

O ARCO DE CRISES NA ADMINISTRAÇÃO CARTER (1976-1980) E O PETRÓLEO COMO COMBUSTÍVEL PARA O FIM DA DÉTENTE

*THE ARC OF CRISIS IN THE CARTER ADMINISTRATION (1976-1980) AND THE
ROLE OF OIL AS A FUEL FOR THE END OF DÉTENTE*

Tiago Valêncio de Melo

Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, GO, Brasil. E-mail: tiagovalencio@hotmail.com.
ORCID: 0000-0001-8020-6444.

Recebido em: 07/01/2022 | Aceito em: 02/02/2022.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

Jimmy Carter assumiu a presidência norte-americana em 1977, em um contexto de transformação no Sistema Internacional – que passou a ser cada vez mais pautado por noções de multipolaridade e interdependência – após o fracasso norte-americano no Vietnã e os duros efeitos do Choque do Petróleo, em 1973. Além disso, a percepção interna era de que os Estados Unidos se viam cada vez mais em uma posição de vulnerabilidade e declínio no contexto da Guerra Fria. Dentro desse cenário, dois eixos podem ser considerados essenciais para se entender o desenvolvimento da política externa de Carter: a segurança energética e uma renovação da distensão entre as grandes potências. A pesquisa apresenta como hipótese a ideia de que o processo de securitização da Questão Energética – motivado pela percepção de uma ameaça soviética no Golfo Persa – representou um duro golpe e inviabilizou a manutenção da *détente* defendida pelo então presidente norte-americano.

Palavras-chave: Doutrina Carter; Geopolítica Energética; Arco de Crises.

ABSTRACT

Jimmy Carter took the US presidency in 1977, in a context of transformation in the International System - which was increasingly driven by notions of multipolarity and interdependence - following the US failure in Vietnam and the harsh effects of the Oil Crisis, in 1973. In addition, the internal perception was that the United States increasingly saw itself in a position of vulnerability and decline in the context of the Cold War. Within this scenario, two axes can be considered as essential to understand the development of Carter's foreign policy: Energy security and a renewal of distension with the Soviet Union. The research presents as the main thesis the idea that the process of securitization of the Energy Question - motivated by the perception of a Soviet threat in the Persian Gulf - represented a serious blow and made it impossible to maintain the *détente* between the powers.

Keywords: Carter Doctrine; Geopolitics of Energy; Arc of Crisis.



INTRODUÇÃO

Em 1977, Jimmy Carter assumiu a presidência norte-americana em meio a um instável cenário. Os EUA pareciam fragilizados e expostos às dinâmicas de um sistema internacional que aparentava caminhar para rumos distintos daqueles estabelecidos no pós-guerra. Eventos como o fracasso no Vietnã, a renúncia de Nixon e a crise energética de 1973 escancararam vulnerabilidades norte-americanas.

Não obstante, a expansão soviética no terceiro mundo trouxe à tona o temor de que os EUA estavam em posição de inferioridade em relação à Moscou - que parecia explorar habilmente a distensão como um meio de expandir sua influência no globo. Um cenário que catapultou setores neoconservadores na política norte-americana, vociferando cada vez mais acerca do fracasso da *détente* e a necessidade de contenção.

É neste contexto – de desconfiança e crescente interdependência – que Carter buscou uma nova política externa, capaz de responder adequadamente aos desafios apresentados pelos anos 70. O ex-governador da Geórgia tinha como finalidade desenvolver uma linha de ação que representasse os valores vistos como intrínsecos à nação estadunidense. A política externa passou a ter como principal elemento uma explícita defesa aos Direitos Humanos, inserida em um processo de expansão da multipolaridade e interdependência. Tal defesa, foi aliada a necessidade de se estabelecer uma *détente* que fosse vista pelos setores conservadores de Washington como de fato recíproca e não uma situação instrumentalizada pelo regime soviético para expansão de seu poder no terceiro mundo.

Assim, o ano de 1979 apresentou uma grande inflexão. Os problemas no Irã e a intervenção soviética no Afeganistão colocaram em conflito dois elementos-chave da política externa de Carter: a necessidade de se garantir o fluxo estável do petróleo no Golfo Persa e a de se estabelecer uma *détente* de caráter verdadeiramente mútuo.

