarde, em 27 de junho de 1986, a Corte Internacional de Justiça decide que os EUA violaram o Direito Internacional e a soberania da Nicarágua; a decisão é ignorada pelo Estado americano, com o Congresso aprovando ajuda militar ao Contras um mês depois, em 13 de agosto. A celeuma dá origem ao dissenso entre o Presidente e seu vice, George Bush. Em 5 de maio de 1987, ocorre uma sessão conjunta no Congresso para investigar o envolvimento do Irã no financiamento do movimento Contras.

No ano seguinte, em 23 de outubro de 1982, tropas americanas invadem Granada, sob a alegação de evitar um levante comunista com apoio de Cuba e da União Soviética. Segundo Kengor (2006), havia informações de que Cuba e a URSS estavam construindo instalações militares na ilha, e que um novo levante comunista estaria em curso. Tratava-se de uma nova ameaça no

39 As fusões da BP com a Amoco, da Exxon com a Mobil, da Conoco com a Phillips, da Chevron com a Texaco e da Total com a Elf fizeram ressurgir, no cenário microeconômico, os megaconglomerados: as Cinco Irmãs.

triângulo estratégico da América Central (Spykman). O próprio Reagan caracterizou a importância da região, em discurso no dia 23 de Março de 1982, sete meses antes da invasão à ilha:

On the small island of Grenada, the Cubans, with Soviet financing and backing, are in the process of building a 10,000-foot runway. Grenada doesn't even have an air force. Whom is it intended for? The Caribbean is a very important passageway for our international commerce and military lines of communication. **More than half of all American oil imports pass through the Caribbean.** The rapid buildup of Grenada's military potential is unrelated to any conceivable threat to this island country of 100,000 people and totally at odds with the pattern of other Eastern Caribbean states, most of which are unarmed. [“Na pequena ilha de Granada, os Cubanos, com financiamento e suporte soviético, estão no processo de construir uma pista de 10 mil pés. Granada não tem nem mesmo uma força aérea. Para quem ela está sendo feita? O Caribe é uma passagem importante para nosso comércio internacional e linhas de comunicação militares. Mais da metade de todas as importações de petróleo americanas passam pelo Caribe. O rápido crescimento do potencial militar de Granada não está relacionada a qualquer ameaça à esse país insular de 100 mil habitantes, mas totalmente contrário ao padrão dos outros países do Caribe Oriental, a maioria dos quais estão desarmados.”](REAGAN, 1982 apud KENGOR, 2006:192, tradução nossa).

As operações na América Central estavam inseridas no contexto mais amplo da estratégia americana de poder, baseada na “diplomacia do petróleo”. Bronson (2006) afirma que a Arábia Saudita fornecia recursos importantes para a suportar os interesses americanos na Nicarágua, através de um acordo conhecido como “Match Agreement”. Combinando operações militares, financiamento externo e divisas oriundas da produção petrolífera, a estratégia de poder global americana articulou iniciativas nas regiões geopoliticamente sensíveis para a segurança dos EUA.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou evidenciar como fatores geopolíticos e econômicos suportaram a disputa de poder interestatal e contribuíram para a construção do mercado internacional do petróleo. As formulações de Mackinder, Mahan e Spykman subsidiaram os tomadores de decisão dos EUA em relação ao continente Eurasiano e, mais especificamente, em relação à Rússia. Paralelamente, a consolidação do dólar como moeda de referência internacional, sobretudo após o rompimento do padrão dólar-ouro, refletiu a hegemonia dos Estados Unidos sobre a dinâmica internacional de crédito. Nesse sentido, o petróleo insere-se como mais um instrumento de hegemonia, tendo sido utilizado de forma recorrente pelos americanos para influenciar o contexto internacional em prol de seus interesses e de seus aliados.

Essa tese buscou evidenciar como, durante o governo Reagan, os Estados Unidos identificaram no mercado internacional de petróleo um meio de construir um sistema internacional favorável a seus interesses e aos de seus aliados. A partir do entendimento de Strange acerca da dificuldade de incorporar a temática do poder na explicação do mercado internacional do petróleo (STRANGE, 1996), buscou-se reinterpretar a trajetória do setor à luz da abordagem de longa duração de Fernand Braudel e da análise da estratégia dos Estados Unidos.

