



SOLANGE REIS FERREIRA

**“GRANDE ESTRATÉGIA E ORDEM REGIONAL: A POLÍTICA DE
ENERGIA DOS ESTADOS UNIDOS NA ÁSIA CENTRAL E NO CÁUCASO”**

CAMPINAS

2013

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

SOLANGE REIS FERREIRA

**“GRANDE ESTRATÉGIA E ORDEM REGIONAL: A POLÍTICA DE
ENERGIA DOS ESTADOS UNIDOS NA ÁSIA CENTRAL E NO CÁUCASO”**

ORIENTADOR: PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA.**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA SOLANGE REIS FERREIRA
E ORIENTADA PELO PROF. DR. SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ.**

CAMPINAS

2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

F413g Ferreira, Solange Reis, 1964-
Grande estratégia e ordem regional : a política de energia dos Estados Unidos na Ásia Central e no Cáucaso / Solange Reis Ferreira. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Energia. 2. Política externa - Estados Unidos. 3. Geopolítica - Ásia Central, 1990. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Grand strategy and regional order : U.S. energy policy in Central Asia and the Caucasus

Palavras-chave em inglês:

Energy

Foreign policy - United States

Geopolitics - Central Asia, 1990

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutora em Ciência Política

Banca examinadora:

Sebastião Carlos Velasco e Cruz [Orientador]

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Tullo Vigevani

Flávio Rocha de Oliveira

Oliver Stuenkel

Data de defesa: 29-08-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 29 de agosto de 2013, considerou a candidata SOLANGE REIS FERREIRA aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Handwritten signature of Sebastião Carlos Velasco e Cruz in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Handwritten signature of Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Tullo Vigevani

Handwritten signature of Tullo Vigevani in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Flávio Rocha de Oliveira

Handwritten signature of Flávio Rocha de Oliveira in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Jan Oliver Stuenkel

Handwritten signature of Jan Oliver Stuenkel in black ink, written over a horizontal line.

RESUMO

Esta tese analisa a política externa de energia dos Estados Unidos na Ásia Central e no Cáucaso após a Guerra Fria. Ambas as regiões foram incluídas na grande estratégia do país, pois o fim da fronteira ideológica criou a oportunidade para que os Estados Unidos estendessem sua hegemonia. Como os recursos energéticos regionais representavam novas opções para o mercado global e condicionavam as relações entre as antigas repúblicas soviéticas, os assuntos de energia tornaram-se o princípio orientador da política externa dos Estados Unidos para essas regiões. Ademais, controlar o comércio global de energia sempre fora parte do processo de construção da *Pax Americana*. Nos governos Bill Clinton e George W. Bush, o planejamento implicou uma política de “portas abertas” para que o capital internacional não encontrasse barreiras de entrada. O objetivo era desenvolver os setores de petróleo e gás, e a capacidade de exportação dos países produtores. A primeira meta era aumentar a segurança energética europeia, cuja dependência em relação à Rússia interferia nos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Tal propósito encontrou inúmeros obstáculos, sendo o principal deles o domínio russo sobre as rotas de distribuição. Diante deste quadro, o plano de ação adquiriu um caráter geopolítico, visando reduzir o monopólio russo e a projeção iraniana nas regiões. A baixa permeabilidade regional à influência da superpotência contribuiu para o fracasso do projeto. Na gestão Obama, as possibilidades surgidas com a “revolução de xisto” nos Estados Unidos indicam que a abordagem geoestratégica poderá ser substituída por uma lógica comercial, com maior foco nas nações consumidoras no entorno da Ásia Central e do Cáucaso.

Palavras-chave: Energia; Política Externa - Estados Unidos; Geopolítica - Ásia Central - 1990

ABSTRACT

This thesis analyses U.S. energy foreign policy in Central Asia and Caucasus after the Cold War. Both Regions became part of the American grand strategy, as the end of the ideological frontier created the opportunity for the extension of U.S. hegemony. Since regional energy resources meant new options for the global market and shaped the relations among the old soviet republics, energy became the guiding principle for U.S. foreign policy in those regions. Besides, the control of global energy trade had always been part of the building process of *Pax Americana*. In Bill Clinton's and George W. Bush's administrations, the plan implied an “open door” policy for the international capital not to face any barriers. The objective was to develop oil and gas sectors and the export capacity of the producing countries. A primary goal was to increase European energy security, whose dependence towards Russia affected U.S. strategic interests. This purpose encountered several obstacles, the main one being Russian domain over distribution routes. This framework led to a geopolitical action plan aimed to reduce Russian monopoly and Iranian projection. The regional impermeability to an influence from a superpower contributed to the failure of the project. In Obama's administration, the possibilities that arouse with “shale revolution” in U.S. suggest that the geostrategic approach might be replaced by a commercial logic, with a greater focus on consuming nations in the vicinity of Central Asia and the Caucasus.

Key words: Energy; U.S. Foreign Policy; Geopolitics – Central Asia - 1990

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – HEGEMONIA E ENERGIA	9
1.1 ENERGIA COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO POLÍTICA	9
1.2 O PROJETO DE HEGEMONIA COM O FIM DA GUERRA FRIA	14
1.3 A ASCENSÃO DO MERCADO	20
1.4 A VOLTA DO ESTADO	26
1.5 POROSIDADE REGIONAL	30
1.6 ENERGIA: BARREIRA MÓVEL E IMÓVEL AO CAPITAL	38
CAPÍTULO 2 – O PAPEL DA ENERGIA NA ASCENSÃO DOS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO 20	45
2.1 ENERGIA COMO ALAVANCA DO PODER HEGEMÔNICO	45
2.2 A LUTA CONTRA MONOPÓLIOS E HEGEMONIAS	50
2.3 A REAÇÃO AO NACIONALISMO DE RECURSOS	60
2.4 A ORDEM ENERGÉTICA APÓS 1945	67
CAPÍTULO 3 – <i>PIPELINE POLITICS</i>	82
3.1 PANORAMA REGIONAL DE ENERGIA	82
3.2 AS REGIÕES NO RADAR DA POLÍTICA EXTERNA	89
3.3 INSEGURANÇA ENERGÉTICA EUROPEIA	101
3.4 RÚSSIA: SUPERPOTÊNCIA ENERGÉTICA	107
3.5 DISPUTAS TERRITORIAIS NO MAR CÁSPIO	113
3.6 DIPLOMACIA DE DUTOS	115
3.6.1 PROJETOS RUSSOS	115
3.6.2 PROJETOS OCIDENTAIS	117
3.6.3 GASODUTO IRÃ-PAQUISTÃO	124
CAPÍTULO 4 – PERSPECTIVAS DA REVOLUÇÃO DE XISTO	129
4.1 ENERGIA E GRANDE ESTRATÉGIA NO GOVERNO OBAMA: NOVOS MEIOS PARA VELHOS FINS	129
4.2 A REVOLUÇÃO DE XISTO	133
4.3 CONTEXTO GLOBAL	142
4.4 IMPACTO DO XISTO NA GEOPOLÍTICA DE ENERGIA	149
CONCLUSÃO	162
BIBLIOGRAFIA	169

*Eis que soa estranho dedicar-lhe algo. Como já não sei onde termina
João e começo eu, incorro no risco de homenagear a mim mesma.
A nossa longa e maravilhosa vida em comum é a prova de que não
existe nada mais sólido do que amar profundamente.*

*E para Pedro e Carol, alvos do meu amor desmedido e incondicional.
Vocês são as fontes inesgotáveis da minha energia.*

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Sebastião Velasco e Cruz, cujo brilhantismo intelectual e entusiasmo com as questões mundiais são um convite ao pensamento crítico e à sede permanente de conhecimento. Agradeço por tantos conselhos, gestos de apoio e palavras de estímulo. Mais do que orientador, tem sido um amigo.

À Universidade Estadual de Campinas, pelas condições institucionais para a realização desse trabalho, e ao CNPQ, pelo incentivo financeiro.

Aos membros da banca, pela gentileza de ler e analisar a tese. É uma honra receber suas contribuições acadêmicas.

Aos coordenadores do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu), pela oportunidade de ampliar meu campo de estudos e minha atuação. Entre eles, um agradecimento especial ao Professor Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, que participou das etapas de qualificação e defesa, e ao Professor Tullo Vigevani, também integrante da banca e com quem tive a felicidade de coescrever artigos sobre a política ambiental dos Estados Unidos.

A meu amigo e parceiro no OPEU, Geraldo Nagib Zahran Filho, por cuidar tão bem do nosso projeto, e me presentear com conhecimento e carinho.

A minha família no Rio, pela eterna sensação de pertença. Ao meu pai, que se estivesse aqui, não caberia em si de tanto orgulho, e a minha mãe, a mulher mais corajosa que eu conheço.

Aos meus maiores credores, Carol, Pedro e João. Porque nunca serei capaz de compensar a desatenção que vocês sofreram todos esses anos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura I.1	Cáucaso Sul	2
Figura I.2	Cáucaso Norte	2
Figura 1.1	Proposta afegã para bases militares dos Estados Unidos	15
Figura 1.2	Mapa do Cáucaso e da Ásia Central	34
Figura 2.1	Relação entre preço do petróleo e eventos internacionais	77
Figura 3.1	Mapa da Geórgia e dos territórios autônomos	102
Figura 3.2	Importações de gás na UE	105
Figura 3.3	Dependência energética dos países membros da UE	105
Figura 3.4	Dependência da UE por combustíveis fósseis e origem de importação	106
Figura 3.5	Oleoduto ESPO	112
Figura 3.6	Gasodutos BTC e SPC	119
Figura 3.7	Gasodutos <i>South Stream</i> e <i>Nabucco</i>	123
Figura 3.8	Gasodutos TP e TAPI	128
Figura 4.1	Técnicas de perfuração horizontal e fratura hidráulica	135
Figura 4.2	Extração de gás de xisto nos Estados Unidos	135
Figura 4.3	Importações líquidas de gás	137
Figura 4.4	Reservas e produção de petróleo	159
Figura 4.5	Consumo de petróleo	160
Figura 4.6	Consumo de gás natural	160
Figura 4.7	Reservas e produção de gás natural	161

LISTA DE SIGLAS

AIE	Agência Internacional de Energia
AIOC	Anglo-Iranian Oil Company
AIOC	Azerbaijan International Oil Company
APOC	Anglo-Persian Oil Company
CPC	Caspian Pipeline Consortium
EIA	Energy Information Administration
ESPO	Eastern Siberian Pacific Ocean
IEA	International Energy Agency
FDP	Freie Demokratische Partei
IOC	International Oil Company
BTC	Baku-Tblisi-Ceyhan
GNL	Gás natural liquefeito
GSGI	Global Shale Gas Initiative
IP	Iran-Pakistan
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NEPDG	National Energy Policy Development Group
NOC	National Oil Company
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SEC	Securities Exchange Commission
SPC	South Caucasus Pipeline
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TAP	Trans-Adriatic Pipeline
TAPI	Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan–India Pipeline
TPP	Trans-Pacific Partnership
UE	União Europeia
UGTEP	Unconventional Gas Technical Engagement Program
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USACC	U.S.-Azerbaijan Chamber of Commerce

MEDIDAS

bcf	bilhão de pés cúbicos
bcm	bilhão de metros cúbicos
mbd	mil barris por dia
mmb	...	milhão de barris
mmbd	..	milhão de barris por dia
tcf	trilhão de pés cúbicos

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria representou um fenômeno singular na história das relações internacionais. O conflito entre Estados Unidos e União Soviética (URSS), não tendo levado ao enfrentamento físico direto, terminou sem vitória ou derrota oficial de qualquer parte. A URSS deixou de existir em 1991, assim como a divisão ideológica inconciliável que embasara o embate entre as duas superpotências por mais de quarenta anos.

As causas para o seu desaparecimento foram múltiplas e controversas. Algumas delas são endógenas, decorrendo de adversidades no bloco soviético; outras exógenas, derivando do desgaste no confronto bipolar. Não sendo cabível enunciá-las aqui, tomamos esse fato histórico como ponto de partida para uma nova ordem mundial, sem o compromisso de entender suas forças propulsoras.

A proposta desta tese é demonstrar que, com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos fizeram do Cáucaso e da Ásia Central novos alvos da grande estratégia. Para o escopo do trabalho, a Ásia Central compreende o Cazaquistão, o Quirguistão, o Uzbequistão, o Turcomenistão e o Tajiquistão. O Cáucaso situa-se entre o Irã, a Turquia e a Rússia, com sua zona sul abrangendo o Azerbaijão, a Armênia e a Geórgia. Estes dois últimos se destacam como corredores de transporte de recursos da Ásia Central para a Europa.

A parte norte do Cáucaso engloba repúblicas russas, a exemplo de Chechênia e Dagestão, sendo algumas delas ricas em petróleo e gás. Constituídas por um mosaico étnico, essas subregiões mantêm com Moscou uma relação marcada por choques entre aspirações separatistas e a determinação soberana russa. Em função de sua integração ao território russo, as repúblicas caucasianas do norte não serão analisadas no presente estudo, de forma que o Cáucaso deve ser entendido, aqui, como a soma dos territórios de Azerbaijão, Armênia e Geórgia.

Figura I.1 Cáucaso Sul



Fonte: Parlamento Europeu

Figura I.2 Cáucaso Norte



Fonte: University of Colorado

O interesse dos Estados Unidos por Ásia Central e Cáucaso atendeu ao propósito da hegemonia global, que fora constrangida, até certo ponto, pela estrutura bipolar do sistema internacional. Como afirma Brzezinski, *“The peaceful end of the Cold War, culminating in the fragmentation of the Soviet Union, signaled the final step in the rapid ascendance of the United States as the first truly global superpower (BRZENZINSKI, 2012).* O objetivo demandou diversas frentes de atuação, e o uso de uma ampla gama de recursos de poder nos campos financeiro-econômico, ideativo e militar.

Não obstante seu caráter estratégico-militar, a inserção seguiu principalmente o padrão de expansão liberal adotado depois da Segunda Guerra Mundial. Com uma política de “portas abertas”, os Estados Unidos procuraram desenvolver cenários domésticos favoráveis a investimentos externos.

Longe de ser unicamente um projeto econômico para liberalizar, privatizar e desregulamentar as economias nacionais, o plano também promoveu o liberalismo político. Estimular a descentralização para melhor influenciar os canais de poder locais, e desenvolver instituições para facilitar o movimento do capital transnacional, foi o principal instrumento de ação, *a priori*.

In the four-and-a-half years since the Clinton Administration came into office, our message to the states of the region has been simple: As long as they move in the direction of political and economic freedom, of national and international reconciliation, we will be with them (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of Vice-Secretary of State Strobe Talbott. *Address at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, 1997.)

Nossa hipótese central é a de que o interesse pela economia e a política doméstica dos países no Cáucaso e na Ásia Central ultrapassou a esfera econômica, sendo também orientado pelo ensejo de adquirir uma posição dominante regional e, assim, consolidar sua pretensão hegemônica global. Com a Rússia enfraquecida

economicamente e redefinindo-se politicamente, desenhou-se certa vacância de poder em uma região muito estratégica em função de sua proximidade com Europa, Oriente Médio e Sudeste Asiático, bem como por suas riquezas minerais. Preencher tal espaço é, na opinião de autores geopolíticos como Brzezinski, a chave para a consolidação da supremacia mundial.

Novato no chamado *New Great Game* - uma alusão à rivalidade, no século 19, entre os impérios russo e britânico na Ásia Central – os Estados Unidos do século 21 disputam com outras nações a capacidade de influência local. A Rússia, que ainda hoje considera que o Cáucaso e a Ásia Central sejam seu “Exterior Próximo”, segue como principal concorrente. Elos culturais, políticos e econômicos a unem aos países locais, apesar de a rejeição de governos e grupos subnacionais ao histórico de dominação russa desafiar a manutenção do *status quo*.

Ainda que a Rússia fosse alvo das mesmas reformas econômicas e políticas propostas por Washington, sendo conseqüentemente objeto da política de aproximação impetrada pelos Estados Unidos nos anos iniciais, eventuais ganhos norte-americanos nos países adjacentes afetariam negativamente a influência da Rússia em sua tradicional esfera de influência.

Por suas relações culturais, religiosas e econômicas com os países no Centro-Asiático, o Irã também representa uma barreira para os Estados Unidos. Menor, sem dúvida, se comparados os canais de influência iraniana com os da Rússia. Importante, ainda assim, se considerado que enfraquecer os elos iranianos na Ásia Central contribui para o projeto macro de isolamento do país persa em âmbito global.

Mesmo sendo uma potência milenar na Ásia Central, a China também pode ser considerada retardatária no *New Great Game*. Até o fim da Guerra Fria, seu poder de influência foi ditado pela natureza de sua relação com a URSS em diferentes fases. Assim, o término do conflito bipolar representou uma oportunidade para Pequim, especialmente em relação ao suprimento energético, que é nevrálgico para sua ascensão econômica.

Sobre a atuação regional chinesa ser sempre em detrimento dos Estados Unidos é fato ainda nebuloso. Quando fragmenta o peso russo – como no caso de acordos de energia com o Cazaquistão – favorece parcialmente os interesses políticos norte-americanos. Por outro lado, a história recente indica pontos convergentes entre Pequim e Moscou. Além disso, a China vem reunindo instrumentos de poder para tornar-se a potência regional dominante no longo prazo, independentemente de parcerias com outros poderes regionais ou extracontinentais.

Outros atores possuem importância estrutural e relacional. A Turquia, fortemente envolvida em questões políticas, econômicas e de energia, é um país-chave. Por seu território passam rotas de energia que ligam a Ásia à Europa. Ademais, as alternativas logísticas dos Estados Unidos para romper o monopólio russo sobre a infraestrutura de transporte dependem da concordância turca. Essa relevância cresce em função do relacionamento da Turquia com a União Europeia (UE) e o Oriente Médio, e da sua emergência como ator político no cenário global nos últimos anos.

A Índia tampouco poderia ser menosprezada em qualquer análise sobre a Ásia, principalmente considerando sua importância estratégica aos olhos do governo norte-americano. Com a previsão de retirada das tropas de combate ocidentais do Afeganistão em 2014, aproxima-se um período de lapso ainda maior de poder neste país, o que não passará incólume pela história. Os Estados Unidos esperam trocar uma guerra decana, custosa e sensível perante sua opinião pública por uma ocupação menor, menos ruidosa e sem data de validade.

Depois de 2014, no que seria uma segunda fase de presença norte-americana no Afeganistão, a Casa Branca dependerá da colaboração indiana para contrabalançar as aspirações de outros atores regionais, como China, Rússia e, principalmente, Paquistão. O Afeganistão não apresenta apenas desafios ligados ao terrorismo, sendo também uma rota vital para os projetos comerciais ocidentais no continente, incluindo alguns no campo de energia, para os quais a importância indiana é inquestionável.

Ocorre que a Índia é um grande consumidor de energia e, como tal, suscetível a riscos fora do alcance das soluções norte-americanas. Nesse sentido, uma incógnita que deverá ser desvendada somente ao longo do século atual é se os indianos serão grandes aliados dos Estados Unidos na região, atores independentes no jogo regional e internacional, ou um hóspede da “*mansão Rússia no Oceano Índico*” (BHADRAKUMAR, 2012). A expressão remete ao plano geopolítico da Rússia de projetar influência no Centro-Sul da Ásia, entremeando-se na “Nova Rota da Seda”. Este termo sintetiza uma série de projetos de infraestrutura logística para criar corredores de comércio e transporte dos Oceanos Índico e Pacífico com a Europa, sendo muitos desses planos financiados por parcerias público-privadas estimuladas pelos Estados Unidos.

Pelos fatos que serão expostos ao longo deste trabalho, assuntos relacionados à energia são uma das principais determinantes – talvez a principal - nas relações de países da Ásia Central e do Cáucaso com as potências de primeira e segunda grandeza no entorno, e com o *hegemon* extracontinental.

Diante da centralidade dos recursos energéticos, a agenda regional norte-americana tem feito da energia seu eixo principal. Nesse sentido, tais questões assumem um papel instrumental na grande estratégia. Por outro lado, a estabilidade da ordem liberal global também depende da segurança energética mundial - aqui entendida como a relação razoavelmente equilibrada entre oferta e demanda por recursos de energia, e preços competitivos¹. Vistos por esse ângulo, os temas energéticos assumem caráter finalístico.

Washington has worked, where possible, to create an environment conducive to the investment by private oil capital. By “transnationalizing” oil-rich political economies and further integrating them into the global economy Washington plays a managerial role for the capitalist order as

¹ A definição de segurança energética varia. Além desta perspectiva macroeconômica, existem conceitos com enfoque social e nos riscos aos indivíduos, como ameaças climáticas e pobreza. Outras explicações pensam a segurança energética pelo viés dos países produtores, e da importância dos recursos de energia para suas economias e estabilidade. Há ainda visões de microeconomia, que entendem o termo como a capacidade de indivíduos e empresas em superar disfunções do mercado. Voltaremos ao tema nos próximos capítulos.

a whole. Yet this is not a consequence of altruism on behalf on US planners. Nor is it, as some would have it, the result of fundamental changes in the structure of global politics, with the United States the lead example of an emerging “transnational state”, replacing the traditional “nation-state” and acting primarily on behalf of a “transnational capitalist class”. Rather, US planners seek to affect this international outcome for distinctly national ends: it is through the management of a positive-sum liberal order, through the extension of that order to oil-rich zones, and through guaranteeing the provision of oil to all players within the order, that American hegemony over the international system is maintained (STOKES & RAPHAEL, 2010).

A tese se divide em quatro capítulos e conclusão. O primeiro capítulo busca embasamento teórico para a complexidade das relações e os baixos resultados obtidos pelos Estados Unidos na tentativa de consolidar sua hegemonia nas regiões estudadas. Partes centrais do capítulo são (1) a dialética entre globalização e Estados; (2) o conceito de porosidade como indicativo da permeabilidade de países e regiões; (3) a reflexão sobre a territorialidade dos recursos de energia como barreira à mobilidade do capital.

O segundo capítulo está dividido em três partes. A primeira seção aborda as tentativas dos Estados Unidos, no século 20, de impedir o controle de mercados de energia por monopólios privados ou estatais. Como a Ásia Central e o Cáucaso pertenciam ao bloco socialista, estando fora do alcance da influência norte-americana na época, o capítulo referencia seus argumentos na ação da política externa de energia em outras regiões do mundo. A segunda parte do capítulo trata da reação norte-americana ao nacionalismo de recursos na primeira metade do século 20, tomando como exemplo o caso do México, para mostrar que os interesses do capital nem sempre determinam a grande estratégia. Por último, é feita uma correlação entre a construção da ordem energética depois da Segunda Guerra e o projeto de hegemonia dos Estados Unidos.

No terceiro capítulo, as ações de política externa de energia para o Cáucaso e a Ásia Central são vista no contexto de três diferentes governos norte-americanos, entre

1991 e 2008: o realismo de George H. Bush², o internacionalismo liberal de Bill Clinton e o unilateralismo neoconservador de George W. Bush. Enquanto o primeiro adotou uma política contida em relação às regiões em questão, os demais empenharam esforços geopolíticos para abrir mercados e desenvolver novas rotas de energia como parte importante da grande estratégia. Entre alguns projetos logísticos disponíveis para estudos de casos, selecionamos três: *Baku-Tblisi-Ceyhan* (BTC), *Nabucco* e *Iran-Pakistan* (IP).

Finalmente, o quarto capítulo apresenta indícios de mudança na política externa de energia durante a presidência de Barack Obama, com este presidente priorizando uma abordagem mais pragmática e comercial, em detrimento do envolvimento geopolítico nas regiões e nos países em pauta. Nosso argumento é o de que o governo Obama ajustou a grande estratégia aos meios materiais e políticos disponíveis, e ao contexto de mudança para uma ordem global com muitos polos.

² George H. Bush, presidente entre 1989 e 1993, será mencionado ao longo deste trabalho como Bush pai, enquanto George W. Bush, que governou entre 2001 e 2008, será tratado como Bush filho.

CAPÍTULO 1

HEGEMONIA E ENERGIA

1.1 ENERGIA COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO POLÍTICA

Nossa proposta é indicar que, desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos procuraram tornar sua hegemonia efetivamente global, preenchendo o que acreditavam ser um espaço de poder naquelas regiões. Mostraremos que o avanço ao Leste consiste, até hoje, da tentativa de abrir mercados nacionais de energia ao capital internacional. Para tanto, a política externa para as duas regiões visa enfraquecer o poder estatal local e impedir o domínio regional por potências antagônicas.

Instrumentos econômicos, militares e políticos foram utilizados no intento, sendo as questões de energia o fio condutor para a grande estratégia na parte central da Eurásia. Intuímos que a territorialidade dos recursos não renováveis de energia – principalmente do gás - representou à época, assim como ainda hoje, uma barreira à política de “portas abertas”. Ademais, a complexa mobilidade dos recursos fósseis e a estreita relação destas riquezas com a conceito de soberania nacional revelou-se uma vantagem para os Estados produtores frente à pressão norte-americana.

Os primeiros anos do pós-Guerra Fria favoreceram os Estados Unidos em função da globalização e do enfraquecimento de entidades nacionais. Essa assertiva vale para muitos países e regiões no mundo, mas atribui-se particularmente ao antigo bloco soviético devido às convulsões estruturais do período. Com aqueles países migrando para o sistema capitalista, as perspectivas iam ao encontro dos interesses norte-americanos, cuja alavanca consistiu inicialmente de uma agenda para promoção de ajuda externa, democratização, investimentos em energia e acordos militares.

Alguns fatores subestimados pelos estrategistas norte-americanos surgiram como entraves à globalização, ao mesmo tempo em que ajudaram a recrudescer o papel dos Estados nacionais. Além de colidir com os interesses geopolíticos da Rússia, o plano de ação norte-americano nem sempre considerou necessidades e particularidades nacionais ou regionais. Ademais, aspectos geográficos dificultaram as pretensões de se alterar a dinâmica regional de energia.

O aumento da demanda global por petróleo, sobretudo a partir dos anos 2000, favoreceu a Rússia e o Irã, permitiu maior margem de ação a países como Cazaquistão e Azerbaijão, e reduziu o poder de negociação de grandes consumidores. Com a produção mundial em dificuldade para atender o consumo, a consequência foi o aumento do preço internacional do barril de petróleo.

O petróleo tipo Brent³, cotado a US\$ 19,42, em 2002, alcançou o valor de US\$ 132,72, em 2008, depois de atingir o pico diário de US\$ 143,90, em julho do mesmo ano.⁴ Especulações no mercado financeiro tiveram grande influência sobre os preços, mas o que nos interessa momentaneamente é que a alta permitiu aos principais produtores manter um bom posicionamento na ordem energética regional e global.

Outro exemplo de reafirmação do poder nacional frente ao mercado foram os atritos, em 2006 e 2009, entre Ucrânia e Rússia sobre o preço do gás e de seu transporte. A falta de acordo entre as partes levou à interrupção do fluxo para a Europa, fato com implicações políticas e econômicas para o bloco. Posteriormente, o abastecimento se normalizou e os prolongados efeitos da crise econômica de 2008 reduziram a pressão da Rússia por aumento de preços.

A percepção de insegurança energética vem orientando o planejamento nacional de líderes europeus e dificultando o desenvolvimento de uma política supranacional de energia. Como veremos posteriormente, a dependência energética dos europeus inibe alguns consensos transatlânticos em torno de política internacional e de segurança.

³ Extraído no Mar do Norte e comercializado na Bolsa de Londres.

⁴ MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Contexto Mundial e Preço do Petróleo: uma Visão de Longo Prazo, 10 de Dezembro de 2008.

Se a preservação do interesse nacional orienta a política de energia de nações integrantes do bloco europeu, mais forte se faz notar nos países que passaram pelas transformações de regime na década de 90. Ciente dessa visão nacionalista, o governo dos Estados Unidos procurou desenvolver laços com as lideranças nacionais nos países produtores e transportadores.

Incentivando a abertura das nações a investimentos privados, sua política externa favoreceu especialmente multinacionais de energia e de infraestrutura para o setor. O apoio ao capital esteve acompanhado da promoção de valores ocidentais, como democracia e direitos humanos. Entendemos o conjunto dessas medidas como um projeto mais político do que econômico, com os interesses corporativos sendo eventualmente subordinados aos do Estado.

Introduzidas no auge do neoliberalismo dos anos 90, as políticas liberalizantes beneficiariam simultaneamente o capital internacional e o projeto hegemônico, uma vez que reduziam o poder político de Estados alvos e de potências antagônicas. Inicialmente, os Estados Unidos tentaram redesenhar as rotas de distribuição de petróleo e gás natural para desfazer o monopólio russo, e reduzir as opções iranianas de exportação.

Concretizar projetos de infraestruturas alternativas, porém, requereu mais do que a aplicação de investimentos materiais, com a constatação de que o apoio de atores regionais, particularmente daqueles com destaque nas relações comerciais de energia, dependeria de processos de barganha e ações diversificadas em múltiplas frentes. Seja em nível econômico ou militar, os elos entre os atores na ordem regional são marcados por interdependência assimétrica. Reverter tais assimetrias implicava minimamente a capacidade de substituir os Estados fortes da equação na distribuição de ganhos, tarefa que se revelou dificultosa.

Como veremos ao longo do trabalho, a cooperação na reestruturação da ordem regional enfrentou obstáculos diversos. Projetos como o gasoduto *Nabucco*, por exemplo, mostram-se comercialmente e politicamente difíceis. Para citar apenas dois dos fatores que impedem a sua concretização, destacam-se o alinhamento político da

Armênia com a Rússia, e a descrença dos investidores na capacidade de abastecimento do gasoduto sem contar com as reservas iranianas ou iraquianas. *Nabucco*, que traduz tanto a estratégia dos Estados Unidos como o seu insucesso, será abordado em maior profundidade no terceiro capítulo.

Outra possível barreira à reestruturação da ordem energética regional no molde norte-americano é a sede chinesa por energia. Em função da dependência externa por recursos fósseis, é improvável que o protagonismo chinês se desenvolva em rota de colisão com potências energéticas. Sua aproximação com países produtores e distribuidores tende a evoluir para a cooperação bilateral. Isso não é necessariamente prejudicial aos Estados Unidos, sobretudo se reduzir o monopólio russo, mas pode ser um complicador caso alije os interesses norte-americanos no mercado regional e global de energia. Autores realistas destacam que uma aliança sino-russa produziria consequências negativas para os Estados Unidos.

Chinese President Xi Jinping's recent visit to Moscow did not generate much interest in the United States or other Western nations. But it deserved more attention than it got because a Russian-Chinese alliance, even a loose or temporary one, could have serious consequences for the United States and the West in a world challenged by change and growing pockets of instability (SIMES, 2013)

Além disso, uma competição agressiva da China com a União Europeia pelos recursos da região teria impactos indiretos para a política internacional e para o mercado de energia, em especial de gás. A dependência europeia das rotas e do gás russos desafia as relações transatlânticas. Em um cenário de grave aperto de oferta e competição com a China por recursos, países europeus relutariam em compactuar com políticas norte-americanas que contrariassem os países produtores.

Tamanha nebulosidade em relação aos possíveis cenários fez com que interesses de energia também servissem como barganha na área da segurança, levando inclusive à instalação de bases militares norte-americanas em alguns países,

uma situação impensável nas décadas anteriores. Com o cuidado de não superestimar tais arranjos – ainda que tenham utilidade crítica para a logística do transporte de soldados e suprimentos no Afeganistão - ressaltamos o simbolismo da maioria deles. Cada vantagem na área militar foi obtida à custa da Rússia, herdeira do poderio bélico soviético e país com grande influência política sobre as antigas repúblicas soviéticas.

Resumidamente, o propósito dos Estados Unidos na Ásia Central e no Cáucaso no pós-Guerra Fria foi alterar o *status quo* da ordem energética regional para enfraquecer potências rivais, e evitar que estas impedissem sua inserção regional e ambição global de hegemonia.

“(…) how a global engaged America copes with the complex Eurasian power relationships – and particularly whether it prevents the emergence of a dominant and antagonistic Eurasian power, remains central to America’s capacity to exercise global primacy. (...) it is imperative that no Eurasian challenger emerges, capable of dominating Eurasia and thus also of challenging America” (BRZEZINSKI, 1997).

Russian and Chinese interests and influence in Central Asia in some instances work to weaken **the modest** (grifo nosso) level of influence the United States and Europe have in directing these states toward greater liberalization of their political, economic, and social systems (HANKS, 2010).

Fatores geopolíticos e particularidades nas relações regionais impediram o alcance do objetivo, e os fracos resultados levaram os Estados Unidos a repensar o planejamento nos dias atuais. Duas décadas depois do encerramento do confronto bipolar, a temática energética continua central na grande estratégia para aquelas regiões. Observa-se, porém, um ajuste no plano de ação. Em lugar de mirar os países produtores, a abordagem da Casa Branca volta-se para os principais consumidores. No rastro da “revolução energética” aventada para os Estados Unidos nos próximos anos, a estratégia de inserção poderá mudar o foco geopolítico para outro baseado em comércio e exportação de recursos minerais, e da tecnologia a eles relacionada.

Entre outras medidas, Washington pretende revolucionar o mercado mundial de gás liquefeito, exportando o produto para Europa e Ásia. Outro plano é vender tecnologia para que os maiores consumidores regionais explorem reservas próprias de recursos não convencionais, como o gás de xisto. A expectativa no governo Obama é reduzir a dependência energética de compradores como China e Polônia e, na sequência, apequenar o poder de potências rivais que têm como pilar econômico e político o monopólio regional sobre energia. Como nosso foco não é analisar a atual política externa de energia, este tópico será abordado de maneira prospectiva no último capítulo.

1.2 O PROJETO DE HEGEMONIA COM O FIM DA GUERRA FRIA

Os Estados Unidos coletaram da Guerra Fria um espólio incomum à luz dos tradicionais conflitos interestatais. Em lugar de ocupar ou incorporar territórios, o país consolidou sua influência no Ocidente e vislumbrou a chance de ampliá-la para outras áreas fora de seu alcance. Obteve ganhos estratégico-militares, como a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste Europeu, a partir de 1994, e o posicionamento no Afeganistão, em 2001. Quanto a este segundo ponto, o país já teria recebido do governo afegão um sinal verde para ocupar nove bases militares circundando o território interno do Afeganistão depois de 2014, o que lhe conferiria uma colocação privilegiada e inédita no Centro-Asiático.

Figura 1.1 Proposta afgã para bases militares dos Estados Unidos



Fonte: Wall Street Journal

As últimas duas décadas foram, portanto, marcadas pelo esforço de consolidar a hegemonia por meio de vários instrumentos de poder. Demonstrações de coerção militar e econômica conviveram com ações de poder brando, como a tentativa de convencer elites nacionais a abrir mercados e promover instituições democráticas.

Nas próximas linhas, ilustramos alguns conceitos de hegemonia a partir de pontos de vistas teóricos de Relações Internacionais. Visões positivistas e atemporais mostram-se insuficientes para entender esse tipo particular de hegemonia - exercida por força e convencimento – e a leitura teórica sobre a supremacia norte-americana não se satisfaz com o viés das teorias paradigmáticas.

A concepção realista de hegemonia é estática, expressando noção de dominação de um elemento sobre os demais em um dado sistema. Essa escola de pensamento entende que a ordem hegemônica é caracterizada pela concentração de capacidades materiais em um Estado. Dotada de superioridade militar, a grande potência coage os demais países a agir de acordo com suas preferências em outros campos.

Enquanto a dominação como resultado de constrangimento pela força é característica do pensamento realista, tradicionalistas liberais desfazem a ideia de hierarquia temática. Mesmo reconhecendo que a assimetria de poder militar determina as condições sob as quais os Estados se relacionam, o pensamento liberal salienta outras esferas, como a economia, e projeta os interesses de outros atores como variáveis importantes. Para os neoinstitucionalistas, o *hegemon* liberal mantém muitas premissas realistas, mas desenvolve artifícios institucionais que facilitam sua projeção de poder.

Liberal Hegemony involves institutions and practices that reduce (...) the long-term implications of asymmetries of power. (...) the hegemonic state gets commitments by secondary states to participate within the hegemonic order, and in return the hegemon places limits on the exercise of its power (IKENBERRY, 1999).

Ikenberry sustenta que as instituições ocidentais, criadas à semelhança dos Estados Unidos, aprofundam suas raízes nas estruturas políticas e sociais dos países que participam da ordem liberal. Para o autor, o poder norte-americano se reafirma por meio de normas e regras que mantêm em funcionamento uma ordem hegemônica liberal, não obstante a ascensão de outras potências. Sobreviver em um ambiente de multipolaridade requer que o país se posicione como uma espécie de “Leviatã liberal”, que organiza a distribuição de capacidades e de bens coletivos (IKENBERRY, 1999).

Uma visão teórica mais complexa emerge com a perspectiva gramsciana, que alerta sobre a institucionalização da hegemonia e a dificuldade de outros Estados, alianças interestatais ou atores não governamentais em criar instituições alternativas que levem a uma nova ordem hegemônica. Segundo essa abordagem, hegemonia não é apenas a dominação material ou militar, como defendem os realistas; nem tampouco a distribuição do bem coletivo, como advogam os neoliberais institucionalistas. Aplicada nas relações internacionais, as conclusões do italiano Antonio Gramsci sobre hegemonia de classe oferecem uma elaboração aprofundada do termo.

A hegemonia gramsciana é dual, sendo um misto de coerção e consenso, embora confira maior destaque para o segundo elemento. A coerção seria um fator constitutivo do consentimento, ainda que o exercício da força não precise necessariamente se materializar, bastando que exista como possibilidade.

Já a prática do consenso deve ser permanente e enraizada entre os dominados. Ser *hegemon* implica direção “intelectual e moral” de um grupo sobre os demais, que juntos formariam um bloco unido e não homogêneo. Mas como alcançar consenso em meio à heterogeneidade de interesses nacionais? A resposta gramsciana é a de que o *hegemon* coopta grupos subordinados nacionais por meio de concessões. A legitimação de sua liderança depende, portanto, de se acomodar algumas demandas dos Estados dominados.

O conceito de “hegemonia mundial”, adotado aqui, se refere ao poder que um Estado tem de exercer funções governamentais sobre um sistema de Estados soberanos. (...) o governo de um sistema de Estados soberanos sempre envolve, na prática, algum tipo de ação transformadora que altera o modo de operação do sistema de maneira fundamental. Esse poder é algo mais do que “dominação” pura e simples. É o poder associado ao domínio ampliado pelo exercício da “liderança intelectual e moral”. Como enfatizado por Gramsci a respeito da hegemonia no plano nacional. (...) a hegemonia é o poder adicional que resulta da capacidade de um grupo dominante apresentar, num plano universal todas as questões em torno das quais gira o conflito (ARRIGHI, 2007).

Gramsci explica que a legitimidade hegemônica é alcançada através de um processo de institucionalização da ética moral dominante. Na sociedade doméstica, sobre a qual se debruça a análise do autor, os catalisadores da liderança intelectual e moral são instituições como escola, família, igreja, mídia, associação de classe, entre outras. No sistema capitalista de Estados, esse papel é estendido às organizações internacionais.

As instituições internacionais — e as organizações em especial — não vêm à luz como emanações espontâneas da operação dos mercados e dos dinamismos sociais que estes implicam. Elas resultam de ações de alcance estratégico informadas por visões de longo prazo sustentadas por certa classe de agentes. Aqui se situa a problemática gramsciana dos intelectuais (CRUZ, 2000).

Sustentamos que o projeto de expansão de poder dos Estados Unidos para a Ásia Central e o Cáucaso no pós-Guerra Fria, pelo menos até 2001, implicava esse tipo de cooptação. Como tal, não pode ser dissociado da liderança na difusão do liberalismo político-econômico e de instituições ocidentais, concomitantemente à demonstração de supremacia militar. Todos esses canais de influência possuem grande imbricação com os interesses de energia dos diferentes atores envolvidos.

A partir dos acontecimentos que marcaram o ano 2001, o país priorizou os meios de coerção. A Guerra do Afeganistão e o combate global ao terror, iniciados no mesmo ano, e a invasão do Iraque, dois anos depois, demonstraram essa reorientação estratégica. Tal mudança teve um preço, com a sua hegemonia sendo posta em xeque mundialmente. Em relação às “novas” regiões ao Leste, o unilateralismo desfez eventuais avanços alcançados na década anterior para a construção de consenso em torno de sua liderança.

Como não podemos, prematuramente neste ponto, avaliar os resultados da política de expansão depois da Guerra Fria, seguimos na tentativa de caracterizar a proposta hegemônica vigente em perspectiva histórica.

A projeção de poder na *Pax Americana*, período iniciado em 1945, foi caracterizada por David Harvey como “imperialismo capitalista”, por fundir política de Estado e Império com processo de acumulação de capital no espaço e no tempo (HARVEY, 2003). Em outras palavras, os Estados Unidos lograram estabelecer uma posição mundial hegemônica ao combinar o controle militar de territórios e o comando de processos político-econômicos de propagação do capital.

Tal percepção é corroborada por outros autores. A globalização econômica não é um fenômeno autônomo, mas está “*fundamentalmente enraizada no fato geopolítico da extensão global do poder militar norte-americano*” (NAYAR, 2005). De modo que a derrocada do antagonista militar e ideológico permitiu o aprofundamento e a ampliação dessas duas frentes.

A análise da hegemonia norte-americana como resultante de um único poder seria reducionista, pois se trata da soma de recursos territoriais (militares) e não territoriais (ideologia, economia e instituições). A prioridade no uso de um artifício de poder sobre o outro se alterna temporal e espacialmente, mas como afirma Peter Katzenstein, a política de “portas abertas” tem sido o princípio orientador da expansão (KATZENSTEIN, 2005).

A consolidação como *hegemon* global no período histórico recente não se baseou na ocupação ou anexação de territórios, ao contrário do que ocorrera na fase de expansão territorial e ultramarina, entre o início do século 19 e a independência das Filipinas, em 1946. Tratou-se, também por meio do uso da força, de abrir mercados, replicar o modelo econômico liberal e ter pleno acesso a recursos naturais no exterior, sem o ônus da administração política de países ou regiões.

Esse tipo de projeto hegemônico depende da facilidade de obtenção de recursos materiais e imateriais, pois “*somente o acúmulo ilimitado de poder pode levar ao acúmulo ilimitado de capital*” (ARENDRT, 1979). Como exemplos de fontes materiais incluem-se, entre outros, capacitação militar, recursos naturais e trabalhadores. As fontes imateriais consistem, por exemplo, de capacidade econômica e influência sobre instituições multilaterais que regulem as relações interestatais no campo da diplomacia, guerra e economia.