Dentro desse cenário, o presente ensaio tem como objetivo analisar a interação entre os interesses energéticos norte americanos e o processo de erosão da distensão entre EUA e URSS - que se torna mais agudo durante a administração democrata e culmina com a declaração da “Doutrina Carter”, consolidando um processo de securitização da questão energética.

O ensaio se dividirá em duas etapas:

A primeira apresenta o momento inicial de formulação de política externa na administração Carter, de 1977 a 1978. Será abordada a relação entre a questão energética



e o cenário de distensão, buscando compreender de que maneira Washington promoveu a busca por uma maior segurança energética em um contexto de interdependência, multipolaridade e renovação da *détente*.

Já a segunda parte se debruça nas linhas de ação presentes na etapa posterior do mandato democrata. A discussão gira em torno de uma mudança no foco das ações de política externa, que a partir de 1978 é confrontada com uma suposta ameaça de desestabilização por parte dos soviéticos no chamado “Arco de Crises”.

A hipótese apresentada é de que a securitização da questão energética acaba inviabilizando a renovação de uma distensão recíproca - tal qual originalmente proposta pela administração Carter - entre os lados e se torna o golpe fatal na *détente* entre as superpotências.

A análise parte de uma abordagem qualitativa, com base no uso do método histórico-descritivo e analítico. Fez-se uso de fontes primárias e documentos oficiais relativos à administração Carter – presentes em volumes das coleções *Foreign Relations of the United States* e disponibilizadas pelo Departamento de Estado norte-americano – bem como bibliografias secundárias e demais produções acadêmicas referentes ao tema.

1. A RELAÇÃO ENERGIA-DÉTENTE NOS ANOS INICIAIS DE CARTER (1977-1978)

A política externa do governo Carter pode ser interpretada como uma resposta aos desafios da década de 70: o fracasso no Vietnã, Watergate e a escalada nos preços do petróleo.

A fragilidade interna dos EUA acentuou-se pela crescente percepção de vulnerabilidade – e, até mesmo, inferioridade – em relação à URSS. Ao tomar posse, Carter assumiu as rédeas da política externa norte-americana em um período da Guerra Fria batizado de *détente* ou distensão. Conforme apontam Munhoz e Rollo (2015, p. 139) tal período é marcado por características como a “[...] busca de estabilidade, a definição de padrões toleráveis de conflito e, ao mesmo tempo, a criação de canais para a negociação [...]”. Batizada de “Coexistência Pacífica” em sua contraparte soviética, Munhoz e Rollo afirmam que a criação de tal cenário tem início após a Crise dos Mísseis, em 1962, e se consolida no período de 1969 a 1979 quando passa a ser “caracterizado por relações de cooperação e de competição simultâneas, sem implicar a ausência de conflitos, mas o estabelecimento de padrões aceitáveis para a solução das divergências” (Munhoz e Rollo, 2015, p. 141).



Contudo, como aponta Zubok (2010), para a perspectiva da crítica neoconservadora – que ganhou força no *establishment* norte-americano – a *détente* teria criado para os soviéticos um cenário extremamente favorável: com a situação europeia apaziguada, esses teriam capitalizado sua posição para agir com maior agressividade no terceiro mundo, fortalecendo seu poder relativo, enquanto os EUA enfrentavam um grave cenário de crise e desconfiança interna. Nas palavras de Odom (2007, p. 12, *tradução nossa*) “[...] *détente* para os soviéticos era uma maneira de tornar o mundo seguro para a revolução socialista”.

Para Carter, o sistema internacional havia passado por intensas transformações. Na visão do presidente, os conflitos no Oriente Médio – que, em 1973, resultaram na escalada dos preços do petróleo – haviam evidenciado um novo contexto, pautado pela multipolaridade e interdependência. O destino do mundo não mais seria meramente estabelecido pelas relações entre EUA e URSS.

O mundo em 1975 é um mundo muito diferente daquele que conhecíamos nos anos 50 e 60. Eventos recentes provaram que uma ordem mundial estável para o futuro não pode ser construída sobre uma preocupação com as velhas questões estratégicas que dominaram as relações Leste-Oeste e Norte-Sul desde o final da Segunda Guerra Mundial. (Carter, 1975a, *tradução nossa*).