Ao propor uma nova abordagem sobre o tempo e a História como disciplina capaz de articular a investigação interdisciplinar, Braudel forneceu um quadro complexo para analisar a dinâmica social de forma ampliada (BARROS, 2012). Sob o prisma da longa duração, o presente trabalho analisou a interação entre guerras e a construção do mercado internacional, bem como o papel do petróleo na estratégia do governo Reagan. A partir das formulações clássicas da Geopolítica e da Economia Política Internacional, buscou-se contemplar a influência da dinâmica do poder na análise da ação estatal americana sobre regiões estratégicas e o uso da economia como recurso de

poder vis-à-vis a União Soviética e outros estados rivais. As Diretivas Nacionais de Defesa e Segurança (NSDD) indicaram como a construção de um mercado internacional financeirizado, com preços determinados nas principais praças financeiras internacionais, constituía um instrumento de hedge político, reduzindo a vulnerabilidade dos EUA e de seus aliados em relação às iniciativas dos estados exportadores de petróleo.

Por sua vez, a Geopolítica contribuiu para revelar os condicionantes de longo prazo da estratégia nacional. As guerras atuaram como catalisadoras de mudanças sistêmicas no mercado internacional petrolífero, tendo em vista os conflitos ocorridos nas regiões do heartland e rimland. Durante a década de 1980, a estratégia do Governo Reagan teve no petróleo um elemento decisivo na ofensiva contra a União Soviética, paralelamente aos conflitos no Afeganistão e na guerra entre Irã e Iraque. Sob o prisma da longa duração, as guerras serviram de marcos de momentos de contestação ou de afirmação da hierarquia internacional. A determinação americana no final do século XIX de garantir o acesso às ilhas do Caribe – seu “Mediterrâneo”, como apontou Spykman -, foi decisiva para que o país revisitasse a utilização do petróleo como combustível de sua Marinha e, assim, antecipasse a preparação do que seria seu grande trunfo na Primeira Guerra Mundial. A partir de então, tornou-se patente para as demais potências que o acesso ao ouro negro constituía um requisito indispensável para a competição internacional. Com a Segunda Guerra e a consolidação da hegemonia americana, os Estados Unidos garantiram posições importantes nos principais países produtores do Oriente Médio. Com isso, cerceou o acesso dos demais países à região, ao mesmo tempo em que exportou petróleo precificado em dólares para seus aliados, especialmente os da Europa Ocidental, em troca de novos pacotes de estímulo financeiro. Dívida, energia e armas partilharam uma agenda comum na diplomacia americana ao longo de anos. Esse movimento trouxe à reboque, uma série de transformações importantes no modo de precificação, comercialização e distribuição do excedente do petróleo.

Como demonstraram as fontes primárias obtidas, havia uma clara orientação da Administração americana, no sentido da liberalização do mercado internacional de energia, bem como no estímulo a instrumentos de hedge, a partir de diretrizes notadamente voltadas para a afirmação do poder americano e de seus aliados. Com destaque para a *capacidade de planejamento e de implementação dessa estratégia*, o presente trabalho evidencia o modus operandi da formulação estratégica americana, bem como os meios disponíveis de ação, característicos de uma “guerra total”, uma vez que envolve aspectos políticos, militares, econômicos e culturais

O trabalho buscou mostrar como a política externa americana encontrou nas instituições ligadas ao petróleo instrumentos poderosos para desestabilizar o regime soviético, ao mesmo tempo em que afirmou a hegemonia ante seus principais aliados – europeus e japoneses. Embora os EUA não necessitassem do petróleo saudita para consumo próprio, a manutenção da parceria estratégica com a Arábia Saudita constitui peça-chave

Assim, foi possível identificar indícios que confirmam a hipótese geral de que as transformações na indústria petrolífera estão suportadas por uma dinâmica estrutural de longa duração, hierarquizadas a partir das prioridades estratégicas da ação americana. A partir da definição de inimigo estratégico, foram definidas prioridades em termos de zonas de tensão geopolítica, vulnerabilidades do adversário e estratégias de resposta, inclusive no campo econômico.