Tendo em vista que os recursos materiais são esgotáveis ou se renovam em ritmo inferior ao do excedente econômico, o espaço doméstico torna-se insuficiente e o postulante a *hegemon* deve complementá-lo na esfera externa. Dependendo da convergência ou divergência de interesses com potências regionais, a investida internacional gera cooperação ou discórdia. Esperamos explorar como os interesses

norte-americanos por recursos de energia e suas rotas de distribuição coincidiram, e principalmente colidiram, com os de países no Cáucaso e na Ásia Central.

1.3 A ASCENSÃO DO MERCADO

O Cáucaso e a Ásia Central tornaram-se centrais para a grande estratégia dos Estados Unidos por ocasião da mudança do sistema internacional para uma ordem unipolar. Ambas as zonas dispunham de elementos caros à expansão do capital, como riquezas minerais, mão de obra e mercado consumidor em potencial. Como os recursos humanos e minerais encontravam-se subaproveitados, havia expectativa de que investimentos externos desenvolvessem infraestrutura, conhecimento e tecnologia.

Na percepção dos formuladores de política norte-americanos, os Estados Unidos construiriam uma rede de relações com atores estatais e privados em torno de interesses na área de energia. Por essa concepção funcionalista⁵, os Estados delegariam tarefas específicas a agentes não governamentais, acreditadamente mais capacitados do ponto de vista técnico. A eficiência obtida pelos agentes produziria o efeito *spillover*⁶ para outros setores econômicos, e para o campo político e militar.

A expectativa dessa abordagem funcionalista era a de que resultados positivos com a privatização do setor de exploração de hidrocarbonetos, por exemplo, estimulassem a desestatização em outros setores da economia. A menor participação do Estado na economia e no processo de regulamentação poderia enfraquecer o nacionalismo que vincula cidadãos a Estados, facilitando a atendimento dos interesses do mercado pelos nacionais.

⁵ A Teoria Funcionalista foi desenvolvida por David Mitrany, que defendeu a distribuição de funções nacionais entre agências internacionais. O objetivo era evitar a concentração de poder em torno do Estado, considerado pelo autor como o fator gerador de guerras.

⁶ *Spillover* é um conceito fundamental das teorias funcionalistas e neofuncionalistas, segundo o qual efeitos positivos de integração regional em um dado setor se espalham naturalmente para outras áreas, gerando novas formas de integração.

A visão funcionalista advoga por países e regiões mais porosos, no sentido de mais abertos a organizações e regimes internacionais. Como as organizações mais relevantes são pilares da ordem internacional arquitetada pelos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, muitas refletem preferencialmente os interesses deste país. Antes de entender o alcance da globalização depois da Guerra Fria, discorreremos brevemente sobre a definição de grande estratégia e o ambiente político internacional findo o conflito bipolar.

O termo grande estratégia é capcioso em face das múltiplas interpretações encontradas e de sua variação no tempo. O conceito surgiu como sendo o planejamento de um Estado para garantir a segurança nacional contra ameaças externas de natureza militar. De acordo com o historiador Liddell Hart, *“trata-se de coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, no sentido de se alcançar os objetivos políticos da guerra”* (HART, 1991).

Escrevendo em 1941, o britânico sofreu a influência do Realismo vigente, que definia interesse nacional em termos de segurança. Charles Kupchan alegou que, para criar um ambiente global conducente com seus interesses, potências devem desenvolver uma grande estratégia capaz de manter seus objetivos internacionais em equilíbrio com os meios para alcançá-los. *“It is by maintaining this equilibrium between commitments and resources that they are able to protect their security while also pursuing the ambition that comes with wealthy and military might”* (KUPCHAN, 2002).

Colocada desta forma, a grande estratégia se assemelha a um plano de ação pensado e executado pelo Estado no exercício de sua plena racionalidade. Tal qual um matemático, o corpo estadista perseguiria os resultados possíveis com base nos fatores disponíveis. Essa concepção restritiva compromete a análise, pois relega a uma posição marginal o processo interno de definição de objetivos e meios, caracterizado por disputas entre setores da sociedade civil com diferentes interesses. Ignora também as interposições de outros Estados no sistema internacional.

O agir estatal não é fruto da livre escolha sobre os meios ideais para alcançar os fins desejados pela burocracia executiva, mas o resultado de um jogo de ação

interdependente. Trazendo à luz uma visão abrangente sobre o processo de formulação da grande estratégia, Sebastião Velasco e Cruz reflete sobre a permanente “*dialética de vontades opostas*” que limita e caracteriza a ação estratégica. A explicação para a análise de política externa é “*buscada na interação de grandes segmentos sociais com interesses coletivos contraditórios*” (CRUZ, 2012).

Ilustrando o problema agente-estrutura e o papel do discurso na “*cadeia de ações e reações que liga os participantes da interação estratégica*”, o autor prossegue no raciocínio sociológico da análise de política externa.

A grande estratégia compreende as orientações gerais que pautam a conduta de um Estado em sua relação com o mundo. Essas coordenadas, contudo, se realizam através de políticas particulares, funcional e/ou espacialmente diferenciadas. Em todas elas, a questão central para o Estado é a mesma: como compatibilizar o geral e o particular, como integrar a ação desenvolvida em um dado setor ou em determinada área geográfica em uma perspectiva global cujo referente obrigatório é o conjunto da sociedade (VELASCO E CRUZ, 2012).

O desafio de delinear a grande estratégia em meio a dissenso doméstico se acentua quando são introduzidos os interesses de atores externos. Parte importante do projeto de expansão hegemônica requer integrar Estados-núcleos de uma dada região por meio da incorporação de seus interesses ao planejamento estratégico. Para Susan Strange, o poder hegemônico é estrutural, ou seja, o Estado dominante estabelece as regras do jogo e conecta seus interesses aos de outros Estados, de modo a formar um bloco político (STRANGE, 1994).

Um exemplo desta linha de pensamento nos oferece a política externa dos Estados Unidos vis-à-vis o Azerbaijão nos anos posteriores à Guerra Fria. Sendo o país mais rico em recursos de energia no Cáucaso, era esperado que o Azerbaijão fosse um dos principais alvos de ajuda externa norte-americana. Essa hipótese, porém, não se confirmou devido ao bloqueio costurado por grupos de interesses domésticos nos Estados Unidos.

Em 1992, o Congresso aprovou o *Freedom Support Act*, legislação que autoriza verbas para ajudar as antigas repúblicas soviéticas a se desfazer dos estoques nucleares. O objetivo era manter o arsenal atômico confinado às fronteiras russas, evitando a proliferação de armas de destruição em massa (HILL, 2001). A seção 907 da legislação, no entanto, excluía o Azerbaijão da lista de países beneficiários, em função de sua disputa com a Armênia pela região Nagorno-Karabakh.

Nagorno-Karabakh está geograficamente localizada dentro das fronteiras azerbaijanas, mas possui população de maioria armênia. Entre 1988 e 1994, a Armênia e o Azerbaijão disputaram militarmente a região, que hoje se encontra em estado de independência *de facto*, ou seja, sem reconhecimento internacional.

Analistas atribuem o contrassenso entre a legislação e o interesse nacional à atuação do lobby armênio sobre os legisladores (HILL, 2001). A influência de grupos de interesses sobre a política norte-americana é uma prática regulamentada e controlada por agências governamentais. Além da representação de interesses de setores econômicos, ideológicos e sociais, existem os chamados lobbies étnicos. O lobby cubano, por exemplo, é considerado um dos mais influentes. É, portanto, no contexto desta particularidade da política doméstica dos Estados Unidos que podemos entender a pressão sobre o Azerbaijão em detrimento de uma abordagem mais permissiva em relação a um ator central na ordem energética regional.

A questão contra o Azerbaijão é mais retórica do que prática, uma vez que os próprios congressistas aliviaram uma série de restrições até 2001. Depois do 11 de Setembro, as exceções vêm sendo renovadas anualmente, desde que o Azerbaijão continue cooperando no combate ao terrorismo na Ásia Central. O cuidado retórico não visou apenas os grupos internos, mas evitar um atrito maior com a Rússia, que apoia a causa armênia.

Atualmente, o Azerbaijão é uma das apostas dos Estados Unidos e de Israel para contrabalançar, em parte, o Irã. De acordo com a justificativa orçamentária para operações externas do governo Obama em 2013:

U.S. assistance will work to enhance Azerbaijan's capacity to combat terrorism and aid in the struggle against transnational threats. It will strengthen Azerbaijan's security institutions, moving them towards North Atlantic Treaty Organization (NATO) standards and improving their ability to work with coalition partners in multinational operations. U.S. efforts will also continue to help develop Azerbaijan's maritime capabilities and contribute to the overall security of the resource-rich Caspian Sea. NATO's Partnership for Peace will complement assistance activities by helping modernize the military and improve interoperability with the Alliance.⁷

Apesar da aproximação com o Azerbaijão, a grande estratégia dos Estados Unidos nesse tocante precisou se ajustar à pluralidade de preferências da sociedade doméstica e aos constrangimentos do sistema internacional.

Esse tipo de restrição doméstica e internacional à grande estratégia enfraquece a predição de acadêmicos e políticos liberais sobre a excepcionalidade dos Estados Unidos nos anos posteriores ao final da Guerra Fria. Por algum tempo, houve certa euforia entre pensadores e formuladores de política externa quanto às oportunidades que se abriram aos Estados Unidos. Francis Fukuyama foi um dos que extremaram tal percepção ao interpretar o encerramento do conflito bipolar como o fim da história, vista esta como a evolução ideológica da humanidade (FUKUYAMA, 1989).

Segundo o autor, era definitivo o triunfo do liberalismo econômico e político sobre o socialismo e a autocracia. Como forma final de governo humano, a democracia liberal se estenderia a países e regiões nos quais estivera ausente ou esmaecida. A difusão do modelo liberal não ocorreria de forma coercitiva, mas pelo consentimento a um modelo de economia global, instituições democráticas e regras internacionais. Por essa perspectiva, nações se ajustariam voluntariamente à *Pax Americana*.

Tal percepção foi corroborada em discursos políticos, como no do então presidente George H. Bush ao anunciar uma nova ordem mundial menos beligerante. Paradoxalmente, a fala presidencial foi direcionada ao Congresso para justificar a Guerra do Golfo de 1990, iniciada contra o Iraque dias antes.

⁷ Congressional Budget Justification. Foreign Operations. Annex: Regional Perspectives, Fiscal Year 2013

A hundred generations have searched for this elusive path to peace, while a thousand wars raged across the span of human endeavor. Today that new world is struggling to be born, a world quite different from the one we've known. A world where the rule of law supplants the rule of the jungle. A world in which nations recognize the shared responsibility for freedom and justice. A world where the strong respect the rights of the weak. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of President George H. W. Bush. *Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit*, 1990).

Ao apresentar um mundo mais pacífico e baseado nas normas da lei, Bush pai deixou de mencionar a força abstrata que melhor definia a nova ordem. Nas décadas anteriores, o sistema internacional estivera ordenado sobre uma estrutura bipolar, caracterizada pelo embate entre duas visões de mundo: capitalismo e socialismo. Na década de 90, o vetor dinâmico mundial passara a ser a globalização.

Este fenômeno não é inteiramente novo, sendo atribuído a outros períodos históricos. Porém, sua versão contemporânea ocorreu com mais intensidade e em maior amplitude geográfica. Tratou-se de um processo profundo de desconstrução de barreiras para a livre circulação transnacional de produtos, pessoas e capitais. A queda do Muro de Berlim, dois anos antes da *débâcle* da União Soviética, foi uma representação fiel do que seriam os últimos anos do século 20 em termos de desenvolvimento do capitalismo. Os Estados Unidos capitanearam aquele movimento.

Tal processo levou a uma economia global mais integrada pelo incremento do comércio internacional; do fluxo de capital em grande escala; da construção de cadeias de suprimento globais; da inovação em tecnologia de comunicação; e de migrações em massa (BREMNER, 2010). A globalização implicou realocação da produção, facilitação da distribuição e padronização do consumo em âmbito global, com mínima ou nenhuma interferência de entidades nacionais. À medida que barreiras foram derrubadas pelas forças de mercado e pela adesão dos países a regimes internacionais de comércio, renunciou-se a morte do Estado.

Thomas Friedman afirmou que a globalização não foi apenas uma faceta do sistema internacional no pós-Guerra Fria. O fenômeno seria o novo sistema internacional em si, com forças econômicas e tecnológicas globais vencendo limites geográficos e culturais, e levando ao esmaecimento da figura estatal (FRIEDMAN, 1999).

O enfraquecimento do Estado frente à globalização, no que tange às regiões estudadas, atendia triplamente aos interesses dos Estados Unidos: (i) favorecer a exploração, a produção e o transporte de recursos energéticos ao capital internacional; (ii) aumentar a oferta de produtos no mercado global e regional de energia; (iii) fazer com que investimentos externos potencializassem as transformações estruturais esperadas. No que diz respeito ao terceiro ponto, a expectativa era de mudanças em regimes políticos nos países alvos e na ordem regional.

1.4 A VOLTA DO ESTADO

Realistas concordam com a relativa perda de poder do Estado nacional em áreas como investimentos e finanças, mas contestam a afirmação liberal de que a entidade estatal tenha se tornado obsoleta como ator econômico e político na era da globalização. Robert Gilpin identifica mais poder do Estado no processo de internacionalização de empresas privadas ou estatais (GILPIN, 2001). Sendo uma consequência da globalização, a internacionalização das economias nacionais depende de condições geradas pelo aparato público. Políticas comerciais, cambiais, tarifárias, e a própria diplomacia que precede a inserção internacional, dependem de iniciativas governamentais.

Stephen Krasner interpreta a globalização como um movimento de agentes não governamentais em um sistema internacional organizado de acordo com a distribuição de capacidades entre Estados. Assim, as ações de atores não estatais à frente da

globalização somente podem ser compreendidas no contexto de uma estrutura abrangente, organizada segundo a distribuição de poder entre os Estados e seus interesses nacionais (KRASNER, 1976). Para o neoconservador Robert Kagan, o mundo já teria voltado a ser “normal” após desfeita a ilusão de uma ordem internacional estruturada em torno do liberalismo iluminista (KAGAN, 2008).

Pensadores realistas fora do *mainstream* contribuem para essa visão crítica. Baldev Naj Rayar entende que a globalização não é um fenômeno irreversível e seu futuro depende dos interesses das grandes potências. Embora rejeite o dogmatismo pleno da teoria Realista, o autor constrói sua argumentação em torno do conceito de balança de poder.

A globalização resultaria de forças de mercado, mas a ordem econômica na qual ela se desenvolve é moldada por uma potência hegemônica. Tal ordem existe enquanto durar o equilíbrio de poder sobre a qual se estruturou. Assim como surgiu da grande estratégia de uma nação dominante, a ordem econômica global somente pode ser rompida por outro(s) Estado(s) contestador (es) do *status quo*.

A China, por exemplo, se insere no sistema capitalista sem se submeter totalmente à influência política dos Estados Unidos. Afora reunir capacidade econômica e financeira para contestar a hegemonia norte-americana, um trunfo chinês seria sua capacitação militar independente. Nesse sentido, o país rompe com a lógica que pautou as relações entre os Estados Unidos e duas locomotivas econômicas da segunda metade do século 20: Japão e Alemanha. Em troca de proteção militar, ambos concordaram em ser não apenas aliados políticos e econômicos, mas os catalisadores dos interesses norte-americanos em suas respectivas zonas de influência.

Outros autores veem o retorno do Estado por uma perspectiva policêntrica, definida como a diversidade de centros autônomos de poder. De acordo com essa percepção, (...) *the world will once again be informally divided into spheres of influence, determined primarily by geography* (MOSTROUS; GUE; DITTMAN, 2011). Com um misto de admiração e contrarreação ao crescimento do poder norte-americano no pós-

Guerra Fria, emergentes como China e Rússia teriam adotado o capitalismo de Estado e fortalecido ou desenvolvido esferas regionais de influência.

A concepção básica dessa ideologia é que o Estado assume o controle, embora não necessariamente a propriedade, dos modos de produção. “A mão visível” foi como a revista *The Economist* se referiu à retomada estatal sobre a gestão da economia.

State capitalism is on the march, overflowing with cash and emboldened by the crisis in the West. State companies make up 80% of the value of the stockmarket in China, 62% in Russia and 38% in Brazil (...). They accounted for one-third of the emerging world's foreign direct investment between 2003 and 2010 and an even higher proportion of its most spectacular acquisitions, as well as a growing proportion of the very largest firms: three Chinese state-owned companies rank among the world's ten biggest companies by revenue, against only two European ones (THE ECONOMIST, 2012).

Para Mostrous, Gue e Dittman, temas de energia são centrais para o capitalismo estatal e o policentrismo. Além de interferir diretamente na cadeia de produção e comercialização, governos nos países produtores criam fundos soberanos majoritariamente a partir da renda com energia. Ao aplicar parte desses fundos em países localizados em sua zona de influência, o Estado produtor impermeabiliza a região contra outras interferências externas.

Ao contrário da concepção liberal de governança sem governo (ROSENAU & CZEMPIEL, 1992) - definida como modo não hierárquico de formulação de políticas públicas por atores não governamentais - analistas construtivistas tampouco acreditam que a globalização seja uma variável independente da política internacional. O fenômeno se desenvolveria em um ambiente macropolítico organizado pela figura estatal, e por meio de práticas reconhecidas entre governos e corporações (KATZENSTEIN, 2005).

Ademais, a assimetria de dependência e vulnerabilidade gerada pela globalização leva os Estados a reagir através da internacionalização de suas empresas nacionais, sejam elas privadas ou estatais. Assim, a força global de fora para dentro desencadeia um movimento inverso, que não apenas reafirma o poder estatal, como desafia a própria dinâmica globalizante. Internacionalização e globalização são, portanto, processos mutuamente constitutivos. Ao interagir, esses fenômenos debilitam regiões fechadas ou incrementam a porosidade de regionalismos abertos.

Globalization alerts us to governance without government and the changing character of states. Internationalization points to the changing balance between deregulation and reregulation and the changing capacities of states. (...) globalization and internationalization coexist and complement one another. They make porous regions that are deeply embedded in America's imperium. (KATZENSTEIN, 2005).

A porosidade de uma região, no sentido de abertura a iterações extrarregionais, está igualmente relacionada a aspectos geográficos, e aos elos históricos e culturais entre seus integrantes. Outrossim, a identidade da nação com maior influência política na região poderá influir no grau de porosidade regional, no sentido de facilitar ou dificultar a aproximação de países com os interesses internacionais dominantes.

Na próxima seção, apresentaremos o conceito de porosidade regional. Acreditamos que a baixa permeabilidade do Cáucaso e da Ásia Central - onde países não liberais ou com sólidas ligações com a Rússia adotam políticas menos dependentes do Ocidente - impede a inserção dos Estados Unidos e sua hegemonia plena.

1.5. POROSIDADE REGIONAL

Parte do pensamento dominante no pós-Guerra Fria destacou a unipolaridade da ordem internacional. De acordo com essa lógica, Estados e Regiões se subjugam à preponderância dos Estados Unidos, e a sua capacidade de fundir processos locais e regionais com globalização e hegemonia mundial.

Katzenstein apresenta uma visão alternativa. Após a década de 90, o sistema internacional se transformou em “(...) *a world of regions, embedded deeply in an American imperium*” (Katzenstein, 2005). Buzan e Waever conceitualizam “*a global world order of strong regions*” (BUZAN & WAEVER, 2003). A política internacional teria caminhado da bipolaridade para um regionalismo centrado nos Estados Unidos, como se o país fosse o eixo de uma roda com muitos aros regionais (KATZENSTEIN, 2005).

Recorremos aos argumentos de Katzenstein como a lente através da qual será possível observar a grande estratégia dos Estados Unidos para as regiões analisadas neste trabalho. Veremos que as questões de energia precisam ser entendidas como fatores materiais, ideativos e orientadores das práticas políticas. Tais elementos formativos do sistema internacional contemporâneo - Império e Regiões - são mutuamente constitutivos.

O termo Império não é adotado por Katzenstein como comumente se aplica a políticas imperialistas europeias da Idade Moderna ou a um Estado imperial no sentido da Antiguidade. Trata-se de uma definição analítica para um tipo particular de hegemonia, construído pelos Estados Unidos a partir do século 19. Império é compreendido como a capacidade de combinar recursos territoriais e não territoriais de poder; controlar um sistema de normas formais e informais; reger relações políticas hierárquicas e igualitárias.

O modo como o Império norte-americano faz as escolhas no campo internacional – priorizar, por exemplo, recursos territoriais em detrimento de não territoriais, ou relações hierárquicas sobre igualitárias – não depende somente dos

interesses e das identidades de seus interlocutores externos. Igualmente, a ação está relacionada ao tipo de coalizão prevalecente em seu cenário doméstico.

O planejamento estratégico não se desenvolve a partir de uma realidade internacional estática. Ela própria é moldada pelas preferências de grupos que disputam, constantemente, o processo de formulação de política externa. Em outras palavras, a grande estratégia se ajusta aos interesses das coalizões vencedoras dos permanentes conflitos internos do país.

Regiões não são mero compartilhamento geográfico de riquezas e acidentes naturais por Estados contíguos. Para além dessa dimensão material, a Região é concebida por simbolismos comuns e padrões de comportamento entre seus integrantes, e destes com o mundo exterior. “*Regions are material structure that have behavioral effects*” (KATZENSTEIN, 2005).

A geografia de uma região determina as condições sob as quais os atores regionais interagem, mas a compreensão individual dessa materialidade é intersubjetiva, dependendo da interação entre as partes. Assim, Regiões são materialmente e socialmente construídas.

Katzenstein afirma que um aspecto central do regionalismo contemporâneo é a sua porosidade, uma vez que “*globalization and internationalization processes make regions porous, often in accordance with the power and purpose of American imperium*”. A forma como as regiões mais abertas e o poder norte-americano se engajam em um processo mutuamente modelador é bem representada nos casos da Europa Ocidental e do Sudeste Asiático. As principais potências regionais nessas regiões, respectivamente Alemanha e Japão⁸, exercem a função de liderança e atuam como elemento de ligação entre os demais países, e o que o autor chama de Império.

⁸ A liderança regional japonesa, apoiada na globalização promovida pelos Estados Unidos, vem sendo desafiada na última década pela internacionalização chinesa. Por sua vez, a inserção do capital chinês no Sudeste Asiático leva os Estados Unidos a reajustar sua estratégia, sobretudo no que concerne a questões de segurança.

Katzenstein conclui que regiões porosas são caracterizadas por relações “hierárquicas” entre seus integrantes⁹, lideradas por um país forte cujos interesses convirjam, em grande medida, com os dos Estados Unidos. Partindo desse princípio, é possível traçar uma rede de relações horizontais e verticais intrarregionais, e da Região com o Império. Lembrando que, assim como grupos domésticos influenciam a grande estratégia dos Estados Unidos, coalizões nos países-chave criam (ou não) as condições para porosidade regional.

Nesse ponto, recorreremos aos fundamentos apresentados por Etel Solingen em sua análise sobre influências domésticas e globais na grande estratégia. Embora o autor enfoque principalmente questões de segurança, sua abordagem nos remete à dicotomia globalização/internacionalização apresentada por Katzenstein. O processo de formação de uma economia global politicamente integrativa produz dois tipos de coalizão nacional: internacionalista e nacionalista. Ordens regionais refletem o modo como essas coalizões domésticas, dominantes em uma região, conduzem assuntos regionais em termos de segurança, economia e política.

As coalizões internacionalistas favorecem a liberalização econômica, pois *“where they are strong at home and in their region, they often create cooperative regional orders”* (SOLINGEN, 1998). Retomando a perspectiva de Katzenstein, quanto mais a coalizão regional preponderante cooperar com a aliança dominante e expansionista nos Estados Unidos, mais porosa será a Região. Pois, o sistema internacional contemporâneo é um mundo de Regiões incorporadas ao Império americano. Da perspectiva da grande estratégia, ordens regionais ideais são porosas e cooperativas.

Em contrapartida, coalizões nacionalistas tendem a resistir aos processos globais de liberalização econômica. Quando dominantes em uma região, coalizões nacionalistas procuram manter suas zonas de influências mais fechadas ao capital internacional ou promover a internacionalização de suas empresas através das

⁹ É importante ressaltar que a noção de hierarquia aqui não compromete a soberania legal dos Estados, mas ressalta desníveis em influência e autonomia.

fronteiras regionais. Nesse sentido, forças nacionalistas dominantes em uma região constroem e limitam a inserção dos Estados Unidos.

Ao se relacionar com diferentes Regiões, o Império de Katzenstein se depara com três tipos de cenários. O primeiro é o de uma ordem regional cooperativa, na qual a potência central coaduna com os interesses norte-americanos e exerce grande influência sobre os demais países da área. Trata-se, portanto, de uma região com alto grau de porosidade. A Europa Ocidental e a Ásia seriam representativas desse modelo, com seus Estados centrais ajudando a preservar a ordem global liderada pelos Estados Unidos.

Sem perder o benefício do instrumento analítico proposto pelo autor, ajustamos o recorte geográfico para a Europa e, principalmente, a Ásia. Mesmo o alto nível de institucionalização regional na Europa não nos permite ver a região como unitária e homogênea. Há grande convergência quando se trata da Europa Ocidental, com a Alemanha ocupando o cume das relações verticais que ligam a região aos Estados Unidos. Porém, o observador deve atentar para as particularidades das subregiões.

Figura 1.2 Mapa do Cáucaso e da Ásia Central



Fonte: University of Texas Libraries

Se a presença russa influi na política de países já incorporados ao *acquis communautaire*¹⁰, como Estônia, Letônia e Lituânia, ainda mais complexa é a situação das nações no Mar Negro e no Cáucaso. De um lado, unidas por interdependência econômica, laços políticos e afinidade histórica; por outro, separadas por rivalidades das mesmas naturezas. Um fato comum a todas é a pressão da influência russa, cujo poder exerce efeito individualizado e diferenciado. A qualidade da relação entre a Rússia e as nações em foco, ou entre a mesma e as regiões que reclamam autonomia política, varia igualmente em função de fatores históricos e econômicos. Acima de tudo, depende de como as elites nacionais percebem a aproximação com Moscou como um jogo de soma negativa ou positiva.

¹⁰ Termo referido ao conjunto de normas jurídicas da União Europeia.

A formação de uma estrutura vertical por uma liderança europeia ocidental, alinhada com os Estados Unidos, tem sido inviabilizada pelo peso militar, político, econômico, cultural e energético da Rússia sobre alguns países. Os casos da Ucrânia e da Geórgia são emblemáticos. Revoluções coloridas nesses países levaram ao poder elites pró-ocidentais¹¹, mas o quadro político interno segue se desenvolvendo maniqueisticamente em torno da Rússia.

A descrição acima corresponde ao segundo cenário identificado por Katzenstein, caracterizado por um regionalismo de baixa porosidade e pela presença de uma potência regional não alinhada. As razões para a impermeabilidade regional se devem a fatores não necessariamente relacionados entre si. A grande estratégia sofre, por exemplo, com a existência de elites dirigentes nacionalistas e avessas ao modelo ocidental.

Outro obstáculo ao Império surge com a presença de uma grande potência antagonica. Quanto maior a verticalidade das relações entre esta e os demais países no seu entorno, mais difícil será a inserção dos Estados Unidos. É importante ressaltar que o inverso pode acontecer quando elites nacionais resistem à potência regional dominante. No caso da Geórgia em relação à Rússia, por exemplo, mantém-se aberta uma janela de oportunidade para Washington. Outras chances surgem quando duas ou mais potências disputam os instrumentos regionais de poder e influência, como sole acontecer nas relações envolvendo Rússia, China, Turquia e Irã.

O segundo cenário – de baixa porosidade – é ainda mais aplicável no caso da Ásia Central. Ao falar em subregionalismos asiáticos, Katzenstein refere-se apenas às partes sudeste e nordeste, sem referência à Ásia Central, o que reflete certo reducionismo do autor. Países como Uzbequistão, Quirguistão, Tadjiquistão não se enquadram na verticalidade sugerida em torno do Japão. Da mesma forma, a maioria das nações costeiras ao Cáspio vem desenvolvendo uma política externa multivetorial.

¹¹ O quadro se reverteu a favor da Rússia em 2010, com a eleição do presidente Viktor Yanukovich.

Tais características são típicas de uma ordem regional não cooperativa, na qual interesses de uma ou mais potências entram em conflito com as preferências dos Estados Unidos. A região não cooperativa é caracterizada por baixo grau de porosidade, especialmente quando um país antagônico exerce efetiva influência sobre os demais, sendo o Cáucaso e a Ásia Central boas representações desse modelo.

Veremos, mais à frente, que ambas as regiões, principalmente a Ásia Central, passam por transformações que podem levar a um reequilíbrio de poder. Turquia, Irã e China postulam a liderança regional e ameaçam a influência política russa. Não obstante, exceto talvez pela Turquia, dificilmente esses países produzirão coalizões domésticas cooperativas com os Estados Unidos no futuro próximo. Em geral, predominam elites nacionalistas nos países em questão.

Finalmente, espaços geográficos regionais onde a liderança por uma potência é inexistente, ou está em processo de construção, não produzem uma ordem regional. Em casos como esses, a projeção de poder dos Estados Unidos será desenvolvida por meio de relações bilaterais, um processo com custo administrativo maior e resultados mais erráticos do que no caso de ordens regionais cooperativas.

A América Latina é vista por Katzenstein como possuindo um regionalismo distinto em função de sua proximidade geográfica com os Estados Unidos. Nenhum país latino-americano¹² equivale à Alemanha ou ao Japão, no sentido de promover entre os demais uma agenda favorável aos Estados Unidos. De tal forma que as relações são mais frequentemente conduzidas pela via bilateral, quer sejam cooperativas ou conflituosas. Iniciativas de institucionalismo regional não se desenvolveram por convergência de objetivos, mas por meio de barganhas.

¹² O México é analisado pelo autor por seu posicionamento geográfico na parte norte do hemisfério e sua participação no NAFTA, e não por sua formação étnica.

Em se mantendo a recente projeção brasileira sobre o continente sul-americano e a inserção internacional do Brasil¹³, o grau de porosidade regional poderá ser alterado conforme a natureza da coalizão dominante no país.

O Oriente Médio é outro exemplo de região fluida, não obstante o peso das relações dos Estados Unidos com os regimes saudita e israelense. Ao contrário do Brasil entre seus pares sul-americanos, Israel e Arábia Saudita não despontam como prováveis líderes regionais. A ausência de uma liderança favorável aos Estados Unidos impede a formação de redes de relações verticais e horizontais. Sem essa cadeia, não irrompe a porosidade regional que permitiria a hegemonia norte-americana baseada na globalização e na disseminação de valores morais. A alternativa nessa situação é a política tradicional de poder, com o eventual uso da força e a adoção de pactos de segurança.

Veremos que a Ásia Central e o Cáucaso não oferecem as condições para uma ordem regional cooperativa, como a Europa, mas tampouco para a ausência de ordem, como no Oriente Médio. Nessas regiões, a Rússia - embora esse poder seja desafiado por potências em ascensão - exerce o monopólio sobre o setor de energia e a primazia em questões de segurança.

O predomínio de coalizões nacionalistas nos países produtores, como Cazaquistão, Azerbaijão e Turcomenistão, ou transportadores, como Geórgia, Bielorrússia, e mais recentemente Ucrânia, reforça a territorialidade dos recursos de energia enquanto riqueza soberana. Assim como a própria Rússia, muitos desses países adotaram o nacionalismo de recursos após um período inicial de liberalização de mercado nos primeiros anos após a Guerra Fria.

No segundo capítulo, apresentaremos os fundamentos que embasam esse tipo de gestão dos recursos de energia, a sua importância para a reformulação da ordem energética global e os reflexos dessa transformação na política internacional. O nacionalismo de recursos representa um obstáculo à globalização e favorecimento da

¹³ Por exemplo, por meio de um assento no Conselho de Segurança da ONU.

internacionalização, especificamente por ressaltar a soberania do Estado sobre riquezas territoriais e reverter o fluxo do capital dos países produtores para os centros consumidores.

Avançamos, nesse momento, para a última e quinta seção deste capítulo, trazendo à luz a argumentação sobre os aspectos geopolíticos dos recursos de energia como um fator que dificulta a mobilidade do capital internacional.

1.6 ENERGIA: BARREIRA MÓVEL E IMÓVEL AO CAPITAL

Analistas ocidentais condenam o *oil weapon*, ou o uso do petróleo, como instrumento de pressão política por países produtores fora do eixo ocidental¹⁴. Porém, os Estados Unidos vêm recorrendo a esse tipo de “arma” desde o início do século 20. Embora muitas de suas ações externas sejam oficialmente justificadas com base na estabilidade do mercado internacional de energia, inúmeras evidências apontam para os propósitos políticos.

Seria ingênuo desvincular a histórica interferência norte-americana na política doméstica e de energia de grandes produtores, como Irã e Iraque, sem vinculá-la aos interesses dos Estados Unidos e de seus aliados. Correlação semelhante é aplicável em situações no México, Venezuela, Líbia, Nigéria, Sudão, entre outros. Os atuais atritos entre nações do Sudeste Asiático no Mar do Sul da China, com envolvimento diplomático dos Estados Unidos, caracterizam-se por um imbróglio de disputas políticas e energéticas.

¹⁴ Exceto pela Venezuela, que está geograficamente localizada no Ocidente.

Essa instrumentalização política do petróleo por países exportadores ou grandes consumidores como os Estados Unidos¹⁵ revelou-se mais factível do que no caso do gás, devido à maior mobilidade do primeiro. Por sua propriedade líquida, o petróleo transpõe barreiras terrestres e marítimas ao ser transportado em petroleiros a um custo relativamente competitivo. Entre outros fatores, a mobilidade permitiu que o petróleo se tornasse uma *commodity* e que se desenvolvesse um mercado internacional altamente integrado em torno do produto. Interrupções no fornecimento de petróleo, sejam elas por razões técnicas ou políticas, produzem imediatos efeitos globais.

Em função de sua característica gasosa, o gás natural apresenta menor mobilidade. Sua forma de distribuição mais tradicional são os caríssimos gasodutos que se estendem por centenas ou milhares de quilômetros, com boa parte dos percursos marcados por relevos acidentados ou entrecortados por topografias quase intransponíveis.

Existe a possibilidade de liquefazê-lo para acondicionamento em navios criogênicos, mas este processo tem um custo ainda mais elevado. O próprio transporte de gás natural liquefeito (GNL) é mais caro do que o de petróleo, assim como custoso é o processo de regaseificação dos terminais de destino. De acordo com o relatório anual da BP¹⁶, exportações de GNL em 2012 corresponderam a 33,2% do total do mercado global de gás. Embora haja tendência de crescimento do setor, principalmente com o *boom* de xisto nos Estados Unidos, as perspectivas de longo prazo ainda favorecem o comércio do produto gasoso.

A relativa imobilidade do gás faz com que sua instrumentalização política seja mais regionalizada, afetando um grupo reduzido de países envolvidos na operação de compra, venda e transporte. Apesar de reiteradas negações pelo Kremlin, a Rússia é constantemente acusada de interromper o fornecimento de gás para Europa ou de suspender a compra do produto na Ásia Central para obter vantagens políticas.

¹⁵ Embora os Estados Unidos sejam grandes produtores de petróleo, o país é importador líquido desde os anos 70.

¹⁶ BP *Statistical Review of World Energy June 2012*.

Veremos que, pela *quasi* imobilidade descrita acima e apesar da inegável relevância do petróleo para as regiões estudadas, o gás será mais útil à compreensão das relações interestatais. A dinâmica do comércio de gás contribuirá para maior entendimento dos limites geopolíticos enfrentados pelos Estados Unidos na tentativa de “abrir as portas” das regiões em questão.

A circulação internacional do capital não flui livre de obstáculos, que precisam ser eliminados por mecanismos tecnológicos, bélicos, diplomáticos, e de pressão política ou econômica. O capitalismo, sobretudo na sua forma mais extremada de globalização, depende da remoção de obstáculos à mobilidade do capital. “*All the same, globalization and mobility are synonymous*” (DE BLIJ, 2009). Como defende Harvey, “*capital is not a thing but a process in which money is perpetually sent in search of more money*” (HARVEY, 2010). Embora seja cada vez mais digitalizada em termos operacionais nos tempos atuais, essa movimentação evolui em um espaço físico real.

Para efeitos desta tese, recursos energéticos são entendidos de duas formas diferentes. Primeiramente, como fator de produção essencial para a civilização industrial contemporânea. Susan Strange entende que “*for all developed economies, whether planned, mixed or market-oriented, energy is a vital factor of production*” (STRANGE, 1994). Embora a afirmação seja irrefutável, nosso foco é destacar o segundo entendimento sobre energia: barreira móvel e imóvel ao capital.

Recursos de energia, como petróleo e gás, tiveram sua mobilidade condicionada primeiramente à capacidade técnica e ao interesse de indivíduos, empresas ou entidades nacionais em transformá-los em fatores de produção. Portanto, minerais são elementos físicos da natureza que se transformam em recursos de energia através de um processo de construção social. Energia, no sentido político e econômico proposto neste trabalho, é um fator socialmente construído.

Por essa perspectiva, os hidrocarbonetos deixam de ser inertes se houver capacidade e vontade dos agentes capitalistas para transformá-los em bens ou fatores de produção. De outro modo, não seriam mais do que elementos da natureza. Assim, a

mobilidade dos recursos energéticos (em volume de escala) está diretamente relacionada ao desenvolvimento do capitalismo.

No que diz respeito à Pax Americana, a relativa facilidade com que o petróleo pôde ser transportado por longas distâncias favoreceu a movimentação de outros fatores de produção, tais como recursos humanos e matérias-primas (STRANGE, 1994), e bens de consumo. O fácil acesso a reservas domésticas e externas de petróleo sempre foi crucial para o poder norte-americano. Com os choques do petróleo da década de 70 e os riscos de esgotamento das reservas no futuro próximo, a sua posse tem sido cada vez mais disputada.

(...) o petróleo deixou de ser uma entre muitas matérias-primas importantes usadas para o dimensionamento do poderio de uma nação. Hoje, ele constitui um fator material cuja posse ameaça abalar padrões seculares da política internacional” (MORGENTHAU, 2003).

Por outro lado, a imobilidade dos minerais fósseis em relação ao solo e subsolo, terrestres ou marítimos, os torna uma barreira imóvel ao capital. É importante destacar que por imobilidade não entendemos a impossibilidade técnica absoluta de extraí-los. Ao longo da história, tecnologia e investimentos possibilitaram explorações de campos antes vistos como inacessíveis ou comercialmente inviáveis. O conceito de imobilidade aplicado aqui compreende (a) dificuldades físicas e tecnológicas de extração, e de locomoção, superiores àquelas normalmente apresentadas por outros fatores naturais; (b) recursos naturais como elementos constitutivos da soberania estatal.

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

Uma terceira consideração diz respeito à movimentação física do produto extraído até os pontos de distribuição ou embarque, o que exige equacionar os interesses nacionais de um ou mais Estados vizinhos.

O segundo conceito de imobilidade dos recursos não renováveis é a sua ligação com a terra e, por conseguinte, à soberania nacional. Para Raymond Aron, soberania se confunde com a propriedade coletiva de uma parte do mundo, sendo tal coletividade humana organizada sobre uma base territorial (ARON, 2002). Como autoridade política máxima, o Estado administra o acesso aos recursos energéticos nesse espaço geográfico.

A combinação dos dois pontos citados acima - natureza física e soberana dos minerais - reforça o caráter de territorialidade da questão energética como fator dificultoso da expansão do poder norte-americano pela globalização. Tal dificuldade atribui ao papel da energia na política externa dos Estados Unidos uma importância mais geopolítica do que econômica. Para eliminar barreiras físicas e institucionais ao acesso de corporações privadas a recursos de energia em outros países, os Estados Unidos podem ter de exercer, previamente, tanto o *hard* quanto o *soft power*¹⁷.

Ainda que o petróleo e o carvão, e mais complexamente o gás, possam ser transportados por grandes distâncias, sua extração está intrinsecamente ligada à geografia local. A aplicação de fontes não renováveis de energia na produção capitalista global precisa superar dificuldades geológicas e logísticas na origem, e enfraquecer a propriedade soberana sobre os recursos minerais. Em outras palavras, para que o capital transforme minerais em fatores de produção móveis, é preciso superar suas características geopolíticas (imobilidade física e propriedade soberana).

Existe ainda o agravante de os minerais fósseis serem desigualmente distribuídos pela Terra, o que os torna matérias-primas cobiçadas por países menos favorecidos geologicamente. O desequilíbrio na distribuição leva à competição entre as nações, ou entre essas e grupos sociais, pela posse ou direito de exploração e

¹⁷ Poder duro é normalmente associado ao uso da força; poder suave, termo cunhado pelo autor Joseph Nye, é a capacidade de convencer o interlocutor sem recorrer à coerção.

comercialização. *“Conflict over valuable resources – and the power and wealth they confer – has become an increasingly prominent feature of the global landscape”* (KLARE, 2001).

Além de resistentes à mobilidade do capital, riquezas minerais mostraram ser tipos de ativos que propiciariam aos Estados produtores de energia retomar a credibilidade econômica e, conseqüentemente, minimizar a perda de poder político derivada da globalização.

A lógica da mobilidade também se aplica a outros fatores de produção, como a força de trabalho. Naturalmente, políticas estatais podem interferir nas migrações humanas, facilitando ou dificultando o fluxo internacional de trabalhadores. A mesma interferência estatal se afere com relação a investimentos externos, como ocorre nos ajustes em política monetária. Acreditamos, porém, que fontes não renováveis de energia possuam um grau de imobilidade maior do que outros fatores de produção, em função de sua relação física com o subsolo e seu simbolismo para a soberania nacional.

Como afirma Harvey, o capital é propenso a derrubar barreiras, mas essa tendência não é suave nem irreversível (HARVEY, 2010). No processo de construção da hegemonia norte-americana, observaram-se barganhas entre as corporações ocidentais e os Estados produtores; e entre as empresas e o governo dos Estados Unidos (STRANGE, 1994).