A ascensão desta “nova ordem” multipolar, portanto, criou a necessidade de redefinição dos fins e meios empregados pela política externa norte-americana. Os EUA deveriam abandonar o velho axioma da “Segurança Nacional”, que havia sido a força motriz da política externa desde o fim da Segunda Guerra. Neste sentido, a fala de Walter Mondale¹ evidencia tal perspectiva:

O primeiro passo na revisão do nosso pensamento sobre política externa deve ser o de descartar o termo amorfo “segurança nacional” e voltar a falar concretamente sobre nossos interesses diplomáticos, militares, econômicos e outros. O termo “segurança nacional” dominou nosso pensamento em relações exteriores por três décadas. [...] Os nossos próprios problemas tornaram-se mais complicados e o conceito de “segurança nacional” não foi muito útil para resolvê-los [...] Mas, pior ainda, acredito que a nebulosidade da segurança nacional ajudou a nos levar ao trágico pântano do Vietnã, no pântano chamado Watergate (Mondale, 1975b, *tradução nossa*).

A política externa de Carter deveria, então, constituir-se a partir de uma base alargada de interesses estratégicos. A administração democrata tinha como objetivo estabelecer uma agenda multilateral, trabalhando em íntima ligação com as demais democracias industriais e o Terceiro Mundo – especialmente os produtores de *commodities*. É dentro

¹ Senador pelo estado de Minnesota (1964-1976) e vice-presidente da administração Carter (1977-1980).



desse contexto, de batalha pela estabilidade dos preços de produtos primários, que se insere o desafio norte-americano em lidar com a Geopolítica Energética.

Painter (2014, p. 188, *tradução nossa*) expõe: “O controle do petróleo desempenhou um papel vital no estabelecimento e manutenção da proeminência dos EUA no sistema internacional”. Nesse sentido, a explosão nos preços, em 1973, evidenciou fragilidades em um dos principais alicerces da preponderância americana, especialmente no que tange à dependência externa dos EUA em relação aos combustíveis fósseis. Bachuretz (2013) argumenta acerca de um “dilema de dependência” norte-americano em relação à energia, conduzindo ao apoio e suporte a regimes que contrastavam com os próprios valores de Washington.

Portanto, construir um cenário de estabilidade na região do Golfo, constituía um elemento fundamental para os norte-americanos. Como Naji e Jawan (2011) apontam, o Golfo Persa detém 65% das reservas comprovadas de petróleo e uma de suas principais vias de escoamento para os mercados globais: o Estreito de Ormuz. Deste ponto de vista, a segurança energética mundial, cada vez mais, dependia também da segurança dessa via no Golfo Pérsico. (NAJI e JAWAN, 2011, p. 208, *tradução nossa*).

Neste sentido, a administração Carter identificou como essencial o estabelecimento de condições para a consolidação de um acordo de paz entre Israel e os países Árabes, uma vez que, até então, o conflito Árabe-Israelense representava a maior ameaça ao fluxo energético global - tendo sido este o elemento que motivou o boicote árabe de 1973.

Preocupações no sentido de se estabelecer soluções para a questão energética – tanto no campo doméstico, quanto na órbita internacional – podem ser vistas em diversos momentos e documentos relacionados à administração. Nesse sentido, o seguinte trecho de memorando enviado por Lord David Owen² evidencia algumas ações e esforços em evitar a escalada de preços:

A energia continua sendo um problema, mas estamos indo na direção certa - em direção à desregulamentação, o que permitirá que as forças do mercado reduzam as importações de petróleo e estimulem a produção de petróleo. Suas recentes decisões anti-inflacionárias fortaleceram a confiança da OPEP no dólar e, assim, moderaram as pressões por aumentos de preços. (Owen, 1978a, *tradução nossa*).