Em que pesem possíveis divergências interpretativas em relação a momentos históricos específicos tratados ao longo do trabalho, privilegiou-se, ao estilo dos *Annales*, a inteligibilidade dos eventos no contexto da longa duração em detrimento do volume excessivo de evidências em relação a eventos específicos. Ainda assim, embora esse risco seja inerente à abordagem de longa duração, buscou-se reduzi-lo ao máximo, mediante recurso tanto a fontes secundárias quanto primárias.

Durante os anos 1970, o fortalecimento da União Soviética, dos estados

exportadores de petróleo e de outros estados rivais, na esteira da elevação dos preços do petróleo, suscitaram questionamentos à hegemonia americana. A resposta conservadora, simbolizada no Governo Reagan, reuniu, então, uma série de fatores de longa, média e curta duração, com o propósito declarado de derrotar o experimento soviético. A condução do Estado sob a doutrina do conservadorismo político americano condensou, num curto espaço de tempo, as diretrizes clássicas do Grande Jogo contra a Rússia, e aglutinou ao seu redor instrumentos modernos de dominação, como o padrão dólar-flexível, a financeirização do mercado do petróleo, táticas de sabotagem tecnológica, propaganda em meios de massa e uma estrutura de inteligência adaptada à guerra econômica. Tal qual a metáfora do *big bang*, a aglutinação desses fatores demonstrou-se determinante para o estrangulamento externo do regime soviético, ao lado de outros condicionantes no interior do próprio regime, a exemplo das reformas empreendidas por Gorbatchev.

Por sua vez, o Governo Reagan aglutinou elementos estruturais, conjunturais e de curta duração. A própria figura do presidente, capaz de despertar interpretações a mais distintas, contém símbolos seculares (ex: “Cruzada contra o Império do Mal”), adaptados a uma versão moderna (“Guerra nas Estrelas”). Nesse sentido, o Governo Reagan é produto de um longo processo histórico, mas que encontrou em uma liderança individual – “improvável”, para alguns (KENGOR, 2006) – os argumentos para reorganizar a política externa americana em torno de uma agenda totalmente ofensiva. Como afirmou Braudel (2005), “os eventos não podem ser explicados isoladamente, mas senão pelas conjunturas e pelas estruturas que os rodeiam”.

Assim, mediante a abordagem histórica de longa duração, buscou-se evidenciar como a geopolítica e a economia política ajudaram a redefinir a percepção americana acerca da Rússia. A partir da avaliação das vulnerabilidades do rival, o Estado americano operou em diversas frentes, no sentido de explorar o dilema da restrição externa sob o ponto de vista político e de segurança. Ao explorar a vulnerabilidade externa sob o ponto de vista do poder, os EUA lograram derrotar o maior experimento territorial da história

rusa. Em paralelo, ao transformar radicalmente as bases do mercado internacional do petróleo, precificando o óleo nas principais praças financeiras ocidentais, minou o principal recurso de poder do adversário.

Após a queda da URSS, o petróleo continuou a ser utilizado como instrumento de dominação; embora, nos anos 1990, o espectro de potenciais rivais tenha migrado para os antigos aliados, Europa e Japão, ambos deficitários em petróleo (ENGDAHL, 2008: 223). Com a Rússia fragilizada e com a indústria petrolífera desarticulada, não restaram alternativas de suprimento a europeus e japoneses que não dos EUA e de seus aliados, incluindo a Inglaterra e a produção do Mar do Norte. Nesse sentido, a dominação do potencial de oferta russo converteu-se num fator estratégico de restrição da oferta global e, seletivamente, para as principais potências europeias e asiáticas – rol em que hoje se inclui a China.

Acrescente-se à isso a resiliência do sistema montado na década de 1980. Apesar da subida dos preços do petróleo a patamares recorde (US\$ 140/barril, em 2012), não houve maiores contratemplos para as economias importadoras; por outro lado, a recente queda dos preços (US\$ 36/barril, em nov/2015) apresentou um desafio aos países produtores, sobretudo aqueles com maiores necessidades de investimentos na descoberta de novos campos e na implantação da infra-estrutura de produção. Em linha com a argumentação de Roncaglia (1985), beneficiaram-se aqueles cujo custo de extração (lifting cost) representava o indicador mais próximo do preço de equilíbrio.