Como veremos no último capítulo, esse tipo de disputa marca a discussão sobre a atual abundância de gás nos Estados Unidos. De um lado, setores industriais pretendem manter a produção voltada para o consumo doméstico, ao passo que petrolíferas esperam exportar o gás liquefeito para mercados europeus e asiáticos. Como fiel da balança, o governo federal agirá em conformidade com os interesses das coalizões domésticas dominantes, levando em conta a grande estratégia no longo prazo.

Esperando ter apresentado os principais argumentos teóricos, passamos à observação de como a grande estratégia dos Estados Unidos na Ásia Central e no Cáucaso foi constrangida por uma ordem regional não cooperativa. A baixa porosidade dessas áreas se deve à presença de, ao menos, uma potência regional antagônica: Rússia. Inúmeros fatores ideativos, comportamentais e materiais reforçam o poder russo, entre eles o monopólio sobre a produção, a distribuição e o comércio de energia nas regiões e no seu entorno. A chegada de novas forças, como China, e a influência de velhos atores, como Irã, complicam um cenário já bastante avesso à expansão dos Estados Unidos.

CAPÍTULO 2

O PAPEL DA ENERGIA NA ASCENSÃO DOS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO 20

2.1 ENERGIA COMO ALAVANCA DO PODER HEGEMÔNICO

A sociedade moderna, voltada para o consumo em massa, encontra parte de suas raízes materiais no uso em larga escala de recursos naturais para geração de energia. Fundamental para esse modelo de civilização foi o aproveitamento de recursos fósseis, principalmente do carvão, com a Revolução Industrial no século 18. Sua adoção levou a uma época prolífica em riqueza e crescimento econômico sem precedentes. É difícil negar que *“la révolution industrielle est en réalité (fin XVIII^e, début XIX^e) une révolution énergétique”* (MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2007).

Mal visto na atualidade pelo legado nocivo ao meio ambiente, o carvão possibilitou a consolidação dos processos industriais na Europa e nos Estados Unidos. Apesar de ser o maior causador de emissões de gases de efeito estufa, o carvão ainda é um recurso fóssil relevante. De acordo com a Agência Internacional de Energia, a demanda mundial de carvão continuará ascendente até 2020, quando deverá iniciar ritmo declinante (AIE, 2010). Atualmente, a demanda mundial por carvão é a segunda maior entre todas as fontes de energia primária.

Em sua trajetória, o carvão sofreu forte concorrência de outro mineral: o petróleo. Com densidade energética superior, o hidrocarboneto polui menos em termos relativos, sendo transportado e armazenado mais facilmente. Além de ampliar o acesso de países e povos à energia primária, o hidrocarboneto alavancou a produção industrial no mundo ainda na primeira parte do século 20. A vantagem sobre o carvão, e outros recursos, se deve a seu potencial energético e funcionalidade, não obstante sua distribuição geográfica pouco equilibrada. Atualmente, o petróleo lidera a demanda

mundial por fontes de energia primária, situação que deverá se manter por alguns anos (AIE, 2010).

Dentre inúmeros progressos tecnológicos advindos do chamado “ouro negro”, é possível destacar a criação do plástico; o crescimento da indústria química; maior mobilidade humana e de bens materiais com a difusão dos transportes urbanos e intercontinentais; a multiplicação da produção alimentar pelo uso de fertilizantes e máquinas; e a transformação da capacidade militar dos Estados. Isto para citar apenas alguns entre os incontáveis avanços de grandes proporções para a humanidade.

Para o especialista em energia, Daniel Yergin, a importância do petróleo na história do século 20 gira em torno de três eixos, sendo um deles a formação da “*Hydrocarbon Society*”. Em outras palavras, uma civilização totalmente organizada em torno do uso de hidrocarbonetos para produção econômica, sistema de locomoção de bens e pessoas, e arte da guerra (YERGIN, 1992).

A preferência por combustíveis fósseis líquidos, em detrimento de sólidos, teria se consolidado a partir de 1945 (KRASNER, 1978; VIETOR, 1984), em função da abundância geológica do petróleo na época. Como a importância social dos hidrocarbonetos não constitui nosso objeto de estudo, a referência a este eixo ocorrerá apenas quando útil à compreensão de uma dada conjuntura.

Diante do objetivo de analisar o peso de questões de energia na grande estratégia dos Estados Unidos, focalizaremos os dois outros eixos estruturantes apresentados pelo autor. Yergin identifica como segundo pilar da relevância do petróleo a relação entre a *commodity* e a política mundial de poder, elo determinante na transformação da ordem mundial no pós-guerra. As bases desse vínculo se assentaram bem antes da inflexão em 1945, impactando as relações internacionais ainda nos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial. Igualmente, a influência do petróleo se associa diretamente à história dos Estados Unidos e às suas aspirações hegemônicas.

Ainda de acordo com Yergin, o terceiro eixo em torno do qual se estruturou o papel do petróleo para a “*Hydrocarbon Society*” e os Estados Unidos concerne ao desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, baseado no modelo empresarial de negócios. Sobre este ponto, o propósito não será analisar o modelo em si, ou a relação específica entre Estado e grandes corporações. O objetivo é mostrar que o país defendeu os interesses do setor petrolífero quando estes convergiram com seu projeto de supremacia.

A percepção de que a política externa de energia dos Estados Unidos nem sempre reflete interesses domésticos ou corporativos do setor petrolífero se respalda em obras como “*Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*”, de Stephen D. Krasner. O autor argumenta que a política de investimentos externos em matéria-prima pelos Estados Unidos é construída a partir do interesse nacional (KRASNER, 1978).

Nosso entendimento é o de que a definição de interesse nacional leva em conta a preferência das elites dominantes e as restrições do cenário internacional. Embora frequentemente a elite vencedora das disputas domésticas se origine nos setores produtivos e políticos ligados à indústria petrolífera, outros grupos eventualmente se sobressaem na influência sobre a formulação da grande estratégia. Além do mais, a conjuntura internacional é um elemento material que dá significado cognitivo ao interesse nacional.

Contrariamente a abordagens liberais e marxistas tradicionais - que explicam políticas estatais como resposta reativa à pressão doméstica de grupos de interesse – Krasner entende que, no caso de recursos de energia, o Estado age com mais autonomia na formulação de política externa. Muitas ações estatais, favoráveis ou não a um determinado grupo econômico ou político, atenderiam também aos interesses de instituições estatais, como o Executivo, o Departamento de Estado e as Forças Armadas. As interferências governamentais na política energética dos Estados Unidos seriam uma norma, e não uma exceção.

Through the use of diplomatic and economic pressure, central decision-makers gained access for U.S. companies. Yet, in obtaining greater security of supply, they contributed to the creation of private institutional structures that helped make the petroleum industry the most effective oligopoly that the world has ever known. This case suggests that in ordering preferences American leaders were willing to sacrifice goals associated with competitiveness and lower prices for those that enhanced security of supply (KRASNER, 1978).

Ao contrário do que se possa inicialmente esperar de um país fortemente orientado para o livre mercado, há inúmeros exemplos de regulamentações. Políticas antitrustes, por exemplo, foram competentemente exploradas em *“Energy Policy in America since 1945: a study of business-government relations”*, de Richard H. K. Vietor.

Neste ponto, retornamos à análise de Yergin a partir dos dois últimos eixos estruturantes – (i) a relação entre petróleo e poder e (ii) o capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, a política externa dos Estados Unidos foi primordialmente marcada pela preocupação com o fornecimento ininterrupto de recursos de energia e a estabilidade de preços. O uso de recursos duros de poder para tal fim serviria, essencialmente, ao desenvolvimento do capitalismo.

A natureza da relação entre energia e poder não constitui mera causalidade, mas intersubjetividade. Ambos os fatores constituem-se mutuamente, revezando-se na função “meio” e “fim” para com o outro. Recursos de poder são constitutivos da segurança energética, assim como o controle do fluxo e comércio global de energia torna-se instrumento para acumulação capitalista e de poder. Como duas partes distintas e interligadas de um projeto macro de grande estratégia, os dois elementos retroalimentam o processo de construção da hegemonia norte-americana.

A fim de estabelecer uma ordem energética internacional alinhada ao plano de supremacia mundial, os Estados Unidos visam enfraquecer o poder de atores estatais sobre recursos de energia e o domínio do mercado por agentes privados. Logo no início do século 20, sua política externa de energia destacou três propósitos: (i) impedir hegemonia global e regional por outros países; (ii) evitar a formação de monopólios ou oligopólios (iii) garantir estabilidade de preços.

Como veremos posteriormente, o terceiro objetivo foi alcançado e mantido até meados da década de 70, ponto a partir do qual os preços apresentaram volatilidade.

O primeiro propósito (impedir a hegemonia de terceiros) foi bem sucedido na esfera de influência dos Estados Unidos até a virada do século, naturalmente desconsiderada a liderança soviética no bloco socialista. Por volta do ano 2000, a unipolaridade norte-americana foi desafiada por potências regionais, como Rússia e China. A ordem energética global passou, então, a se desenvolver no modelo apresentado por Katzenstein: o Império norte-americano modelando, e sendo modelado, por ordens regionais.

A maior dificuldade se observou quanto à execução do segundo objetivo. Oligopólios privados se formaram a despeito de qualquer política contrária. Vietor explica que a força das multinacionais de energia no exterior, em diferentes fases do século passado, foi uma concessão do país aos grandes interesses privados. Em trocas, as empresas teriam facilitado para que o mercado doméstico nos Estados Unidos se desenvolvesse em livre concorrência. Outro exemplo de barganha entre corporações norte-americanas e vários governos dos Estados Unidos, inclusive atualmente, são isenções fiscais concedidas às empresas em âmbito doméstico em troca da garantia de investimentos na exploração de novas reservas no exterior (STRANGE, 1994).

Será visto, ainda neste capítulo, que o oligopólio privado posteriormente perdeu o controle da maioria das reservas e do processo de extração para estatais nos países produtores. Em certas regiões, como no Cáucaso e no Mar Cáspio, os Estados Unidos não foram capazes de desfazer plenamente o domínio estatal sobre o setor de energia.

2.2 A LUTA CONTRA MONOPÓLIOS E HEGEMONIAS

O uso do petróleo já era conhecido por civilizações antigas no Egito e na China, mas foi no século 19 que revolucionou o modo de produção, a vida social e a relação entre as nações. O ponto de partida dessa transformação foram os Estados Unidos, onde inovações desenvolveram, inicialmente, o uso de querosene para iluminação em substituição ao gás e ao óleo de baleia, entre 1840 e 1850.

O aproveitamento em larga escala do petróleo foi viabilizado pela adoção do método de perfuração de solo, desenvolvido por Edwin L. Drake, em 1859. O sucesso da empreitada elevou a produção na região da Pensilvânia e poços no estado chegaram a gerar estratosféricos lucros 15 mil vezes superiores ao valor investido (YERGIN, 1992). A Guerra Civil de 1861 explica, parcialmente, a margem de lucro de tal grandeza. Possivelmente, aquela tenha sido a primeira experiência de uma tríade não incomum na história contemporânea: guerra, petróleo e lucros.

Outro impulso se deveu à empresa *Standard Oil Company of Pennsylvania*, de propriedade de John D. Rockefeller, empresário que integrou a cadeia de produção, marketing, distribuição, e comercialização. Ao final do século, a empresa controlava aproximadamente 85% do mercado doméstico e 90% das exportações de querosene (YERGIN, 1992). Em 1909, o monopólio e a *Standard Oil* foram desfeitos como resultado de um conjunto de ações federais, que teve início com a aprovação da legislação *Sherman Antitruste Act*, em 1890.

Deste movimento surgiram as empresas *Standard Oil of New Jersey*, *Standard Oil of New York* e *Standard Oil of California*, que mais tarde passariam a ser, respectivamente, *Exxon*, *Mobil* e *Chevron*. Duas outras companhias norte-americanas desempenharam papel importante na expansão do setor: *Gulf Oil Corporation* e *Texaco*.

Do outro lado do Atlântico, a anglo-holandesa *Royal Dutch-Shell* e a britânica *Anglo-Persian Oil Company* (APOC) dominavam o mercado europeu e as reservas internacionais para além das Américas. A APOC - a primeira a explorar as reservas no Oriente Médio - seria rebatizada como *Anglo-Iranian Oil Company* (AIOC), em 1935, e *British Petroleum*, em 1954. A empresa atende atualmente por *BP*, uma irônica alusão a “*Beyond Petroleum*” em tentativa publicitária de ligar sua imagem a energias renováveis. Steve LeVine questiona se, diante da política atual da empresa, o acrônimo não seria melhor aplicado a “*Back To Petroleum*” (LEVINE, 2012).

Na passagem para o século 20, outros acontecimentos estimularam o setor petrolífero e a concorrência corporativa, entre eles o crescimento da indústria automotiva, a descoberta de novos campos para exploração e os avanços tecnológicos. A Rússia ainda concentrava 51% da produção global nos primeiros anos, cabendo aos Estados Unidos 43%. Ao fim da Revolução Russa, a ordem havia se invertido para 16,4% e 65%, respectivamente (RANDALL, 2005).

O mundo vivenciou grande oferta de petróleo e, em meados de 1940, os Estados Unidos se tornaram autossuficientes, e os maiores produtores e exportadores deste hidrocarboneto. Sua capacidade de produção, refino e exportação foi uma variável determinante na vitória dos aliados sobre o Eixo, bem como na reconstrução da Europa no pós-guerra. Apesar da menor motivação militar, finda a Segunda Guerra, manteve-se crescente a demanda global, particularmente na América do Norte, na Europa Ocidental e no Japão. Sobretudo os investimentos privados permitiram que o consumo fosse atendido sem maiores dificuldades por três décadas.

Exploração, produção e comércio de petróleo àquela época deveram-se, em grande parte, a investigações geológicas e investimentos feitos por corporações privadas, ainda que no caso das britânicas houvesse participação acionária do governo. A história do petróleo é também a de indivíduos empreendedores e aventureiros. Dois bons exemplos de literatura exploram competidamente iniciativas individuais e corporativas. A primeira é a obra abrangente do autor já citado, Daniel Yergin, intitulada “*The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*”. De autoria de

Steve LeVine, “O Petróleo e a Glória: a Corrida pelo Império e a Fortuna do Mar Cáspio” concentra-se no empreendedorismo na Ásia Central.

A mobilidade do capital encontrava um ambiente favorável, com barreiras relativamente fáceis de ser removidas. As explorações, majoritariamente realizadas por corporações privadas ocidentais, ocorriam no subsolo terrestre. Como a extração ainda não estava em fase de exaustão, as grandes jazidas localizavam-se em baixa profundidade. Tal condição técnica e geológica permitiu o barateamento da atividade, atraindo o interesse de investidores.

Outro fator favorável à mobilidade do capital foi certa fragilidade político-institucional em alguns países produtores do então chamado Terceiro Mundo, e as relações econômicas desiguais entre eles e os países desenvolvidos. Tais desvantagens estruturais facilitaram a transferência de suas riquezas naturais para o centro capitalista.

A produção e o comércio global de energia também dependeram de esforços que extrapolaram as esferas do mercado, uma tarefa que coube aos Estados dominantes. De acordo com Krasner, hegemonia e mercado se revezam na política internacional conforme a distribuição de capacidade entre Estados (KRASNER, 1978). Quando a distribuição tende ao equilíbrio, países mais frágeis resistem à pressão do livre mercado. Por outro lado, quando as capacidades se concentram em um Estado liberal (ou aliança de países liberais), o mercado é favorecido.

Tal argumento é complementado pela concepção sobre a estabilidade hegemônica. Segundo Gilpin, o mercado precisa dos meios de coerção do Estado para desenvolver suas relações essenciais (GILPIN, 2001). Diante da anarquia do sistema internacional, tal função é abraçada pelo Estado hegemônico. Grã-Bretanha e Estados Unidos foram os atores que desempenharam esse papel na fase avançada da industrialização, comportando-se ora como colaboradores, ora como competidores.

A disputa entre esses dois protagonistas pelo domínio de reservas internacionais e a sua colaboração em prol de uma ordem energética baseada no livre mercado será abordada brevemente neste capítulo. O foco não é olhar para a relação em si, mas para como os interesses de energia dos Estados Unidos dependeram de se eliminar obstáculos impostos pela velha potência europeia. E entender, igualmente, como a perda relativa de influência da Grã-Bretanha sobre reservas internacionais contribuiu para: (a) enfraquecer a hegemonia do Império Britânico no Oriente Médio; (b) desfazer a concentração de monopólios; (c) estabelecer uma ordem energética ainda mais favorável ao liberalismo econômico. A cessão paulatina do controle de recursos de energia pela Grã-Bretanha aos Estados Unidos foi, por assim dizer, a pá de cal na ordem política internacional que sucumbiu em 1945.

Nesta e nas próximas seções do capítulo, veremos exemplos de iniciativas dos Estados Unidos para desfazer o controle de potências competidoras sobre reservas internacionais, e de países produtores sobre riquezas nacionais. A campanha contra a concentração se baseou em pressões diplomáticas e econômicas, mas não excluiu a ameaça ou o uso de força.

Com o tempo e as dificuldades para combater tentativas monopolistas, evoluiu a percepção de que o pleno funcionamento do mercado também dependeria de proteção militar. Tal entendimento explica, em parte, o reposicionamento estratégico dos Estados Unidos em regiões ricas em petróleo no pós-guerra, e conflitos que tiveram energia como motivo explícito ou implícito.

Nota-se que o papel da energia para a política externa dos Estados foi evolutivo. Em sua fase inicial, entre o desenvolvimento da produção em larga escala e o fim do século 19, questões de energia desempenharam menor relevância política. Durante aquele período, a inserção das empresas norte-americanas no exterior ocorreu de forma relativamente desconectada dos interesses nacionais.

Em uma segunda fase, entre os anos próximos à Primeira Guerra Mundial e os choques do petróleo na década de 70, observou-se maior politização da temática. O Estado recorreu à pressão econômica e diplomática para fazer prevalecer seus

interesses na construção da ordem energética. Não faltaram evidências da securitização do tema, mas foi o discurso do presidente Jimmy Carter, em 1980, que iniciou a percepção social sobre disfunções no fornecimento de energia como ameaça à segurança nacional.

De tal modo que a inserção internacional das petrolíferas norte-americanas foi acompanhada de perto pela projeção mundial do poder dos Estados Unidos. Em certa medida, o comando dos espaços comuns, ou *“areas that belong to no one state and that provide access to much of the globe”* (POSEN, 2003), se explica pelo imperativo de garantir segurança energética global. É importante destacar certa horizontalidade na correlação entre interesse econômico e militar, não estando um necessariamente sobreposto ao outro. Ambos se subordinam à grande estratégia, ou à aplicação de todos os meios e os recursos em prol da segurança e dos interesses nacionais.

O esforço para evitar a formação de monopólios privados e estatais, e combater a influência de potências em regiões produtoras norteia a política externa de energia dos Estados Unidos até hoje. Tendo em vista a relevância do tema para a economia, e que esta última é um dos pilares do poder dos Estados Unidos depois de 1945, é possível concluir que interesses energéticos, econômicos e estratégicos vinculam-se regularmente.

O empenho em regular o fluxo de petróleo, inclusive de derivados e produtos concorrentes, e manter os preços competitivos no mercado mundial, se deve a dois fatores. O primeiro deles se relaciona à dependência das economias nacionais, sobretudo dos países industrializados em relação aos hidrocarbonetos. Como a supremacia econômica norte-americana depende de se estabelecer uma ordem liberal para além de suas fronteiras, é vital garantir a estabilidade de fornecimento para o maior número possível de nações que partilham a visão capitalista liberal.

A segunda razão para que os Estados Unidos exercessem controle sobre o fluxo se explica pela própria integração do mercado de petróleo. Mudanças nas condições mercadológicas em uma dada região impactam rapidamente outras áreas geográficas, causando instabilidade generalizada. Nesse sentido, o país atua como o que Gilpin

classifica de estabilizador hegemônico da ordem energética, econômica e política (GILPIN, 2001). Por outro lado, a segurança energética global funciona como peça chave na hegemonia norte-americana. Em nome da relação constitutiva entre hegemonia e energia, o país tem usado os mais diversos recursos de poder.

Tal orientação remonta aos primeiros anos do século passado. Stephen Randall argumenta que, imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, setores privados e governamentais se inquietaram em relação à segurança do fornecimento de petróleo e à posição internacional do país na busca por recursos. A princípio, a afirmação soa contraditória em se tratando do maior produtor e exportador naquele tempo. Todavia, se os Estados Unidos eram responsáveis por 66,2% da produção mundial, em 1917, seu consumo no mesmo ano já representava 63% da demanda no mundo (RANDALL, 2005).

A preocupação levou integrantes dos setores privados e públicos a defender uma política de petróleo expansionista. Lideranças no Congresso e dirigentes empresariais acreditavam que a Grã-Bretanha excluía corporações norte-americanas das riquezas no Oriente Médio, e apregoavam a política de “portas abertas”.

Policymakers consistently and often vigorously sought to achieve those ends through the maintenance of the Open Door for American investments in the international petroleum industry and to combat the threat of emergent nationalism in host nations, whether they were major producers or consumers of petroleum products. Specific tactics often changed in response to the exigencies of a particular situation, but the general thrust of overall policy objectives showed striking consistency, whether implemented by Republican administrations before 1933 or Democratic ones thereafter (RANDALL, 2005).

O principal objetivo era garantir o acesso de empresas norte-americanas às reservas internacionais localizadas em regiões fora de sua esfera de influência, ou seja, além do continente americano. O grande interesse de empreendedores norte-americanos na Ásia Central ainda no século 19, sobretudo no Azerbaijão, foi contido

pela Revolução Socialista (LEVINE, 2004). Dado ao fato de a conjuntura revolucionária socialista representar uma barreira imóvel ao capital, o foco dos Estados Unidos voltou-se para os domínios do Império Britânico e da Holanda, respectivamente, no Oriente Médio e no Sudeste Asiático. Embora as duas nações europeias adotassem o liberalismo econômico, suas políticas de energia continham elementos protecionistas.

Além disso, a relevância comercial e estratégica que o petróleo assumiu para a maior potência da época, a Grã-Bretanha, acrescia um constrangimento externo à fluidez do mercado de energia idealizada pelos Estados Unidos. Michael Klare, autor com visão geopolítica crítica sobre o tema, acredita que o petróleo se tornou um recurso de poder em 1912, quando o produto adquiriu importância na estratégia militar do Império Britânico (KLARE, 2004).

Naquele ano, o Lorde Almirante Winston Churchill converteu a frota naval britânica, a carvão, em esquadra movida a petróleo para criar vantagem tecnológica frente ao crescente poderio militar da Alemanha. Como a Grã-Bretanha pouco desenvolvera seus próprios campos de petróleo, o país mirou as reservas na Pérsia, tomando uma decisão que desencadearia a relação constante entre petróleo e política externa.

A escolha induziu o Parlamento inglês a aprovar a participação do governo em ações da APOC, que descobrira grande quantidade de petróleo no Oriente Médio. Com o recurso de energia estratégico localizado em região distantes, politicamente e economicamente instáveis, os britânicos suspeitaram que a segurança de acesso não poderia ser relegada à responsabilidade de empresas (MOMMER, 2000). A partir daquele momento, estabeleceu-se que a segurança das reservas internacionais cabia a uma grande potência (KLARE, 2001). Ao longo do século 20, os Estados Unidos assumiram a “função de proteção”, à medida que se observou o declínio do poder britânico.

O predomínio das empresas britânicas sobre as reservas mundiais despertou temores entre petrolíferas e setores sensíveis no governo norte-americano, como a Marinha. Além de caracterizar certa monopolização, a atuação das britânicas no

exterior sofria interferência estatal, prejudicando o plano norte-americano de desenvolver uma ordem energética de mercado. O receio não era infundado: em 1919, aproximadamente 40% das reservas comprovadas de petróleo nos Estados Unidos já haviam se esgotado e o desenvolvimento de uma política externa sobre petróleo mostrava-se imperativo (RANDALL, 2005). De acordo com manifesto elaborado por empresários e especialistas à época:

This position of our country can and should be safeguarded and rendered secure by the Government giving moral support to every proper effort of American capital to make its circle of activity in oil production co-extensive with the new expansion of American shipping. This means a world-wide exploration, development, and producing company financed with American capital, guided by American engineering, and supervised in its international relations by the United States Government. In its foreign expansion, American business needs this Governmental partnership, and through it the interest of the public can be best safeguarded (RANDALL, 2005).

Por vários anos, encetou-se um debate em torno da criação de uma estatal para atuar no exterior. A ideia do Estado como produtor não vingou, mas sim a crença de que urgia lançar mão da diplomacia para evitar a projeção de outras nações sobre reservas mundiais. O projeto para desenvolver a ordem liberal de petróleo colidiu inicialmente com os interesses britânicos, no Golfo Pérsico, e da Holanda, nas Índias Orientais Holandesas. Segundo Randall, durante um período marcado por tendências isolacionistas em política externa, os Estados Unidos “*acted in firm defense of its national abroad and with a clear concept of its national interest, efforts that drew the Unites States further into the vortex of global expansion*” (RANDALL, 2005).

Formuladores de política externa exigiam equidade de direitos de exploração em territórios estrangeiros, usando a diplomacia como principal instrumento de persuasão. Recursos de coerção econômica foram igualmente utilizados, a exemplo do *Mineral Leasing Act* de 1920, que proibiu o Departamento de Interior de conceder licenças de

exploração em solo doméstico a estrangeiros cujos países recusassem os mesmos direitos a indivíduos e empresas dos Estados Unidos.

By the close of Wilson administration, American oil policy was firmly established on a business-government cooperation, in which it was the role of the government to facilitate the competitive capabilities of the private-sector abroad, and to ensure access to foreign resources as well as security of supply for the United States (RANDALL, 2005).

Entre 1920 e 1928, obter acesso ao campo holandês de Djambi, na Sumatra Central, foi um tema nevrálgico em sua política externa de energia. Um dos objetivos era desenvolver pontos de reabastecimento no mundo para facilitar a expansão da Marinha Mercante. Durante oito anos, o governo dos Estados Unidos pressionou a Holanda a conceder direitos equivalentes aos das companhias nacionais às empresas norte-americanas. Finalmente em 1928, as Índias Orientais Holandesas foram abertas à exploração norte-americana, assim como as empresas holandesas liberadas das restrições do *Mineral Leasing Act*.

A inserção corporativa dos Estados Unidos no antigo Império Otomano também teve o caminho aberto ao final dos anos 20, quando a franco-britânica *Turkish Petroleum Company* incorporou cinco empresas norte-americanas ao consórcio. Mediante o acordo denominado *Red Line Agreement*, de 1928, as três potências acordaram explorar conjuntamente uma área que compreendia boa parte do que hoje seria Turquia, Jordânia, Síria, Iraque e Arábia Saudita. Exceto pela Turquia, todos eram protetorados ingleses.

Em 1933, as reservas do Kuwait foram partilhadas entre Estados Unidos e Grã-Bretanha, enquanto esta e a Holanda mantiveram o controle das jazidas no Irã. Embora as áreas de exploração estivessem bem definidas, as empresas participantes trabalhavam em regime conjunto com quotas de venda e tabelas de preço. O modelo

inspiraria a formação de um oligopólio de produtores no Terceiro Mundo muitos anos depois: Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

A chegada da guerra incrementou igualmente a demanda mundial por petróleo. O consumo foi atendido, em grande parte com fornecimento norte-americano, o que certamente significou vantagem econômica para o país. No entanto, a depleção de poços de petróleo nos Estados Unidos e a descoberta de novos campos na Arábia Saudita pela Grã-Bretanha alarmaram empresas e políticos norte-americanos.

A situação política saudita inquietava. Entre 1940 e 1943, *Texaco* e *Socal*, proprietárias da *California Arabian Oil Company*, tentaram convencer o governo dos Estados Unidos a fornecer ajuda financeira ao rei saudita, Ibn Saud. O monarca lutava para manter-se no regime em um país com divisões sectárias. Devido ao isolacionismo predominante no cenário doméstico, a Casa Branca defendia que o resgate fosse provido pela Grã-Bretanha. A proposta enfrentou resistência das empresas, que temiam ver o aumento da influência britânica na região. Àquela altura, acreditava-se que a Arábia Saudita possuía tanto petróleo quanto os Estados Unidos.

A assistência foi finalmente concedida em 1943, mas o secretário do Interior Harold Ickes decidiu aumentar a atuação do governo no Oriente Médio para competir com empresas britânicas de capital misto. Ickes suspeitava que a contenção da influência da potência concorrente na Arábia Saudita requeria mais do que as corporações eram capazes ou estavam dispostas a fazer (KRASNER, 1978).

Incentivado por militares que destacavam a importância estratégica das reservas no Golfo Pérsico e a necessidade de o país garantir acesso ao petróleo mundial, o governo criou a estatal *Petroleum Reserve Corporation*, em 1943. O projeto fracassou no ano seguinte, assim como a parceria governamental com a Grã-Bretanha para a construção de um oleoduto desde o Golfo Pérsico até o Mediterrâneo. Ambos os fracassos resultaram da pressão de *lobbies* do setor privado sobre o Congresso.

A prevalência das preferências corporativas sobre o interesse nacional na questão saudita contrastou com os desdobramentos envolvendo o nacionalismo de recursos que tomou conta da América Latina entre os anos 20 e 40. Veremos que, sobretudo o caso do México evidenciou o predomínio dos interesses nacionais dos Estados Unidos. A explicação se deve, no nosso entendimento, ao fato de ser a região latino-americana mais estratégica para os Estados Unidos naquele período histórico.

As corporações atuaram mais autonomamente no Oriente Médio até fins da década de 40. À medida que as estimativas de grandes jazidas de petróleo se confirmavam na Arábia Saudita, a Guerra Fria polarizava regiões e a criação do Estado de Israel se tornava um fato político com potencial desestabilizador, as preferências corporativas e estratégicas norte-americanas para o Oriente Médio precisaram encontrar um denominador comum. Como os lucros eram altamente promissores e a região extremamente permeável à interferência externa, não foi difícil ajustar uma *via média*.

2.3 A REAÇÃO AO NACIONALISMO DE RECURSOS

Nos seus primórdios, a exploração de petróleo e gás em larga escala nos países produtores acompanhou o modelo adotado nos Estados Unidos. De acordo com esse sistema, independentemente de o proprietário da terra ser o Estado ou um agente privado, a extração no subsolo terrestre ou marítimo favorece as empresas desenvolvedoras da atividade. Os responsáveis pela exploração reduzem a remuneração do proprietário ao mínimo, maximizam a extração e priorizam os ganhos sobre investimentos. Mommer classifica tal modelo como regime não proprietário (MOMMER, 2002).

Priorizando a máxima extração, o regime não proprietário leva a maior capacidade de fornecimento e, conseqüentemente, à redução de preços no mercado global de energia. Tais regras beneficiam o mercado consumidor até que as reservas sejam esgotadas - visto que os hidrocarbonetos são recursos não renováveis - ou deixem de gerar os lucros esperados pela atividade industrial.

A remuneração do proprietário é feita geralmente na forma de *royalty*, que representa a compensação paga por uma petrolífera pelo direito de extração e comercialização de recursos minerais. Para Mommer, o pagamento de *royalties* nos Estados Unidos foi marcado por uma “notável estabilidade” desde aproximadamente 1870 até a “revolução da OPEP” nos anos 70. Remunerados por um valor equivalente a até 1/8 de fração da produção, no início da era de exploração de petróleo, os proprietários da terra, inclusive o Estado, passaram a receber a média de até 1/5 ao longo do tempo.

No processo de inserção internacional, petrolíferas norte-americanas e europeias procuraram obter condições ainda mais favoráveis do que o simples pagamento de *royalties*. Tratou-se de remunerar os proprietários no exterior por meio de impostos sobre a lucratividade. Ao usar artifícios contábeis que inchavam os custos e enxugavam os resultados, as empresas conseguiam retardar os débitos fiscais por anos ou reduzi-los expressivamente. A remuneração exclusiva de proprietários por meio de *royalties* e/ou impostos sobre lucros tornou-se uma constante na primeira metade do século, passando a ser menos frequente a partir dos anos 50. Tal modelo ficou conhecido como “concessão de exploração”.

Institucionalmente consolidado nas primeiras décadas do último século, este regime dificilmente seria modificado por iniciativa espontânea do mercado. Sua transformação requereu vontade política e, portanto, “o tipo de poder que cria mercados” (MOMMER, 2001), em referência à figura do Estado.

Até meados do século 20, a governança liberal de energia foi preservada mais facilmente nos países árabes por uma razão óbvia: alguns países produtores estavam no estágio inicial de construção de suas soberanias, enquanto outros sequer haviam

superado a condição de protetorados britânicos. A todos faltava uma força política nacional capaz de contestar a estrutura econômica imposta pelas potências externas.

Posteriormente, o modelo que surgiria como alternativa deu ao Estado o controle efetivo sobre a gestão das reservas, sendo categorizado por Mommer como regime proprietário. Nesse caso, é atribuído valor intrínseco ao petróleo antes de o mineral ser extraído, independentemente do preço que a *commodity* possa alcançar no mercado. O Estado passou a ter poder de decisão sobre os recursos, podendo estabelecer o volume de produção e influenciar os preços no mercado internacional.

Por esse modelo proprietário, os governos nacionais decidem o ritmo de extração de suas riquezas e estabelecem as bases contratuais para a atuação de petrolíferas estrangeiras. De mero coletor de impostos e de aluguel sobre arrendamento da propriedade, o Estado assume a função de coprodutor. A partilha dos lucros soma-se a *royalties* e impostos, com os representantes estatais cosupervisionando o nível de investimento, os custos, o faturamento e os resultados líquidos.

Naturalmente, o objetivo do Estado produtor ou coprodutor é obter benefícios econômicos, tais como gerar lucros e atrair investimentos externos. Contudo, a administração pública pode optar por retardar o desgaste das reservas reduzindo o volume produzido, assim como garantir que parte dos rendimentos reverta-se em investimentos estruturais para o país. O regime proprietário, quando prevê a participação de empresas estrangeiras na produção, é conhecido como sistema de partilha. No Brasil, por exemplo, o marco regulatório aprovado em 2010 instituiu o regime de partilha e a destinação da maior parte da renda do pré-sal para um fundo social.

Public ownership, however, does not settle the question of ground-rent. In cases where the state regards the natural resource as a free gift of nature or common property, licensees or concessionaires will be considered ordinary taxpayers and fiscal policy will aim for production efficiency, high volumes and low prices. On the other hand, if the state regards the natural resource as a national (or regional) property, a potential source of an international (or interregional) ground-rent, then it will still aim for production efficiency but not for low prices. It is possible for the state to hold an amalgam of these positions pursuing low prices for domestic consumption but high prices for exports (MOMMER, 2000).

A literatura contemporânea chama de “nacionalismo de recursos” o conjunto de iniciativas de países produtores, sobretudo na periferia mundial, para aumentar o controle sobre riquezas energéticas. A América Latina foi o palco inicial dessa transformação, com os países procurando desmontar a governança liberal estabelecida nas primeiras décadas de exploração estrangeira.

O fato de a ruptura do modelo ter se desencadeado nessa região, e não em outras zonas produtoras, está relacionada ao processo histórico individual e regional dos países em questão. Independentes há cerca de 150 anos, os países latinos desfrutavam de uma soberania mais consolidada quando da grande penetração forânea sobre o segmento de petróleo e gás. Tal condição facilitou a posterior recusa a um modelo que recordava as concessões coloniais.

Alguns países partiram para a nacionalização das petrolíferas estrangeiras e de seus ativos, como no caso de México, Argentina e Bolívia, logo nas primeiras décadas do século 20. Em outros, nos quais não se chegou ao ponto de estatização, houve a renegociação dos contratos de concessão. O caso mais característico é o da Venezuela. Em 1928, já na liderança da produção regional, o país arrecadava 12% em imposto de renda. Ao final da Segunda Guerra, entre *royalties* e impostos, a Venezuela recebia o equivalente a 50% da produção (MOMMER, 2000).

As mudanças nas regras do jogo na Venezuela inspiraram outros países produtores, inclusive no distante Oriente Médio. O sucesso venezuelano em reformar as estruturas econômicas da ordem energética global, após os anos 50, não serão abordados no presente trabalho, haja vista que desviariam o foco principal. Vale, porém, mencionar que a Venezuela capitaneou o movimento de combate ao oligopólio privado e externo através da criação de um cartel de países produtores.

Referimo-nos à OPEP, organização que revolucionou a estrutura do mercado global de energia por meio de boicotes a embarques, controle de produção e choque de preços na década de 70. *“Durante alguns anos os governos do Terceiro Mundo acreditaram que a primeira crise do petróleo lhes havia dado uma oportunidade de mudar a forma pela qual o sistema econômico internacional era administrado”* (MURPHY & AUGELLI, 2007). Segundo esses autores, por não terem levado em conta os interesses das nações mais pobres, os países exportadores da OPEP teriam falhado em cooptá-las para uma aliança que desafiaria a estrutura econômica global.

Tendo apresentado a evolução das regras comerciais de produção entre países produtores no Sul global e as corporações dos países centrais, voltamos ao tópico central desta seção. A primeira ameaça nacionalista à inserção de indústrias norte-americanas no exterior partiu da União Soviética. O caso soviético é emblemático por confirmar que o Estado norte-americano nem sempre atua na proteção do setor privado, ao menos não quando interesses políticos superiores estejam em jogo. Sem reconhecer o governo soviético até 1933, Washington negou-se a interceder em nome de empreendedores norte-americanos decididos a explorar as reservas soviéticas.

Para iniciar novas atividades nas repúblicas soviéticas, as corporações requeriam contratos com cláusulas de reparações para o caso de expropriações e exigiam a validação de concessões anteriores à revolução. Os Estados Unidos acreditavam que a negativa da União Soviética a ambas as demandas era, na prática, uma maneira de pressionar pelo reconhecimento diplomático em Washington. Em função das divergências ideológicas entre os dois países, os interesses corporativos passaram ao segundo plano nos cálculos políticos.

Mais relevante quanto ao efeito do nacionalismo para a política externa dos Estados Unidos é observar a reação do país vis-à-vis aos vizinhos em sua esfera de influência. Na virada do século 20, o país aumentou o volume de investimentos privados e empréstimos do Departamento de Estado a países no México e no Caribe. As relações comerciais e financeiras foram acompanhadas de aumento da presença militar na região. Além de proteger o capital investido, a força visava frear ambições de nações europeias, no pleno exercício da Doutrina Monroe.

A situação no México é especial no que diz respeito à relação entre interesses corporativos e estatais. Combater políticas nacionalistas no Caribe, por exemplo, requereu dos Estados Unidos algum nível de pressão econômica e, em alguns casos, o uso de força militar relativamente pequena. Em função de seu tamanho e sua importância econômica, o México representava um desafio maior. Ademais, um forte sentimento antiamericano predominava na sociedade civil mexicana, independentemente da ideologia de seus governantes. Lideranças de inclinação liberal ou nacionalista lidavam com ressentimentos populares, decorrentes da guerra entre os dois países, cujo resultado fora a anexação pelos Estados Unidos de quase a metade do território mexicano, entre 1846 e 1848.

Outra razão para que a Casa Branca resistisse às pressões de grupos de interesse domésticos era o temor, já nas duas primeiras décadas do século passado, de que atritos com o país vizinho favorecessem a influência da Alemanha nazista às vésperas da Primeira Guerra. Antes da Segunda Guerra, Berlin voltou a ser um fator externo de constrangimento.

Ocorreram, não obstante, duas intervenções militares, em 1913 e 1914, durante o processo que resultou na Revolução Mexicana. Embora Krasner não considere as intervenções de uma perspectiva econômica (KRASNER, 1978), entendemos que o objetivo dos Estados Unidos também foi garantir uma ordem política favorável a investimentos. Nesse sentido, a política externa dos Estados Unidos para o México foi contraditória, ora apoiando a luta contra a autocracia, ora ajudando a derrubar regimes democráticos.

Em 1917, a Constituição mexicana estabeleceu soberania plena sobre os recursos naturais, prevendo expropriações e indenizações. Sete anos depois, o Congresso mexicano aprovou uma legislação, retroagindo a nacionalização às concessões anteriores a 1917. Apelos por intervenção surgiram entre setores legislativos e privados nos Estados Unidos, mas a pressão do governo norte-americano sobre dirigentes mexicanos ateu-se ao uso de diplomacia e coerção econômica. A retroatividade foi eventualmente cancelada em 1928, mas as corporações não desfrutariam mais os mesmos privilégios.

Resolvida a questão das concessões anteriores à Revolução, os Estados Unidos passaram a enfrentar o movimento do governo mexicano reclamando o aumento de taxas e a nacionalização definitiva dos ativos privados em 1938. Nos anos seguintes, a Casa Branca continuou a pressionar economicamente o México. O presidente Franklyn Roosevelt, no entanto, resistiu em adotar medidas mais firmes para resguardar a política de boa vizinhança.

Ao contrário da convergência observada entre setor público e privado na disputa com as potências europeias no Oriente, a questão mexicana transparece certo conflito de interesses entre Estado e corporações. A relativa dificuldade do capital em fazer prevalecer suas preferências vis-à-vis à diplomacia para a região se deve a mais de um fator.

Primeiramente, o maior número de empresas privadas atuando no país vizinho privilegiava a competitividade, mas enfraquecia o poder empresarial de barganha. A proximidade geográfica e as regras institucionais no México, antes do nacionalismo de recursos, estimularam a entrada de grandes petrolíferas e operadoras independentes. A concentração de empresas no Oriente Médio, por sua vez, facilitou a pressão do capital sobre o Estado produtor. No caso de países árabes e adjacências, a disputa com as corporações europeias requeria a presença de empresas de grande porte, o que praticamente impossibilitava a inserção de operadoras menores.

Em segundo lugar, o governo dos Estados Unidos calculou ser mais estratégico poupar as relações com o México e, conseqüentemente, sua esfera de influência. A

região atraía investimentos estrangeiros, sobretudo britânicos, e uma possível aliança com países do Eixo no pré-guerra. Em 1943, pressionadas pelo governo norte-americano, as petrolíferas aceitaram finalmente as reparações financeiras oferecidas como compensação pelas nacionalizações (YERGIN, 2001).