Outras importantes discussões podem ser vistas em carta enviada por Carter ao presidente francês (Carter, 1977a), concordando com a necessidade de se reduzir a

² Secretário de assuntos estrangeiros do Reino Unido entre Fevereiro/1977 e Maio/1979.



demanda de importação de petróleo nos países desenvolvidos, frente à urgência da situação energética global. Em outro documento, Zbigniew Brzezinski³ apresentou sugestões, tais como: expansão em cooperação em pesquisa e desenvolvimento com outros países desenvolvidos; cooperação mais íntima entre exportadores e importadores; e auxiliar países com deficiência energética a incrementarem sua produção (Brzezinski, 1977b).

Tendo-se apresentado alguns dos principais elementos da política de Carter para a questão energética, deve-se explicitar agora sua perspectiva no que tange às relações com a URSS e a situação delicada da *détente*.

Como exposto, a administração assumiu a presidência em um contexto de questionamento a este cenário de distensão. Carter também compreendia que o processo da *détente* foi conduzido de maneira errônea durante a gestão Nixon, como visto em declaração ao Chicago Council on Foreign Relations⁴: “A política de *détente*, que detém possibilidades reais de paz, foi conduzida de uma forma que erodiu a confiança pública que deveria ter” (Carter, 1976a, *tradução nossa*).

Sua perspectiva, no entanto, não advogou pelo fim da distensão, mas sim uma adequação ao novo cenário (Vinha, 2016). Como exposto pelo democrata em Chicago, o grande problema não se situava na *détente* propriamente dita. Carter reafirmou tal perspectiva em discurso na Universidade de Notre Dame: “Agora, acredito em *détente* com a União Soviética. Para mim, isso significa progresso em direção à paz” (Carter, 1977c, *tradução nossa*).

Outra passagem que demonstra a intenção do presidente, em promover um maior avanço no processo de distensão, pode ser vista na carta a Leonid Brezhnev, em janeiro de 1977.

Como entendi seu discurso muito importante em Tula, a União Soviética não buscará superioridade em armas, se oporá ao conceito e exigirá apenas uma defesa suficiente para deter qualquer potencial adversário. Os Estados Unidos procuram nada mais ou menos por si. Com perseverança e sabedoria, portanto, nossos dois países devem estar em posição de evitar uma nova corrida armamentista. Eu disse ao povo americano que meu objetivo firme é eliminar todas as armas nucleares (Carter, 1977d, *tradução nossa*).

Carter cita três áreas cruciais para a cooperação: a assinatura do SALT II; a proibição de novos testes nucleares; e a renovação de esforços para redução nas forças da Europa

³ Conselheiro Nacional de Segurança da administração Carter (1977-1980).

⁴ Think tank situado em Chicago, Illinois. Dedicado a estudos globais e de política externa.



Central. Na visão do presidente, seria possível estabelecer uma “competição construtiva” entre EUA e URSS no Sistema Internacional: “A competição pelos ideais e ideias é inevitável entre nossas sociedades. Mas não precisa impedir um esforço comum para moldar um mundo mais pacífico, justo e humano” (Carter, 1977d, *tradução nossa*).

Em síntese, a busca por redução da vulnerabilidade energética e esforços para se construir uma *détente* com benefícios mútuos estiveram no eixo central da administração Carter em seus primeiros anos. Assumindo uma abordagem multilateral – fundamentada na perspectiva de um Sistema Internacional cada vez mais interdependente – buscando simultaneamente controlar a flutuação dos preços do petróleo e reduzir a dependência externa.

Nesse contexto, a “competição construtiva” defendida pelo presidente, no que tange a URSS, seria essencial para a construção de um Sistema Internacional estável. O presidente norte-americano enxergava a *détente* como um mecanismo para a paz e, por isso, a manutenção da distensão se fundamentava como crucial para estabilização das relações Norte-Sul e, por consequência, entre consumidores e fornecedores de combustíveis.

Embora os dois lados apresentassem reservas e restrições – como por exemplo a preocupação soviética com a retórica de direitos humanos e o incômodo norte-americano com a expansão soviética na África – ambos se mostravam dispostos a manter os princípios básicos da *détente*.

Contudo, os anos seguintes acabariam por resultar em uma dramática reviravolta no relacionamento entre Moscou e Washington, a partir de 1978 e especialmente com os acontecimentos em 1979.