No contexto do novo sistema internacional do petróleo e das finanças, a manutenção da aliança estratégica dos EUA com a Arábia Saudita, favorecida pela distância territorial, é decisiva. Em relação aos russos, os sauditas mantêm certa ressalva, sobretudo em decorrência do interesse secular pelas saídas por águas quentes da região. Além disso, a determinação dos EUA e de seus aliados de preservar as posições conquistadas no Oriente Médio e no Cáspio desde o final da Guerra Fria, bem como o veto ao acesso de terceiros estados aos campos sauditas, corroboram a aliança, vital para a segurança do sistema

e – consequentemente – para a segurança dos EUA.

Dentre as limitações do trabalho, destacam-se a dificuldade de mapear as articulações de bastidores, com destaque para a aliança entre EUA e Arábia Saudita. Conforme apontado por Strange (1996) e Kengor (2006), a dificuldade de evidenciar as interações entre agentes da Alta Política constitui limitação recorrente em trabalhos com esse objetivo. Permanece ainda pendente de evidências robustas o detalhamento da estratégia de liberalização, os agentes responsáveis por propor o novo modelo, suas motivações. Nesse sentido, destaca-se o fato de os documentos do Subgrupo de Estudos Economicos do NSC permanecerem confidenciais. Resta a pergunta acerca da criticidade desses documentos para a compreensão da conjuntura atual da indústria.

7 BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA, L. A. M. **A Segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 714 p.

BARROS, J. D. **A escola dos annales e a nova História**. Petrópolis: Vozes, 2012. 416 p. (Coleção Teoria da História, v. 5).

BELL, C. The First term: from Carter to Reagan. **Foreign Affairs**, New York, v. 63, n.3, 1984. Disponível em:<<http://www.foreignaffairs.com>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

BENSEL, R. F. **The political economy of american industrialization, 1877-1900**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 549 p.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV – XVIII**. 2. ed. São Paulo: Martins fontes, 1998. (O tempo do mundo, v.3.).

_____. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987. 94 p.

_____. História e ciências sociais: a longa duração. In: **Escritos sobre a história**. 2, ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BRITISH PETROLEUM. **BP statistical review 2013**. Disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview2013>>. Acesso em 20 de fev. 2014.

BROMLEY, S. **American hegemony and world oil**. Pennsylvania: Penn State Press. 1991. 329 p.

BRONSON, R. **Thicker than oil: America's uneasy partnership with Saudi Arabia**. Ney York: Oxford University Press, 2006. 384 p.

BROWN, C. **National Security Council: a legal history**. Washington: Center for the Study of the Presidency, 2008. 128 p.

BRZEZINSKI, Z. **The Grand chessboard: american primacy and its geostrategic imperativs**. New York: Basic Books, 1999. 240 p.

BURNHAM, J. The Coming Defeat of Communism. **National Review**, New York, p. 24, 1950.

CAROLLO, S. **Understanding oil prices: guide to what guides the price of oil in today's market.** West Sussex: Wiley, 2012. 200 p.

CECILIO, M. B. **Fernand Braudel no mundo contemporâneo e a acumulação acelerada de riquezas: economia de mercado e capitalismo como opostos?** 2012. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional)-Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro,(PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro, 2012.

COHEN, B. **International political economy: an intellectual history.** New Jersey: Princeton University Press, 2008. 224 p.

DOWNEY, M. **Oil 101.** Nova York: Wooden Table Press LLC., 2009. 452 p.

EARLE, E. M.; SMITH, A.; FRIEDRICH, A. H. List: the economic foundations of military power. In: **Makers of modern strategy: from Machiavelli to the nuclear age.** New Jersey: Princeton University Press, 1986.

EL-GAMAL, M. A.; JAFFE, A. M. **Oil, dollars, debt, and crises: the global curse of black gold.** New York: Cambridge University Press, 2010. 232 p.

EHRMAN, J.; FLAMM, M. **Debating the Reagan presidency.** Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009. 224 p.

FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. (orgs.). **O mito do colapso do poder americano.** São Paulo: Record, 2008. 280 p.