Stephen Randall considera uma das tragédias da diplomacia norte-americana a reação dos formuladores de política externa ao inevitável nacionalismo em países produtores. Para o autor, os Estados Unidos perderam a grande oportunidade de liderar um movimento internacionalista que beneficiaria sociedades consumidoras e produtoras (RANDALL, 2005). Ainda que seja de uma perspectiva favorável ao livre mercado, este autor afirma que não existe segurança energética sem garantias simultâneas a países produtores e consumidores. Privilegiar um dos lados é gerar insegurança global e risco de conflitos.

2.4 A ORDEM ENERGÉTICA APÓS 1945

Prevendo o cenário de aperto na oferta, o secretário do Interior Harold Ickes vinha se portando como um paladino da manutenção da supremacia norte-americana em petróleo. Em 1943, o secretário afirmara que *“if there should be a World War III it would have to be fought with someone else’s petroleum, because the United States wouldn’t have it”* (YERGIN, 1992). Sua preocupação se refletiu principalmente nos últimos anos da gestão Roosevelt, conquanto o próprio Ickes viesse a ser preterido pelo presidente seguinte, Harry Truman, em 1945.

O plano de Ickes visava ampliar a atuação de corporações norte-americanas em campos internacionais, sobretudo no Oriente Médio. A expansão requereu um acordo tácito com a Grã-Bretanha, cujo domínio sobre a região sobrevivera à guerra. Para os Estados Unidos, duas questões entravam na pauta: eliminar os obstáculos de acesso às reservas na Arábia Saudita e garantir que a Europa fosse abastecida a partir da

produção no Oriente Médio, aliviando a demanda nas Américas para abastecimento doméstico. É importante notar que o custo do frete entre as Américas e a preocupação com a segurança de energia na Europa justificavam tal equilíbrio.

Embora muitos políticos ingleses resistissem em compartilhar o que acreditavam ser o “*último ativo remanescente após a guerra*” (YERGIN, 1992), prevaleceu a opção pela parceria. A tomada de decisão teve como fator impulsionador a certeza de que tanto a segurança da Europa, quanto as riquezas petrolíferas no Oriente Médio dependiam da estrutura militar dos Estados Unidos. Em 1944, negociações entre Roosevelt e o embaixador em Washington, Lord Halifax, dividiram o Oriente Médio em áreas de atuação, cabendo a Pérsia à Grã-Bretanha e a Arábia Saudita aos Estados Unidos. Iraque e Kuwait seriam explorados conjuntamente pelos dois aliados (YERGIN, 1992). Tais arranjos encerraram o *Red Line Agreement*, estabelecendo uma parceria bilateral de controle sobre as reservas globais de petróleo.

Na passagem da hegemonia britânica para a norte-americana, o acordo sobre recursos fósseis foram essenciais para a grande estratégia: desenvolver uma ordem econômica mundial à semelhança dos Estados Unidos, expandir a presença militar no globo e controlar as vias vitais de energia. De tal forma que a Pax Americana e a dependência mundial de petróleo construíram-se mutuamente.

The two world wars of the early 20th century constituted a watershed in human history for a number of reasons. For the United States the wars effects can be summed up with this simple statement: They cleared away the competition” (KAPLAN, 2012).

O país emergiu da Segunda Guerra como superpotência, controlando as maiores reservas comprovadas de petróleo e a maior produção mundial da época. Empresas privadas norte-americanas também dominavam as tecnologias de extração, produção e refino. Posto que tudo caminhasse bem em termos políticos, tecnológicos e comerciais, surgia um entrave de natureza geológica. O esforço de guerra havia

reduzido significativamente suas reservas. Ademais, a reconstrução dos países europeus – vital para o escoamento da aquecida produção econômica nos Estados Unidos - demandava um suprimento seguro de petróleo.

(...) control of the Middle East, which was regarded as part of the old British Empire, and absolutely essential for economic, military and political control of the globe – not least of all because it was the repository of most of the world's proven oil reserves. The United States had began a long series of overt and covert operations in the region in the 1950s, the fore most of which was the 1953 overthrow of the democratically elected Mossadegh government in Iran, which had nationalized foreign-owned oil companies. The success of US drive was clear. Between 1940 and 1967, US companies increased their control of Middle Eastern oil reserves from 10 percent to close 60 percent while reserves under British decreased from 72 percent in 1940 to 30 percent in 1967 (HARVEY, 2003).

Em “*Global Energy Security and American Hegemony*”, Douglas Stokes e Sam Raphaelli exploram a inter-relação entre poder e controle sobre o mercado de petróleo. Na visão dos autores, dada à natureza integrada do mercado, a segurança energética dos Estados Unidos não pode ser dissociada da segurança dos demais países consumidores. De modo que o controle sobre o fluxo energético no mundo, ainda que lhe tenha conferido poder estrutural, não ocorreu em detrimento dos interesses de seus aliados.

By acting as the ultimate guarantor of global energy security, US hegemony over the international system is consolidated, with potential rivals to its position forced to be (and in some instances content to) reliant upon American Power (STOKES & DOUGLAS, 2010).

A fim de garantir que não faltasse petróleo, o país foi além de favorecer a inserção de suas petrolíferas em zonas produtoras. A construção de um ambiente mercadológico favorável dependia da aplicação de outros instrumentos de política

externa, principalmente a extensão do poder militar para as regiões mais nevrálgicas. Àquela altura histórica, o Oriente Médio já ultrapassara a América Latina em importância estratégica. Após a Grã-Bretanha renunciar à presença militar no Canal de Suez em meados dos anos 50, os Estados Unidos assumiram o controle da segurança regional. Além disso, o poderio militar em si não poderia mais renunciar a ter seu próprio abastecimento de petróleo assegurado.

O recém-criado Pentágono começava a desenvolver sua profunda dependência de petróleo, que o fazia vir a ocupar, na atualidade, a posição de maior consumidor institucional do mundo. Mesmo quando comparado a nações, o Departamento de Defesa consome, hoje, mais do que 35 países. Gradativamente, consolidou-se a relação intersubjetiva entre segurança energética e militar. Para Ahmed Mahdi, “*o petróleo se situa em uma interseção entre política e economia em função de sua importância estratégica para a organização militar e econômica da sociedade*” (MAHDI, 2012).

Tal necessidade levou à construção de laços de interesses entre os Estados Unidos e países produtores no Terceiro Mundo, sendo o exemplo mais clássico a cooperação militar com nações no Golfo Pérsico. Ao estabelecer tais vínculos, o objetivo do Estado norte-americano foi garantir a ordem política e o *status quo* em países produtores cujos governos cooperassem com seus interesses políticos, econômicos e energéticos.

Para alguns regimes locais, a aliança com a superpotência representava segurança e estabilidade política. Vale recordar que, após a Segunda Guerra, nações localizadas no antigo Império Otomano passavam por estágios incipientes de soberania. Sem consenso social sobre as elites dirigentes, e impossibilitados de blindarem a si próprios contra eventuais ameaças internas e externas, muitos governos trocaram petróleo por assistência militar.

A construção da identidade dos Estados Unidos como garantidor da ordem regional no Golfo Pérsico aconteceu diferentemente do caso europeu. No velho continente, arranjos de cooperação econômica e de segurança coletiva, promovidos

pelos Estados Unidos, incentivaram o regionalismo para frear ambições nacionalistas no pós-Guerra. Já no Golfo Pérsico, o objetivo foi substituir o poder britânico e, ao mesmo tempo, fragmentar politicamente a região por meio de alianças bilaterais com países clientes e rivais entre si, como Irã, Arábia Saudita e Israel.

É importante trazer à luz dois exemplos do aumento da influência militar e política dos Estados Unidos no Oriente Médio, sendo ambos relacionados a questões de energia. O primeiro foi o envolvimento do país na política doméstica iraniana entre 1951 e 1955, enquanto o segundo trata do fechamento do Canal de Suez, em 1956.

Finda a Segunda Guerra Mundial, o Irã havia se tornado o maior produtor de petróleo no Oriente Médio, embora a totalidade da produção pertencesse à britânica AIOC. Em 1951, o governo democrático de Mohammed Mossadegh anunciou planos para nacionalizar a empresa. A iniciativa, inédita na região, suscitou uma série de contrarreações dos britânicos, que variaram entre sanções econômicas, medidas legais e rompimento de relações diplomáticas.

Inicialmente, os Estados Unidos resistiram em intervir para evitar atrito com os britânicos, com os quais possuíam acordos já definidos sobre a divisão dos recursos minerais da região. A interferência finalmente foi decidida com o aumento da percepção de que o nacionalismo de recursos no Irã havia tomado rumos irreversíveis (KRASNER, 1978).

Diante das barreiras impostas às exportações iranianas durante o impasse, houve aproximação comercial entre Irã e URSS. Como também havia rumores da iminência de ajuda financeira soviética a Mossadegh, Washington receava que o país persa se tornasse a porta de entrada para o comunismo no Golfo Pérsico. Da percepção à ação, foram poucos meses. Em 1953, operações clandestinas atribuídas à CIA contribuíram para o golpe que derrubou Mossadegh e instituíram um regime pró-ocidental que durou até a Revolução Iraniana, em 1979.

A questão no Canal de Suez também decorreu de motivações nacionalistas em meio à conjuntura de embate ideológico entre capitalismo e socialismo. Porém, o

episódio abalou as relações do governo norte-americano com seus principais aliados e o recém-criado Estado israelense. A importância geopolítica de Suez se deve ao fato de o canal conectar o Mar Vermelho ao Mediterrâneo, sendo uma das vias centrais de transporte de petróleo no mundo.

Em 1952, o militar Gamal Adbel Nasser tomou o poder no Egito com um golpe de Estado. Nasser era movido por sentimentos nacionalistas e forte pan-arabismo, vendo na influência britânica sobre seu país um entrave ao desenvolvimento econômico e ao pleno exercício da soberania. Como no Irã, Washington temia que o movimento nacionalista egípcio fosse capitalizado pela URSS. Havia também motivações relacionadas à segurança energética global. Em 1955, 2/3 do petróleo importado pelos europeus passavam pelo Canal de Suez (YERGIN, 1991).

No início de novembro de 1956, Nasser nacionalizou o canal como reação à suspensão de ajuda financeira prometida pelos Estados Unidos, via Banco Mundial, para a construção de uma hidrelétrica no Egito. A decisão da Casa Branca em negar o financiamento decorreu de pressões do Congresso, onde representantes e senadores tentavam proteger setores agrários domésticos da concorrência de produtores egípcios de algodão, que seriam beneficiados pela hidrelétrica (YERGIN, 1991). Sem a verba do Banco Mundial, Nasser decidiu suprir os fundos necessários assumindo o controle da renda gerada em Suez.

Os governos de França, Grã-Bretanha e Israel reagiram ofensivamente. Os europeus queriam garantir o fluxo de petróleo e impedir a ascensão soviética no Egito. Israel, por sua vez, pretendia marcar posição na região. O ataque durou apenas um dia. Além de ameaças de contrarreação da URSS e boicote de petróleo de países árabes, os três aliados sofreram enorme pressão dos Estados Unidos para assinar o cessar-fogo no dia seguinte.

O posicionamento do governo norte-americano em relação à intervenção foi motivado pelo medo de que os soviéticos fossem arrastados para o conflito. Ao contrário dos britânicos, que possuíam espólios colonialistas, os Estados Unidos acreditavam que os movimentos nacionalistas eram inevitáveis. Conviver com países

produtores exercendo controle sobre recursos energéticos – para o que se requeria ajuste na expectativa de lucros de corporações privadas – soava mais tolerável do que desencadear um confronto ativo com a superpotência rival ou permitir que esta expandisse sua influência para uma região crítica.

A questão de Suez marcou significativamente o movimento nacionalista no mundo árabe, sendo um divisor de águas na relação entre os dois poderes anglo-saxônicos. A partir daquele ponto, o Império Britânico se retiraria cada vez mais do Oriente Médio. O vácuo de poder político deixado pelos ingleses foi preenchido pela potência norte-americana ao longo dos anos seguintes. Tal supremacia, construída a partir dos interesses energéticos, repercute diretamente no destino de países e povos no Oriente Médio até hoje, e seus efeitos se reproduzem na ordem regional e global no século atual.

A descolonização e o nacionalismo nos países periféricos na segunda metade do século 20, especialmente em países produtores de recursos de energia ou vizinhos a esses, impactou a ordem energética global a partir de então. Da perspectiva realista, é esperado que a posse de recursos naturais estratégicos se reproduza em poder. Morgenthau argumenta que *“o surgimento do petróleo como matéria-prima indispensável provocou uma mudança no grau de poder relativo dos países politicamente mais poderosos”* (MORGENTHAU, 2003).

De uma visão crítica, existe descompasso na relação entre poder político e recursos naturais. A desigualdade de riqueza e de poder entre os países surge menos da natureza e mais de relações assimétricas de troca (HARVEY, 2003). Assim, os Estados pobres em hidrocarbonetos e ricos em instrumentos políticos, como Japão e boa parte dos europeus, influenciaram as relações internacionais de um modo que os grandes produtores da periferia não lograram, exceto nos dois choques do petróleo na década de 70.

Tal distribuição de poder refletiu a expansão de um sistema internacional norteado pelo liberalismo político-econômico, que privilegiou os interesses privados de companhias multinacionais e seus Estados de origem. Entre 1945 e 1973, o ritmo de

produção, o preço e o acesso aos recursos foram determinados por um grupo seletivo de grandes corporações com o aval dos governos dos países consumidores centrais. O que contava não era a localização das riquezas, mas os meios tecnológicos, financeiros, e eventualmente militares, para explorá-las.

Parafraseando o geopolítico Harold McKinder, em sua defesa do controle da Eurásia como estratégia para dominar o mundo (MACKINDER, 1904), Harvey atesta que “(...) *whoever controls the Middle East controls the global oil spigot and whoever controls the global oil spigot can control the global economy, at least for the near future*” (HARVEY, 2003). Segundo o autor, a melhor forma de eliminar a competição e preservar hegemonia é controlar o mercado de energia e as vias marítimas pelas quais são transportados os recursos vitais para a competição capitalista.

Assim como ainda ocorre hoje em alguns casos, o cenário de energia no século 20 se caracterizou por campos gigantes de petróleo e gás em países com baixa demanda interna, cuja alternativa de renda era a exportação para grandes centros consumidores. Além disso, as reservas mundiais eram suficientemente abundantes para impedir a pressão inflacionária no mercado de energia.

Outro elemento que ajudou a estabilizar o mercado foi o fato de alguns consumidores também serem grandes produtores e exportadores, como os Estados Unidos e a própria URSS. Embora inquietando os Estados Unidos pelo risco de aproximar aliados europeus à superpotência antagônica – como de fato se observou no caso da Alemanha nos anos 70 - o aumento do comércio de energia entre URSS e Europa Ocidental, da década de 60 em diante, reforçou o arrocho nos preços (HAGUIGUI, 2007).

Os países centrais variaram seus modelos econômicos entre o livre mercado e o mercado regulado, com a presença estatal na economia mais perceptível nos países europeus e o credo não intervencionista sedimentado nos Estados Unidos. Ambos os modelos promoveram indústrias nacionais no exterior por meio de alianças entre capital privado e poder público. O setor privado se encarregava de manter o funcionamento do mercado global de energia em condições ideais: fluxo constante e preços competitivos.

Aos governos nacionais, cabia propiciar ao capital um ambiente geopolítico favorável. “*And while the government has sometimes relied on private U.S. oil firms to initiate links with foreign producers, it has borne full responsibility for ensuring the security of our overseas energy investments*” (KLARE, 2004).

Essa parceria público-privada explica, por exemplo, a exclusão dos hidrocarbonetos das etapas de integração europeia. Criado a partir da gestão comum do carvão e do aço, o mercado comum europeu optou por manter petróleo e gás liberados das restrições do bloco a fim de preservar a competitividade de suas empresas em um cenário que favorecia as anglo-saxônicas (HAGUIGUI, 2007). Afora a binacional anglo-holandesa *Royal Dutch Shell*, o oligopólio conhecido como Sete Irmãs era formado por uma maioria de empresas britânicas ou norte-americanas.

A partir da década de 50, foram observados os primeiros sinais de mudança naquele cenário. Os movimentos por independência na África e no Oriente Médio, assim como o pan-arabismo indicavam que as relações de energia ganhariam contornos políticos. Além da nacionalização de Suez, a substituição da *joint venture* internacional *Iraq Petroleum Company* pela *Iraq National Oil Company*, em 1961, representaram indícios de um movimento soberano que se estenderia pelas décadas seguintes. Surgiram os primeiros sinais de que a estrutura global de energia não favoreceria os interesses ocidentais indefinidamente.

Alguns dos principais produtores procuraram aumentar o poder de barganha institucionalizando atividades de exploração e produção. Em 1960, Irã, Iraque, Kuwait (que só alcançou a independência plena no ano seguinte), Arábia Saudita e Venezuela criaram a OPEP. A adesão de outros membros à organização nos anos seguintes fortaleceu o cartel que desafiaria o oligopólio das multinacionais ocidentais.

Em 1967, o breve embargo de petróleo aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha, que apoiaram Israel na Guerra dos Seis Dias, e à Alemanha, que vendera máscaras de gás aos israelenses poucos dias antes da guerra, representou a primeira demonstração de poder do grupo. Como os Estados Unidos ainda importavam pouco petróleo da região, e alguns países europeus repassaram parte de suas importações à Grã-

Bretanha e à Alemanha, o embargo teve baixa efetividade (DAOUDI & DAJANI,1984). A iniciativa, no entanto, indicou que o mercado viria a ser cada vez mais influenciado por fatores políticos.

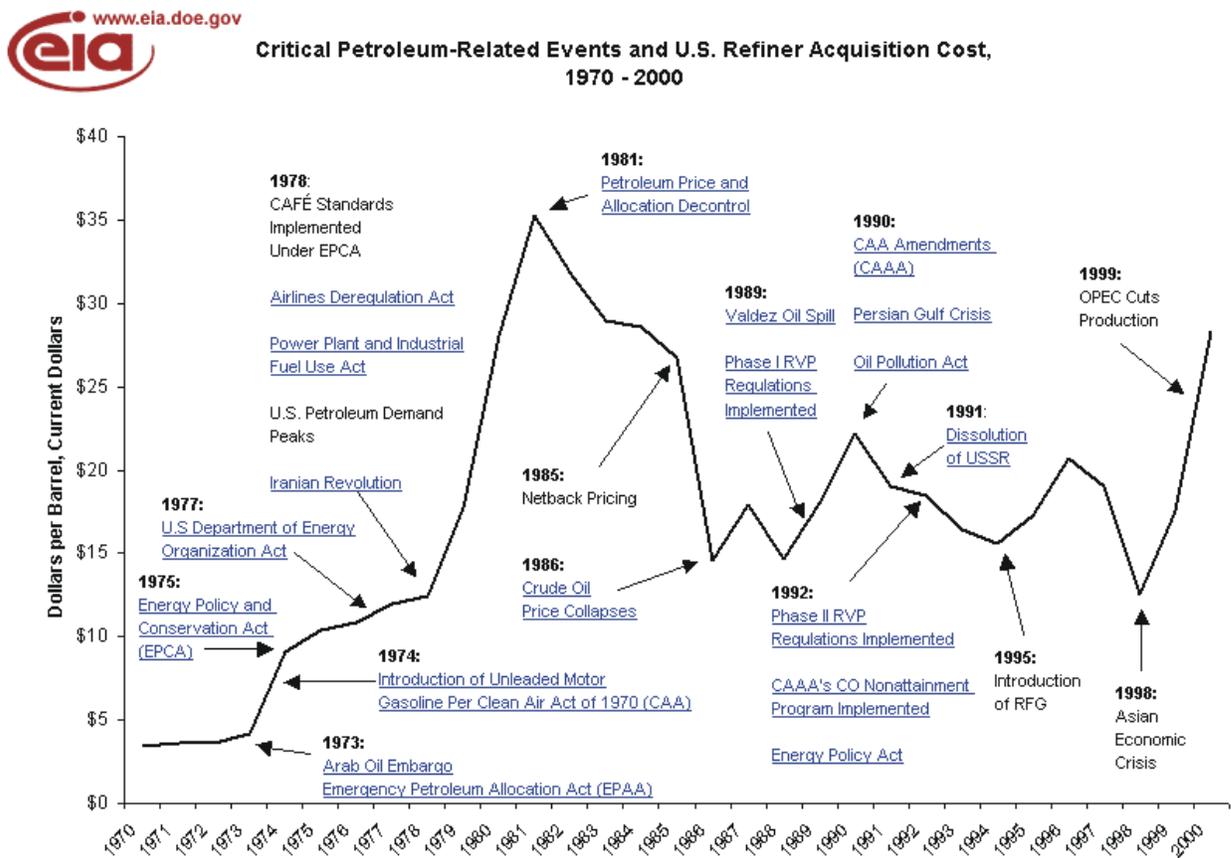
Os grandes consumidores controlavam o mercado produtor pelo poder de compra e domínio da tecnologia, o que manteve os preços lineares até 1973. Em meados de 70, as companhias internacionais de petróleo (IOCs, na sigla em inglês) dominavam em torno de 85% das reservas mundiais. Na prática, isto significava que as empresas eram donas do petróleo produzido, enquanto o Estado proprietário recolhia somente *royalties* e impostos sobre a produção. Esse regime de concessão conferia às empresas poder quase exclusivo sobre o preço global.

Por sua vez, o declínio das reservas norte-americanas, previsto desde meados do século (HUBBERT, 1956) e constantemente negado pelo *establishment*, se concretizou em 1970. A produção doméstica, de 9,2 milhões de barris (mmbd) naquele ano, declinou até recentemente, quando explorações em reservas não convencionais impulsionaram o setor. Naqueles anos, o país deixou a confortável situação de exportador para a condição de importador líquido, perdendo a posição de ofertante de última instância e a capacidade de regular o mercado internacional (YERGIN, 1992; NYE, 2002). O Oriente Médio já produzia a metade dos 55 mmbd consumidos mundialmente à época, de tal modo que a segurança energética ocidental passou a depender mais das reservas nos países periféricos.

Todavia, foram dois eventos da década de 70 os pontos de inflexão no regime petrolífero vigente. Em 1973, a Guerra Árabe-Israelense opôs Israel a um grupo de países árabes liderados por Egito e Síria, ocasionando o segundo embargo ao petróleo, embora este tenha sido o primeiro a produzir efeitos de larga escala. A medida desencadeou mudanças na estrutura da ordem global de energia e desafiou o sistema internacional. Segundo a *Energy Information Administration* (EIA), o barril estava cotado a pouco mais de U\$2 em 1973, saltando para pouco mais de U\$9 no ano seguinte.

O segundo marco ocorreu com o terceiro embargo árabe durante a Revolução Iraniana, em 1979 (NYE, 2002). Um ano depois, o preço do barril já alcançava a casa de US\$ 26. Do ponto de vista econômico, os efeitos generalizados foram severos: alta do dólar, inflação e endividamento público, principalmente nos países menos desenvolvidos.

Figura 2.1 Relação entre preço do petróleo e eventos internacionais



Fonte: EIA

Politicamente, o primeiro fato arranhou a relação entre Estados Unidos e Arábia Saudita, enquanto o segundo episódio banuiu do território iraniano as elites pró-americanas que privilegiavam a segurança energética do Ocidente desde o golpe contra Mossadegh décadas antes. Tais acontecimentos legitimaram o aumento da presença militar dos Estados Unidos no Oriente Médio. No *State of the Union Address* de 1980, o então presidente Jimmy Carter oficializou o caráter estratégico das reservas de petróleo.

Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of President Jimmy Carter. *The State of the Union Address of 1980*).

Apesar de a OPEP ter voltado a regularizar a produção posteriormente, os cortes alertaram os países consumidores sobre a necessidade de diversificação das fontes de energia e de provedores. Em grande medida, os choques do petróleo impulsionaram o setor nuclear para fins civis, a indústria de gás e a produção petrolífera em países não integrantes da OPEP. A preocupação com a dependência do Oriente Médio também levou à maximização da exploração e da produção nas Américas e no norte da Europa, o que contribuiu para o desaquecimento dos preços nas décadas de 80 e 90. Outras medidas foram a criação das reservas estratégicas, e o estímulo a eficiência e conservação.

Com as transformações decorrentes dos choques do petróleo, em 1973 e 1979 – ambos resultantes do reordenamento energético global iniciado anos antes – o projeto hegemônico dos Estados Unidos passou a enfrentar maiores obstáculos na esfera da política e da economia internacionais. Tais obstáculos levaram à reorganização das suas relações energéticas, fato que desencadearia a política de expansão para a Ásia Central e o Cáucaso depois de 1991.

As duas regiões apresentam desafios já conhecidos, como o nacionalismo e a competição de potências influentes. Acima de tudo, as crises dos anos 70 expuseram que a estabilidade do mercado global de energia escapava do controle da potência hegemônica. Isto porque a mobilidade dos recursos de energia passava a depender de decisões soberanas, e não simplesmente das forças de mercado. O domínio dos Estados Unidos sobre o que se considerava um ativo econômico global dependeria, cada vez mais, de suas capacidades políticas e militares.

A reversão das crises de energia, na década de 90, não impediu que países produtores de hidrocarbonetos na periferia do sistema mundial consolidassem a transição para o regime proprietário. Gradativamente, o controle sobre os recursos minerais continuaram sendo transferidos dos grandes consumidores para os países proprietários das reservas.

O resultado foi a passagem dos ativos controlados pelas IOCs para as empresas estatais dos países produtores (NOCs, na sigla em inglês). Atualmente, as IOCs possuem cerca de 7% das reservas, a maioria localizada na América do Norte e no Mar do Norte (ASPEN INSTITUTE, 2009). Essa assertiva é verdadeira quanto ao setor *upstream* (extrativo), embora não se observe com a mesma intensidade no *downstream* (refino) e nas ramificações financeiras do mercado de energia, nos quais ainda predomina a atuação de corporações multinacionais.

Na década de 90, algumas multinacionais transferiram parte de suas unidades de refino para países no Oriente Médio. O objetivo foi enfrentar a recessão barateando o custo de produção, em especial com transporte. Tal movimentação aumentou a participação dos países do *Gulf Cooperation Council*¹⁸ na produção mundial de petroquímicos, de 10%, em 2004, para 20%, em 2010. Apesar do avanço, desequilíbrios ainda persistem.

¹⁸ Organização de integração econômica, formada por Omã, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Catar, Bahrein e Kuwait.

Falta a muitos países exportadores o controle sobre as demais etapas da cadeia produtiva e da logística, incluso pesquisa e desenvolvimento, patenteamento, refino, distribuição, seguro e financiamento. Nesses setores externos ao *core business* extrativo, as potências ocidentais e o Japão ainda mantêm supremacia. Existem exceções importantes. O Brasil, por exemplo, domina a tecnologia em águas profundas. China e Índia avançam em técnicas de prospecção continental na África. A Rússia atua no setor *upstream* e *downstream*, exportando tecnologia, inclusive para países politicamente antagônicos aos Estados Unidos.

A participação dos países produtores é reduzida no ramo de serviços. Um exemplo atual do controle ocidental sobre esse setor são as últimas sanções europeias sobre o Irã. A fim de forçá-lo a interromper seu programa nuclear, a UE ameaça punir comercialmente seguradoras que garantam apólices de risco para armadores que realizem embarques marítimos de petróleo iraniano. Aproximadamente 90% dos embarques marítimos no mundo possuem resseguro garantido por uma espécie de consórcio securitário. O *International Group of P&I Clubs*, baseado em Londres, é uma associação de grandes armadores que oferece seguro de responsabilidade civil a seus integrantes contra sinistros com alto custo indenizatório. Desastres ambientais, acidentes, riscos de guerra e danos generalizados a terceiros estão entre as principais coberturas.

Sendo o principal destino das exportações iranianas, os países asiáticos resistem em aderir ao embargo ocidental, mesmo com tantos artifícios aplicados pelo Ocidente. A Índia, por exemplo, atendeu apenas parcialmente à pressão norte-americana para reduzir importações do Irã na primeira metade de 2012. Já a China reduziu as importações brevemente e por razões estritamente comerciais, não cedendo a imposições políticas dos Estados Unidos.

De qualquer forma, a perda de poder dos grandes compradores na ordem energética global é evidente. Se antes os países ocidentais tinham a propriedade sobre recursos naturais e os meios para transformá-los em energia primária e secundária, observa-se atualmente uma distribuição de capacidades mais equilibrada entre os

agentes do sistema internacional de energia. O Estado produtor assume seu papel proprietário e gestor, influenciando a mobilidade do capital.

O histórico acima contribui para a compreensão dos imperativos da política de energia dos Estados Unidos desde o fim do século passado, e a importância do tema para a grande estratégia do país a partir do fim da Guerra Fria. Com a desintegração da URSS em 1991, os Estados Unidos vislumbraram novas oportunidades para diversificar e despolitizar o suprimento global de energia. Algumas antigas repúblicas soviéticas possuem grandes reservas de petróleo e gás, ou servem como rota de distribuição entre países produtores e consumidores. Assim, a Ásia Central somou-se a África e América Latina como “novo” mercado. Após fechar-se por décadas ao comércio internacional, a região despontou como um eldorado para o mercado global de energia e para a superpotência.

CAPÍTULO 3

PIPELINE POLITICS

3.1 PANORAMA REGIONAL DE ENERGIA

Os anos 90 sucederam um período de relativa calma no mercado mundial de energia, pois a recessão da década anterior assolara a economia global, reduzindo a demanda por recursos. Logo em 1990, a crise do Golfo lembrou ao mundo que o preço da energia depende de fatores alheios à relação entre oferta e demanda. Entre agosto e setembro daquele ano, o preço do barril subiu de US\$ 16 para US\$ 36, voltando a cair após a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovar o uso da força contra o Iraque pela invasão ao Kuwait.

No panorama de guerra no Oriente Médio e desintegração do regime soviético, as reservas subexploradas no Mar Cáspio se apresentaram como uma oportunidade para os países ocidentais reduzir a dependência de petróleo do Golfo Pérsico. Assim, recursos de energia na região centro-asiática cresceram em importância para os Estados Unidos, tornando-se meio e fim de sua política externa.

Como as reservas são desequilibradamente distribuídas entre os países da região, e os maiores produtores dependem de territórios vizinhos para transportar a produção, as relações de energia entre esses atores adquirem um caráter geoestratégico. Conseqüentemente, a ação de política externa norte-americana precisou acompanhar tais condições, sendo bastante constrangida por elementos geopolíticos.

Diante da interdependência estabelecida entre os principais atores do círculo regional de energia, o contato desenvolve-se ora sob a forma de cooperação, ora como conflito. O choque de interesses de outras potências, como União Europeia, Rússia e

China, acrescenta um elemento perturbador, gerando um cenário menos permeável para a globalização propagada pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

No sentido analítico de Katzenstein, a falta de porosidade regional é agravada pela presença dominante da Rússia, sobretudo nas questões de energia. Ainda que sua predominância não seja incontestada entre os demais países, inegavelmente interfere na relação destes com o mundo extrarregional não convergentemente com os interesses hegemônicos dos Estados Unidos.

Cazaquistão, Turcomenistão e Uzbequistão possuem reservas de hidrocarbonetos. Além disso, o Cazaquistão tem vasta concentração de urânio. Já o Quirguistão e o Tadjiquistão são pobres em reservas minerais, mas ricos em recursos hídricos. O desequilíbrio na distribuição natural de água gera tensão entre os países. Grandes produtores de energia, como Cazaquistão e Turcomenistão, dependem de água e hidroeletricidade providas por Quirguistão e Tadjiquistão. Essa demanda é prejudicada pela presença da China, cujo uso extensivo de rios transnacionais gera fricção com o Cazaquistão.

Armênia e Geórgia funcionam como corredores para o transporte de recursos, desempenhando uma função logística constantemente sujeita à disputa entre os principais atores. Suas políticas externas divergem, assim como a percepção de ameaças. A Armênia teme a Turquia e o Azerbaijão, o que a leva a alinhar-se com a Rússia.

O Azerbaijão, por sua vez, é pivô no quadro energético regional. Em 2012, sua produção de petróleo alcançou 938 mil barris por dia (mbd), sendo aproximadamente 80% destinados à exportação. As reservas comprovadas são de 7 bilhões de barris, com a maior parte localizada no Mar Cáspio¹⁹. A produção azerbaijana de gás é de 631 bcf (bilhões de pés cúbicos) de gás, dos quais 70% atendem à demanda interna. Suas reservas comprovadas de gás são de 30 tcf (trilhões de pés cúbicos)²⁰. O país possui

¹⁹ (EIA, 2012). Para efeitos comparativos, o Brasil produz em torno de 2,6 mmbd e tem 13 bilhões de reservas comprovadas, sem incluir o pré-sal.

²⁰ (EIA, 2012). Como parâmetro, a Bolívia produz 558 bcf e tem reservas comprovadas de 27 tcf.

disputas territoriais com a Armênia e divergências com a Rússia, além de sua aproximação recente com Israel o colocar em rota de choque com o Irã.

Existe maior predominância da Rússia no tocante à infraestrutura de rotas de energia devido ao passado soviético, mas esse legado vem sendo atacado indiretamente pelos Estados Unidos como estratégia para “mover” os recursos por outras vias. Nos anos 2000, foram construídos dois gasodutos no Cáucaso sem trânsito pela Rússia, projetos cujas particularidades serão vistos adiante.

Tais tentativas de reduzir o monopólio russo sobre o transporte de petróleo e gás a partir de Baku são possíveis devido à forma como as petrolíferas estrangeiras se instalaram no Azerbaijão. Autonomamente, a estatal *SOCAR* produz apenas 20% do petróleo nacional. Os demais 80% são produzidos em parceria com a *Azerbaijan International Operating Company* (AIOC), consórcio de empresas liderado pela *BP* e que inclui, entre outras multinacionais, a *ExxonMobil*.

Muitos países no Cáucaso e na Ásia Central possuem tradição de gestão centralizadora, sistema político autoritário e certo isolamento em relação ao sistema internacional. Essas condições geram uma percepção de desconfiança em relação a investimentos externos que sejam vinculados à contrapartida de abertura política e econômica.

Nesse sentido, o esforço norte-americano para promover liberalização econômica e democracia, e formar um “arco de oportunidade” desde Déli a Kiev reaviva a política de “portas abertas” do início do século 20. Agora, não mais em antigas colônias e protetorados europeus, mas nos domínios inatingíveis na Guerra Fria. Segundo Mahdi, “*an American policy of global economic openness replaced the policy of Containment*” (MAHDI, 2012).

Mahdi também afirma que a política externa da Casa Branca para países da Ásia Central e do Cáucaso diferiu do modelo adotado para o Oriente Médio. A relação entre os Estados Unidos e os países árabes gira em torno de questões econômicas e de segurança. Promover abertura econômica constitui um interesse, mas o mesmo não ocorre em relação à liberalização política. Até a eclosão da Primavera Árabe, em 2010,

os Estados Unidos puderam ignorar movimentos democráticos no mundo árabe, temendo eventuais revoltas políticas e sociais contra os regimes despóticos que garantem seus interesses hegemônicos.

A situação se altera no tocante aos países do Cáucaso e da Ásia Central, onde regimes autocráticos adotam políticas externas multivetoriais, desenvolvidas sobre eixos direcionados a uma multiplicidade de atores. Interesses econômicos podem, eventualmente, ser desenvolvidos nas relações com a China ou até mesmo com os Estados Unidos, ao passo que as questões de segurança centralizam-se em torno da Rússia. Diante da dificuldade em estabelecer parcerias firmes, a alternativa para os Estados Unidos é tentar mudar o *status quo* político nos teatros domésticos e levar ao poder uma classe dirigente pró-ocidental. Trata-se de um processo de construção de coalizões nacionais coadunáveis com a inserção hegemônica.

Foi com esse objetivo que o governo norte-americano incentivou a Revolução Laranja, na Ucrânia, a Revolução Rosa, na Geórgia, e a Revolução das Tulipas, no Quirguistão, desalojando do poder líderes aliados de Moscou. No caso ucraniano, a interferência fomentou a polarização sobre alinhamento ou autonomia em relação à Rússia, ajudando a manter uma situação de instabilidade política. Para Hill, “*ao invés de agir como uma força integradora ou de unificação, conseguiram apenas dividir a região*” (HILL, 2001), uma vez que a política dos Estados Unidos vis-à-vis à Ásia Central e ao Cáucaso tem sido caracterizada por incertezas e desconhecimento social sobre as duas regiões.

Outro interesse geopolítico norte-americano foi aumentar a presença militar para prevenir o preenchimento do vácuo de poder por potências antagônicas. Como coloca Brzezinski sobre os desafios do pós-Guerra Fria, “*America is the only superpower, and Eurasia is the global central arena*” (BRZEZINSKI, 1997).

Se a relevância regional é notória após 1991, o mesmo não se pode dizer dos anos anteriores. Raras vezes as questões de energia na Ásia Central e no Cáucaso haviam sido foco da política externa. Exceto pelo empreendedorismo de indivíduos e corporações, entre o final do século 19 e o início do século 20, e tentativas isoladas ao

longo do segundo, há poucas evidências de políticas de energia norte-americanas para as duas regiões depois da Revolução Russa de 1917. Há autores que classificam como insignificante a importância antes dos anos 90 (STOKES & RAPHAELLI, 2010). Outros argumentam que as questões locais de energia não desempenharam qualquer papel na relação dos Estados Unidos com potências regionais, como URSS e China até então (HILL, 2001).

Alguns fatores explicam tal alheamento, a começar pela *détente*. Quase nenhum interesse periférico à ordem bipolar justificou arriscar os limites estabelecidos, tacitamente, entre as duas superpotências sobre suas respectivas zonas de influência. Além disso, subestimava-se o potencial energético no Mar Cáspio, uma vez que os próprios soviéticos haviam priorizado as explorações na Sibéria ao longo dos anos. Agravando o quadro, o desmembramento da URSS criara um impasse quanto à soberania das águas no Cáspio, problema que será abordado neste capítulo.

Com o sistema internacional dividido em dois polos antes de 1991, a Eurásia Central representava uma zona geograficamente e politicamente inacessível para os Estados Unidos e, somente após a fragmentação do bloco socialista, o cenário tornou-se favorável à inserção norte-americana. Naturalmente, a situação seria outra se houvesse aperto de oferta mundial de petróleo, mas esse não fora o caso na maior parte do século 20.

Entre 1991 e 2008, três governos norte-americanos usaram abordagens distintas. Em linhas gerais, Bush pai (1989-1993) manteve-se relativamente distante das questões regionais, exceto pelo esforço em desmontar o parque nuclear de antigas repúblicas soviéticas. Imperou o cuidado do governo federal em proteger o *status quo* e os canais de influência russa para que o desarmamento ocorresse como planejado. Tratou-se, portanto, de uma política com caráter diplomático-militar, visando ao equilíbrio de poder local.

Iniciativas geopolíticas e comerciais, como romper os monopólios russos, isolar o Irã, refazer as rotas de distribuição de energia e garantir a penetração de petrolíferas internacionais, são atribuídas majoritariamente aos governos Clinton (1993-2001) e

Bush filho (2001-2009). Apesar das diferenças ideológicas entre essas duas administrações e seus gestores, ambas mobilizaram instrumentos públicos e privados para enfraquecer a regionalização dos recursos de energia. A promoção de princípios democráticos e do livre comércio, e a transformação do *status quo*, marcaram ambas as gestões, com Clinton priorizando o multilateralismo e Bush filho optando pelo unilateralismo.

Programas de assistência financeira foram adotados por agências federais a fim de atrair a cooperação dos governos e classes dirigentes locais, e incentivar o envolvimento financeiro-tecnológico de petrolíferas e empresas internacionais de infraestrutura de energia. Para desfazer a “imobilidade” – no sentido da soberania dos países sobre as riquezas energéticas - era preciso tornar o ambiente atrativo para corporações privadas, o que requereu promover abertura de mercado e desregulamentação do setor petrolífero. A tarefa revelou-se complexa em função da cultura política regional, marcada por forte presença do Estado na economia dos países em questão.

Alguns governantes centro-asiáticos permitiram a concessão de exploração pelas multinacionais, um movimento inicial visto como necessário para superar dificuldades econômicas conjunturais e atrasos tecnológicos nos setores nacionais de extração. A exploração no Mar Cáspio apresenta, ainda hoje, desafios quanto à profundidade das águas, à adversidade climática e aos riscos ambientais. Técnicos locais haviam sido pioneiros em exploração *offshore* durante a Guerra Fria, mas ainda não dominavam a técnica em águas profundas.

Inicialmente, vigoraram acordos de concessão para exploração, com os Estados garantindo simplesmente o recebimento de *royalties*, mas pouca ou nenhuma participação na produção e comercialização. Proximamente ao final da década de 90, elites dirigentes nos países produtores adotaram o nacionalismo de recursos e aprovaram novos marcos regulatórios. Regimes de partilha foram instituídos, dando aos Estados parte dos lucros sobre a produção e o comércio de recursos de energia. Os casos mais emblemáticos foram no Cazaquistão e no Turcomenistão.

Além da cultura nacionalista, a inserção do capital internacional enfrentou barreiras físicas, que davam enorme vantagem à Rússia. Isto não apenas porque todas as rotas de distribuição de energia convergiam para o território russo, mas a infraestrutura de comunicação e transporte conectava os países quase que exclusivamente à Rússia. *Chevron* e *BP*, as primeiras a explorar as reservas cazaques e azerbaijanas, não puderam evitar negociações iniciais com a estatal russa *Transneft*²¹ para escoar a produção.

A transação com as empresas russas exigia não apenas o aceite do preço de distribuição, mas acordos de troca de petróleo, uma prática comum no período soviético. O petróleo azerbaijano de tipo leve, por exemplo, era negociado pelo equivalente em peso ao petróleo russo do tipo Urals, que possui qualidade inferior. No mercado internacional, ao contrário, os preços variam conforme a especificação do produto, sendo valorizado o petróleo do tipo leve, que contém menos enxofre e, portanto, oferece melhor aproveitamento.

Transneft provided for neither the batching of different grades of crude oil nor a quality bank to adjust for differentials in market value. As a result, Tengiz and Azeri Light (produced by AIOC) crudes, which are both light and sweet, containing large cuts of valuable gasoline and gasoil when refined, would have lost around 20% of their economic value if exchanged for Urals (CHOW & HENDRIX, 2010).

Diante dessas barreiras físicas e comerciais, o governo dos Estados Unidos optou por promover projetos alternativos de rotas. Estava evidente que a força do capital não seria suficiente para romper os elos de conexão da era soviética e as multinacionais poderiam ser tentadas a buscar ambientes mais favoráveis em outras regiões. Como a presença das IOCs era parte imprescindível do planejamento político norte-americano naqueles países, fez-se da política de dutos a mola mestra da grande estratégia para a área.