2. O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO ENERGÉTICA E O “ARCO DE CRISES” (1978-1980)

O primeiro sinal de recrudescimento na postura em relação à URSS pode ser visto em um memorando escrito por Brzezinski, em 21 de abril de 1978 - um dia após a URSS ter abatido o voo comercial KAL 902.

O Conselheiro ressalta que ações de política externa “[...] precisam influenciar atitudes e moldar eventos políticos” (*Tradução nossa*). Brzezinski assinala que a administração teria adotado uma postura “contratualista”, sendo necessário instrumentos mais concretos, no sentido de intensificar sua influência.

Em alguns casos, é necessária uma demonstração de força para estabelecer



credibilidade, determinação e até infundir medo; em outros casos, é preciso dizer publicamente uma coisa e negociar discretamente outra; em muitos casos, o que é necessário é uma troca prolongada e sustentada de opiniões políticas. [...] Exemplos do precedente incluiriam esforços silenciosos para manipular os líderes africanos para obter os resultados desejados; uma vontade de apoiar fortemente algum país amigo, de modo que ele, por sua vez, esteja preparado para usar sua força em nosso favor. [...] Disponibilidade para usar propaganda negra para estimular dificuldades para nossos oponentes, por exemplo, encorajando sentimentos nacionais entre os povos soviéticos não-russos. (Brzezinski, 1978b, *tradução nossa*).

A postura de Brzezinski demonstra uma clara ruptura em relação à "competição construtiva" apresentada por Carter. Mas o que teria motivado uma posição tão assertiva?

Uma possível explicação, gira em torno da percepção da opinião pública acerca da política externa de Carter. Em memorando do dia 19 de abril, o vice-presidente Mondale assinala uma crescente perspectiva negativa do público em relação à capacidade de liderança do presidente. Entre as questões, aparecem questionamentos sobre sua firmeza na tomada de decisões (Mondale, 1978c). Nesse sentido, um posicionamento mais assertivo no Sistema Internacional poderia ser uma clara resposta às críticas internas, especialmente com a proximidade das eleições presidenciais em 1980.

Não obstante, as tensões no Chifre da África vinham causando pequenos atritos nas relações Leste-Oeste desde o início de 1978. Em conversa no dia 14 de janeiro, Anatoliy Dobrynin⁵ acusa países alinhados ao ocidente – especialmente o Irã – de prestar apoio via *proxy* à Somália, em uma clara ameaça à integridade da Etiópia (Dobrynin, 1978d).

Outra perspectiva, de Vinha (2016), apresenta a hipótese de que esta guinada teria sido premeditada pelo conselheiro. Na perspectiva do autor, o discurso de Brzezinski – de que seriam necessárias ações incisivas para conter a ameaça soviética – se fazia presente desde os momentos iniciais e gradualmente passam a moldar suas decisões.

Repentina ou planejada, o fato é que a guinada assertiva de Brzezinski ganhou fértil terreno. Se, até 1978, a grande preocupação norte-americana girava em torno da construção de um acordo de paz Árabe-Israelense – uma questão em que a administração desenvolvia certo progresso, especialmente após Camp David⁶ – em 1979, o advento das problemáticas no Irã e Afeganistão trouxe uma crucial questão de segurança.

Ainda em 1978, em memorando de 2 de dezembro, Brzezinski informou o presidente acerca das instabilidades e potenciais ameaças em uma região estrategicamente vital aos

⁵ Embaixador Soviético em Washington, entre 1962 e 1986.

⁶ Acordos estabelecidos entre Israel e Egito, em 1978.



interesses de Washington. Este alerta, para o que viria a ser conhecido como “Arco de Crises” desempenharia um crucial papel nas formulações de política externa durante o restante da administração.

Se você desenhar um arco no globo, que se estende de Chittagong (Bangladesh) através de Islamabad a Aden, você estará apontando para a área de nossa maior vulnerabilidade atualmente. De repente, as dificuldades estão surgindo no Irã e no Paquistão, e estão muito abaixo da superfície na Índia e são muito evidentes em Bangladesh, e há motivos para acreditar que a estrutura política da Arábia Saudita está começando a ranger. [...] Não tenho dúvidas de que estamos confrontando o início de uma grande crise, de certa forma semelhante à da Europa no final dos anos 40. Estruturas sociais e políticas frágeis em uma região de importância vital para nós estão ameaçadas de fragmentação (Brzezinski, 1978e, *tradução nossa*).