FIORI, J. L. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo: Boitempo, 2007. 264 p.

_____ (Org). **O poder americano.** Petrópolis: Vozes, 2004. 456 p. (Coleção Zero à Esquerda).

_____ (Org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** 3. ed. Petrópolis : Vozes, 1999.

FLAMM, M.W. The Reagan presidency and foreign policy: controversies and legacies. In: EHRMAN, J. ; FLAMM, M. W. **Debating the Reagan presidency.** Lanham, MD.: Rowman and Littlefield, 2009. 224 p. (Debating Twentieth-Century America).

FUSER, Igor. **O Petróleo e o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico (1945-2003).** 2005. 329 f. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Multi-Campi)-Unesp-Unicamp-Puc-SP, São Paulo, 2005.

FREEDMAN, L. **Strategy: a history**. Nova York: Oxford University Press, 2013. 751 p.

GILPIN, R. *The political economy of international relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987. 472 p.

GOTTMAN, J. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v.2, n.3, p. 523-544, 2012.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance**. Ithaca, NY: Cornell University Press. Nova York. 1994. 244 p.

_____. Enduring top currency, fragile negotiated currency: politics and the Dollar's international role. In: HELLEINER, E.; KRISHNER, J. (Eds). **The Future of the Dollar**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009. p. 69-87.

HELLEINER, E.; KRISHNER, J. The future of the dollar: whither the key currency. In: HELLEINER, E.; KRISHNER, J. (Eds). **The Future of the Dollar**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009. p. 1-23.

IKENBERRY, J. **Reasons of states: oil politics and the capacities of american government**. Ithaca: Cornell University Press, 1988. 232 p.

INKPEN, A.; MOFFET M. H. **The global oil & gas industry: management, strategy and finance**. Pensilvania: PennWell Corp., 2011. 581 p.

INNES, M. The credit theory of money. In: **The Banking Law Journal**, New York, v.31, p. 151-168, Dec./Jan., 1914.

KAPLAN, R. D. **The revenge of geography: what the map tell us about coming conflicts and the battle against fate**. Random House, New York, 2012

KENGOR, P. **The crusader: Ronald Reagan and the fall of communism**. Nova York: HarperCollins. 2006. 412 p.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994. 912 p.

KLARE, M. T. **Resource wars: the new landscape of global conflict**. New York: Metropolitan Owl, 2001. 304 p.

_____. **Blood and oil: the dangers and consequences of America's growing petroleum dependency**. New York: Metropolitan Owl, 2004. 304 p.

KNAPP, G. F. **The state theory of money**. 4. ed. London: Macmillan and Co. Lmted, 1924. 303 p.

MARLO, F. H. **Planning Reagan's War**: conservative strategists and America's Cold War victory. Washington: Potomac, 2012. 252 p.

MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history. In: **The Geographical Journal**. Londres: Royal geographical Society, 1904. 444 p.

MAUGERI, L. **The age of oil**: the mythology, history and future of the world's most controversial resource. Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2006. 340 p.

MAZAT, N.; SERRANO, F. **An analysis of the Soviet economic growth from the 1950's to the collapse of USSR**. 2. draft. Disponível em: <<http://www.centrosraffa.org/public/bb6ba675-6bef-4182-bb89-339ae1f7e792.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

METRI, M. Acumulação de poder, sistemas e territórios monetários: uma análise teórica sobre a natureza da moeda e sua relação com a autoridade central. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 397-422, nov. 2012.

_____. **Petróleo, diplomacia e divisas internacionais**. In: Viomundo. **Site**. Dez, 2013. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/mauricio-metria-perda-de-autonomia-do-brasil-no-entorno-estrategico.html>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

MOMANI, B. Gulf Cooperation Council Oil Exporters and the future of the dollar. **New Political Economy**, New York, v. 13, n. 3, p. 293-314, Sept., 2008.

_____. The Oil-producing Gulf States, the IMF and the international financial crisis. **World Economics**, London, v. 10, n.1, Mar, 2009.

MORSE, E. L. A new political economy of oil? **Journal of International Affairs**, London, v. 53, n. 1, p. 1-29, Fall, 1999.