²¹ Empresa majoritariamente estatal, responsável pelo transporte de petróleo e gás através de 50.000 km de dutos na região.

Nossa análise neste capítulo será concentrada na chamada *pipeline politics*, ou a diplomacia pelo controle das rotas de distribuição de energia. Existem inúmeros projetos ilustrativos da luta que envolveu setores políticos e corporativos de múltiplas nacionalidades, mas o foco será depositado em três dos mais relevantes gasodutos: BTC, *Nabucco* e IP. Antes disso, apresentaremos um panorama sobre a essência da política externa dos Estados Unidos para as regiões, entre o fim da Guerra Fria e o final do governo Bush filho.

3.2 AS REGIÕES NO RADAR DA POLÍTICA EXTERNA

A independência das repúblicas soviéticas, entre 1991 e 1992, revelou-se a primeira grande oportunidade para a inserção norte-americana, embora a aproximação tenha sido inicialmente cautelosa. De fato, a política externa dos Estados Unidos na primeira metade da década de 90 privilegiou o relaxamento das relações com a Rússia, herdeira do império soviético. Receando prejudicar esse propósito, o governo Bush pai demonstrou interesse comedido pelos demais países no entorno.

O estabelecimento de relações diplomáticas com as quinze antigas repúblicas²² soviéticas ocorreu em diferentes etapas a partir de 1991. Havia certo consenso em Washington de que os russos perceberiam a aproximação como interferência em assuntos domésticos. Imediatamente após o fim da URSS, a Rússia via os países do Cáucaso e do Mar Cáspio como o Exterior Próximo. A percepção dos Estados Unidos era fortalecida pelo ressentimento da antiga liderança comunista em relação às políticas de abertura promovidas por Gorbachev.

²² Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

A essência da política externa para o antigo rival enfocava uma questão vital de segurança nacional: desfazer a concentração de armas nucleares fora das fronteiras russas. Parte significativa do arsenal soviético encontrava-se armazenada em territórios de Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão, e a perda de controle efetivo do Kremlin sobre os estoques tornava-se uma preocupação comum à Rússia e aos Estados Unidos.

A questão foi vista por duas perspectivas na burocracia do governo norte-americano. Um grupo mais conservador no Departamento de Defesa, sobre o qual ainda pesava a *rationale* bipolar, preferia contrabalançar o poder nuclear da Rússia, mantendo artefatos nucleares em países vizinhos, principalmente na Ucrânia. (GOLDGEIER e MCFAUL, 2003).

Outra ala do governo federal, liderada pelo então secretário de Estado, James Baker III, pretendia desarmar as novas repúblicas e concentrar um número menor de armas na Rússia a fim de evitar a proliferação em um momento de transformação da ordem mundial (GOLDGEIER e MCFAUL, 2003). Para esse grupo, negociar com as lideranças russas seria um processo mais fácil e transparente em função do conhecimento mútuo adquirido. Em contrapartida, tratar com elites dirigentes nos países independentes implicava risco e imprevisibilidade.

Rússia e Estados Unidos compartilhavam outros receios na nova ordem global. O fim do embate ideológico deu voz a nacionalismo, movimentos separatistas, e divisões étnicas e religiosas. Diante do risco de que as armas fossem apropriadas por tais agentes sociais em um ambiente de ebulição política, prevaleceu o plano para desfazer o parque bélico fora da Rússia.

Quatro dias antes do fim da URSS, o Congresso dos Estados Unidos já havia aprovado uma legislação autorizando assistência financeira ao país. A iniciativa bipartidária *Cooperative Threat Reduction*, chamada de *Nunn-Lugar* em referência aos senadores que a propuseram, destinava US\$ 500 milhões do montante para o programa de desarmamento nuclear e químico, sendo 80% da verba para a Rússia (GOLDGEIER e MCFAUL, 2003).

A questão nuclear foi decidida quando Rússia, Ucrânia, Cazaquistão e Bielorrússia assinaram o Protocolo de Lisboa, em 1992, aderindo ao tratado de desarmamento START I. O artigo 5º do documento, concretizado no ano anterior entre as duas superpotências, permitia à Rússia manter a posse sobre o arsenal nuclear, ao passo que os outros três países se comprometiam com o desarmamento completo no prazo de sete anos (MARSDEN, 2005).

As razões para preservar as relações com a Rússia se estendiam além do tópico nuclear. A presença de tropas russas na antiga Alemanha Oriental, prevista para terminar em 1994, punha em risco a reunificação alemã e o processo de integração europeia. Outro motivo de cautela era evitar um levante nacionalista, que eventualmente forçasse o então presidente Boris Yeltsin²³ a sacrificar o “Atlanticismo” do início da década em favor do “Eurasianismo”, que acabou por prevalecer nos anos recentes.

A lógica realista que orientou a política de segurança de Bush pai se replicou, de certa forma, nas questões de economia e de energia. A abordagem prudente não foi contrária a projetos privados de energia, mas tampouco os estimulou com o empenho que viria a ser empregado por Clinton. Para a administração Bush pai, a segurança energética global continuava muito relacionada ao Oriente Médio.

Na maior parte do primeiro mandato de Clinton, preservou-se a prudência adotada por Bush pai e a defesa do *status quo* regional. A partir de 1993, surgiram os primeiros sinais de que os interesses energéticos se incorporariam na política dos Estados Unidos para a região (KLARE, 2004). Vislumbrando a chance de diversificar o fornecimento global de energia, incentivou-se a inserção de multinacionais, procurando-se garantir que interesses comerciais fossem considerados pelos formuladores de política externa (HILL, 2001).

²³ Boris Yeltsin era presidente da Rússia enquanto Mikhail Gorbachev presidia a URSS. Yeltsin liderou a resistência à tentativa de golpe contra Gorbachev pela ala comunista conversadora, que culminou com a independência da Rússia e o fim da URSS, em 1991.

For the first time, transnational capital could penetrate the region, whilst Washington could move to secure this access by the strategic employment of political, diplomatic and military statecraft to stabilize nascent state formations. (...) U.S. planners have sought to reorientate the post-Soviet states away from Moscow's orbit, integrate them into Western-led economic and security institutions, and minimize the influence of emerging powers (primarily China). (STOKES & RAPHAEL, 2010).

O Cazaquistão foi o primeiro a estabelecer parceria com a empresa norte-americana *Chevron*, relação inicialmente arquitetada entre o governo dos Estados Unidos e a União Soviética, em 1990, ainda sob as lideranças respectivas de Bush pai e Gorbachev. A crise econômica enfrentada pelos soviéticos, e depois pelos russos, retardou os investimentos externos até 1993, quando o governo cazaque e a multinacional estabeleceram a *joint venture Tengizchevroil*.

Entre 1993 e 1994, o Cazaquistão e o Azerbaijão fecharam acordos com petrolíferas ocidentais, sobretudo norte-americanas, para explorar e produzir recursos energéticos. Esses e outros países mostravam-se ávidos por autonomia comercial em relação à Rússia, e por acumular reservas em moeda estrangeira a fim de inserirem-se no mercado capitalista global. Interesses mútuos levaram a investimentos norte-americanos da ordem de US\$ 16.5 bilhões no Cazaquistão, entre 1993 e 2012. O ritmo dos aportes diminuiu a partir de 2009, em função do endurecimento das regras do governo cazaque e da entrada da China como investidor competidor²⁴.

Na esteira dessas parcerias, foram estabelecidos acordos de comércio entre os Estados Unidos e alguns países da Ásia Central. Tais arranjos incluíam, entre outros atrativos, a isenção de tarifas para exportações do Cazaquistão, Quirguistão e Uzbequistão, e a não aplicação da lei Jackson-Vanik sobre os três países. Criada em 1974, essa lei dificulta relações comerciais entre Estados Unidos e economias que não

²⁴ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification*. March 15, 2013.

sejam de mercado, impedindo a concessão do *status* de nação mais favorecida a países que desrespeitem direitos humanos.

O início do que viria a ser uma política externa mais ousada para a Ásia Central e o Cáucaso observou-se a partir de 1994, ano em que teve início o debate na OTAN, e entre esta e a Rússia, sobre a expansão da organização para o Leste Europeu. Os Estados Unidos justificavam o avanço institucional e geográfico da aliança como um jogo de soma positiva, cujos louros seriam a democratização dos países da antiga Cortina de Ferro. Para a Rússia, tratava-se de um jogo de soma zero, cujo propósito era seu próprio cerceamento.

A questão deu início a uma série de atritos entre os dois países, culminando com a saída russa do diálogo com a OTAN, em 1999, ano da incorporação de Polônia, Hungria e República Tcheca à aliança transatlântica²⁵. No mesmo ano, os antigos rivais divergiram diametralmente sobre a intervenção da organização em Kosovo.

Outro ponto de atrito foi uma incapacidade de os Estados Unidos em contribuir financeiramente, como haviam sinalizado que o fariam, para as reformas políticas e econômicas na Rússia. Bush pai não fora capaz de convencer a opinião pública e o Congresso da importância de prover assistência econômica ao antigo rival. Clinton, por sua vez, assumiu um governo cujo maior desafio era reverter dificuldades da economia doméstica.

A mudança de política externa também derivou da percepção de que a defesa dos interesses energéticos e a penetração das multinacionais dependiam da promoção de abertura política nos países da Ásia Central e do Cáucaso. O Turcomenistão, que é uma das mais fechadas autocracias no mundo, mantém até hoje a proibição a investimentos estrangeiros no setor de petróleo e gás.

Além disso, o prenúncio de uma longa política de isolamento internacional do Irã pelos Estados Unidos requeria o estreitamento de laços com países territorial ou

²⁵ Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária e Romênia integraram a OTAN em 2004, enquanto Croácia e Albânia se inseriram em 2009.

comercialmente ligados ao país persa (HILL, 2001), o que era o caso de algumas nações no entorno do Cáspio e do Cáucaso. Em 1996, Clinton assinou o *Iran Lybia Sanctions Act* (ILSA), renomeado como *Iran Sanctions Act* (ISA) em 2006. Enquanto apenas a primeira incluía a Líbia, ambas as legislações previam uma série de punições ao Irã por suposto apoio do país ao terrorismo internacional.

Por esse argumento, a questão nuclear iraniana produziu impacto direto na política externa de energia dos Estados Unidos. De acordo com as legislações mencionadas acima, empresas domésticas e estrangeiras que invistam no setor de energia iraniano se sujeitam a boicotes no sistema financeiro norte-americano. Para evitar que o embargo ao Irã impacte as IOCs e desequilibre o mercado global de energia, é preciso oferecer a contrapartida de novos mercados, como o da Ásia Central.

For the first time, transnational capital could penetrate the region, whilst Washington could move to secure this access by the strategic employment of political, diplomatic and military statecraft to stabilize nascent state formations. (...) U.S. planners have sought to reorientate the post-Soviet states away from Moscow's orbit, integrate them into Western-led economic and security institutions, and minimize the influence of emerging powers (primarily China). (STOKES & RAPHAEL, 2010).

Um exemplo de tentativa de abertura de mercado para as IOCs ocorreu no Cazaquistão. Em 1998, o preço do barril de petróleo chegava a menos de US\$ 13 no mercado mundial, quando o presidente cazaque, Nursultan Nazarbayev, lutava para ficar no poder. Essa conjuntura de fragilidade econômica e política deu grande vantagem às multinacionais, possibilitando que as IOCs produzissem até 86% do petróleo no país por meio de concessão de exploração.

A posterior criação da estatal *KasMunaiGas*, em 2004, coincidiu com um período de marcos regulatórios. Várias emendas à legislação sobre uso do solo e do subsolo favoreceu o Estado, como a revisão de *royalties* e impostos, e o direito sobre a venda

de qualquer quantidade de petróleo produzida no país. A partir de 2009, o Cazaquistão adotou o regime de partilha em 100% dos campos de extração (KENNEDY, 2010), exercendo soberania energética.

Soberanía energética es la propia capacidad de una comunidad política para ejercer el control y la potestad (entendida como autoridad) y para regular de manera racional, limitada y sustentable la explotación de los recursos energéticos, conservando un margen de maniobra y una libertad de acción que le permita minimizar los costos asociados a las presiones externas de los actores estratégicos que rivalizan por la obtención de esos recursos (LAHOUD, 2005).

A renda advinda das exportações de petróleo fez do país a economia mais próspera na região, com investimentos cazaques sendo direcionados ao Uzbequistão, Tadjiquistão e Quirguistão. Retomando o argumento de Katzenstein, a globalização gerou a internacionalização de empresas cazaques e os elos subregionais. O movimento aumentou o grau de porosidade da região. Tal movimentação, no entanto, não favoreceu particularmente a estratégia norte-americana porque o Cazaquistão (i) não tem uma posição de liderança regional capaz de organizar os demais países verticalmente; (ii) não possui com os Estados Unidos uma relação especial; (iii) não conseguiu ou não quis ocupar espaços de influência russa.

Por estar territorialmente incrustado, o Cazaquistão precisa da Rússia para levar sua produção aos centros consumidores ocidentais. O *Caspian Pipeline Consortium* (CPC), mais importante oleoduto entre os dois países, leva o petróleo cazaque ao mercado mundial através do território russo. Essa dependência logística se repete no caso de outros produtores. Além disso, os russos usam o controle das rotas para monopolizar o comércio de petróleo e gás da Ásia Central e do Cáucaso para a Europa, reforçando o papel de suas empresas estatais. Sem alternativa física para escoamento direto aos grandes consumidores europeus ou asiáticos, os produtores comprometem-se com o fornecimento quase que integral para a Rússia, através de contratos de longo prazo.

Para romper o monopólio comercial das NOCs russas, os Estados Unidos viram como imprescindível desconstruir a concentração da rede de distribuição. Sob o governo Clinton, entre 1995 e 1996, o *National Security Council* elaborou um plano para a construção de grandes dutos a fim de fazer fluir petróleo e gás desde a Ásia Central e o Cáucaso para o mercado mundial. O objetivo principal era isolar o Irã e diminuir a importância da Rússia no mercado regional (HILL, 2001), desenvolvendo opções de exportação para os grandes produtores regionais.

By actively engaging Baku and offering the promise of closer relations with the U.S., the White House hoped that Azerbaijan would follow American advice on the pipeline question and exert its own pressure on the oil companies to follow suit. In seeking to build an active partnership with Baku, the Clinton administration pursued a multi-faceted approach, consisting of traditional private and public diplomacy, commercial diplomacy, potential defense cooperation, and legislative pressure upon the American Congress (JOSEF, 1999).

Bush filho se distinguiu de seus antecessores em vários aspectos. Em primeiro lugar, o tema da energia pautou seu governo desde os primeiros dias, uma característica que se refletiria em decisões de política externa. Embora os interesses energéticos não tenham sido os únicos motivos da invasão do Iraque, em 2003, certamente não se pode ignorá-los. Afinal, a decisão de invadir o Iraque foi tomada por um corpo burocrático com profundas ligações pessoais com o setor petrolífero. Além disso, a liberalização do mercado iraquiano de gás era fundamental para a viabilização do gasoduto *Nabucco*, a grande aposta dos Estados Unidos para quebrar o monopólio russo sem recorrer ao Irã.

A influência de grupos de interesse no governo Bush filho ficou evidente logo no início da gestão. A nomeação de representantes do setor para cargos públicos foi o primeiro indicativo da simbiose entre política e energia. Além do próprio presidente, o vice-presidente Dick Cheney e a secretária de Estado Condoleezza Rice possuíam

experiência no ramo e relações próximas com empresas de energia como *Enron*, *Halliburton* e *Chevron*.

Cheney, por exemplo, atuara como membro do *Kazakhstan Oil Advisory Board*, em 1994. Sua participação teria contribuído para o acordo que efetivou o CPC. Este oleoduto transporta petróleo desde o campo cazaque de Tengiz ao porto russo de Navorossiysk, com a *Chevron* operando a exploração e a *Halliburton* tendo construído as refinarias (MAHDI, 2012).

Não surpreende que a agenda de energia refletisse alguns dos principais interesses da indústria petrolífera. Pressão por concessões em terras federais e licenças de exploração em áreas de proteção ambiental foram alguns dos tópicos que marcaram o debate doméstico. Do ponto de vista da política externa, o discurso se manteve em torno do acesso desimpedido a reservas internacionais. Segundo o então secretário de Energia, Spencer Abraham, “*America faces a major energy supply crisis over the next two decades. The failure to meet this challenge will threaten our nation's economic prosperity, it will compromise our national security, and literally alter the way we live our lives*” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Remarks of Energy Secretary Spencer Abraham to the U.S. Chamber of Commerce*, 2011).

Dependência externa, sucessivos apagões na Califórnia, e fornecimento irregular de petróleo e gás em algumas regiões do país contribuíram para a apologia a uma política de energia agressiva. O resultado foi a criação da *Energy Task Force*, oficialmente denominada *National Energy Policy Development Group* (NEPDG). Coordenada por Cheney, a força tarefa apresentou, em maio de 2001, um relatório sobre o panorama nacional e internacional de energia, com 35 recomendações de política externa (KLARE, 2004). O capítulo final trata da importância do assunto para a segurança nacional e explicita que “*a national energy security depends on sufficient energy supplies to support U.S. and global economic growth*”²⁶.

²⁶NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP (NEPDG). *Report of the National Energy Policy Development Group*, 2001.

Although many of these proposals are region or country-specific, the overall emphasis is on removing obstacles – political, economic, legal and logistical – to the increased procurement of foreign oil by the United States. With respect to Caspian region, for example, the NEP calls on the Secretaries of Energy, Commerce and State “to deepen their commercial dialogue with Kazakhstan, Azerbaijan, and other Caspian states to provide a strong business climate for energy and related infrastructure projects” (KLARE, 2004).

O Cáspio apareceu no Relatório Cheney como uma região com grande potencial de reservas, sendo um convite para que investidores apostassem em projetos como o CPC. As recomendações também incluíam planos para Geórgia, Turquia e Azerbaijão, traduzidos posteriormente no incentivo ao oleoduto BTC. Além disso, o documento sugeria que o governo ajudasse no diálogo entre investidores e corporações privadas com a Rússia. O objetivo geral era desenvolver as condições de mercado que fizessem da área uma alternativa de fornecimento, principalmente para a Europa.

A retórica de levar democracia a autarquias em outros continentes, especialmente a países relevantes para a ordem energética global ou regional, foi mais incisiva do que a usada por Clinton. Enquanto seu antecessor priorizou a movimentação do capital através da inserção de multinacionais e enfatizou o papel da OTAN como instrumento militar, Bush filho adotou estratégia mais geopolítica. Assim como Clinton, visou construir regimes democráticos na Ásia Central e no Cáucaso, mas o fez de maneira acintosa.

A aproximação militar com os países da Ásia Central começara com Clinton, mas foi Bush filho que, na esteira da Guerra do Afeganistão, fechou acordos para o uso de bases militares em países estrategicamente localizados. Desde o começo da guerra, em 2001, os Estados Unidos obtiveram permissão para uso de bases no Uzbequistão e no Quirguistão.

O governo uzbeque rescindiu o contrato da base aérea de Karshi-Khanabad em 2005, após críticas dos Estados Unidos ao massacre no país asiático naquele mesmo ano, que resultou na morte de centenas de opositores políticos na cidade de Andijan. A permissão para uso da base de Manas, no Quirguistão, não será renovada após 2014,

quando um número indefinido de soldados norte-americanos ainda estará em solo afegão.

Ambas as decisões são atribuída à interferência da Rússia e da *Shanghai Cooperation Organization*²⁷. Essa instituição regional de segurança e comércio emitiu uma declaração, em 5 de julho de 2005, exigindo que os Estados Unidos apresentassem um prazo para deixar as duas bases (ZHAO, 2006).

Tais pontos militares não serviriam somente como apoio à logística de abastecimento e futura retirada das tropas no território afegão, mas igualmente para garantir a segurança da infraestrutura de energia que se pretendia construir. Se as bases militares no Uzbequistão e no Quirguistão não protegessem concretamente as instalações de energia entre o Azerbaijão e a Áustria, ao menos satisfariam parcialmente a inquietação dos investidores.

Parte importante da grande estratégia dos Estados Unidos em seu projeto hegemônico global é controlar as rotas mundiais de distribuição de bens e *commodities*. Como potência naval, tal ambição tem sido bem sucedida no que diz respeito às rotas marítimas. O mesmo não se pode afirmar em relação à distribuição terrestre de energia entre a Ásia e a Europa, o que nos remete à Teoria do *Heartland*.

Halford MacKinder, geógrafo britânico, anunciou essa teoria no ano de 1904. De acordo com sua percepção geopolítica, a Eurásia era o pivô das grandes transformações mundiais. Controlar sua extensão central era a chave para o domínio mundial e somente uma potência terrestre reuniria as condições para tanto. O autor referia-se a uma possível aliança entre a Rússia e a Alemanha, com a primeira dominando a geografia do núcleo eurasiático e a segunda, os meios tecnológicos para a criação de uma região industrial imbatível (MACKINDER, 1904).

A história do século 20 mostrou que, possivelmente, o teórico superestimara seus temores e a hegemonia liberal dos Estados Unidos deveu-se, em muito, à supremacia dos mares e ao controle das rotas marítimas de comércio. Contudo, é

²⁷ Inclui China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, além de Índia, Irã e Mongólia como países observadores.

pertinente relembrar a Teoria do *Heartland* ao observarmos a tentativa dos Estados Unidos de estender seu domínio hegemônico para o coração da Eurásia por meio da refacção das rotas de energia.

Os oleodutos, que são potenciais ferramentas de desenvolvimento econômico e integração regional, se transformaram em disputados instrumentos de poder (HILL, 2001), eventualmente construídos sem respeito a aspectos geológicos e comerciais. Para a maioria das multinacionais, por exemplo, construir dutos através do Irã seria a via mais fácil e barata de exportação das riquezas do Cáspio. Interesses políticos e estratégicos, no entanto, sobrepuseram-se à lógica econômica.

A construção de novas rotas vem sendo, até hoje, alvo de disputa entre os diferentes atores envolvidos. A tal ponto de ser o termo *pipeline politics* mais apropriado para exemplificar a política regional do que *New Great Game*, em função da disputa entre monopólio e diversificação ter sido o traço marcante entre as potências concorrentes (YERGIN, 2012), e não o enfrentamento militar no clássico estilo de ambições territoriais.

Michael Klare alerta para um erro de cálculo dos Estados Unidos ao apostar no Cáspio como uma alternativa parcial à opção de produção do Golfo Pérsico, uma vez que a região centro-asiática também apresenta instabilidade política. Para o autor, a garantia do fluxo a partir da Ásia Central exige esforços militares semelhantes aos que já exaurem o orçamento da superpotência em suas tradicionais áreas de projeção de poder (KLARE, 2004).

3.3 INSEGURANÇA ENERGÉTICA EUROPEIA

Foi no contexto de mudança na ordem global e regional, menor oferta e mais demanda de petróleo, e pressão ambiental que se observou o aumento na importância política do gás. Este hidrocarboneto, quase sempre ausente no segundo capítulo, ganha relevância a partir daqui. A explicação é simples: o gás é um elemento chave na ordem energética da região. Isto não significa que o petróleo perca importância em nosso estudo, mas o destaque para o gás se deve ao fato de seu transporte e sua extração serem mais regionalizados. Portanto, o gás nos oferece uma lente de observação mais abrangente para identificar dificuldades ou facilidades na grande estratégia.

O interesse dos Estados Unidos na Ásia Central não deriva de sua própria necessidade de abastecimento. Do ponto de vista logístico, transportar petróleo e gás da Ásia Central até a América do Norte é economicamente complexo. O maior interesse, no tocante à energia, se relaciona à segurança de abastecimento da Europa e do mercado global.

Com a globalização econômica, e o fato de o comércio entre Estados Unidos e UE representar aproximadamente 1/3 do total mundial, apertos econômicos na Europa impactam diretamente a economia norte-americana²⁸. Uma vez que preservar a supremacia econômica é condição para a manutenção da hegemonia, a segurança energética dos grandes consumidores europeus está compreendida na percepção de segurança nacional dos Estados Unidos.

Com a Europa pagando preços mais altos para importar gás e petróleo russos, sua capacidade de alinhamento incondicional com a grande estratégia dos Estados Unidos foi colocada à prova. A insegurança energética europeia, eventualmente, ressalta a divergência de interesses na aliança transatlântica, acrescentando um novo objetivo à política externa de energia dos Estados Unidos. Pelo menos três razões

²⁸ EUROPEAN COMMISSION. Trade. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>. Acesso em; 05/05/2013.

motivam os Estados Unidos a proteger os interesses energéticos de seus maiores aliados. A primeira se relaciona à sua própria segurança social e econômica, bem como da economia global, em função da integralização do mercado mundial de petróleo. Suprir uma eventual queda no fornecimento russo para a Europa é impraticável. De acordo com a *EIA*, a oferta global de petróleo no primeiro quadrimestre de 2013 foi 1,31 mmbd abaixo da demanda mundial (EIA, 2013).

Além disso, como aproximadamente 58%²⁹ dos contratos de gás natural na Europa são atrelados ao preço do petróleo, os países europeus são duplamente afetados por choques inflacionários ou de oferta. Outro temor norte-americano em relação ao abastecimento da Europa é a erraticidade da política externa de muitos países europeus diante de uma crise de energia, sendo a Guerra da Geórgia um caso recente e representativo. Em agosto de 2008, a Geórgia atacou o território autônomo da Ossétia do Sul com o objetivo de reincorporá-lo. A reação militar da Rússia, que desde 1992 integrava uma força de estabilidade na área, encerrou a ofensiva em apenas cinco dias de conflito.

Figura 3.1 Mapa da Geórgia e dos territórios autônomos



Fonte: The Economist

²⁹ BROS, Thierry. European Gas supply: on the Verge of Being Mostly spot-Indexed. *Oxford Energy Forum*. Issue 89, August 2012.

Reagindo ao que considerou um desrespeito russo à soberania da Geórgia, Bush filho exortou aliados europeus a reagir com assertividade contra Moscou. Com a crise econômica assombrando, e a lembrança do corte de fornecimento de gás na disputa entre Ucrânia e Rússia, em 2006, a resposta da UE foi menos crítica, e mais de conciliação e apaziguamento. Na presidência do bloco na ocasião, o presidente francês Nicholas Sarkozy coordenou um acordo de paz entre as partes, irritando a administração Bush. O episódio evidenciou que, quando se trata de atritos com seu principal fornecedor de recursos de energia, dilemas de segurança regional ou global ficam em segundo plano para os europeus.

Para entender o conflito, é preciso mergulhar na história da Geórgia após a Guerra Fria e contextualizar sua importância estratégica e política para o Ocidente, principalmente para os Estados Unidos, cuja ajuda militar e financeira nos anos anteriores à guerra foi vital para a aventura do governo de Tbilisi em 2008.

O atual presidente georgiano, Mikheil Saakashvili, é fruto da ingerência dos Estados Unidos na política doméstica de seu país. Em 2003, com continuada ajuda ocidental, o movimento que viria a ser conhecido como Revolução Rosa levou à renúncia do então presidente Eduard Shevardnadze. A queda deste, que fora ministro das Relações Exteriores da Rússia no governo Gorbachev, encerrou a herança soviética na Geórgia.

A partir daquele ano, tiveram início as negociações para a entrada da Geórgia na OTAN. No entanto, a elaboração do *Membership Action Plan* vem sendo repetidamente impedida por grandes países da UE, especialmente pela Alemanha. Os alemães alegam que as disputas territoriais envolvendo a Geórgia arrastariam a OTAN para zonas de potencial conflito e condenam o desrespeito aos direitos humanos no país.

Razão não explicitada, no entanto, é a relutância alemã em contrafazer os interesses da Rússia, seu principal fornecedor de energia. Em 2012, por exemplo, o gás russo atendia a 42,5% da demanda alemã do produto, o equivalente a 10% de sua

necessidade energética³⁰. Críticos da postura alemã consideram que a recusa dá ao governo russo poder de veto indireto na OTAN.

Given the growing tension in the region, German diplomats, including Steinmeier, say it is not in Europe's interests to talk about bringing Georgia or Ukraine into NATO if it means spoiling the relationship with Russia. They add that geopolitically and economically Russia is much more important than Georgia³¹.

Nesse ponto, identificamos uma curiosa reversão da relação transatlântica. Durante a Guerra Fria, laços entre os principais governos europeus e o norte-americano se fortaleceram em função da percepção de uma ameaça comum. Contra o risco de ataque soviético, a Europa se amparava no poder militar dos Estados Unidos, que recebia fidelidade econômica, diplomática e ideológica dos aliados europeus. Os Estados Unidos garantiam à Europa o que mais faltava ao continente: segurança militar.

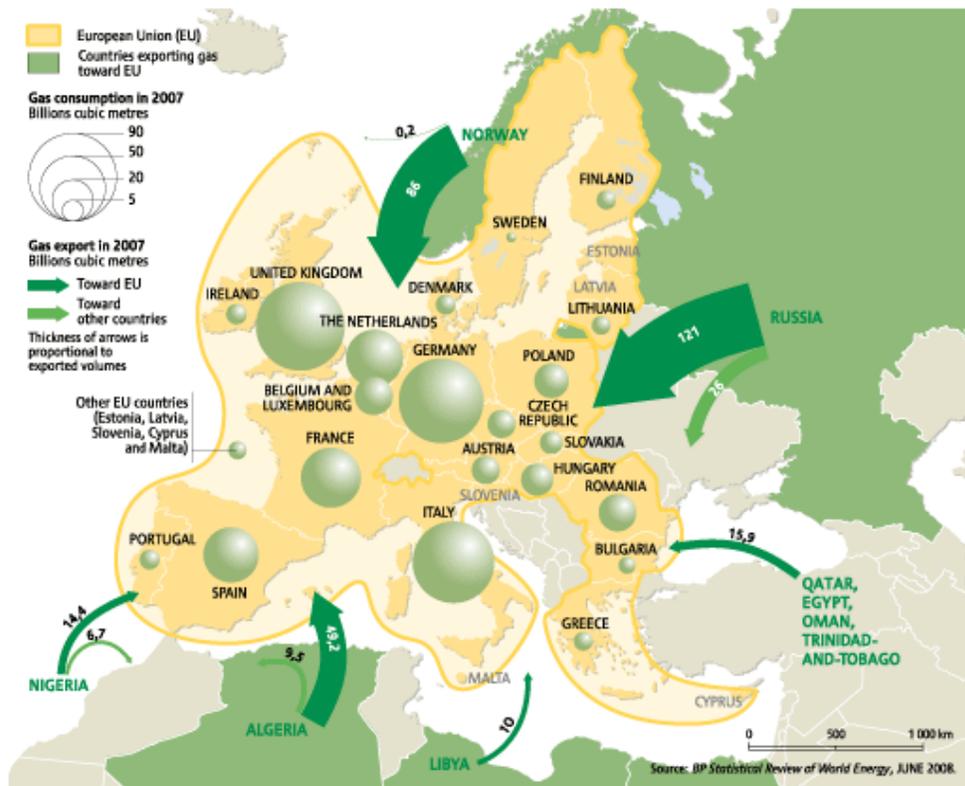
Minimizada a percepção depois da reunificação alemã e da queda do URSS, os Estados Unidos perderam parte da capacidade de influenciar e direcionar a coalizão regional. A insegurança para a Europa perdeu o caráter excessivamente militar, passando a ser igualmente energética. O antigo algoz tornou-se o provedor, já que a segurança de abastecimento depende da Rússia. Em contrapartida, o velho garantidor da segurança militar assume posturas que, eventualmente, são vistas pelos europeus como desestabilizadoras da ordem energética continental.

Os quadros a seguir mostram a dependência energética do bloco europeu, as origens das importações de recursos de energia e a inquestionável importância da Rússia.

³⁰ Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification. Congressional Research Service, March 15, 2013.

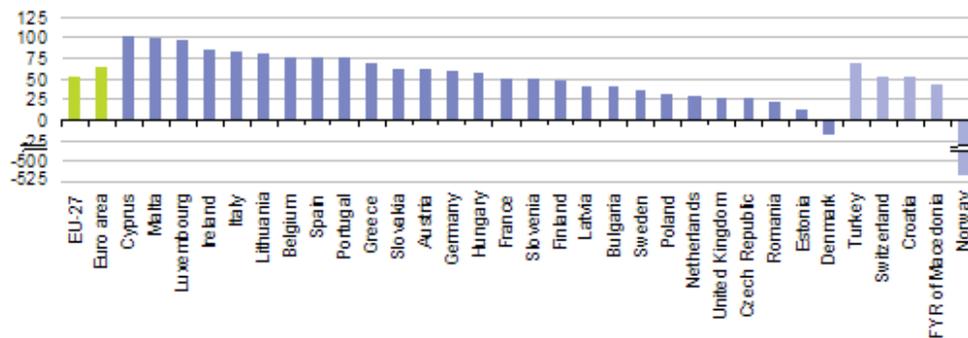
³¹ DEMPSEY, Jude. Russia steps up efforts to keep Georgia out of NATO. NYT, May 1, 2008.

Figura 3.2 Importações de gás na UE



Fonte: © Philippe Rekacewicz, Le Monde diplomatique, 2007

Figura 3.3 Dependência energética dos países membros da UE



Source: Eurostat (online data codes: tsdcc310 and nrg_100a)

Fonte: Eurostat

Figura 3.4 Dependência da UE por combustíveis fósseis e origem de importação

Hard coal									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Russia	13.1	13.5	18.7	24.1	25.4	25.1	26.3	30.2	27.1
Colombia	12.6	12.5	12.1	12.1	12.0	13.0	12.5	17.6	20.2
United States	8.2	7.0	7.5	7.8	8.0	9.3	14.3	13.7	16.9
Australia	16.9	17.0	15.3	13.5	12.4	13.5	12.0	7.6	10.8
South Africa	31.4	31.5	26.6	25.7	24.3	20.8	17.1	16.0	10.0
Indonesia	6.7	7.1	7.0	7.4	9.7	7.9	7.4	7.1	5.8
Canada	3.2	2.9	2.5	3.3	2.8	3.1	2.7	1.4	2.1
Ukraine	2.0	1.3	2.0	2.1	1.6	1.7	2.2	1.6	1.8
Norway	1.0	1.2	0.6	0.6	0.3	0.6	0.6	0.8	0.8
Others	5.0	6.0	7.8	3.5	3.7	5.0	4.8	3.9	4.5
Crude oil									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Russia	29.2	31.1	32.2	32.5	33.4	33.2	31.4	33.1	34.5
Norway	19.4	19.2	18.8	16.9	15.5	15.1	15.1	15.2	13.8
Libya	7.5	8.4	8.8	8.8	9.2	9.8	9.9	9.0	10.2
Saudi Arabia	10.1	11.3	11.3	10.6	9.1	7.2	6.9	5.7	5.9
Iran	4.9	6.4	6.3	6.1	6.2	6.2	5.4	4.7	5.7
Kazakhstan	2.4	2.7	3.4	4.5	4.6	4.6	4.8	5.4	5.5
Nigeria	3.5	4.3	2.6	3.2	3.6	2.7	4.0	4.5	4.2
Azerbaijan	1.0	1.0	0.9	1.3	2.2	3.0	3.2	4.0	4.2
Iraq	3.0	1.6	2.2	2.1	2.9	3.4	3.3	3.8	3.3
Others	18.8	14.2	13.4	14.0	13.2	14.7	16.1	14.6	12.8
Natural gas									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Russia	45.0	45.1	43.8	40.6	39.3	38.4	37.6	34.3	31.8
Norway	26.2	25.5	24.9	24.4	25.5	28.2	28.9	30.7	28.2
Algeria	21.2	20.0	18.2	18.0	16.4	15.4	14.7	14.2	14.4
Qatar	0.9	0.7	1.4	1.6	1.8	2.2	2.2	4.6	8.6
Nigeria	2.2	3.1	3.7	3.5	4.3	4.7	4.0	2.4	3.6
Libya	0.3	0.3	0.4	1.7	2.5	3.0	2.9	2.9	2.8
Trinidad and Tobago	0.2	0.0	0.0	0.2	1.3	0.8	1.6	2.2	1.5
Egypt	0.0	0.0	0.0	1.6	2.5	1.8	1.7	2.1	1.3
Turkey	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2
Others	4.1	5.3	7.5	8.4	6.4	5.5	6.2	6.5	7.7

Source: Eurostat (online data codes: nrg_122a, nrg_123a and nrg_124a)

Fonte: Eurostat

Por ora, a interdependência assimétrica entre UE e Rússia favorece a segunda, panorama que não deverá mudar nas próximas duas décadas. Até lá, a Europa dificilmente terá conseguido alavancar as fontes alternativas a ponto de substituir a demanda fóssil, nem terá encontrado provedores com a mesma capacidade produtiva e distributiva em outras regiões.

Existe a possibilidade de que o mercado de gás liquefeito se desenvolva globalmente, embora nesse caso a UE tenha de competir com outros grandes consumidores como Japão e China. A partir de 2030, a UE estará cercada de fornecedores de gás capacitados na África do Norte e no Oriente Médio, bem como

terá avançado em seu planejamento para energias renováveis, o que poderá levar à inversão de posição na relação interdependente. É possível, porém, que àquela altura a Rússia tenha voltado-se a leste, em direção ao mercado asiático.

3.4. RÚSSIA: SUPERPOTÊNCIA ENERGÉTICA

A Rússia divide a Eurásia geograficamente, possui enormes quantidades de recursos fósseis e controla a maioria das rotas construídas no período soviético. Dona das maiores reservas comprovadas de gás (IEA, 2009) - cerca de ¼ do total mundial - é também o maior produtor e exportador³². Mais da metade destina-se ao consumo interno, que é subsidiado pelo governo, e o restante é destinado à exportação, principalmente para a UE. A estatal *Gazprom* detém o monopólio, sendo a Rússia o ator mais importante no cenário mundial de gás.

Ocupa a oitava posição mundial em jazidas de petróleo, com reservas comprovadas de 60 bilhões de barris³³, sucedendo apenas a Arábia Saudita em volume produzido. Metade da produção é exportada para a Europa, 20% para o mercado global e 30% destinados ao consumo doméstico (EIA, 2010). A interdependência com a Europa e com os países do Exterior Próximo aumenta sua margem de autonomia e influência, e o país poderá vir a ser um grande fornecedor de gás e petróleo para China, Japão e outras nações asiáticas (KLARE, 2008).

Fatores de natureza geológica e ambiental impõem desafios. Cerca de 80% da produção de gás russo vêm dos campos em Nadym-Pur-Taz, na Sibéria Ocidental (CLINGENDAEL, 2004), mas a exploração nessa região data da década de 70 e já teria atingido o pico. Para preservar sua supremacia, a Rússia precisa desenvolver

³² Desconsideramos as recentes explorações de gás não convencional nos Estados Unidos.

³³ A título de comparação, a Arábia Saudita possui 266mb/d.

novos campos, embora a maioria das alternativas domésticas exija tempo, investimentos e superações ambientais.

Igualmente, enfrenta problemas logísticos com o congelamento de portos no inverno e a falta de saída ao sul para o mar. Esta situação lhe desfavorece como exportador global, mas reforça a sua posição como provedor regional. Conflitos na sua zona de influência - onde pululam questões separatistas – desviam a atenção para aspectos tradicionais de segurança. Com a produção de petróleo já tendo atingido o pico em 2007, o país depende dos vizinhos para abastecer a UE e voltar-se para o mercado chinês, de modo que os recursos do Cáspio são tão vitais para a Rússia como para qualquer competidor regional.

A opção imediata é comprar as produções de Turcomenistão, Cazaquistão, Azerbaijão e Uzbequistão. Em tese, esses países são livres para vender petróleo no mercado global e gás para Europa e China, mas na prática veem-se limitados pela geografia. Dependem da rede logística russa para transportar os produtos até a Europa ou de investimentos externos para a construção de dutos na direção oriental.

Na fase final da Guerra Fria, Moscou havia reformulado a estratégia comercial de energia para as repúblicas soviéticas com a adoção de reajustes bienais (HOOGEVEEN & PERLOT, 2005) e fórmulas de preços mais próximas do mercado, embora preservando muitos dos subsídios. Depois de 1991, manteve parte dos benefícios para o Exterior Próximo em acordos que tornavam menos onerosa a transição dos vizinhos para o capitalismo, ao mesmo tempo em que preservavam a influência russa sobre os mesmos.

A grande interdependência econômica facilitou os arranjos. Embora alguns dos novos países fossem produtores de recursos de energia, esses dependiam do setor *upstream* na Rússia como alternativa aos preços do mercado internacional para produtos refinados. No caso dos países não produtores, havia dependência completa das exportações russas de gás, petróleo cru e produtos derivados. Por outro lado, parte das refinarias, das reservas de hidrocarbonetos e da rede física de distribuição da

antiga URSS passara a se localizar nos países independentes, o que também restringia a margem de ação da Rússia, levando-a flexibilizar as regras de comércio.

A relação entre esses países era muito influenciada pela presença de um cliente rico e sedento de recursos: Europa. O desenvolvimento do comércio de gás entre a Europa Ocidental e a URSS remonta às décadas de 60 e 70, tendo sido impulsionado por três eventos políticos: a *détente*, o fim da hegemonia democrata-cristã na Alemanha e o embargo árabe de petróleo.

Com a ascensão ao governo alemão ocidental, em 1969, da aliança entre o partido socialista *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) e o liberal *Freie Demokratische Partei* (FDP), encerrava-se a Doutrina Hallstein. Esta política decana baseava-se no não reconhecimento da Alemanha Oriental e no rompimento com os países que o fizessem. O SPD acreditava que a aproximação com o Leste Europeu levaria à reunificação alemã, mas devido à força da doutrina, o único caminho de contato era a via econômica. Surgia a *Ostpolitik*, respondendo a um desejo antigo do SPD e atendendo à busca do FDP por mercado e competitividade. Sua adoção, no entanto, esteve condicionada ao relaxamento das relações entre Washington e Moscou.

A concomitante crise do petróleo, além de impactar a economia, exigiu da Europa um alinhamento com os Estados Unidos para reagir à política da OPEP. Pouco inclinada a sacrificar sua força econômica, que era um elemento importante da identidade nacional no pós-Guerra, a Alemanha encontrou no comércio com a URSS uma saída para o problema da energia, sem com isso abalar severamente as relações transatlânticas.