O posicionamento de Brzezinski deixou claro: em um contexto de interdependência e crise energética, uma fragmentação e criação de vácuos de poder na região do Arco de Crises seria uma ameaça à própria integridade norte-americana.

Nesse sentido, o conselheiro não hesitou em classificar tal área como a principal questão de vulnerabilidade norte-americana e, alertou para a crescente de forças pró-soviéticas que poderiam restringir o acesso norte-americano ao “ouro negro”. Carter, em carta para Anwar Sadat⁷, manifestou sua preocupação com a ameaça de “intrusos comunistas” no Oriente Médio e as turbulências no Irã, ao afirmar: “O foco dos outros [países árabes] deve se afastar da destruição de Israel em direção à paz, estabilidade e repulsão de forças alienígenas em sua região do mundo”. (Carter, 1978f, *tradução nossa*)

Em outro memorando, de 1º de fevereiro de 1979, Brzezinski reconheceu que a questão Árabe-Israelense não mais poderia ser tratada isoladamente dos demais acontecimentos do Oriente Médio e instruiu o presidente a buscar “[...] um quadro estratégico mais amplo que leva em conta os desenvolvimentos no Irã, a fraqueza da Arábia Saudita, a assertividade dos soviéticos e os novos alinhamentos no mundo árabe.” (Brzezinski, 1979a, *tradução nossa*)

A derrubada do Xá no Irã representou um duro golpe aos interesses norte-americanos. Por décadas, a dinastia Pahlavi representou um porto-seguro: um aliado estável, com reservas energéticas e localização estratégica, que servia como barreira à projeção do poder soviético. A partir de 1979, este não mais existia.

A situação persa trouxe também grandes preocupações para Israel, que assistiu à escalada de um regime islâmico em Teerã com aberta oposição a sua existência. Em

⁷ Presidente do Egito de 1970 a 1981, que gozava de boas relações com a administração Carter, especialmente após os acordos de Camp David



conversa com Carter, o então primeiro-ministro Menachem Begin alerta para uma possível onda de expansão do fanatismo islâmico e “antigas ambições imperiais russas no território persa” (Begin, 1979b) como fatores que possivelmente favoreceriam o governo soviético.

Paralelamente, outra preocupação para os interesses norte-americanos se desenvolvia. Em memorando de Paul Henze⁸ enviado para Brzezinski, em 11 maio de 1978 – menos de 15 dias após a Revolução de Saur⁹ – este alerta para as possíveis ameaças de um governo alinhado aos soviéticos no Afeganistão, país de grande importância estratégica. Henze assinala:

Há um caso real nesta parte do mundo - especialmente entre Irã, Afeganistão e Paquistão - por alguma reestruturação política. Mas esperar que isso ocorra pacificamente e sem o envolvimento de um grande poder externo pode ser tão pouco realista quanto no Chifre da África (Henze, 1978g, *tradução nossa*).

Em 20 de maio de 1978 – menos de 10 dias após receber o memorando de Henze – Brzezinski se encontrou com Huang Hua¹⁰ e, ao tratar com o representante chinês acerca dos acontecimentos no Afeganistão, demonstrou uma visão extremamente negativa estabelecendo relação direta com uma estratégia soviética destinada a enfraquecer os aliados norte-americanos:

Como vemos, a estratégia soviética hoje envolve o seguinte: ela é projetada para alcançar um equilíbrio estratégico através do SALT, enquanto mantém o ímpeto de outros programas militares soviéticos; ganhar preponderância política na Europa Ocidental; radicalizar o Oriente Médio; desestabilizar a África Austral; cercar os países do Oriente Médio amigos do Ocidente; alcançar e penetrar o Oceano Índico; cercar a China; e tornar-se, eventualmente, o poder mundial no. 1 (Brzezinski, 1978h, *tradução nossa*).