NEVES, A. L. V. **Governo George Walker Bush (2001-2004)**: uma análise geopolítica das guerras do Afeganistão e do Iraque. 2010. 285 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)_Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, L. K. **Petróleo e segurança internacional**: aspectos globais e regionais das disputas por petróleo na África Subsaariana. 2007. 191 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)_Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PARRA, F. **Oil politics**: the modern history of petroleum. London: IB Tauris, 2004. 364 p.

PAINTER, D. Oil and the american century. **Journal of American History**,

Oxford, v. 99, n. 1, p. 24-39, Jun. 2012. (Oil in american history: a special issue).

PALMER, M. **Guardians of the Gulf: a history of America's expanding role in the Persian Gulf, 1883-1992.** New York: Simon&Schuster, 1999. 336 p.

REED, T. C. **At the Abyss: an insider's history of the cold war.** New York: Ballantine Books, 2004. 400 p.

REAGAN, R. **Address before a joint session of the Congress reporting on the State of the Union.** Washington. January 26, 1982. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=42687>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. **Address Before a Joint Session of the Congress Reporting on the State of the Union.** Washington. January 27, 1987. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=34430>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

REYES, M. G.; JARILLO, G. R. **Estados Unidos, petróleo y geopolítica: las estrategias petroleras como un instrumento de reconfiguración geopolítica.** San Rafael: Plaza y Valdes, 2008. 414 p.

RUTLEDGE, Ian. **Addicted to oil: America's relentless drive for energy security.** London, 2006. 288 p.

SAITO, H. T. **China's expansion into the middle east and its effects on U.S. foreign policy.** 2007. 107 f. Tese (Doutorado)-Naval Postgraduate School, Monterrey, Ca., 2007.

SERRANO, F. A economia americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 83.

SERRANO, F.; MAZAT, N. A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito. In: ALVES, A. G. M. (Org.). **O renascimento de uma potência? : a Rússia no século XXI.** Brasília: Ipea, 2012. cap. 1.

SPIRO, D. **The hidden hand of american hegemony: petrodollar recycling and international markets.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999. 208 p.

SPYKMAN, N. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power.** Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1942. 500 p.

STEIL, B. **The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter**

White, and the making of a new world order. London: Princeton University Press, 2013. 464 p.

STRANGE, S. International economics and international relations: a case of mutual neglect. **International Affairs**, London, v.46, n.2, p.304-315, Apr., 1970.

_____. **States and markets**. London: Pinter 1988. 263 p.

_____. **The retreat of the state**: the diffusion of power in the world economy. London: Cambridge University Press. Londres, 1996. 219 p.

_____. **What theory? The theory of mad money**. Coventry, UK: University of Warwick, 1998. Disponível em: <http://wrap.warwick.ac.uk/2107/1/WRAP_Strange_wp1898.pdf>. Acesso em: 28 nov.2015. (CSGR working paper n. 18/98). 28 p.

STRAUSZ-HUPÉ, R. **Protracted Conflict**. New York: Harper, 1959.

TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-15, abr,-jun., 1985.

TORRES, E. Petróleo e geopolítica americana. In: Fiori, J. L. (Org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 492 p.

TORRES, E. Petróleo e geopolítica americana. In: Fiori, J. L. (Coord.). **O Poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. 456 p.

YERGIN, D. **O petróleo**: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012. 1078 p.

VAN DER LINDE, C. **The state and the international oil market**: competition and the changing ownership of crude oil assets. Nova York: Springer, 2000. 172 p. (Studies in Industrial Organization, 23).

_____. **Dynamic international oil markets**: oil market developments and structure 1860-1990. Nova York: Springer, 1991. 221 p. (Studies in Industrial Organization, 15).

WRAY, L. R. Conclusion: the credit money and state money approaches. In: _____. **Credit and state theories of money**: the contributions of A. Mitchell Innes. Northampton, MA: Edward Elgar Publ., 2004. p. 78-98. (Working paper, 32).

WALLERSTEIN, I. **O universalismo europeu**: a retórica do poder. Tradução Beatriz Medina; apresentação Luiz Alberto Moniz Bandeira. São Paulo: Boitempo, 2007. 137 p.