Paulatinamente, desenvolveu-se entre URSS e Europa Ocidental uma interdependência assimétrica favorável aos europeus até 1993, ano em que Boris Yeltsin desviou a política externa do “Atlantismo” (RAHR & KRAUSE, 1995). Em 2000, a ascensão de Vladimir Putin ao poder acentuou as vantagens russas, promoveu a renacionalização do setor de energia e reforçou as relações bilaterais com os países compradores na Europa.

Nenhuma outra meta energética tem tanta importância para a Rússia quanto manter a UE dependente de suas exportações. Essa afirmativa é válida hoje, mesmo com a evidente aproximação russa dos interesses comerciais chineses. O comércio de energia com a UE garante receita e laços comerciais com a região de maior PIB mundial³⁴; restringe a influência norte-americana; facilita a inserção de empresas russas no mercado comum europeu.

Para Klare, *“o primeiro objetivo do então presidente Putin foi quebrar o poder dos oligarcas e restaurar o controle sobre os ativos adquiridos por eles no caos e na corrupção que se seguiram ao colapso da União Soviética em 1991”* (KLARE, 2008). A partir do final da década de 90, o nacionalismo de recursos pautou a racionalidade política da nova elite dirigente em Moscou. O país tentava emergir da crise financeira de 1998, sendo favorecido pela ascensão do preço do barril de petróleo a partir do ano seguinte. O início de uma alta vertiginosa e quase ininterrupta dos preços perdurou até a crise global de 2008.

Motivações políticas e econômicas explicam a estratégia nacionalista russa. Primeiramente, a privatização subvalorizada das estatais nos anos 90 transferiu as riquezas nacionais para uma oligarquia privada, que pretendia estender seu alcance à esfera política econômica a fim de promover legislações que facilitassem a venda dos ativos setoriais para o capital internacional e a remessa de lucros ao exterior. A elite política dirigente reagiu com a renacionalização do setor de energia, a centralização do poder no Executivo e a projeção deste último sobre a economia.

Apesar da “farra dos magnatas de petróleo e gás”, as privatizações deixaram como herança positiva certa modernização do setor energético, desfavorecido na Guerra Fria pelo baixo preço dos recursos minerais no mundo e pela predominância da indústria bélica no planejamento produtivo soviético. Na segunda presidência de Putin, a partir de 2004, com a privatização praticamente revertida e o preço mundial do petróleo ultrapassando todas as previsões, o Estado russo dispunha de fontes

³⁴ De acordo com o The World Factbook, da CIA, o PIB da UE é de US\$ 15,970 trilhões.

materiais, meios tecnológicos e recursos políticos para disputar o *New Great Game*, com a vantagem de dominar as *pipeline politics*.

A disputa velada pelos “corações e mentes” das nações fornecedoras ou localizadas na rota do gás, como Azerbaijão, Geórgia, Armênia e Turquia tornou-se, nos anos 2000, o *leit motiv* das relações entre Rússia e Estados Unidos.

Do ponto de vista ocidental, o controle russo dos gasodutos que transpassam o território ucraniano, por exemplo, representam um risco para a segurança energética europeia e um obstáculo na política externa norte-americana. Naturalmente, a questão é outra quando vista pela perspectiva russa. A gerência sobre o fluxo mantém sua influência sobre a Europa, evita seu isolamento político e preserva a sua própria segurança energética, entendida como a garantia de venda.

A dependência energética da UE em relação às reservas russas é notória, mas pouco se fala sobre o inverso. Conquanto a UE compre da Rússia 25.6% (RATNER, Michael et al, 2013) de sua demanda interna de gás, ainda existem poucas opções de venda para o produtor. A alternativa geográfica natural é o lado asiático, mas este não se materializa facilmente por muitos motivos. Entre eles, a ausência de uma rede de gasodutos e a concorrência de outros produtores, como Cazaquistão e Irã.

Com poucos pontos de recepção além da Europa e dos países da CEI, as exportações russas estiveram à mercê da demanda europeia por muitos anos. Em 2012, a *Transneft* inaugurou o segundo trecho do *Eastern Siberian Pacific Ocean* (ESPO), oleoduto de 4.700 km entre Taishet, na Sibéria Oriental, e o porto de Kozmino, no Pacífico. O objetivo é diversificar o abastecimento para a região da Ásia-Pacífico, evitando a concentração de demanda.

Apesar do pedido chinês para dobrar as importações de petróleo via ESPO, a Rússia optou por manter uma multiplicidade de compradores desde então. Os principais clientes dessa rota, até o momento, são Estados Unidos (31%), seguidos por

Japão (19%), China (18%), Coreia do Sul (13%), Filipinas (9%), Tailândia (7%), Cingapura (4%), e Peru, Indonésia e Índia (1%)³⁵.

Tal distribuição tende a sofrer impacto significativo com um possível acordo entre a *Rosneft*, petrolífera russa, e a China. Em junho de 2013, os dois países anunciaram planos para dobrar o volume exportado para a China, passando dos atuais 300 mbd para 600 mbd, entre meados da década e 2025. Atualmente, a UE importa cerca de 80% da totalidade do petróleo russo, contra 17% importados pelo mercado asiático. Caso o acordo se concretize, as vendas para a Ásia passarão a representar aproximadamente 25% do total exportado³⁶, tomando uma fatia relevante da Europa³⁷.

Figura 3.5 Oleoduto ESPO



Fonte: Stratfor

³⁵ Russia has no plans 'so far' to raise ESPO crude oil supply to China. *Platts*, 16 Feb. 2012.

³⁶ Rosneft aumentará envio de petróleo à China em acordo de US\$270 bi. *Reuters Brasil*. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE95K02F20130621>. Acesso em: 07/07/2013.

³⁷ EUROPEAN COMMISSION. Energy from abroad. Disponível em: http://ec.europa.eu/energy/international/russia/russia_en.htm. Acesso em 07/07/2013.

3.5 DISPUTAS TERRITORIAIS NO MAR CÁSPIO

Um breve olhar sobre o mapa dos países que dividem os direitos territoriais sobre o Mar Cáspio sugere que o local é de extrema importância geopolítica. Cinco países partilham a soberania sobre suas águas: Rússia, Cazaquistão, Turcomenistão, Irã e Azerbaijão.

O Cáspio tem importância não somente para os países com soberania sobre as riquezas naturais, mas igualmente para as economias indiretamente ligadas. Como a maioria dos países costeiros encontra-se encravada na Ásia Central, a produção precisa ser transportada através de países vizinhos, dotados de infraestrutura de transporte e distribuição.

Segundo a AIE, as riquezas energéticas farão o Mar Cáspio ter uma função relevante na segurança energética mundial nas próximas décadas (IEA, 2010). Para Gawdat Bahgat, a região é fundamental para os Estados Unidos, pois pode contribuir para o aumento da produção mundial de petróleo e gás, fortalecendo a segurança energética global (BAHGAT, 2011).

Disputas territoriais no Mar Cáspio contribuem para tornar o panorama mais complexo. Durante o período soviético, uma série de acordos bilaterais entre URSS e Irã estabeleceram as bases legais para o uso militar e comercial compartilhado do Cáspio. Entre os documentos, destacam-se o Tratado da Amizade, de 1921, e o Tratado sobre Comércio e Navegação, de 1940. O primeiro estabeleceu a sua divisão entre URSS e Pérsia. O segundo definiu-o como propriedade compartilhada, com o país persa já denominado Irã. Nos anos 60, fronteiras marítimas foram definidas entre eles.

Na década de 70, as repúblicas turcomena, azerbaijana e cazaque ganharam direito de exploração, embora não a soberania, uma vez que esta pertencia à União como um todo. Ao tornarem-se independentes, em 1991, as novas nações centro-

asiáticas se comprometeram a honrar todos os tratados previamente estabelecidos por Moscou. Tal compromisso foi assumido nas Declarações Minsk e Alma-Ata, no mesmo ano, e no Memorando de Entendimento Mútuo sobre Assuntos de Sucessão Legal em Relação aos Tratados da Antiga URSS, no ano seguinte.

Em 1992, quando a região se abria para o mercado global de energia e os países adquiriam autonomia política, teve início uma disputa legal e conceitual em torno da situação jurídica do Cáspio. Lago ou Mar? Irã e Rússia argumentam tratar-se de um lago, embora os russos venham sinalizando com uma mudança de postura nos últimos anos. Por essa perspectiva, cada país exerceria o direito soberano sobre 10 milhas náuticas, podendo todos navegar e explorar economicamente o espaço excedente.

Para os demais países, trata-se de um Mar sobre o qual se aplica a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 (UNCLOS, na sigla em inglês). Nesse caso, os países costeiros exercem direitos soberanos sobre recursos minerais em 12 milhas náuticas. Como o Cáspio não tem ligação com mares ou oceanos, as zonas superiores a 12 milhas seriam divididas a partir de um ponto de equidistância das costas. De acordo com essa divisão, o Irã seria o menos beneficiado. Ocorre que a própria definição do Cáspio como mar fechado o tornaria, em tese, inelegível ao tratado, que se aplica somente a águas abertas, ou que possuam comunicação com mares ou oceanos.

Em janeiro de 2012, o Irã anunciou reservas de 10 bilhões de barris de petróleo em sua zona costeira no Cáspio. O volume equivale a 7% das reservas totais do país, sendo a primeira descoberta iraniana no local em quase cem anos. A posse é considerada ilegítima pelo critério da UNCLOS, que concederia a propriedade ao Azerbaijão.

Apesar de inúmeras tentativas de acordo multilaterais entre os cinco interessados, acordos bilaterais ou tripartites têm prevalecido, relegando a questão a um limbo jurídico de grande impacto para a geopolítica regional. A discussão em torno do *status* legal do Mar Cáspio impede o estabelecimento de um regime legal para

exploração das riquezas naturais, embora seja, acima de tudo, uma disputa em torno da navegação e da construção de redes de distribuição submarítimas. Ao manter o impasse, Irã e Rússia adiam a execução dos projetos ocidentais estimulados primordialmente pelos Estados Unidos.

3.6 DIPLOMACIA DE DUTOS

3.6.1 PROJETOS RUSSOS

A maior parte das rotas que transportam recursos russos ou centro-asiáticos para a Europa pertence à Bielorrússia e à Ucrânia, embora a crise do gás de 2007 entre a primeira e a Rússia tenha resultado em aquisição pela *Gazprom*³⁸ de parte importante da rede física de gasodutos naquele país, restando a Ucrânia como uma espécie de último bastião dos países intermediários.

Conquanto a rede de gasodutos entre Europa e Rússia/Cáspio tenha sido construída nos últimos 40 anos, a sua ampliação esbarra em uma intrincada engenharia geográfica e política. Conturbações geopolíticas retardam investimentos essenciais nessa região. Os atrasos têm um efeito multiplicador sobre os custos, muitos dos quais superando em 50% as estimativas iniciais, como nos casos dos gasodutos *Nord Stream Line*, já concluído, e *Nabucco*, cuja execução tornou-se improvável.

Considerado o grande favorecido nas crises russo-ucranianas, o *Nord Stream* é um projeto subaquático de 1.224 km no Mar Báltico, conectando a cidade russa de Vyborg e a alemã Greifswald. Da Alemanha, o gás é distribuído para Bélgica, Holanda,

³⁸ Majoritariamente estatal, a Gazprom é a maior produtora de gás do mundo. Além de produzir 75% do gás na Rússia, exerce o monopólio sobre as exportações e os contratos com países fornecedores no Cáucaso e na Ásia Central.

Dinamarca, França e Reino Unido. Seu trajeto foi planejado de forma a evitar Ucrânia, Bielorrússia, Polônia e Lituânia, sendo esses dois últimos membros da UE e opositores da aproximação política do bloco com Moscou.

A construção foi aclamada por seus defensores por aliviar as rotas sujeitas a turbulências políticas nacionais, e condenado pelos que viam na sua construção nova monopolização pela *Gazprom*. A estatal russa é majoritária no consórcio com as alemãs *BASF/Wintershall* e *E.ON Ruhrgas*, e a holandesa *Gasunie*.

Os protestos do Leste Europeu e da Suécia, a incômoda presença do ex-chanceler alemão Gerhard Schröder no comitê de acionistas e a preservação ambiental no Báltico perderam na disputa argumentativa para a segurança energética da Europa Ocidental. *Nord Stream* foi concluído, em 2012, e representou uma derrota para os esforços diplomáticos norte-americanos para convencer seu principal aliado na Europa continental a desistir do projeto.

Para a Rússia, os impasses europeus e transatlânticos sobre gasodutos favorecem o *South Stream Line*. Segundo na linha de importância para a *Gazprom*, este gasoduto permitiria o transporte da Rússia para Turquia e Bulgária, de onde bifurcariam duas extensões, sendo a primeira via Grécia para Itália, e a segunda via Sérvia e Hungria até a Áustria. Entre outras vantagens, o *South Stream* daria à Rússia acesso ao mercado sul europeu de petróleo e gás, hoje mais facilmente atendido por produtores árabes e africanos.

O maior empecilho técnico é o custo de engenharia a 2.000 metros abaixo do Mar Negro, muito embora a dificuldade física possa ser mais facilmente superada do que o impasse político com a Romênia e a Ucrânia, cujas zonas econômicas exclusivas se interpõem no caminho. Diretamente contrário aos interesses de ambas, envolvida a primeira no *Nabucco* e a segunda nas rotas tradicionais, e embora o *South Stream* esteja amparado pela UNCLOS, os dois países podem exigir verificações ambientais e de segurança que retardem a sua construção. Outra questão é a permanência da frota russa no porto ucraniano de Sebastopol, cuja permissão expira em 2017. No fundo, a

Ucrânia tenta evitar que a Rússia rompa uma cadeia logística favorável aos intermediários.

3.6.2 PROJETOS OCIDENTAIS

Dentre os projetos de energia apoiados pelos Estados Unidos nas regiões analisadas, *South Caucasus Pipeline* (SPC)³⁹ e *Baku-Tbilisi-Ceyhan* (BTC) foram os que apresentaram melhores resultados até hoje.

O BTC começou a ser planejado em 1998, tendo recebido incentivos do governo Clinton na ocasião. Richard Moningstar, ex-conselheiro especial para assuntos de energia no Cáspio e um dos maiores defensores do projeto identificou vários objetivos estratégicos para a sua construção.

(...) would advance many different U.S. and regional policy goals: making energy resources from the landlocked Caspian region available on the international market; promoting economic development and civil society in the countries of Azerbaijan, Georgia, and Turkey; and ensuring that neither Russia nor Iran developed a monopoly over pipelines from the Caspian region (BELFER CENTER, 2003).

Defesa semelhante partiu mais de uma vez do ex-senador republicano Richard Lugar – possivelmente o congressista mais comprometido com o desenvolvimento de uma política externa de energia para a Ásia Central e o Cáucaso – a exemplo de seu pronunciamento no Comitê de Relações Externas do Senado, no final de 2012.

³⁹ Também conhecido como *Baku-Tbilisi-Erzurum* (BTE) ou *Shah Deniz Pipeline*.

U.S. strategic interests in linking the nations of the Caspian Sea region with European and global markets have long been recognized and supported on a bipartisan basis. Energy is the economic lifeblood of many NATO allies and partners in the Europe and Eurasian region, and dependence on Russia and Iran for energy imports or exports remain a central detriment to those nations' sovereign independence in policy making, economic development, and security. When U.S. allies are made vulnerable in this way, it undermines our own bilateral relationships and weakens our multilateral diplomatic and military efforts. Development of a Southern Corridor to link the Caspian to Europe with oil and natural gas pipelines was an early element of a U.S. strategy to end that dependence. The first stage was achieved with the completion of Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oil pipeline from Azerbaijan to a Turkish Mediterranean port and the South Caucasus Gas Pipeline (SPC) from Azerbaijan to Turkey (LUGAR, 2012).

A AIOC estabeleceu um acordo com Azerbaijão, Geórgia e Turquia, em 1998, para a construção de um oleoduto ligando a capital azerbaijana Baku à georgiana Tbilisi, e esta à cidade de Ceyhan, na Turquia. Para viabilizar o projeto, o governo norte-americano garantiu investimentos federais através da pouco conhecida agência *Overseas Private Investment Corporation* e do *U.S. Export-Import Development Bank*.

O propósito do envolvimento federal não foi propriamente financiar a obra, mas legitimar a ideia perante grupos domésticos reticentes. Havia grande preocupação no setor corporativo em relação ao plano, uma vez que o retorno do investimento dependia de que o preço do barril de petróleo se mantivesse alto e as reservas azerbaijanas provassem um potencial de longo prazo.

Embora visto como um eldorado de energia no pós-Guerra Fria, o Cáspio teve sua capacidade constantemente questionada por vários especialistas. Por essa razão, incluir o petróleo iraniano na rota sempre foi uma demanda das corporações, mas a hipótese era sistematicamente descartada, pois, àquela altura, vigiam as primeiras sanções norte-americanas a empresas estrangeiras que comercializassem recursos e serviços de energia com o Irã. Ademais, convidar o Irã a participar da iniciativa significava aumentar a dependência mundial de energia em relação ao Oriente Médio.

Do ponto de vista econômico, a melhor rota para o BTC cruzava locais de instabilidade política e separatismo, inclusive no próprio Azerbaijão, mas também na Turquia. Como se pode observar no mapa a seguir, a lógica da logística foi vencida pelas barreiras políticas.

3.6 Gasodutos BTC e SPC



Fonte: <http://www.azerb.com/az-btc.html>

Grupos de interesse étnicos nos Estados Unidos temiam que o envolvimento em países autocráticos, como o Azerbaijão, prejudicasse a política de expansão de democracia propagada para a região. Ademais, o lobby armênio pressionava o Congresso a endurecer as regras contra o Azerbaijão por conta de Nagorno-Karabach.

Se por um lado, havia grupos domésticos contrários, por outro, figuras políticas de peso dedicavam-se pessoalmente à concretização do BTC. Zbigniew Brzezinski, ex-conselheiro de segurança nacional de Jimmy Carter, foi consultor da BP durante o governo Clinton e representou a Casa Branca, extraoficialmente, em uma viagem a Baku, em 1995, com o objetivo de negociar rotas alternativas (ENGDAHL, 2005).

A Câmara de Comércio EUA-Azerbaijão (USACC, na sigla em inglês) teve o próprio Brzezinski entre seus conselheiros. Outros membros da USACC foram figuras de destaque em Washington: Henry Kissinger, que participou da política externa dos Estados Unidos desde o governo Eisenhower ao de Gerald Ford; James Baker III, republicano de grande influência nas gestões de Bush pai e Reagan; Brent Scowcroft, que, exceto nos mandatos de Clinton, participou de todas as administrações entre os períodos de Nixon a Reagan, incluindo aconselhamentos a Obama; e Dick Cheney, o artífice da política externa de George W. Bush. Como disse Engdahl, *“a more high-powered Washington team of geopolitical fixers would be hard to imagine”* (ENGDAHL, 2005).

Prevalecendo os imperativos geopolíticos sobre a coerência logística, teve início a construção do BTC, em 2002. No ano seguinte, eclodiu a Revolução Rosa na Geórgia. O movimento levou à renúncia do presidente pró-Rússia e à eleição do sucessor pró-Occidente, Mikheil Saakashvili, em 2004. Saakashvili foi eleito popularmente, mas a pressão exercida pessoalmente pelo ex-secretário de Estado James Baker III sobre seu antecessor e o ativismo de ONGs ocidentais foram fatores decisivos para a mudança de regime. Um governo aliado da Rússia em Tbilisi impedia os planos de inclusão da Geórgia na OTAN, e tornava insegura a construção e a manutenção do BTC.

Para aumentar a segurança energética europeia, o grande interesse dos Estados Unidos no oleoduto foi reduzir o monopólio russo, à medida que criou para o Azerbaijão uma alternativa de transporte fora da Rússia ou de países sob sua esfera de influência. A construção também evitava uma aliança comercial mais sólida entre Azerbaijão e Irã, e garantia para a Europa um suprimento cada vez mais disputado pela China. Outro fator favorável à construção foi o fato de Ceyhan ficar perto de Incirlik, base aérea turca, operada conjuntamente com a Força Aérea norte-americana.

Inaugurada, em 2005, com uma mensagem de felicitação de Bush filho e transmitida pessoalmente pelo então secretário de Energia, Samuel Bodman, BTC foi a primeira rota de energia a ligar a Ásia Central ao Mediterrâneo. Construir 1.760 km de

duto, sendo a maior parte subterrânea, ao custo de aproximadamente US\$ 3.6 bilhões, entre regiões topograficamente inóspitas e politicamente explosivas, mostrou a tenacidade do projeto e a sua relevância para a grande estratégia.

However, from the time of the Bill Clinton presidency, American officials have made it clear that they view the BTC pipeline as part of a grand strategy to isolate Russia further in the region and, in the process, secure guaranteed supplies of oil and gas from the Caspian region (CHERIAN, 2005).

O SPC, que conecta Baku ao porto georgiano de Supsa, e este à cidade turca de Erzurum, foi construído pela AIOC paralelamente a um trecho do BTC. O gasoduto começou a exportar gás por seus 692 km em 2007.

A referência ao BTC e ao SPC como sucessos da política de energia dos Estados Unidos para o Cáucaso remete, não obstante, a um fracasso em outro planejamento: *Nabucco*. Este gasoduto, do qual trataremos a seguir, revelou-se à antítese do BTC no sentido de representar um fiasco da chamada *pipeline politics* norte-americana.

Visando trazer recursos da Ásia e do Oriente Médio até a Áustria, sem passar pela Rússia, o ambicioso gasoduto *Nabucco* sofreu inúmeras resistências desde seu planejamento inicial. Os investidores receavam os conflitos geopolíticos, como a Guerra da Geórgia. A Alemanha temia que a rota enfraquecesse o projeto *Nord Stream* e inquietasse a Rússia. Os Estados Unidos, seu principal mentor, não aceitavam incluir o Irã como potencial fornecedor, uma condição primária para os alemães.

Como as reservas do Azerbaijão mostram-se insuficientes para atender a tantos gasodutos simultaneamente, a viabilidade do *Nabucco* depende do envolvimento de um segundo fornecedor. No impedimento do Irã, as melhores alternativas seriam o Turcomenistão e/ou o Iraque. Ambas as opções, no entanto, mostram-se improváveis.

O Turcomenistão, que é o mais pragmático de todos no Cáspio, fechou contrato de venda de gás para a Rússia⁴⁰ e acertou a construção de um gasoduto para a China. Além disso, as reservas turcomenas também são vistas pelos Estados Unidos como uma solução parcial para o impasse de energia no Paquistão, cuja problemática veremos adiante.

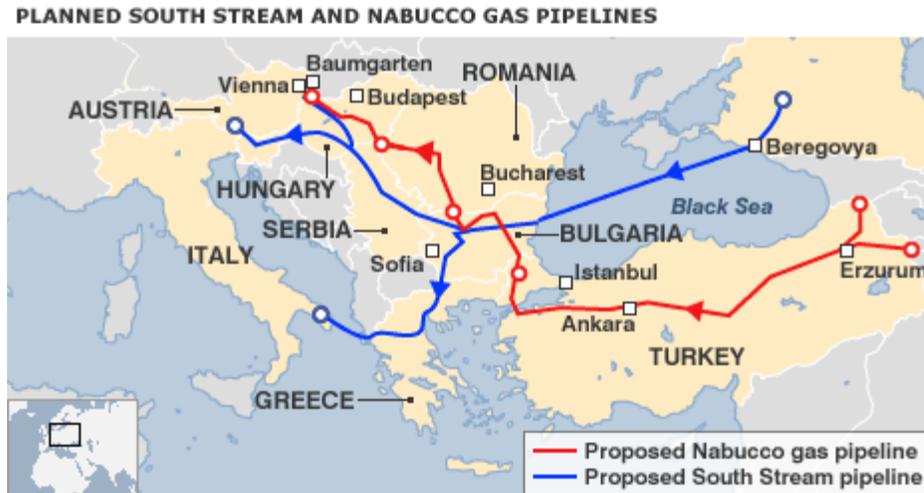
Quanto ao Iraque, a invasão dos Estados Unidos de fato retirou a mão forte de Saddam Hussein e do partido Baath sobre a produção nacional de hidrocarbonetos. Por outro lado, a destituição do governo não resultou nos ganhos esperados pelas IOCs. Assim como o fim do regime sunita permitiu o aumento da influência política iraniana no Iraque, também possibilitou que a China fosse a maior beneficiada no setor de energia.

Segundo a AIE, as estatais chinesas compraram cerca de 50% da produção iraquiana, em 2012. Dados da agência mostram que 80% das exportações de petróleo iraquiano terão a Ásia como destino no futuro, principalmente a China (IEA, 2012). Os números refletem o aumento dos investimentos chineses, da ordem de US\$ 2 bilhões anuais no setor petrolífero iraquiano, mas também uma postura de não interferência na política doméstica iraquiana, ao contrário do tradicional posicionamento norte-americano.

Diante dessas dificuldades, resta o Cazaquistão para completar o suprimento de gás azerbaijano para o *Nabucco*, mas o país tem menor potencial de gás e mostra-se propenso a negociar com o Oriente. Sem o excedente de gás do Cáspio, o projeto *Nabucco* não passa de uma ilusão transatlântica.

⁴⁰ O Turcomenistão acusa a Rússia de explodir um gasoduto para desobrigá-la do cumprimento deste contrato, o primeiro a preço de mercado e considerado um “erro raro” de Putin.

Figura 3.7 Gasodutos South Stream e Nabucco



Fonte: BBC

Todas as adversidades apontadas anteriormente reduzem as chances do *Nabucco* e, com elas, a principal estratégia da política externa de energia dos Estados Unidos para as regiões em pauta. O projeto também enfrenta a concorrência de uma iniciativa europeia intitulada *Trans-Adriatic Pipeline* (TAP). Este projeto suíço, alemão e norueguês não cruza o território da Rússia, e está projetado para levar gás azerbaijano desde a Turquia para a Itália, via Grécia e Albânia.

De acordo com o ex-senador Lugar, o TAP não atende satisfatoriamente aos interesses norte-americanos. Ao competir com o *Nabucco* pelo gás disponível, o TAP desviaria para o Sul da Europa um suprimento planejado pelos Estados Unidos para os países da Europa Central, onde a severa dependência de energia russa fragiliza os interesses estratégicos em maior amplitude (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Senate. *Energy Security from the Caspian to Europe. A Minority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, 2012*).

3.6.3 GASODUTO IRÃ-PAQUISTÃO

Há anos, o Paquistão enfrenta uma grave crise energética. Com mais de 157 milhões de habitantes, apenas 62,4% das residências possuem acesso à eletricidade⁴¹. Em muitas regiões, apagões chegam a durar doze horas diárias, o que já ocasionou a perda de US\$ 3.8 bilhões no PIB em 2009 (ALAHADAD, 2012). O déficit de energia no país impede o crescimento econômico e humano, sendo fonte de grande frustração popular.

Tal conjuntura data da década de 90. Em geral, os economistas atribuem o problema à governança ineficiente e a questões domésticas de segurança, mas o fato relevante para nosso estudo de caso é que o país depende de importação de energia cara e a solução para parte desse problema está no nível regional. Mais especificamente, a melhor alternativa para o país é concretizar o plano de cooperação acordado com o Irã, preferencialmente com a participação da Índia.

Em 1994, tiveram início as discussões entre Irã e Paquistão sobre o gasoduto IP. No ano seguinte, foi assinado um acordo preliminar para a construção de um duto entre South Pars, no Irã, e Karachi, no Paquistão. Dividido entre Irã e Catar, South Pars é o maior campo de gás do mundo, com reservas comprovadas de 50.97 tcf, distribuídas por uma extensão de aproximadamente 9.700 km de águas territoriais. O campo é apenas uma parcela do potencial da riqueza iraniana, cujas reservas totais de gás são estimadas em 982 tcf, sendo a maior parte composta por gás não associado a um reservatório de petróleo. Esse tipo de gás apresenta inúmeras vantagens, como alta potencialidade da extração e menor desperdício no processo extrativo.

Com uma extensão de quase 2.000 km, o IP passou a ser chamado de *Peace Pipeline* por representar um projeto bilateral entre países com um histórico de animosidade entre si. O aceite da Índia para integrá-lo, em 1999, mais do que justificou

⁴¹ THE WORLD BANK. *Access to electricity*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS/countries>. Acesso em: 28/06/2013.

a expressão, tendo em vista a relação conflituosa do país com o Paquistão. De fato, a participação indiana foi defendida com empenho pelos dois signatários originais.

Para o Paquistão, a entrada da Índia significava diluição dos custos da obra, a garantia de que o Irã não desistiria do projeto e a oportunidade de receita com a cobrança de taxas de passagem, sendo o território paquistanês um *hub*. Da perspectiva iraniana, a entrada da Índia representava um mercado de proporções gigantescas, prestígio no continente e presença no Sudeste Asiático, onde os Estados Unidos exercem influência. Ter a Índia como cliente também reduzia o impacto de sanções e boicotes ocidentais ao petróleo e ao gás iranianos.

Em 2003, Irã e Paquistão criaram o *Joint Working Group*, e, dois anos depois, assinaram um Memorando de Entendimento com a Índia. O projeto tripartite não chegou a se concretizar, oficialmente, devido a divergências sobre preços. Uma razão menos formal é atribuída à interferência do governo Bush filho, que teria barganhado a saída da Índia do IP em 2009, (ou IPI, se considerada a participação indiana) em troca de um acordo de cooperação nuclear civil no ano anterior.

Outra tentativa de fazer ruir o projeto foi direcionada pela diplomacia norte-americana ao Paquistão. Em 2010, o secretário assistente de Estado Robert Blake pediu que Islamabad abandonasse a ideia em troca de assistência para a construção de um terminal de liquefação de gás e para importação de eletricidade do Tadjiquistão através do Afeganistão.

A obsessão em impedir a construção do IP se estende ao governo Obama. No final de 2012, os Estados Unidos anunciaram o financiamento de um serviço de consultoria internacional para auxiliar o Paquistão a importar gás liquefeito. A decisão ocorreu no encontro do *Energy Working Group U.S.-Pakistan*, que tem como objetivo modernizar barragens e usinas hidrelétricas no país. A proposta teria sido acelerada para impedir o avanço das negociações para a compra de gás natural do Irã pelo Paquistão.

O projeto IP enfrenta outros obstáculos, relacionados ou não à política externa dos Estados Unidos. A rota passa pela província paquistanesa do Baluquistão, onde

separatistas lutam por independência e atos terroristas ocorrem ocasionalmente. Tal instabilidade gera incerteza entre os investidores e encarece o prêmio de risco sobre a construção.

Dificuldades relacionadas à captação de investimentos também estão ligadas às sanções dos Estados Unidos em relação a negócios estrangeiros sobre petróleo e gás iranianos. Uma alternativa a esse obstáculo é atrair a *Gazprom*, estatal russa de gás, que poderia contribuir com financiamento e expertise no controle operacional do gasoduto. A Rússia tem sinalizado com interesse e não são poucos os seus motivos, tais como garantir que o gás iraniano volte-se para o Sudeste Asiático e não concorra com o gás russo na Europa no futuro. Outro atrativo seria reduzir a influência dos Estados Unidos sobre a região, uma vez que a construção do TP seria vista como novo fracasso para a *pipeline diplomacy*.

Em 13 de março de 2013, os presidentes do Irã e do Paquistão na ocasião, respectivamente Mahmoud Ahmadinejad e Asif Ali Zardari, inauguraram a construção do trecho no Paquistão. A metade iraniana está praticamente concluída e a expectativa mais otimista é a de que o gás flua a partir de 2015. O governo dos Estados Unidos reagiu com ameaças. Após o encontro entre os dois líderes, Victoria Nuland, porta-voz do Departamento de Estado, reafirmou que o Paquistão foi alertado sobre as consequências econômicas de burlar a proibição de comércio de energia com o Irã.

A opção defendida pelos Estados Unidos é a construção do gasoduto TAPI, em referência às iniciais dos quatro países envolvidos: Turcomenistão, Afeganistão, Paquistão e Índia. O acordo entre os participantes foi assinado em 2008, com previsão de financiamento pelo *Asian Development Bank*. Cerca de 1.680km de gasoduto transportariam aproximadamente 33 bcm por ano desde o Turcomenistão, volume que seria majoritariamente consumido por Índia e Paquistão e, em menor medida, pelo Afeganistão, cujo maior interesse é cobrar as taxas de passagem. Estimativas iniciais previam uma receita de US\$ 160 milhões anuais para o Afeganistão, não descontadas as comissões destinadas aos grupos tribais. O custo estimado da obra já ultrapassa a casa de US\$ 8 bilhões, similar ao do concorrente IP, embora os riscos relacionados à insegurança sejam muito superiores.

O TAPI cruza províncias no sul do Afeganistão, como Helmand e Kandahar. Ambas são bases do Talibã e palco dos maiores confrontos entre o grupo e as forças da OTAN, principalmente dos Estados Unidos. Negociações entre a empresa norte-americana UNOCAL e líderes talibãs começaram em meados da década de 90, mas as sanções impostas ao Afeganistão pelos Estados Unidos, em 1998, interromperam as discussões. As punições foram suspensas, em 2001, por ocasião da intervenção norte-americana no país, mas as negociações com o Talibã não foram retomadas.

Durante todo o governo Bush filho, o projeto TAPI foi colocado no centro da estratégia dos Estados Unidos. Em discurso em 2007, o então secretário assistente de Estado, Richard Boucher, evidenciou a importância da construção para os interesses norte-americanos ao afirmar que *“one of our goals is to stabilize Afghanistan, so it can become a conduit and a hub between South and Central Asia so that energy can flow to the south”* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of Assistant Secretary of State for South and Central Asian Affairs, Richard Boucher. *Speech at the Paul H. Nitze School for Advanced International Studies, 2007*).

Viabilizar o projeto não depende do governo afegão, que pouco pode fazer para garantir a segurança das instalações. Os atores relevantes para a sua concretização no Afeganistão são os rivais Talibã e Aliança do Norte, mas os desdobramentos da guerra não oferecem um cenário otimista.

Afora a questão da segurança física, o apoio do *Asian Development Bank* torna o TAPI mais interessante para investidores internacionais. A Rússia se opõe ao projeto, primeiramente por ser uma vitória para o Talibã e os Estados Unidos. Em segundo lugar, porque a Rússia conta com o gás turcomeno para abastecer a Europa ou para parcerias duradouras com a China. Os riscos geopolíticos que pairam sobre o plano TAPI tem reduzido drasticamente sua realização, não obstante os incentivos dos Estados Unidos.

Figura 3.8 Gasodutos TP e TAPI

Two Proposed Pipelines in South Asia



Map 1 • B 2139 heritage.org

Fonte: Heritage

As seções sobre as rotas de energia neste capítulo ilustram alguns dos principais argumentos apresentados ao longo da tese, cuja síntese segue abaixo.

1. A hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional tem como um pilar a preservação e a liderança da ordem capitalista mundial.
2. Recursos de energia são fatores de produção elementares para o funcionamento da economia capitalista.
3. A abordagem usada para mover as riquezas minerais para o mercado global é estimular a abertura política e comercial nos países produtores.
4. A mobilidade do petróleo, e principalmente do gás, é comprometida pela característica fortemente territorial dos recursos, no sentido físico de ligação ao subsolo e da pertença à entidade soberana nacional.
5. Desfazer a imobilidade dos recursos requer a superação de desafios geopolíticos, objetivo particularmente difícil na Ásia Central e no Cáucaso.
- 6.** Ambas as regiões apresentam um elevado grau de hermeticidade à influência de países não regionais, além de serem marcadas pela presença de potências regionais não aliadas aos Estados Unidos.

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS DA REVOLUÇÃO DE XISTO

4.1 ENERGIA E GRANDE ESTRATÉGIA NO GOVERNO OBAMA: NOVOS MEIOS PARA VELHOS FINS

Brevemente recapitulando a ideia central do segundo capítulo, na grande parte do século 20, segurança energética para os Estados Unidos significou o livre funcionamento do mercado global de energia. A lógica foi preservar o fluxo contínuo e abundante de recursos para a manutenção de preços competitivos. Em outras palavras, garantir a mobilidade mundial dos recursos para que o modo de produção capitalista, na fase de hegemonia norte-americana, não sofresse a carência destes fatores de produção. Assim, controlar as rotas vitais de energia também lhe conferia um poder estrutural.

By “transnationalizing” oil-rich political economies and further integrating them into the global economy Washington plays a managerial role for - the capitalist order as a whole. Yet this is not a consequence of altruism on behalf of US planners. Nor is it, as some would have it, the result of fundamental changes in the structure of global politics, with the United States the lead example of an emerging “transnational state”, replacing the traditional nation-state and acting primarily on behalf of a transnational capitalist class. Rather, US planners seek to affect transnational outcome for distinctly national ends: it is through the management of a positive-sum liberal order, through the extension of that order to oil-rich zones, and through guaranteeing the provision of oil to all players within the order, that American hegemony over the international system is maintained (STOKES & RAPHAEL, 2010).

O planejamento implicava abertura de mercado em regiões produtoras de energia para a inserção física e mercadológica de petrolíferas dos países centrais. Com essas empresas adquirindo o controle da produção, os agentes estatais ou privados nos países produtores perdiam a capacidade de influenciar o mercado. Medidas como corte de produção, reajuste de preço, preservação das reservas, partilha de lucros, entre outros instrumentos ao alcance das nações produtoras no exercício da soberania energética, foram contínua e sistematicamente inviabilizados pelo oligopólio das IOCs.

Tal cerceamento da margem de ação dos produtores na periferia e na semiperiferia mundial somente foi possível com o auxílio do aparato político-militar do governo dos Estados Unidos e de seus maiores aliados. Um fator adicional que favoreceu a adoção do plano foi uma abundância mundial de recursos de energia na maior parte do século 20. Com as corporações privadas dominando as técnicas de extração e produção, a oferta sendo maior do que a demanda, e os Estados Unidos estrategicamente posicionados em zona produtoras e de escoamento, o mercado de energia, principalmente de petróleo, refletiu as preferências da grande potência e de regiões aliadas.

Em grande medida, a soma de interesses privados e públicos, bem entendidos como os de corporações e do Estado norte-americano, fez da segurança energética mundial parte da grande estratégia. Considerando a relação espacial e soberana entre os recursos minerais e a unidade territorial nacional, a política externa dos Estados Unidos para países produtores ou transportadores de recursos de energia não pôde, portanto, ser conduzida por uma lógica meramente comercial. Para eliminar a imobilidade dos recursos no exterior, na concepção analítica introduzida no primeiro capítulo, a projeção das preferências do Estado e de setores econômicos domésticos foi acompanhada de cálculos geopolíticos.

Essa afirmativa é igualmente pertinente à abordagem do país na Ásia Central e no Cáucaso depois da Guerra Fria, mais precisamente na última década do século passado e na primeira do corrente. Com os choques do petróleo na década de 70, teve início uma era de declínio no controle ocidental sobre o fluxo global de petróleo. Prospecções científicas também indicavam um período de diminuição nas reservas

mundiais, o que tornaria relativamente constante a pressão da demanda sobre a oferta. Foi nesse contexto que surgiu a oportunidade de ampliação da oferta mundial de petróleo e gás por meio de explorações das reservas preservadas no Centro-Asiático.

Como mostra o terceiro capítulo, os Estados Unidos incentivaram a abertura política e econômica nos países da região, acreditando em sua capacidade de cooptação para o estabelecimento de uma ordem regional de energia favorável aos seus interesses. Além de convencer os governantes locais, era preciso enfraquecer a posição geopolítica preponderante de grandes atores do cenário regional de energia, a exemplo de Rússia e Irã.

Controlar a ordem energética regional ou global demanda um esforço quiçá acima da capacidade permanente da superpotência. Antes mesmo da queda da URSS, Paul Kennedy afirmou que *“os responsáveis pelas decisões em Washington têm de enfrentar a dura realidade de que a soma total dos interesses e obrigações mundiais é hoje muito superior ao poder que eles têm de defender simultaneamente esses interesses e obrigações”* (KENNEDY, 1989).

No que concerne às questões globais de energia, é possível que as elites formuladoras de política externa tenham supervalorizado os meios disponíveis para a realização dos fins estratégicos. Embora a posição dominante do país já evidenciasse desgaste na década de 70, os interesses de energia continuaram a ser defendidos por uma ótica preponderantemente geopolítica: (i) estímulo à presença física de corporações multinacionais; (ii) deposição de força militar nas zonas produtoras ou em suas proximidades; (iii) pressão política por diversificação das rotas de distribuição.

Apesar das iniciativas para alcançar tais objetivos, sobretudo nos governos Clinton e Bush filho, os resultados obtidos foram aquém do planejado. Elites dirigentes nacionais mostram-se mais resistentes à abertura do que as lideranças do Oriente Médio na segunda metade do século passado. O surgimento ou a retomada do nacionalismo de recursos em países produtores, como Rússia, Cazaquistão e Turcomenistão, limitou os ganhos das IOCs e, com isso, o comprometimento incondicional destas com os interesses de seus próprios governos.

A “imobilidade” dos recursos, também no sentido geológico, inviabilizou a maior parte dos planos de refacção das rotas de distribuição para além de territórios nacionais não alinhados com os interesses da superpotência. Afora esses fatores, a complexa imbricação nas relações entre os países faz com que essas regiões sejam menos porosas à influência norte-americana, no sentido analítico usado por Katzenstein. Um exemplo é a aproximação da China com o Cazaquistão, um produtor centro-asiático visto pelos Estados Unidos como uma alternativa parcial à Rússia para o abastecimento europeu. Nos últimos anos, o governo cazaque sinaliza com preferências à China em contratos de energia que suplantam inclusive prerrogativas anteriormente garantidas à Rússia.

Quando Barack Obama assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 2009, as evidências apontavam para a necessidade de uma nova política externa para as regiões em análise. O argumento principal neste capítulo é o de que Obama persegue os mesmos objetivos, porém, face ao *quasi* insucesso da política de seus dois antecessores para a Ásia Central e o Cáucaso, busca novas maneiras para atingi-los.

Em sua gestão, aspectos comerciais tendem a predominar nas relações com os agentes da ordem energética regional e ocorre a inversão de foco quanto aos próprios atores, atribuindo-se aos países consumidores mais importância e poder de decisão. Nesse ponto, é importante retomar sinteticamente a definição de grande estratégia abordada no capítulo inicial. Primeiramente, o termo refere-se à adequação de interesses nacionais aos meios disponíveis. Em segundo lugar, espelha as preferências das coalizões domésticas influentes na elaboração de política externa. Por último, a grande estratégia ajusta-se à realidade material e imaterial da política internacional.