A radical interpretação de Brzezinski revelou-se como fundamental para compreender as posteriores decisões tomadas pela administração Carter. Afinal de contas, o espectro de uma nova crise energética e recessão assombrava Washington - que agora assistia à suposta chegada de uma “maré vermelha” nos arredores do Golfo Persa. Em carta enviada pelo presidente ao Harold Brown¹¹, Carter assinala:

Com ou sem um grande plano, determinados esforços soviéticos [...] poderiam levar a uma desordem geral ou à imposição de uma influência soviética dominante, que os EUA e seus amigos não podem tolerar. Para combater essas ameaças, os Estados Unidos veem a necessidade de uma estratégia integrada de segurança regional para a qual esteja preparada para fazer uma forte

⁸ Membro da equipe do Conselho Nacional de Segurança para Coordenação de Atividades de Inteligência, entre 1977 e 1980.

⁹ Deflagrada entre 27 e 28 de abril, de 1978. Conduz o Partido Democrático Popular do Afeganistão ao poder. Saur é o nome dado ao segundo mês do calendário persa.

¹⁰ Ministro das Relações Exteriores da República Popular da China, entre 1976 e 1982.

¹¹ Secretário de Defesa da administração Carter, entre 1977 e 1981.



contribuição política e militar. (Carter, 1979c, *tradução nossa*).

A situação no Afeganistão e Irã tornou-se o combustível para a guinada assertiva proposta por Brzezinski, no memorando de 21 de abril de 1978. Os acontecimentos de 78 e 79 consolidaram uma nova percepção na administração norte-americana: a estabilidade no Golfo Persa – e por consequência, dos Estados Unidos – estava ameaçada por um elemento externo e hostil.

Em 17 de junho de 1979, em encontro em Viena, Brezhnev sinalizou à administração Carter que “havia sido informado acerca de uma estranha teoria” e afirmou que qualquer especulação acerca de um envolvimento soviético no Golfo “não passaria de um conto de fadas” (Brezhnev, 1979d). Outra tentativa de tranquilizar os interesses norte-americanos pode ser vista em telegrama de 15 de dezembro – nove dias antes do início da intervenção no território Afegão – Vladillen Vasev¹² assegurou à Marshall Shulman¹³ que qualquer tipo de ação soviética na Ásia Central se daria no contexto das relações URSS-Afeganistão e, portanto, não deveriam gerar qualquer impacto nas relações entre as superpotências (Shulman, 1979e).

A declaração de Vasev é consonante com o posicionamento de Brezhnev em junho, buscando assegurar que a intervenção se daria em um contexto de segurança soviética e não como parte de um plano de projeção de poder em direção. Zubok (2010) ao analisar a situação afegã em conjunto com a crescente aproximação entre China e Estados Unidos, aponta no sentido de que na perspectiva soviética seria inaceitável a perda de influência em Cabul.

Leffler (1983), ao considerar as motivações soviéticas no Afeganistão, também aponta suas origens no temor de que a queda do regime comunista afegão daria espaço ao surgimento de uma administração hostil à URSS em suas fronteiras e afirma: “[...] estudantes de relações internacionais e política externa americana, não devem achar incomum que grandes potências intervenham em áreas geograficamente próximas para restaurar a estabilidade e os regimes amistosos.” (Leffler, 1983, p. 257, *tradução nossa*)

Contudo, a tentativa soviética de apaziguamento não rendeu os frutos esperados. Não obstante, a crise dos reféns em Teerã, iniciada em novembro, intensificou as preocupações norte-americanas no Golfo (Painter, 2014) e colaborou para a constante percepção de que

¹² Na ocasião ocupante do cargo de Conselheiro Ministerial Soviético.

¹³ Assistente especial do Secretário para Assuntos Soviéticos.



a influência de Washington na região caminhava para as ruínas.

O início da intervenção soviética, no dia 24 de dezembro, desencadeou uma agressiva reação por parte da administração Carter. Se uma postura mais assertiva em relação à política externa já se via presente desde o memorando de Brzezinski - em abril de 78 - o início da ação russa na Ásia Central é responsável por definitivamente transpor tais ideias para o campo das ações.