Entendemos que as recentes inovações em tecnologia para energia fóssil nos Estados Unidos são vistas pelo governo norte-americano, e parte de grupos de interesse domésticos, como um reforço instrumental para a política externa de energia. À medida que contribuem para folgar a oferta de recursos energéticos em um quadro de crescente demanda global, as novas vantagens tecnológicas e materiais surgem como um potencial revigorante da liderança na política internacional.

Veremos que, embora os efeitos internacionais da revolução de xisto nos Estados Unidos ainda estejam no campo ideativo, essa questão vem sendo trabalhada pela burocracia norte-americana como um divisor de águas.

4.2 A REVOLUÇÃO DE XISTO

A *rationale* de política externa de energia no governo Obama é somente possível devido a um fato material recente: o desenvolvimento de tecnologias inovadoras para exploração de recursos não convencionais. A chamada “revolução energética” nos Estados Unidos é associada principalmente ao aumento da produção de gás e petróleo de xisto, e ao incremento da exploração *offshore* de hidrocarbonetos. Atualmente, a discussão em torno de sua factibilidade reaviva o confronto entre duas visões inconciliáveis sobre o futuro dos recursos não renováveis no mundo.

De um lado, a visão geológica do *peak oil* prediz que o modelo civilizatório atual é insustentável por depender de recursos que se esgotarão ainda neste século. A teoria do *peak oil* se refere ao ponto máximo de extração atingido por uma unidade produtora, quando o ritmo extrativo supera o de novas descobertas. Por essa linha de pensamento, a mudança para um paradigma de energia verde não é apenas recomendável do ponto de vista ambiental, mas vital para a segurança econômica, social e política de povos e países.

Com grande aceitação na década passada, essa concepção vem sendo desafiada pela visão mercadológica, que acredita na inovação para superação dos desafios da natureza. Daniel Yergin, especialista liberal que defende a desregulamentação dos setores nacionais de energia, sustenta que tecnologias recentes reverteram temporariamente o *peak oil* e que os avanços na exploração de reservas não convencionais podem elevar a produção mundial de energia até meados do século (YERGIN, 2011). A estimativa da AIE, é que os Estados Unidos superem a

Rússia como produtor mundial de gás, em 2015, e ultrapassem a Arábia Saudita em produção de petróleo, em 2020 (IEA, 2012).

O otimismo é tido como falsa promessa por autores como Michael Klare, teórico do *peak oil* com trabalhos importantes sobre a geopolítica de energia nas relações internacionais. Klare reconhece que as reservas não convencionais aumentarão a oferta mundial no curto prazo, mas manterão a dependência de recursos fósseis, impedindo a mudança para uma economia pós-carbono (KLARE, 2012).

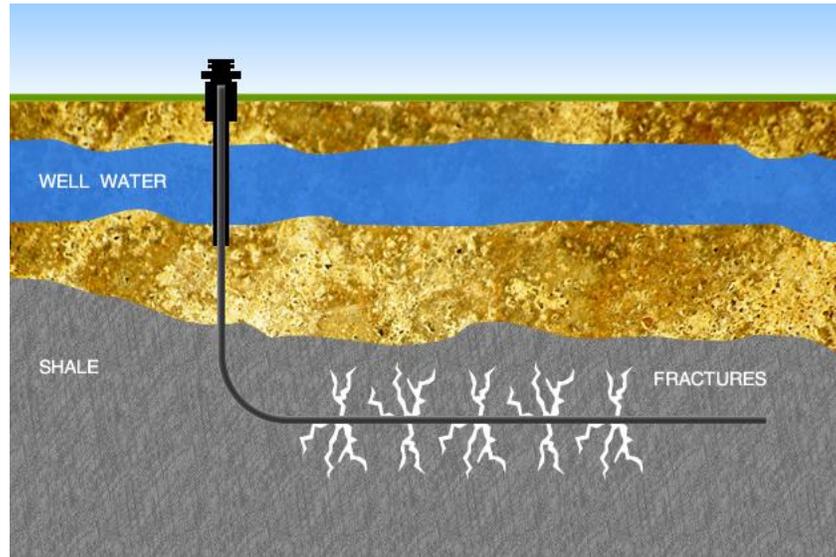
Existem várias formas de definir recursos convencionais e não convencionais, sendo muitas pautadas em parâmetros físico-químicos (SKZLO, 2009). Para o propósito desse estudo, optamos pela explicação técnica-econômica: recursos convencionais são aqueles que apresentam viabilidade técnica de extração a um custo que permita sua comercialização de maneira competitiva. Petróleo e gás de xisto sempre foram considerados não convencionais por estar em formações rochosas densas, cuja impermeabilidade dificulta o deslocamento e a acumulação nas camadas superiores do subsolo, tornando a extração complexa e custosa.

Reservas de gás não convencional são conhecidas nos Estados Unidos desde o século 19, e as primeiras produções em maior escala surgiram entre 1920 e 1930. Diante da necessidade de se diversificar fontes de energia, após os choques do petróleo nos anos 70, o Congresso aprovou o *Natural Gas Act of 1978*, que desregulamentou o setor doméstico de gás. Foi a partir daí que se desenvolveram técnicas sofisticadas para exploração desse recurso no Texas.

Aproveitando a alta no preço do barril, empresas independentes texanas aperfeiçoaram duas dessas tecnologias a partir do ano 2000. A primeira delas é conhecida como perfuração horizontal (*horizontal drilling*). Após o solo ser verticalmente perfurado até milhares de metros de profundidade, como no método tradicional, a sonda corta horizontalmente a formação rochosa em uma grande extensão do subsolo. Já a segunda técnica, denominada fratura hidráulica (*hydraulic fracking*), bombeia a rocha com uma mistura de água, areia e aditivos químicos a alta pressão, abrindo fissuras e liberando o gás. Segundo Daniel Yergin, até o presente momento, tais procedimentos são a maior inovação em energia em termos de escala e

impacto no século atual (YERGIN, 2012).

Figura 4.1 Técnicas de perfuração horizontal e fratura hidráulica



Fonte: UConn Today

Esse tipo de procedimento vinha sendo experimentado com sucesso desde o ano 2000, mas foi a partir de 2007 que os resultados em grande escala começaram a causar impactos.

Figura 4.2 Extração de gás de xisto nos Estados Unidos

U.S. Natural Gas Gross Withdrawals from Shale Gas (Million Cubic Feet)

Decade	Year-0	Year-1	Year-2	Year-3	Year-4	Year-5	Year-6	Year-7	Year-8	Year-9
2000's								1,990,145	2,869,960	3,958,315
2010's	5,817,122	8,500,983								

Fonte: Energy Information Administration

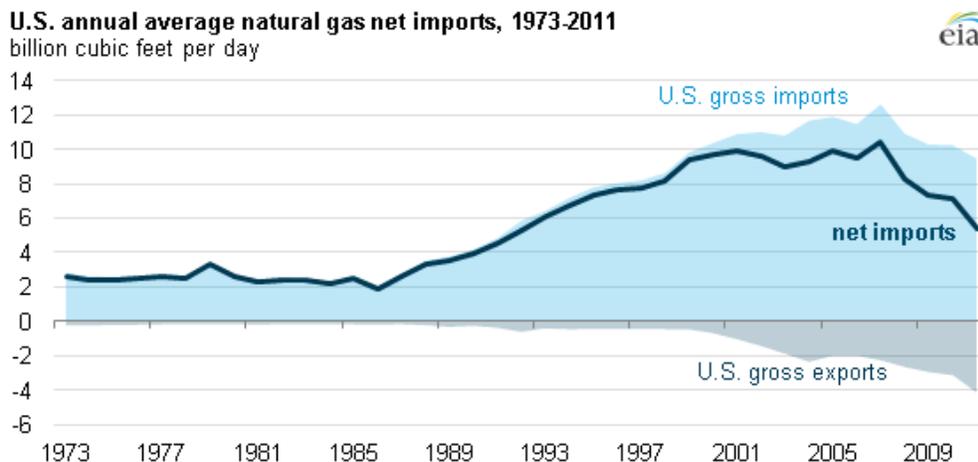
Incentivos à exploração de gás de xisto foram feitos durante o governo Bush filho como mais uma tentativa de independência energética, uma espécie de obsessão nacional. A perseguição desse objetivo começou em 1973, quando o então presidente Richard Nixon apresentou o primeiro plano para zerar a dependência de recursos externos. Nas palavras do republicano na época, *“Project Independence 1980 is a series of plans and goals set to insure that by the end of this decade, Americans will not have to rely on any source of energy beyond our own”* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of President Richard Nixon. 339 - *Address to the Nation about National Energy Policy*, 1973). Embora o país tenha continuado na condição de dependência no período pós-Nixon, todos os sucessores aderiram ao discurso.

O conceito de independência em energia é questionável. Para muitos especialistas, trata-se de uma quimera (ROBERTS, 2012; KLARE, 2012; COBB, 2012). Diante da extrema dependência da sociedade contemporânea em relação à energia e à incompletude das matrizes energéticas nacionais, a autossuficiência é uma ilusão de ótica. Recursos não renováveis não são equitativamente distribuídos pela geografia global e as fontes renováveis, além de tampouco estar ao alcance de todos de forma equilibrada, ainda enfrentam desafios para produção em larga escala. Alguns países podem ser mais vulneráveis, mas todos são sensíveis à dependência externa de energia.

Definições conceituais à parte, a concepção de independência energética como menor dependência de petróleo externo por meio de aumento da produção doméstica de recursos fósseis ganhou fôlego no segundo mandato de Obama, cuja plataforma de campanha em 2008 baseara-se na defesa de um paradigma de energia limpa. Contrassensos têm marcado seu governo e não seria diferente em relação a um tópico que perpassa interesses domésticos tão contraditórios.

O discurso otimista se deve ao aumento da produção doméstica de gás natural, que se elevou ao ponto de permitir que o país especule tornar-se exportador líquido no médio prazo. Atualmente, os Estados Unidos são importador líquido de gás, mas o déficit na balança vem decrescendo.

Figura 4.3 Importações líquidas de gás



Fonte: Energy Information Administration

Com o crescimento da produção doméstica, observou-se forte declínio nos preços. Em 2008, o valor era de US\$ 13 por mil pés cúbicos de gás; em 2011, US\$ 2,50. A queda é de tal monta que analistas temem pelo setor, uma vez que as empresas ameaçam reorientar os investimentos para atividades mais lucrativas, caso a tendência se mantenha e o governo não atue para reverter o quadro.

Uma solução para a queda de preço é exportar o gás, mas essa alternativa enfrenta dificuldades políticas e físicas. Ao longo de sua história como importador líquido, o país investiu em terminais de gaseificação, e a transformação dessas unidades em plantas de liquefação demanda tempo e altos investimentos. Haveria também que aprimorar a infraestrutura doméstica de distribuição, principalmente para a costa oeste, a fim de viabilizar a exportação para a Ásia.

Outras barreiras são as legislações nacionais que restringem a exportação de petróleo cru e gás natural. A primeira delas foi o *Natural Gas Act of 1938*, mas outras leis reforçaram o papel regulador do governo ao longo das décadas seguintes. No caso de países com os quais os Estados Unidos possuam acordo de livre comércio, as permissões federais são automaticamente concedidas. Para a maioria dos países, que está fora dessa categoria, uma licença precisa ser expedida pelo Departamento de Energia, que avalia se o pedido para exportação não prejudica o interesse nacional.

Um dos principais debates atualmente é sobre a revogação ou o relaxamento dessas regras para países sem acordo de livre comércio com os Estados Unidos. Naturalmente, o setor petrolífero defende o fim ou o arrefecimento das barreiras, uma vez que os mercados carentes na Ásia e na Europa aceitam pagar valores mais altos pelo gás.

Setores industriais intensivos em gás como matéria-prima, a exemplo do petroquímico, fazem forte campanha pela preservação da produção para consumo interno. O setor manufatureiro, por exemplo, consome 31% da energia elétrica no país e a redução de gastos com eletricidade já resulta em melhora da competitividade internacional dos bens produzidos no país.

Access to vast, new supplies of natural gas from previously untapped shale deposits is one of the most exciting domestic energy developments of the past 50 years. After years of high, volatile natural gas prices, the new economics of shale gas are a “game changer,” creating a competitive advantage for US manufacturers, leading to greater investment and industry growth (AMERICAN CHEMISTRY COUNCIL, 2012).

Um estudo encomendado pela *Dow Chemicals* indica que a liberação de exportações de gás natural para a Ásia e a Europa triplicaria o preço do produto doméstico até 2030, causando a realocação física das indústrias em países com custos mais baixos de energia e, conseqüentemente, perda de postos de trabalho no país (CHARLES RIVERS ASSOCIATES, 2013). O apelo ao risco de transferência de empregos e investimentos para o exterior é particularmente impactante na atual conjuntura de crise econômica.

Polêmicas em torno da preservação de mercado não são as únicas envolvendo o xisto. Questionamentos sobre segurança ambiental e saúde humana polarizam defensores e críticos da atividade. Há quem acredite em seus benefícios ambientais. Um estudo do *Worldwatch Institute* constatou que o gás natural para geração de eletricidade reduz em até 50% a emissão de gases de efeito estufa em comparação ao carvão, ainda que o gás de xisto emita ligeiramente mais do que seu equivalente

convencional (WORLD WATCH INSTITUTE, 2010).

A exploração de xisto, no entanto, suscita mais críticas ambientais do que elogios devido aos fortes indícios de que o processo extrativo polua o solo e os recursos hídricos subterrâneos. Embora ainda sem comprovação científica, existe a chance de que a fratura hidráulica também esteja relacionada a abalos sísmicos. Os riscos ambientais são agravados pelo fato de que boa parte dos recursos esteja localizada em áreas densamente povoadas, como o nordeste do país. Outra realidade alarmante é a quantidade de água usada na extração, entre 2 e 4 milhões de galões de água por poço perfurado (GROUND WATER PROTECTION COUNCIL , 2009).

É consensual que a substituição gradativa de carvão por gás nas usinas termoelétricas ajuda a reduzir as emissões de carbono no país (O'SULLIVAN & PALTSEV, 2012); por outro, aumenta a disponibilidade de carvão para exportação, levando ao crescimento das emissões globais. Entre 2006 e 2011, as exportações norte-americanas de carvão dobraram⁴². No primeiro trimestre de 2012, o país exportou 31 milhões de toneladas, contra 26.6 milhões de toneladas no mesmo período do ano anterior. Do total exportado, 52.8% têm o mercado europeu como destino, enquanto 28% vão para a Ásia (EIA, 2012).

Os impactos têm sido debatidos por ambientalistas, corporações, congressistas e governo. Diante das particularidades dos procedimentos técnicos, e dos riscos ao meio ambiente, a exploração de gás e petróleo de xisto demanda uma regulamentação específica, mas a legislação vigente ainda baseia-se em recursos convencionais.

Mantendo certa reticência em relação às explorações no Ártico, em linhas gerais, o governo federal defende o aumento da produção de recursos não convencionais. No discurso Estado da União, em 24 de janeiro de 2012, Obama destacou o potencial do gás para a segurança energética e a criação de empregos. Para justificar seus planos de incentivos públicos a energias limpas, o presidente recordou que o apoio federal, estadual e municipal ao gás não convencional no passado foi essencial para a consolidação do setor.

⁴² US Coal Market: Export Potential. *A Platts.com New Features*. Disponível em: <http://www.platts.com/news-feature/2012/coaltransport/map2>. Acesso em: Jun. 2, 2013.

As técnicas bem sucedidas na extração de gás de xisto vêm sendo aplicadas com bons resultados em petróleo de xisto. Segundo a EIA, os Estados Unidos produziram aproximadamente 6,5 mmbd de petróleo cru em 2012. Contando os líquidos de gás natural e biocombustíveis - metodologia questionável por incluir substâncias que não podem substituir o petróleo em todas as aplicações - a produção total foi de 10,95 mmbd (EIA, 2013).

O aumento da produção doméstica gera menor dependência de petróleo externo, ainda que muitas refinarias nos Estados Unidos não estejam tecnicamente capacitadas a operar com o petróleo de xisto nacional, continuando a recorrer aos fornecedores no exterior. Em 2011, a importação de petróleo cru foi de 8,92 mmbd, 3% a menos do que no ano anterior e bem abaixo do pico de 2005, quando o volume importado atingiu a casa de 10,1 mmbd. Também em 2011, o país tornou-se exportador líquido de derivados de petróleo pela primeira vez desde 1949 (EIA, 2012).

A demanda total de petróleo e derivados foi de 18,8 mmbd em 2011, 8,4% a menos do que 2006, ainda que o volume mantenha o país na posição de maior consumidor global. Aproximadamente 45% do consumo foram atendidos por importações, uma queda significativa em relação ao patamar de 60% de 2005. A previsão é que o índice de dependência caia para 35% em 2040.

Segundo a AIE, as transformações nos Estados Unidos alterarão o mapa de energia do mundo (IEA, 2012). No entanto, é grande a incerteza sobre a sustentação do ritmo de produção de recursos não convencionais, em função do desconhecimento sobre as reservas.

O potencial total pode ter sido superestimado por indústrias petrolíferas, que pressionaram a *Securities and Exchange Commission* (SEC)⁴³ a modificar as regras de cálculo para reservas comprovadas. De acordo com as empresas, as áreas com formação de xisto apresentam maior probabilidade de conter recursos em grandes extensões além do ponto de perfuração.

⁴³ A SEC é o órgão federal responsável por proteger o ambiente para investimentos nos Estados Unidos.

Em 2008, a SEC alterou as normas, permitindo que as empresas contabilizassem os espaços ainda não investigados ou explorados. A mudança lhes conferiu vantagem em relação a produtores de hidrocarbonetos convencionais, à medida que reduziu o prêmio atribuído por investidores aos riscos relacionados a custos de descobertas e desenvolvimentos⁴⁴.

Outra incógnita é se preço mundial do barril de petróleo, atualmente em torno de US\$ 100, se manterá acima de US\$ 75 no longo prazo, que é o piso aproximado para compensar os custos operacionais do xisto.

Não obstante a incerteza quanto à materialidade das reservas, é notório o esforço de grupos de interesse - auxiliados por pareceres científicos e acadêmicos, divulgação na mídia e declarações de autoridade públicas - para convencer os Estados Unidos e o mundo sobre a revolução de xisto. Ao menos no campo das ideias, a chamada *shale revolution* tem gerado previsões otimistas para o cenário energético mundial, abrindo opções para a política externa de energia dos Estados Unidos e, conseqüentemente, para a grande estratégia.

A evolução do quadro nesse sentido, no entanto, depende de o Estado norte-americano conciliar as demandas de diferentes segmentos econômicos nacionais que influenciam os canais políticos. Possivelmente, o potencial de xisto não é suficientemente grande para satisfazer todas as frentes e o governo em Washington terá que escolher entre interesses nacionais fundamentais.

⁴⁴ S.E.C. Shift Leads to Worries of Overestimation of Reserves. *The New York Times*. June 27, 2011.

4.3 CONTEXTO GLOBAL

Antes de avançarmos para as possíveis implicações do xisto na política internacional, é importante observar o contexto de transformações da ordem política global. Se a Guerra Fria foi caracterizada pela bipolaridade e o período imediatamente seguinte pela unipolaridade, os tempos atuais apontam para uma multipolaridade difusa. Os Estados Unidos mantêm a liderança em algumas áreas da política internacional, principalmente na seara militar, mas a hegemonia é claramente contestada por potências não obrigatoriamente aliadas.

Para alguns analistas, o mundo que surge é uma espécie de G-2, estruturado em torno do poder sino-americano. O cenário bipolar gerará conflitos entre as duas potências (KAPLAN, 2012; HOLMES, 2013) ou dará início a um período de cooperação competitiva ou *cool war* (FELDMAN, 2013). Outros discordam da bipolaridade em torno de Estados Unidos e China, preferindo o conceito de ordem mundial com muitos polos cooperando e competindo entre si (HIRO, 2010). Para Ian Bremmer, o século atual será caracterizado por ausência de polos.

We are now living in a G-Zero world, one in which no single country or bloc of countries has the political and economic leverage -- or the will -- to drive a truly international agenda. The result will be intensified conflict on the international stage over vitally important issues (BREMNER, 2011).

Em discurso no *Council on Foreign Relations*, em 2009, a ex-secretária Hillary Clinton expressou uma visão de mundo multipolar sob a liderança norte-americana, opinião similar à de vários outros integrantes do atual governo.

“Our approach to foreign policy must reflect the world as it is, not as it used to be (...) It does not make sense to adapt a 19th-century concert of powers or a 20th-century balance-of-power strategy. We cannot go back to Cold War containment or to unilateralism (...) We will lead by inducing greater cooperation among a greater number of actors and reducing competition, tilting the balance away from a multi-polar world and toward a multi-partner world” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Remarks of Secretary of State Hillary Clinton. Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations, 2009*).

A aparente renúncia à supremacia nas falas oficiais causa reação contrária e desgosto entre representantes do conservadorismo político e acadêmico.

President Obama has rejected American exceptionalism as no American president before him ever has; he did so in London on 29 April 2009, when he answered a question as follows: “I believe in American exceptionalism just as I suspect that the Brits believe in British exceptionalism and the Greeks believe in Greek exceptionalism.” (GARFINKLE, 2010).

Afinal, qual doutrina de política externa e grande estratégia embasa a gestão atual? “*Leading from behind*”, termo atribuído a um de seus conselheiros em entrevista à revista *The New Yorker*, resumiria a política externa de Obama. De acordo com o jornalista Ryan Lizza, a expressão de liderar pela retaguarda se referiria à prudência em não assumir responsabilidades internacionais acima de sua capacidade. Ou seja, uma preocupação em evitar políticas inconsequentes e insustentáveis.

One of his advisers described the President’s actions in Libya as “leading from behind.” That’s not a slogan designed for signs at the 2012 Democratic Convention, but it does accurately describe the balance that Obama now seems to be finding. It’s a different definition of leadership than America is known for, and it comes from two unspoken beliefs: that the relative power of the U.S. is declining, as rivals like China rise, and that the U.S. is reviled in many parts of the world. Pursuing our interests and spreading our ideals thus requires stealth and modesty as well as military strength. “It’s so at odds with the John Wayne expectation for what America is in the world,” the adviser said. “But it’s necessary for shepherding us through this phase.” (LIZZA, 2010).

A Guerra ao Terror, conduzida de forma irrefletida por seu antecessor, legou a Obama um país em descrédito internacional e crise econômica. E logo no primeiro mandato, ficou evidente que o democrata daria prioridade às questões domésticas. Possivelmente, o que escapa aos conservadores é que a ênfase na economia nacional visa restaurar um dos pilares da hegemonia norte-americana.

Stronger families. Stronger communities. A stronger America. It is this kind of prosperity -- broad, shared, built on a thriving middle class -- that has always been the source of our progress at home. It's also the foundation of our power and influence throughout the world (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of President Barack Obama. *The State of the Union Address of 2013*, 2013).

Ainda que enfoque as agruras internas, discursos e documentos preservam referências à liderança e à supremacia mundial. Em 2012, Obama assinou um documento do Departamento de Defesa, cujo título é autoexplicativo: “*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century*”. Detalhe destacável está na mensagem sobre o compartilhamento de responsabilidades com aliados, uma constante em falas oficiais do governo. “*Building partnership capacity elsewhere in the world also remains important for sharing the costs and responsibilities of global leadership*”, cita o texto.

The United States faces profound challenges that require strong, agile, and capable military forces whose actions are harmonized with other elements of U.S. national power. Our global responsibilities are significant; we cannot afford to fail. The balance between available resources and our security needs has never been more delicate (DEPARTAMENTO DE DEFESA, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century*, 2012).

Naturalmente, o convite ao compartilhamento de custos e responsabilidades com outros países reflete as dificuldades econômicas. Este malabarismo retórico, no entanto, aponta igualmente a necessidade de revisão estratégica para um período pós-unipolaridade. Para conter, por exemplo, a China, que surge como principal concorrente econômico e militar entre os múltiplos polos de poder.

Nesse sentido, a opção por uma pauta de conduta prudente aparece como mais do que mera adaptação aos constrangimentos materiais e políticos que pesam sobre a superpotência nos últimos tempos. Ela se inscreve como aspecto destacado de uma grande estratégia, cujo fulcro é a reafirmação da hegemonia norte-americana – pela contenção da potência asiática rival e pela realização de reformas no plano doméstico, julgadas necessárias para a recuperação do dinamismo econômico e social que constituiu, em passado próximo e remoto, a base sólida da supremacia mundial dos Estados Unidos (CRUZ, 2012).

A relação China-EUA é bipolarizada: competitiva e imbricada. Em 2012, o déficit comercial dos Estados Unidos com a China, que é seu segundo maior parceiro comercial, foi de pouco mais de US\$ 315 bilhões de dólares (UNITED STATES CENSUS BUREAU. *Trade in goods with China*, 2013). O governo chinês detém 8,4% da dívida pública norte-americana, cuja soma é de US\$ 14.3 trilhões (DORN, 2013).

Plenamente globalizada, mas não cooptada pela liderança liberal norte-americana, a potência asiática surge imprevisível. Essa percepção é corroborada por uma análise publicada recentemente pelo *National Council of Intelligence*, agência independente que orienta o Executivo em decisões referentes à segurança nacional. De acordo com o documento *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, os Estados Unidos não sustentarão sua hegemonia global no curto prazo, tornando-se um “líder entre pares” nos próximos vinte anos. O relatório atribui o reposicionamento na estrutura internacional principalmente à perda relativa de poder econômico, com a China devendo assumir preponderância nesse campo na próxima década.

The world of 2030 will be radically transformed from our world today. By 2030, no country—whether the US, China, or any other large country—will be a hegemonic power. The empowerment of individuals and diffusion of power among states and from states to informal networks will have a dramatic impact, largely reversing the historic rise of the West since 1750, restoring Asia’s weight in the global economy, and ushering in a new era of “democratization” at the international and domestic level (*National Intelligence Council, 2012*).

The US most likely will remain “first among equals” among the other great powers in 2030 because of its preeminence across a range of power dimensions and legacies of its leadership role. More important than just its economic weight, the United States’ dominant role in international politics has derived from its preponderance across the board in both hard and soft power. Nevertheless, with the rapid rise of other countries, the “unipolar moment” is over and Pax Americana—the era of American ascendancy in international politics that began in 1945—is fast winding down (*National Intelligence Council, 2012*).

O estudo destaca que, para preservar a liderança entre iguais, o país precisa manter a força militar, a capacidade de inovação e de absorção de imigrantes especializados, bem como rumar à independência energética.

The US remains the preeminent power as it gains energy independence. Without completely disengaging, the US no longer tries to play “global policeman” on every security threat (*National Intelligence Council, 2012*).

Apesar de espinhal nas relações internacionais, analisar o posicionamento da superpotência em um mundo multipolar escapa de nosso propósito. Com a cautela devida, ressaltamos apenas que o Império Americano, tal como o conceitua Katzenstein, parece mais constrangido pelas Regiões do que o fora no passado. “O regionalismo nos mostra que a territorialidade ainda importa, e que precisamos olhar não somente para o nível global, mas também para o nível seguinte abaixo” (BUZAN, 2002).

Diante da ascensão asiática a esferas de poder no plano econômico-industrial, militar, populacional, institucional e tecnológico é justificável que uma das iniciativas mais marcantes da política externa de Obama seja o chamado “pivô asiático”, em referência à mudança de foco da Europa e do Oriente Médio para a Ásia.

No nível da segurança militar, os Estados Unidos pretendem atuar na região como *offshore balancer*. Essa estratégia significa estar suficientemente próximos para intervir somente quando a balança regional de poder for severamente ameaçada. Tal planejamento inclui a cooptação de lideranças locais e a distribuição de responsabilidades entre países aliados para o caso de impasse bélico com a China.

Offshore balancing purports to offer a middle ground between pure isolationism, which pretends that the United States has no interests worth defending abroad, and the interventionism that has led the United States into costly military conflicts abroad. Offshore balancing involves defending U.S. interests through indirect means, such as providing arms to certain local partners who, it is hoped, will protect U.S. interests on our behalf, and by using other tools of influence to shape local behaviors (FEAVER, 2013).

Em termos de segurança econômica, o empenho no Acordo para Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês) evidencia o interesse em fortalecer laços comerciais com um número de países na costa pacífica das Américas e da Ásia através de mecanismos multilaterais de cooperação. Apesar de não ser declaradamente de oposição à China, a iniciativa vem sendo interpretada como um plano de reduzir a influência chinesa no nível da “baixa política”.

Concernente à energia, a política externa dos Estados Unidos tem uma nuance particular que leva em conta a segurança energética chinesa como pré-condição para o equilíbrio global.

While China, like the U.S., has an interest in becoming less dependent on imported fossil fuels, the countries share with most if not all countries an interest in stable world energy markets. (...) In a word, we are all “interdependent”, however much any country decides that I would like to be more independent (ROBINSON & QINHUA, 2013).

As estatais chinesas disputam mercados externos com petrolíferas ocidentais na África e no Oriente Médio – ponto de possível atrito com a superpotência. É igualmente notório que as querelas entre nações do Sudeste Asiático no Mar do Sul da China, envolvendo recursos minerais, opõem Pequim e Washington, e têm potencial para desencadear um conflito regional.

Todavia, no que diz respeito ao grosso da demanda chinesa por petróleo e gás, o objetivo dos Estados Unidos é tentar evitar estrangulamento de oferta para a China ou a disputa desta por recursos também vitais para os Estados Unidos e, principalmente, a Europa. Uma competição acirrada por fornecimento entre esses atores seria um jogo de soma zero, dada à integralização do mercado de petróleo e à regionalização do gás na Ásia.

A demanda chinesa por energia é vista como uma consequência natural e inevitável da ascensão econômica do país e, portanto, crucial para o funcionamento da economia global. O consumo chinês, no entanto, precisa ser atendido sem prejuízo ao bloco ocidental. No cenário pré-reservas de xisto, esse equilíbrio parecia improvável, pois China e UE disputavam as fontes minerais incrustadas no seio da Ásia Central, situação favorável ao fornecedor russo.

Com a “revolução energética”, surge a possibilidade de se reverter o quadro em prol dos grandes consumidores na Eurásia com menor envolvimento geopolítico da superpotência. Ao contrário, a reversão se faria com vantagem econômica direta para os Estados Unidos. Nesse ponto, vemos um paralelo entre energia e segurança no contexto da nova ordem global. Os Estados Unidos dividem as responsabilidades e a solução de problemas com os demais atores, ao passo que mantêm o controle sobre os mecanismos de mudança.

Na próxima e última seção do capítulo, veremos como os recursos de xisto se travestem de instrumento de política externa e contribuem para a grande estratégia no contexto de transformação da ordem global.

4.4 IMPACTO DO XISTO NA GEOPOLÍTICA DE ENERGIA

O mapa da energia global está mudando dramaticamente, assim como o papel de países e regiões no sistema mundial de energia (IEA, 2012). De acordo com a agência, o desenvolvimento de recursos fósseis não convencionais nos Estados Unidos é o motor dessa transformação. Muitos analistas sugerem que a revolução de xisto *“is likely to shift the tectonic plates of global power in ways that are largely beneficial to the West and reinforce U.S. power and influence during the first half of this century”* (RILEY,2012).

Antes de o gás de xisto ganhar produção em escala, dois terços das reservas mundiais comprovadas deste hidrocarboneto pertenciam a três países: Rússia, Irã e Catar. Naturalmente, a concentração da produção favorece os fornecedores, que obtêm contratos de longo prazo junto a clientes vulneráveis a um eventual choque de fornecimento.

Com os recursos de xisto explorados competitivamente e exportados na forma GNL, começa a ocorrer uma ligeira queda no número de acordos de longo prazo na Ásia e na Europa, e a crescer a precificação *spot*⁴⁵ do gás. Ainda que seja exagerado classificar o momento como plenamente favorável aos consumidores, a situação é de mudança nas regras do jogo.

⁴⁵ Calculado conforme preço imediato de mercado.

The shale-gas boom in America, and the potential for similar bonanzas around the world, is turning a seller's market into a buyer's paradise, promising deep and liquid markets with a growing diversity of supplies that improves security for buyers (THE ECONOMIST, 2012).

Apresentadas como contribuidoras para a segurança energética mundial, as reservas de gás e petróleo de xisto são vistas como um poderoso instrumento de política externa ao alcance dos Estados Unidos na fase atual. O foco na diplomacia energética justificou a criação pelo Departamento de Estado, em 2010, do *Bureau of Energy Resources*. Um dos programas previstos pelo Departamento é o *Unconventional Gas Technical Engagement Program* (UGTEP), cujo objetivo é estimular o desenvolvimento de recursos não convencionais em outros países.

By giving our friends what they want, the president can promote free-market principles, add significant downward pressure on global gas prices that benefit all consumers, and blunt the market power of Russia and Iran (BREMNER & GORDON, 2013).

O favorecimento à atividade, que era perceptível no primeiro mandato de Obama, tornou-se explícito no segundo termo. Em discreto discurso feito recentemente, o ex-conselheiro de segurança nacional, Tom Donilon, expôs a íntima relação entre energia e segurança (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President At the Launch of Columbia University's Center on Global Energy Policy*, 2012). Falando durante a inauguração do *Center on Global Energy Policy*, na Universidade de Columbia, Donilon enumerou os pontos de interseção entre as duas áreas: (i) o acesso a recursos é vital para a economia nacional, que é a base para a liderança global; (ii) a escassez de recursos é um condicionante de comércio e conflitos (iii) recursos representam vantagem estratégica e financeira; (iv) crises de fornecimento têm impacto global.

Energy shapes national interests and relations between nations. It shapes politics, development and governance within nations. And it shapes the security and stability of the climate and environment. For all these reasons and many others, increasing global access to secure, affordable and ever cleaner supplies of energy is a global public good and a national interest of the United States (DONILON, 2013).

Donilon destacou como a revolução de xisto ajuda na aplicação de medidas assertivas contra o desenvolvimento do programa nuclear iraniano. O aumento da produção de petróleo nos Estados Unidos, por exemplo, teria compensado, parcialmente, a menor oferta de petróleo no mercado global com as rodadas de sanções impostas a exportações do Irã nos últimos anos. Explicou, ainda, como as vantagens tecnológicas dos Estados Unidos beneficiarão outros países e enfraquecerão o controle monopolístico por fornecedores tradicionais de gás.

No que diz respeito à função da energia para a diplomacia, a fala lembrou iniciativas como o *Global Shale Gas Initiative* (GSGI), outro projeto do Departamento de Estado, também lançado em abril de 2010. Este programa visa facilitar a localização de reservas de gás de xisto em outros países para ajudá-los a explorá-las com margem de segurança.

We have actively engaged countries such as Poland, Ukraine, Jordan, China, Colombia, Chile and Mexico to exchange lessons on developing unconventional energy resources. We are sharing best practices (...) Because countries and companies have seen from the U.S. experience that creating the right policy and investment environment is critical to successful development (...) The United States does not view our energy security in zero-sum terms, and we are working with our partners around the world to ensure that they do not either. For example, China will be increasingly reliant on imported oil and natural gas through this decade and beyond. That means secure, affordable and cleaner supplies of energy is a goal we share with Beijing—and one we are working to fulfill through regulatory, technical, and industry exchanges led by the Departments of Commerce, Energy, and State (DONILON, 2013).

Em viagem à América Central, em maio de 2013, Obama declarou que os Estados Unidos podem tornar-se exportador líquido de gás até 2020 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Remarks of President Barack Obama at Meeting with Business Leaders*, 2013), um indicativo de que o governo evitará o protecionismo no setor. Outro indício a favor da liberação das exportações é o estudo encomendado pelo Departamento de Energia sobre a questão. Em janeiro último, o *NERA Economic Consulting* concluiu que o país terá benefícios econômicos ao permitir exportações de gás (NERA ECONOMIC CONSULTING, 2013). Após a publicação da análise, o Departamento deu início às audiências públicas que normalmente antecedem decisões de grande repercussão nacional e setorial.

Na condição de patenteador das técnicas de extração e o único país com conhecimento para a sua aplicação prática, os Estados Unidos pretendem explorar a vantagem para exportar tecnologia, serviços e produtos a países com reservas potenciais de xisto. Segundo defensores da globalização da tecnologia, a projeção externa poderá contribuir para tornar o mercado global de energia menos instável e reduzir o poder de produtores antagônicos, como Rússia e Irã.

Os grandes consumidores que não disponham desses recursos em seus territórios seriam estimulados a importar gás liquefeito a partir dos Estados Unidos ou de outros produtores no mundo. Tais medidas facilitariam a mobilidade do gás, tornando-o menos regionalizado. O imperativo geopolítico de diversificar as rotas na Ásia Central e no Cáucaso enfraquecia monopólios de distribuição, mas não solucionava as limitações físicas para o fornecimento regional. A lógica comercial que emerge com a revolução de xisto globaliza o produto sob a liderança norte-americana.

Curiosamente, a maior disponibilidade de gás e petróleo de xisto vitima o gasoduto *Nabucco*, que é o principal projeto logístico dos Estados Unidos no Cáucaso. Como visto no capítulo anterior, sua construção sofre empecilhos de diversas naturezas, inclusive a concorrência do TAP, rota não preferencial para o governo norte-americano por favorecer a parte mediterrânea da Europa em detrimento do Leste Europeu.

Integrantes dos consórcios *Nabucco* e TAP, como Turquia e Azerbaijão, temem que a infraestrutura de liquefação na Europa, principalmente no Mediterrâneo, seja ampliada antes da definição sobre o gasoduto, que transportará os recursos azerbaijanos para a UE via território turco. Diante da menor viabilidade do *Nabucco*, os governos turco e cazaque vêm demonstrando preferência pelo TAP, a fim de acelerar a obra.

É importante ressaltar que, pelo menos no curto prazo, esses dois países perdem com o incremento do comércio GNL. A Turquia tem relevância na ordem energética global, principalmente por sua função como transportador de recursos regionais. Para o Azerbaijão, o aumento da oferta de GNL a partir de outras regiões ameaça sua posição como fornecedor regional de gás tradicional.

Frente à competição do gás de xisto, agentes de energia no Cáucaso estão em pior situação do que seus concorrentes no norte da África e no Oriente Médio. Ao longo dos anos 90, produtores árabes e africanos investiram em terminais de liquefação para atender à demanda norte-americana. Com os Estados Unidos mais próximos de tornarem-se exportadores líquidos de gás, a capacidade ociosa de exportação no Oriente Médio e na África tende a migrar para os continentes europeus e asiáticos, que são os dois principais destinos mundiais de gás liquefeito. Quadro parecido se observa em relação às vendas de petróleo.

A Nigéria teve sua participação nas importações norte-americanas de petróleo reduzidas de 10%, em 2011, para 5%, em 2012. Quanto ao gás liquefeito, a queda foi de 42bcf, em 2010, para 2.5 bcf, em 2011. Situação semelhante ocorre com outros fornecedores, como a Argélia. Em 2007, os Estados Unidos compravam 443 mbd de petróleo argelino, contra 120 mbd, em 2012. A redução é atribuída ao petróleo de xisto, que compete diretamente em termos de refino com o tipo leve argelino⁴⁶.

O volume de gás não exportado por países africanos favorece a UE, podendo ajudar o bloco a diminuir a dependência da Rússia, desde que superados os impedimentos logísticos. Poucos países na UE possuem um sistema estruturado para receber GNL. Mesmo os que construíram infraestrutura adequada recorrem parcialmente a esse tipo de gás, em decorrência do preço elevado e da menor oferta

⁴⁶ Todos os dados são da EIA.

no mercado mundial.

De qualquer modo, maior disponibilidade de gás no norte da África e o aumento das exportações de carvão dos Estados Unidos para a Europa vêm pressionando fornecedores, em geral, a rever preços e acordos. Em 2008, 58% dos contratos de fornecimento de gás para a UE eram indexados ao petróleo, contra 55% em 2012 (BROS, 2012). A indexação ao petróleo sempre tornou os contratos para gás sujeitos às intempéries típicas do mercado global de petróleo, o que favorece os produtores em tempos de tendência de alta de preço.

Consumidores de peso, como Índia, China, Coreia do Norte, Japão e membros da UE também poderiam, em tese, contar com exportações norte-americanas no futuro. Segundo estimativas, as exportações norte-americanas de gás podem atingir até 250 bcf, o equivalente a mais de 2/3 da demanda global por GNL e a 40% da produção doméstica em 2011 (HENDERSON, 2012).

Outra aposta é no desenvolvimento da produção de gás de xisto na Europa e na Ásia, embora esta perspectiva seja mais provável de ocorrer nos países asiáticos. O subsolo europeu contém mais argila, o que dificulta a exploração. O maior nível europeu de institucionalização e de participação popular também torna mais premente o debate em torno dos riscos ambientais do xisto. Na China, por exemplo, o Estado tem mais flexibilidade em adotar políticas públicas, inclusive para aplicar os subsídios e os incentivos necessários ao desenvolvimento da atividade.

Um estudo recente da EIA estima que a China possua 32 bilhões de barris de petróleo de xisto, o que representaria a terceira maior reserva desse recurso no mundo, atrás apenas da Rússia⁴⁷ (75 bilhões) e dos Estados Unidos (58 bilhões). No caso do gás, reservas de 1.115 tcf lhe garantiriam a liderança mundial, seguida de Argentina (802 tcf), Argélia (707 tcf) e Estados Unidos (665 tcf) (EIA, 2013). O desenvolvimento de xisto na China aliviaria o mercado global de petróleo, incrementaria o comércio GNL e reduziria a competição com a Europa pelo gás russo, além de torná-la menos dependente de recursos do Irã.

⁴⁷ A Rússia aparece como nono país em reservas de gás de xisto, mas declarações de autoridades e de representantes da *Gazprom* têm indicado desinteresse momentâneo em desenvolver a atividade.

Há vários obstáculos a superar, tais como o fato de as reservas encontrarem-se localizadas em regiões áridas, carecendo da abundância hídrica para a aplicação da fratura hidráulica. Outra adversidade é a falta de mão de obra especializada - problema que afligiria qualquer nação afora o Canadá e os Estados Unidos - e de infraestrutura para a distribuição interna dos recursos extraídos.

Estimular o desenvolvimento de recursos de xisto e a importação de GNL pela China é uma preferência dos Estados Unidos diretamente ligada a interesses econômicos nacionais, à relação transatlântica e à segurança de energia europeia. Entre os benefícios vislumbrados estão a abertura de mercado para empresas de energia norte-americanas, que incluem desde petrolíferas e indústrias de bens de capital, a consultorias sobre formações geológicas. Outras vantagens são o alívio da pressão sobre o comércio global, e evitar que recursos centro-asiáticos sejam desviados majoritariamente para a China.

Em 2010, a Rússia publicou o relatório *Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030*⁴⁸, no qual afirma planos de exportar em torno de 60 bcf por ano para a Ásia, principalmente para a China, a partir de 2030. Em março de 2013, os dois países assinaram mais de dez acordos de energia, que incluem a construção de um gasoduto, contratos de fornecimento de petróleo e gás, e a participação chinesa em projetos *upstream*. O pilar da parceria seria o estabelecimento do que o presidente chinês Xi Jinping chamou de redes de gasodutos e oleodutos funcionando como uma artéria entre Rússia e China no século 21 (DOWNS, 2013).

Desmontar o monopólio russo sobre as rotas de energia é parte da grande estratégia, mas os Estados Unidos reconhecem que a Rússia é, e continuara sendo, um fornecedor de petróleo e gás essencial para a Europa. Ainda que a diversificação de abastecimento para a UE seja importante, uma eventual disputa europeia com a China pela disponibilidade de recursos russos ou centro-asiáticos pode resultar em grande perda para os europeus.

⁴⁸ MINISTRY OF ENERGY OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Energy Strategy of Russia for the period up to 2030*. Moscow, 2010.

Mesmo que nenhum país europeu apareça no ranking das dez maiores reservas potenciais de xisto no mundo, outro foco da política externa de energia dos Estados Unidos é incentivar a produção no velho continente, principalmente no Leste Europeu, onde estão concentrados os países com maior grau de dependência russa. A República Tcheca, por exemplo, importa 60% de petróleo, 70% de gás natural e todo o combustível nuclear que consome dos russos. Números parecidos se aplicam à Polônia.

A autossuficiência polonesa, por exemplo, teria impactos significativos na geopolítica de energia da Europa, pois a Rússia perderia um grande cliente e veria reduzida a sua influência sobre os gasodutos que abastecem a Europa através do território polonês. A posição russa seria ainda mais prejudicada caso a Polônia e outros integrantes do bloco se tornassem exportadores líquidos de gás para a Europa.

O desenvolvimento de gás de xisto na Europa, no entanto, encontra resistência. Em 2011, a França foi o primeiro país no mundo a banir a técnica de fratura hidráulica. Naturalmente, deve-se levar em conta a oposição da forte indústria nuclear francesa, responsável por 74% da geração elétrica no país (WILLSHER, 2013), mas não se pode ignorar a força de ambientalistas e da opinião pública. Bulgária e Holanda também impuseram moratória à exploração de xisto. A controvérsia em torno da atividade também ocorre na Grã-Bretanha e em outros países centrais.

O próprio governo polonês mostra-se reticente, já que as primeiras explorações feitas por empresas como *Chevron*, *ConocoPhillips* e *ExxonMobil* não trouxeram os resultados esperados. As estimativas iniciais de reservas de gás suficientes para 300 anos de consumo polonês foram reduzidas recentemente em 80%, levando analistas a afirmar que a revolução de xisto não ocorrerá na Europa como nos Estados Unidos (SCOTT, 2013). Esta percepção é partilhada pelo presidente russo, Vladimir Putin, para quem os custos e os riscos ambientais associados à produção de xisto a inviabilizarão na Europa.

Em geral, o impacto dos recursos de xisto na política internacional de energia é incerto. O real potencial das reservas, as condições geológicas para exploração, os riscos ambientais e o ajuste em regulações são pontos nebulosos para o

desenvolvimento da atividade. Se o futuro da exploração de petróleo e gás de xisto na América do Norte, onde a prática encontra-se em estágio avançado, é difícil de prever, mais obscuras são as suas consequências geopolíticas.

Entre os fatores que facilitaram o sucesso da atividade nos Estados Unidos destaca-se a condição de *fee simple state*, que confere a indivíduos ou empresas o direito sobre o subsolo em sua propriedade privada. O caráter desregulamentado da propriedade privada nos Estados Unidos, somado aos incentivos públicos ao longo das últimas três décadas, foram fatores facilitadores do desenvolvimento do xisto. Na maioria dos países, os recursos naturais abaixo do solo pertencem ao Estado, o que implica processo decisório mais complexo, sobretudo onde haja maior grau de institucionalização. No Reino Unido, que é o berço do liberalismo, a exploração e a produção de recursos de xisto, na melhor hipótese, não se desenvolverá plenamente em menos de 10 a 15 anos (ROGERS, 2013).

Ainda que cresça o número de análises questionando a viabilidade mundial da exploração de xisto no mundo, a expectativa nos Estados Unidos é a de um novo eldorado. Diante do aperto de oferta de recursos minerais e da politização em torno do fornecimento de energia, principalmente do gás, a oportunidade surge também como um instrumento de política externa que pode favorecer o Ocidente sob a liderança norte-americana. A expansão do xisto contribuiria para a redução de monopólios regionais por parte de fornecedores como Rússia e Irã, sem tanto envolvimento geopolítico dos Estados Unidos em regiões onde sua influência compete com a de atores tradicionais.

No ponto em que terminamos este estudo, as evidências sugerem que existe um arcabouço material e ideativo nos Estados Unidos em torno dos benefícios do xisto para o mundo. Mídia, *think tanks*, agências de energia, parte do Executivo e do Legislativo em Washington, e grupos econômicos propagam esse conjunto de vantagens como *game-changer*.

Conquanto que seja prematuro tomar a independência energética dos Estados Unidos como fato incontestável, ou o impacto do xisto na geopolítica global de energia como um divisor de águas, não se pode ignorar que a movimentação acerca do tema sugere que os Estados Unidos ajustam os meios disponíveis à mesma estratégia:

senão manter a hegemonia, ao menos preservar a liderança sobre questões nevrálgicas para a ordem política e energética no mundo.

Figura 4.4 Reservas e produção de petróleo

	reservas sem xisto	% mundial	reservas com xisto	% sobre reservas totais	produção	% sobre produção mundial
Mundo	1668.9 (mmb)	100%	3357 (mmb)	100%	86.15 (mmbd)	100%
Ex-URSS	124.2	7.44%	199.2	5.93%	12.50	14.51%
Rússia	87.2	5.22%	75.0	4.83%	10.6	12.30%
Cazaquistão	30.0	1.80%	-	-	1.1	1.28%
Azerbaijão	7.0	0.42%	-	-	0.8	0.93%
OPEP	1215.6	72.84%	1254.60	37.37%	36.9	42.83%
Venezuela	297.6	17.83%	13.0	9.25%	2.7	3.13%
Arábia Saudita	265.9	15.93%	-	-	11.5	13.35%
Irã	157.0	9.41%	-	-	3.6	4.18%
Iraque	150.0	8.99%	-	-	3.1	3.60%
Kuait	105.1	6.30%	-	-	3.1	3.60%
Emirados Árabes Unidos	97.8	5.86%	-	-	3.3	3.83%
Líbia	48.0	2.88%	26.0	2.20%	1.5	1.74%
Nigéria	37.2	2.23%	-	-	2.4	2.79%
Catar	23.9	1.43%	-	-	1.9	2.21%
Argélia	12.2	0.73%	-	-	1.6	1.86%
Angola	12.7	0.76%	-	-	1.7	1.97%
Equador	8.2	0.49%	-	-	0.5	0.58%
Emergentes	38.3	2.29%	70.3	2.09%	7.0	8.13%
China	17.3	1.04%	32.0	1.47%	4.1	4.76%
Brasil	15.3	0.92%	-	-	2.1	2.44%
Índia	5.7	0.34%	-	-	0.8	0.93%
América do Norte	220.3	13.20%	300.3	8.95%	15.5	17.99%
Canadá	173.9	10.42%	9.0	5.45%	3.7	4.29%
EUA	35.0	2.10%	58.0	2.77%	8.9	10.33%
México	11.4	0.68%	13.0	0.73%	2.9	3.37%
Outros	6.4	0.38%	60.4	1.8%	1.0	1.16%
Argentina	2.5	0.15%	27.0	0.88%	0.6	0.70%
Austrália	3.9	0.23%	18.0	0.65%	0.4	0.46%
Paquistão	-	-	9.0	0.27%	-	-

Fonte: Elaborada a partir de dados da BP e da EIA

- Todas as categorias de reservas incluem petróleo cru, gás condensado e líquidos de gás natural.
- A produção inclui petróleo convencional e não convencional, incluindo de xisto, e líquidos de gás natural.
- * mmb = milhão de barris
- **mmbd = milhão de barris por dia
- Apenas 41 países tiveram suas formações de xisto analisadas pela EIA, o que explica a falta de dados para vários listados.

Figura 4.5 Consumo de petróleo

	Consumo	% mundial
Mundo	89.77 (mmbd)*	100%
EUA	18.5	20.61%
União Europeia	12.8	14.26%
Alemanha	2.3	2.56%
China	10.2	11.36%
Japão	4.7	5.24%
Rússia	3.2	3.56%
Índia	3.6	4.01%
Brasil	2.8	3.12%

Fonte: Elaborada a partir de dados da BP

- Inclui combustível de etanol e biodiesel
- (*) mmbd= milhão de barris por dia

Figura 4.6 Consumo de gás natural

	Consumo	% sobre consumo mundial
Mundo	3314.4 (bcm)	100%
EUA	722.1	21.79%
União Europeia	443.9	13.39%
Rússia	416.2	12.56%
Irã	156.1	4.71%
China	143.8	4.34%
Japão	116.7	3.52%
Arábia Saudita	102.8	3.10%
Canadá	100.7	3.04%
Alemanha	75.2	2.27%
Índia	54.6	1.65%
Brasil	29.2	0.88%

Fonte: Elaborada a partir de dados da BP

- Inclui o consumo de xisto nos Estados Unidos
- (*) bcm= bilhão de metros cúbicos

Figura 4.7 Reservas e produção de gás natural

	reservas sem xisto	% mundial	reservas com xisto	% sobre reservas totais	Produção (bcm)	% mundial
Mundo	187.3 (tcm)	100%	394.1 (tcm)	100%	3363.9	100%
Ex-URSS	53.7	28.67%	61.7	15.66%	748.9	22.26%
Rússia	32.9	17.57%	8.0	10.38%	592.3	17.61%
Turcomenistão	17.5	9.34%	-	4.44%	64.4	1.91%
Cazaquistão	1.3	0.69%	-	0.33%	19.7	0.59%
Uzbequistão	1.1	0.59%	-	0.28%	56.9	1.69%
Azerbaijão	0.9	0.48%	-	0.23%	15.6	0.46%
Europa	2.1	1.12%	-	0.53%	114.9	3.42%
Noruega	2.1	1.12%	-	0.53%	114.9	3.42%
América Latina	6.4	3.42%	36.02	9.14%	87.9	2.61%
Venezuela	5.6	2.99%	-	1.42%	32.8	0.98%
Argentina	0.3	0.16%	22.72	5.84%	37.7	1.11%
Brasil	0.5	0.27%	6.9	1.88%	17.4	0.52%
Oriente Médio	76.6	40.90%	-	19.44%	472.8	14.06%
Irã	33.6	17.94%	-	8.52%	160.5	4.77%
Catar	25.1	13.40%	-	6.37%	157.0	4.67%
Arábia Saudita	8.2	4.38%	-	2.08%	102.8	3.06%
Emirados Árabes Unidos	6.1	3.26%	-	1.55%	51.7	1.54%
Iraque	3.6	1.92%	-	0.90%	0.8	<0.02%
África	11.7	6.25%	42.74	10.84%	185.6	5.52%
Nigéria	5.2	2.78%	-	1.32%	43.2	1.28%
Argélia	4.5	2.40%	20.0	6.22%	81.5	2.42%
Egito	2.0	1.07%	-	0.50%	60.9	1.82%
África do Sul	-	-	11.04	2.80%	-	-
Ásia-Pacífico	11.1	5.93%	55.06	13.97%	292.5	8.70%
Austrália	3.8	2.03%	12.38	4.1%	49	1.46%
China	3.1	1.66%	31.58	8.8%	107.2	3.19%
Indonésia	2.9	1.55%	-	0.74%	71.1	2.11%
Malásia	1.3	0.69%	-	0.33%	65.2	1.94%
América do Norte	10.9	5.82%	61.40	15.58%	896.4	26.65%
Canadá	8.5	4.54%	16.23	6.28%	156.5	4.65%
EUA	2.0	1.07%	18.83	5.29%	681.4	20.26%
México	0.4	0.21%	15.44	4.01%	58.5	1.74%

Fonte: Elaborada a partir de dados da BP e da EIA

- (*) tcm= trilhão de metros cúbicos; (**) bcm = bilhão de metros cúbicos; a produção nos Estados Unidos inclui gás de xisto; apenas 41 países tiveram suas formações de xisto analisadas pela EIA, o que explica a falta de dados para vários listados.

CONCLUSÃO

O fim da Guerra Fria abriu a oportunidade para os Estados Unidos concretizar o plano de hegemonia global no estrito senso do termo. Ou seja, não quanto à sua profundidade, mas em relação à sua extensão geográfica. Os países que compuseram o antigo bloco soviético adquiriram autonomia política ou independência *de jure*, e transformações econômicas na maioria deles permitiriam que a ordem hegemônica liberal, liderada pelos Estados Unidos, finalmente se estendesse para a Ásia Central.

Algumas das novas repúblicas no Cáucaso e na Ásia Central são ricas em petróleo e gás, ou atuam como importantes corredores ou *hubs* de distribuição das riquezas energéticas regionais. Considerando que o controle do comércio global de energia sempre foi um instrumento importante da grande estratégia dos Estados Unidos, essas duas regiões tornaram-se ainda mais relevantes. Por esse motivo, a política externa norte-americana para as antigas repúblicas soviéticas pautou-se na promoção de interesses comerciais no setor de energia.

Esse tipo de abordagem foi utilizado, principalmente, pelos governos de Bill Clinton e George W. Bush. A estratégia usada foi promover a abertura política e econômica nas regiões, de forma a criar um cenário favorável à inserção do capital estrangeiro. Os resultados esperados eram não apenas a transformação institucional e a cooptação dos países para a ordem capitalista, mas o favorecimento do mercado global de energia com maior oferta de petróleo e gás extraídos do Mar Cáspio e adjacências. Facilitar a entrada de capitais para permitir a saída de riquezas energéticas para o mercado global e, assim, alimentar o processo de globalização capitaneado pelos Estados Unidos resume a grande estratégia para as duas regiões.

O propósito, no entanto, encontrou barreiras de ordem geopolítica, como o monopólio russo sobre a produção, o comércio e a distribuição de petróleo e gás. A

dependência das vias de transporte russo fez de produtores como Cazaquistão, Turcomenistão e, em menor medida Azerbaijão, fornecedores primários, mas indiretos para os centros consumidores mundiais. Frequentemente, suas produções são compradas pela Rússia e revendidas no mercado europeu por preços mais altos.

Para circunscrever tais restrições, a reação dos Estados Unidos foi usar influência política para convencer atores importantes da ordem energética regional, incluindo governos, estatais e empresas privadas, a participar de consórcios para a construção de rotas alternativas de distribuição de energia. Azerbaijão, Turquia, Geórgia e Bulgária são alguns dos países envolvidos nas empreitadas promovidas pelo governo norte-americano. Dois exemplos desse movimento foram o bem sucedido gasoduto BTC e o moribundo projeto *Nabucco*.

Um caso emblemático da inadequação da política externa dos Estados Unidos, no que diz respeito a questões regionais de energia, é a sua oposição explícita ao projeto IP. Ligando o Irã, que é rico em gás, ao Paquistão, que vive crises endêmicas de energia, este projeto de gasoduto tem potencial para gerar desenvolvimento econômico e social, e eliminar uma fonte de insegurança humana e institucional no cenário sociopolítico paquistanês.

Existem ainda outros obstáculos à estratégia dos Estados Unidos, como o nacionalismo de recursos pelos países produtores, que, após alguns anos de concessões a empresas multinacionais, optaram por regimes de partilha de produção. Este movimento de autonomia, que também ganhou força no Oriente Médio, América Latina e partes da África, não poderia deixar de alcançar os países da Ásia Central, onde a presença do Estado na economia sempre fora excepcionalmente grande.

Outro fator complicador é a disputa velada entre potências regionais e o *hegemon* extracontinental, no que veio a ser apelidado nos meios acadêmicos por *New Great Game*. A competição de interesses geopolíticos entre Rússia, Estados Unidos e UE incorporou novos jogadores, principalmente depois de 2000, com a entrada da China na busca por segurança energética. O Irã também participa do jogo. Procurando alternativas para aliviar as sanções e os embargos ocidentais, o país aposta em

relações comerciais com países produtores, transportadores ou consumidores de energia no entorno do Mar Cáspio, Cáucaso e Sudeste Asiático.

À luz da racionalidade, talvez nenhum outro país exponha as contradições da política externa dos Estados Unidos como o Irã. O objetivo de desfazer o monopólio russo por meio de gasodutos teria estado mais alcançável se houvesse, para os investidores, a garantia de participação do Irã em projetos como o *Nabucco*. No entanto, dada às condições da relação Teerã-Washington, a lógica geopolítica se sobrepôs à comercial.

Concluimos que, como parte da grande estratégia, a política de energia dos Estados Unidos para o Cáucaso e a Ásia Central malogrou frente às barreiras físicas intrínsecas aos recursos de energia, ao significado destes para a concepção de soberania nacional e às imbricadas relações regionais. Nossa percepção é a de que o baixo grau de porosidade regional – no sentido de impermeabilidade aos interesses do Império Americano – fortalece a ideia de que a ordem global atual é composta por um mundo de regiões que se relacionam intersubjetivamente, em maior ou menor grau, com a superpotência.

O ordenamento mundial difere do que predominou na década de 90, quando os Estados Unidos tiveram diante de si o melhor cenário para desenvolver nas regiões em questão os arcabouços institucionais, políticos e econômicos mais favoráveis aos seus interesses. Após a virada do século, a perda de legitimidade decorrente da política unilateral de Bush filho, a ascensão de potências rivais na ordem global e a evidente corrosão de alguns pilares de sua hegemonia desafiam a grande estratégia.

A sustentação de sua presença militar global é colocada em xeque por suas próprias lideranças. O segundo mandato de Obama não terminou, mas de sua doutrina já é possível compreender pelo menos uma orientação: mudança na filosofia de defesa. Pressionado pelo incomparável déficit fiscal e um quadro político cada vez mais radicalizado, o atual governo sinaliza que os meios mostram-se insuficientes para sustentar a supremacia global de poder.

Daqui por diante, é esperada maior reticência da superpotência no envolvimento tradicional em conflitos regionais. Em lugar da deposição de um grande aparato instrumental de guerra no exterior, sua atuação privilegiará ações rápidas e localizadas, com forças especiais de menor porte dotadas com tecnologia militar de “precisão cirúrgica”. A ideia parece ser desenvolver uma arquitetura de força com atores nas ordens regionais, e transferir a eles parte dos custos materiais e humanos em caso de guerras e conflitos. Pelo menos enquanto os Estados Unidos tentam reconstruir dois outros pilares de sua hegemonia: supremacia econômica e liderança moral.

Reorientar a política externa de defesa terá impactos em muitas esferas, principalmente no que tange à energia. Abordagens geopolíticas visando garantir interesses de energia devem ceder espaço para instrumentos comerciais. Essa nova dinâmica está inserida em uma estratégia reformista de poder, e não de desistência da liderança no sistema mundial. O objetivo continua sendo garantir que a ordem capitalista global não careça das fontes básicas de energia, fatores de produção fundamentais para a reprodução do capital.

O advento das tecnologias para exploração de petróleo e gás de xisto nos Estados Unidos vem causando impactos na ordem mundial de energia, ainda que as consequências sejam mais limitadas do que supostas a princípio. A redução de sua dependência externa gera excedente para a oferta global, favorecendo grandes *players* no bloco aliado, como UE e Japão, e entre nações emergentes, como China e Índia.

Em alguma medida, essa mudança afeta negativamente os interesses de países produtores antagônicos aos Estados Unidos, como Rússia e Irã, mas é insuficiente para reverter seus monopólios sobre fluxos regionais de energia. Um abalo significativo exigiria maior diversificação, com os próprios grandes consumidores desenvolvendo suas reservas potenciais de xisto. Tal planejamento implica exportação de tecnologia, portanto, maior inserção de corporações norte-americanas, haja vista que estas detêm as patentes e a expertise necessárias. Nesse sentido, as oportunidades com o gás de xisto no mundo contribuem para grande estratégia, uma vez que atendem à preferência do Estado norte-americano e de alguns setores econômicos domésticos.

Reproduzir essa “revolução energética” no nível internacional implica superar as contradições internas que surgem com a divergência entre grupos de interesses econômicos. Setores manufatureiros opõem-se ao lobby petrolífero; políticos conservadores defendem o protecionismo comercial, recorrendo ao mesmo discurso nacionalista que condenam em outros países.

O impedimento de exportações de gás natural para favorecer a indústria doméstica não seria uma violação dos princípios do livre comércio, contrariando inclusive as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC)? Possivelmente, tal desdobramento gerasse queixas na OMC por parte de outros países, a exemplo das que foram apresentadas por Estados Unidos, UE e Japão contra a China no caso das restrições chinesas a exportações de metais raros.

A possibilidade de desenvolvimento da produção internacional de xisto também requer convencer governos e opiniões públicas no exterior de que os benefícios compensam os custos ambientais e sociais. Diante da própria incerteza nos Estados Unidos sobre esses efeitos e a defasagem regulatória no país quanto à atividade, calculam-se anos ou décadas antes que o cenário torne-se plenamente transparente.

Ainda, a estratégia comercial transformadora requer superar barreiras físicas, como zonas de escassez hídrica na Ásia Central, características desfavoráveis no subsolo europeu, e insuficiência de infraestruturas regionais para distribuição de gás e GNL. Mesmo impetrada por diplomacia comercial, a globalização do comércio de recursos de energia segue enfrentando os desafios geopolíticos inerentes à “imobilidade” dos recursos minerais. Entre eles, a regulação soberana sobre a territorialidade das riquezas energéticas, ao contrário da lógica liberal que prevaleceu na maior parte da construção da hegemonia norte-americana.

O capitalismo expandiu-se globalmente após a Guerra Fria, beneficiando os Estados Unidos no primeiro momento. Em contrapartida, os atores entrantes na ordem econômica global acentuam um dilema. Como aumentar a oferta global de energia sem modificar o modo de produção ou testar os limites da natureza quanto a recursos críticos para a reprodução do capital? A resposta para essa indagação tem mais

chance de surgir tanto menor for a securitização acerca das questões globais de energia. O papel que a superpotência reserva para si nesta equação será decisivo para um paradigma de conflito ou cooperação.

BIBLIOGRAFIA

Livros

- AHMED, Mahdi. *Energy and US Foreign Policy: The Quest for Resource Security after the Cold War*. London: I.B. Tauris, 2012.
- ARENDR, Hannah. *Origens do Totalitarismo: Anti-Semitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. São Paulo: Editora Schwarcz, 1979.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ARON, Raymond. *Paz e Guerra Entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- AUGELLI, E; MURPHY, C. N. Gramsci e as Relações Internacionais: uma perspectiva geral com exemplos recentes dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. In: GILL, S. (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2007.
- BAGHAT, Gawdt. *Energy Security: An Interdisciplinary Approach*. Chichester: Wiley, 2011.
- BREMMER, Ian. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Penguin Group, 2010
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision: America and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.
- _____. *The Grand Chessboard: American Primacy and Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- COX, Robert W. *Production, power and world order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.
- DE BLIJ, Harm J. *The power of place: geography, destiny, ad globalization's rough landscape*. New York: Oxford University Press, 2009.
- FELDMAN, Noah. *Cool War: the future of global competition*. New York: Random House, 2013.
- FREEMAN, Joshua B. *American Empire: The rise of a global power, The Democratic Revolution at Home 1945-2000*. New York: Penguin Group, 2012.
- FRIEDMAN, Thomas L. *O Lexus e a Oliveira: entendendo a globalização*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of history and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GOLDGEIER, James M.; MCFAUL, Michael. *Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After Cold War*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2003.
- GOLDMAN, Marshall I. *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*. New York: Oxford University Press, 2008.
- HAGUIGUI, Sanam S. *Energy Security*. Portland: Hart Publishing, 2007.
- HANKS, Reuel R. *Global Security Watch: Central Asia*. Santa Barbara: Praeger, 2010.
- HART, Basil Henry Lindell. *Strategy*. New York: Meridian Books, Second Revised Edition, 1991.
- HARVEY, David. *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 2010.
- _____. *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press, 2003.
- HIRO, Dilip. *After Empire: The Birth of a Multipolar World*. New York: Nation Books, 2012.
- IKENBERRY, John. Liberal hegemony and the future of American postwar order. In: PAUL, T.V. HALL, John A. (Editors). *International Order and the Future of World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (IEA). IEA Energy Policy Reviews. The European Union. Paris: IEA, 2008.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World Energy Outlook*. Paris: IEA, 2008.
- _____. *World Energy Outlook*. Paris: IEA, 2009.
- _____. *World Energy Outlook*. Paris: IEA, 2010.
- _____. *World Energy Outlook*. Paris: IEA, 2012.
- KAGAN, Robert. *The Return of History and the End of Dreams*. New York: Alfred A. Knopf, 2008.
- KATZENSTEIN, Peter J. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. New York: Cornell Paperbacks, 2005.
- KENNEDY, Paul. *Grand Strategy in War and Piece*. New Haven: Yale University Press, 1992.

- KLARE, Michael T. *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York: Metropolitan Books, 2004.
- _____. *Resources Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Owl Books, 2001.
- _____. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Metropolitan Books, 2008.
- KRASNER, Stephen D. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- KUPCHAN, Charles A. *The End of the America Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Vintage Books, 2002.
- LEE, Henry; SHALMON, Dan. Searching for Oil: China's Oil Strategies in Africa. In: ROTBERG, Robert I. (Editor). *China Into Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- LEVINE, Steve. *O Petróleo e a Glória: a Corrida pelo Império e a Fortuna do Mar Cáspio*. São Paulo: Editora Landscape, 2007.
- MARSDEN, Lee. *Lessons from Russia: Clinton and US Democracy Promotion*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2005.
- MÉRENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. *Géographie de l'énergie: acteurs, lieux et enjeux*. Paris: Édition Belin, 2007.
- MITRANY, David. *A Working Peace System*. New York: Quadrangle Books, 1966.
- MOMMER, Bernard. *Global Oil and the Nation State*. New York: Oxford University Press, 2002.
- MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MORONEY, John R. *Power Struggle: world energy in the twenty-first century*. Westport: Praegers Publishers, 2008.
- MOSTROUS, Yiannis G.; GUE Elliott H.; DITTMAN, David F. *The Rise of the State: Profitable Investing and Geopolitics in the 21st Century*. New Jersey: FT Press, 2011.
- NAYAR, Baldev Raj. *The Geopolitics of Globalization: The Consequences for Development*. New Dehli: Oxford University Press, 2005.
- NYE, Joseph S. Jr. *Compreender os Conflitos Internacionais: uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.
- RAHR, Alexander G; KRAUSE, Joachim. *Russia's new Foreign Policy*. Deutsche Gesellschaft fur Auswartige Politik. Arbeitspapiere zur internationalen Politik – 91. Berlin, 1995. Bonn: Europa-Union-Verl, 1995.
- RANDALL, Stephen J. *United States Foreign Oil Policy since World War I*. Quebec: McGill–Queen's University Press, 2005.
- ROSENAU, James N. CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. New York: Cabridge University Press, 2000.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.
- SHAH, Sonia. *Crude: the story of oil*. New York: Seven Stories Press, 2004.
- SIMMONS, Matthew R. *Twilight in the Desert: the coming Saudi oil shock and the world economy*. Hoboken: John Wiley & Sons., 2005.
- SOLINGEN, Etel. *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- STOKES, Douglas; RAPHAEL, Sam. *Global Energy Security and American Hegemony*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.
- STRANGE, Susan. *States and Markets*. New York: Continuum, 1994.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Os Estados Unidos no desconcerto do Mundo*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- VIETOR, Richard. *Energy Policy in America Since 1945: A Study of Business-Government Relations. Studies in Economic History and Policy: USA in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press, 1984.
- YERGIN, Daniel. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power* 1992. New York: Free Pass, 1991.
- _____. *The Quest. Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. New York: The Penguin Press, 2011.
- _____. "Energy Under Stress". In: (Editors) CAMPBELL, Kurt M. & PRICE, Jonathon. *The Global Politics of Energy*. Washington: The Aspen Institute, 2008.

Artigos em Periódicos, Jornais e Revistas

- A Better Mix: Shale gas will improve global security of energy supplies. *The Economist*. July 14th, 2012.
- ALAHADAD, Ziad. Pakistan's Energy Sector: From Crisis to Crisis – Breaking the Chain. *Pakistan Institute of Development Economics*. Monograph Series, 2012.
- AMERICAN CHEMISTRY COUNCIL. *Shale Gas, Competitiveness and New U.S. Investment: A Case Study of Eight Manufacturing Industries*. May, 2012.
- BHADRAKUMAR, M. K. A Russia House on the Indian Ocean. *Asia Times Online*. Jun 30, 2012.
- BREMMER, Ian. A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation. *Foreign Affairs*. March/April, 2011.
- _____; GORDON, David. Two Key Foreign Policy Openings for Obama. *The New York Times*. February 25, 2013.
- BROS, Thierry. European Gas supply: on the Verge of Being Mostly spot-Indexed. *Oxford Energy Forum*. Issue 89, August 2012.
- BUZAN, Barry. As implicações do 11 de Setembro para o estudo das relações internacionais. *Contexto Internacional*. vol.24 no.2 Rio de Janeiro July/Dec. 2002.
- _____. A Leader Without Followers? The United States in World Politics After Bush. *The Global Institute. Policy Paper*, No. 2, November 2007.
- CHARLES RIVER ASSOCIATES. US Manufacturing and LNG Exports: Economic Contributions to the US Economy and Impacts on US Natural Gas Prices. February 25, 2013.
- CHERIAN, John. The politics of pipelines. *World Affairs*, Vol:22 Iss:13
- CHOW, Edward C.; HENDRIX, Leigh E. Central Asia's Pipelines: Field of Dreams and Reality. *The National Bureau of Asian Research*. NBR Special Report #23, September 2010.
- COBB, Kurt. There's no such a thing as energy independence in our globalized, fossil fueled world. *Resources Insights*. December 23, 2012.
- CRUZ, Sebastião Velasco C. Um Outro Olhar: Sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15 no. 42 fevereiro/2000.
- DAOUDI, M.S.; DAJANI, M.S. The 1967 Oil Embargo Revisited. *Journal of Palestine Studies*, Vol. 13, No. 2 (Winter, 1984), pp. 65-90
- DEMPSEY, Jude. Russia steps up efforts to keep Georgia out of NATO. *The New York Times*, May 1, 2008.
- DOHERTY, Patrick. A new U.S. Grand Strategy. *Foreign Policy*, January 9, 2013.
- DORN, James A. The Role of China in the U.S. Debt Crisis. *Cato Journal*, Vol. 33, No. 1 (Winter 2013).
- DOWNS, Erica S. Money Talks: China-Russia Energy Relations after Xi Jinping's Visit to Moscow. *Brookings*. April 1, 2013.
- _____. China Security: The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations. *Council on Foreign Relations*, 2007.
- ENGD AHL, William F. Revolution, geopolitics and pipelines. *Asia Times Online*, June 30, 2005.
- FEAVER, Peter. Not even one cheer for offshore balancer? *Foreign Policy*. April 30, 2013.
- GARFINKLE, Adam. OBAMA: An Innocent Abroad. *The American Interest*, November/December 2010.
- GÖTZ, Roland. "Germany and Russia - Strategic Partners?" *Geopolitical Affairs*, 4, 2007.
- HANSON, Stephanie. China, Africa and Oil. Council on Foreign Relations, 2008.
- HENDERSON, James. The Potential Impact of North American American LNG Exports. *The Oxford Institute for Energy Studies*. NG 68. October, 2012.
- HILL, Neal M. Une stratégie incertaine: la politique des Etats-Unis dans le Caucase et en Asie central depuis 1991. In: *Politique étrangère* N.1 – 2001 – 66e année, p. 3.
- HOLMES, James. The State of U.S.-China Competition. *The Diplomat*. April 5, 2013.
- HOOGVEEN, Femke; PERLOT, Wilbur (Eds). Tomorrow's Mores. The International System, Geopolitical Changes and Energy. Clingendale International Energy Programme. CIEP 02/2005.
- JOSEF, Jofi. Pipeline Diplomacy: The Clinton Administration's Fight for Baku-Ceyhan, *WWS Case Study* 1/99
- KAPLAN, R. "Center Stage for the 21st Century: Power Plays in the Indian Ocean". *Foreign Affairs*, March/April 2009.
- _____. The Geopolitics of the United States, Part 1: The Inevitable Empire. *Stratfor*. Nov. 6, 2012.
- KARBUZ, Sohbet. "US Military Oil Pains". *Energy Bulletin*, 17 fev. 2007.
- KATZMAN, Kenneth. The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA). CRS. Report for Congress. Order Code RS20871, 2006.

KENNEDY, Ryan; NURMAKOV, Adilzha. Resource Nationalism Trends in Kazakhstan, 2004–2009. Joint paper of University of Houston & Competitiveness Research Center, 2010.

KINNADER, Elin. The Turkish-Iranian Gas Relationship: Politically Successful, Commercially Problematic. *Oxford Studies*. NG 38, January 2010.

KLARE, Michael T. America's Fossil Fuel Fever. *The Nation*. March 19, 2012.

_____. The World Energy Report's Scariest Findings. *Salon*, November 27, 2012.

KRAMER, Heinz. "Die neue Außenpolitik-Konzeption der Türkei. Mögliche Konsequenzen für den EU-Beitrittsprozess". SWP Aktuell 25, März 2010.

KRASNER, Stephen D. State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, vol. XXVIII, no. 3, 1976.

LAHOUD, Gustavo O. Soberania Energetica. *Una aproximación teórica a la Soberanía Energética e Integración e Regional Sudamericana*. IDICSO. Serie Documentos de Trabajo. Documento de Trabajo N° 031, Marzo 2005.

LEVI, Michael. The False Promise of Energy Independence. *The New York Times*. December 21, 2012.

LEVINE, Steve. Does BP now mean 'Back to Petroleum'? *Quartz*. October, 2012.

LIZZA, Ryan. The Consequentialist: How the Arab Spring remade Obama's foreign policy. *The New Yorker*. May 2, 2011.

MACALISTER, T. "Key oil figures were distorted by US pressure, says whistleblower". *Guardian.Co.Uk*, 9 nov. 2009.

MÜLLER-KRAENER, Sacha. "China's and India's Emerging Energy Foreign Policy". Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Discussion Paper 15/2008.

MACKINDER, Halford J. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*. Vol. 23, No. 4 (April, 1904, 421-437).

MOMMER, Bernard. *Grafting Liberal Governance on the Oil-Exporting Countries: Will the Transplant take root?* Paper presented to the International Studies Association 42nd annual Convention. 24-24 February 2001, Chicago.

_____. The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game. *Oxford Institute for Energy Studies*, WPM 26, 2000.

MORNINGSTAR, Richard. *From Pipe Dream to Pipeline: The Realization of the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline*. Event Report, Council on Library Resources, 2003.

NERA ECONOMIC CONSULTING. *Macroeconomic Impacts of LNG Exports from the United States*. January, 2013.

O'SULLIVAN, Francis; PALTSEV, Sergei. Shale gas production: potential versus actual greenhouse gas emissions. *Massachusetts Institute of Technology*. June 25, 2012.

POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*. Vol. 28, No. 1 (Summer 2003).

RATNER, Michael et al. *Europe's Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification*. CRS. March 15, 2013.

RILEY, Alan. The Shale Revolution's Shifting Geopolitics. *The New York Times*. December 25, 2012.

ROBERTS, Paul. The Seven Myths of Energy Independence. *Mother Jones*, June 28, 2008.

ROBINSON, David; XU Qinhua. *Summary of Discussions*. OIES-Renmin Roundtable Conference on Implications for China of North American Energy Independence. March 27, 2013.

ROGERS, Howard. U.K. Shale Gas- Hype, Reality and Difficult Questions. *Oxford Energy Comment*. July, 2013.

Rosneft aumentará envío de petróleo a China em acordo de US\$270 bi. *Reuters Brasil*. 21 de Junho de 2013.

Russia has no plans 'so far' to raise ESPO crude oil supply to China. *Platts*, 16 Feb. 2012

SCOTT, Mark. Europe Struggles in Shale Gas Race. *The New York Times*. April 24, 2013.

S.E.C. Shift Leads to Worries of Overestimation of Reserves. *The New York Times*. June 27, 2011

SIMES, Dmitri K. Beijing and Moscow, Friends Again. *National Interest*. March 26, 2013.

The Visible Hand. *The Economist*. Jan. 21, 2012.

HUBBERT, King, M. Nuclear Energy and The Fossil Fuels. *American Petroleum Institute*. Publication 95, 1956.

US Coal Market: Export Potential. *A Platts.com New Features*. Disponível em: <http://www.platts.com/news-feature/2012/coaltransport/map2>. Acesso em: Jun. 2, 2013.

WILLSHER, Kim. French nuclear power plant explosion heightens safety fears. *The Guardian*. Jul 4, 2011.

YERGIN, Daniel. There Will Be Oil. *The Wall Street Journal*. September 17, 2011.

_____. US energy is changing the world again. *Financial Times*, Novembro 16, 2012

ZHAO, Huasheng. The Shanghai Cooperation Organization at 5: Achievements and Challenges Ahead. *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 3 (2006) p. 105-123.

ZOBACK, Mark; KITASEI, Saya; COPITHORNE, Brad. *Addressing the Environmental Risks from Shale Gas Development*. Worldwatch Institute. Briefing Paper 1. July, 2010.

Discursos

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Remarks of Assistant Secretary of State for South and Central Asian Affairs, Richard Boucher. *Speech at the Paul H. Nitze School for Advanced International Studies*, 20 September 2007. Acesso em 08/08/2012.

_____. Remarks of Energy Secretary Spencer Abraham to the U.S. Chamber of Commerce. Washington, 2011. Acesso em 10/07/2012.

_____. Remarks of President Barack Obama at Meeting with Business Leaders. The White House. May, 2013.

_____. Remarks of President Barack Obama. *The State of The Union Address of 2013*. Washington, 2013.

_____. Remarks of President George H. W. Bush. *Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit*. Washington, 1990. Acesso em: 17/4/2012.

_____. Remarks of President Harry S. Truman. *Address Before a Joint Session of Congress*, March 12, 1947.

_____. Remarks of President Jimmy Carter. *The State of the Union Address of 1980*. Washington, 2013. Acesso em 05/08/2011.

_____. Remarks of President Richard Nixon. 339 - *Address to the Nation about National Energy Policy*, November 25, 1973.

_____. Remarks of Secretary of State Hillary Clinton. *Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations*. Acesso em: Mai. 10, 2011.

_____. Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President At the Launch of Columbia University's Center on Global Energy Policy.

_____. Remarks of Vice-Secretary of State Strobe Talbott. *Address at the Johns Hopkins School of Advanced International Studies*. Baltimore, 1997. Acesso em 23/11/2011.

MINISTRY OF ENERGY OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Energy Strategy of Russia for the period up to 2030*. Moscow, 2010.

Relatórios

BP (2012). *BP Statistical Review of World Energy*.

CLINGENDAEL INTERNATIONAL ENERGY PROGRAMME (2004). *Natural Gas Supply to EU in the short to medium term*.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Military Power of the People's Republic of China*. Annual Report to Congress 2009.

DEPARTMENT OF STATE. *Congressional Budget Justification*. Foreign Operations. Annex: Regional Perspectives, Fiscal Year 2013.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report of the Defense Science Board Task Force on DoD Energy Strategy: More Fight – Less Fuel*, 2008.

EIA (2012). *Natural Gas Exports from Iran: A report required by section 505 (a) of the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012*.

EIA (2012). *Quarterly Coal Report*. July 3, 2012.

EIA (2013). *Short-Term Energy Outlook*, July 13, 2013.

EIA (2013). *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, 2013.

EIA (2012). *U.S. petroleum product exports exceeded imports in 2011 for first time in over six decades*. March, 7, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Energy Security from the Caspian to Europe: A Minority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations*. United States Senate. December 12, 2012

EUROPEAN COMMISSION. *EU Energy and Transport in Figures*. Statistical Pocketbook 2007/2008.

EUROPEAN COMMISSION. *Trade*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>. Acesso em Jun. 05, 2013.

EUROPEAN UNION. *Energy from Abroad*. EU-Russia Energy Relations. Disponível em: http://ec.europa.eu/energy/international/russia/russia_en.htm. Acesso em: 10/07/2013.

GROUND WATER PROTECTION COUNCIL. *Modern Shale Gas Development in the United States: A Primer*, April, 2009.

INDUSTRY TASKFORCE ON PEAK OIL & ENERGY SECURITY (ITPOES). *Second report of the UK Industry Taskforce on Peak Oil & Energy Security*, 2010.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2012). *Oil & Gas Security*. Emergence Response of IEA Countries. Germany, 2012.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Contexto Mundial e Preço do Petróleo: uma Visão de Longo Prazo*. 10 de Dezembro de 2008.

NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP (NEPDG). *Report of the National Energy Policy Development Group*, 2001.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Global Trends 2030: Alternative Worlds*, 2012.

THE ASPEN INSTITUTE. *Oil and Gas in a Changing World*. Forum on Global Energy, Economy, and Security, 2009.

THE WORLD BANK. *Access to electricity*. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS/countries>. Acesso em: 28/06/2013.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. *Trade in goods with China*. Disponível em: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>. Acesso em: 15/07/2013.

Dissertações e Teses

SKZLO, Alexandre S. *A dimensão ambiental na delimitação das reservas de óleos não convencionais – os casos do Canadá e do Ártico*. Dissertação de Mestrado. COPPE-UFRJ. Fevereiro de 2009.