Uma evidência de tal reação, pode ser vista em documento de 26 de dezembro, dois dias após o início das operações. Em relato acerca de uma “Reunião do Comitê de Coordenação Especial”, envolvendo membros da CIA¹⁴ e da administração norte-americana:

O maior risco que enfrentamos é uma operação soviética rápida e eficaz para pacificar o Afeganistão. Isso seria extremamente caro para a nossa imagem na região e para a sua posição interna. Nosso objetivo, então, deve ser tornar a operação a mais onerosa possível para os soviéticos. As ações secretas que você autorizou foram muito lentas em decolar. A CIA apresentará um relatório de status completo amanhã. (1979f, *tradução nossa*).

Outra passagem que reforça tal perspectiva pode ser vista ainda antes do fim de 1979, em telegrama enviado pelo embaixador Thomas Watson¹⁵ ao Departamento de Estado:

A ação soviética no Afeganistão parece marcar um grande divisor de águas na política soviética: pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, a União Soviética interveio militarmente fora da área do Pacto de Varsóvia para instalar um regime de sua própria escolha. [...] Na minha opinião, essa ação marca uma mudança perigosa e inaceitável na política soviética. Eu confio que Washington está considerando uma resposta apropriada à ameaça que esta ação soviética representa. (Watson, 1979g, *tradução nossa*).

As visões apresentadas pelo embaixador e durante a reunião do comitê aparecem também em memorando do dia 29 de dezembro, enviado por Brzezinski à Carter. No documento, o conselheiro comparou o momento vivido pela administração com a intervenção soviética em Praga, em 1968, e instou o presidente a tomar ações mais concretas. Na perspectiva do polonês, a condenação norte-americana à intervenção soviética não poderia ficar apenas no campo retórico (Brzezinski, 1979h).

O cenário tornou-se cada vez mais claro. A principal ameaça à estabilidade energética norte-americana não estava mais exclusivamente ligada à construção de um ambiente estável entre judeus e árabes no golfo. O Afeganistão – e na visão de alguns, até mesmo o Irã – evidenciaram o plano soviético de explorar as fragilidades norte-americanas no

¹⁴ Central Intelligence Agency / Agência Central de Inteligência

¹⁵ Embaixador norte-americano em Moscou, de 1979 a 1981.



chamado “Arco de Crises”, como Brzezinski havia alertado.

A administração se viu então em uma encruzilhada. De um lado se apresentava o terrível cenário de restrição energética, que poderia se materializar na ocasião de um domínio soviético no Golfo; do outro, a perspectiva de que ações mais agressivas, no sentido de se conter o “plano soviético”, acabariam por inviabilizar a *détente* e sacrificariam o plano de “competição construtiva” responsável por permear as relações entre as superpotências durante os anos iniciais de Carter.

Ao fim, como se torna evidente no discurso de Carter em 23 de janeiro – na ocasião do discurso anual do *State of The Union Address* – o caminho proposto por Brzezinski emergiu como a linha de ação a ser adotada. Conforme o célebre cânone daquela que viria a ser conhecida como “Doutrina Carter”:

Que a nossa posição seja absolutamente clara: uma tentativa de qualquer força externa de ganhar o controle da região do Golfo Pérsico será considerada um ataque aos interesses vitais dos Estados Unidos da América, e tal ataque será repellido por qualquer meio necessário, incluindo a força militar. (Carter, 1980a, *tradução nossa*).

O posicionamento de Carter consolidou um processo de securitização¹⁶ da Questão Energética na política externa norte-americana. Em 1973, os Estados Unidos haviam sido expostos ao perigo da dependência externa de combustíveis e aos impactos que ações coordenadas por parte dos países produtores poderiam ter em sua economia. Desde então, a busca por uma maior segurança energética¹⁷ – seja por meio da redução do consumo interno ou por meio de ações externas – se tornou um dos pontos basilares da tomada de decisões na administração norte-americana.

Confrontados com um novo e alarmante cenário – de que a ameaça soviética ambicionava dominar os campos petrolíferos do Médio Oriente – a administração Carter não hesitou em classificar o fluxo do petróleo na região como um “Interesse Vital” e elevar o tom sobre a questão, ameaçando até mesmo o uso da força como mecanismo de defesa dos seus interesses.

Uma postura que sugere uma subversão na hierarquia das prioridades externas de

¹⁶ Securitização, nesse contexto e conforme o referencial teórico oferecido pela Escola de Copenhague, se refere ao processo discursivo pelo qual se constrói uma compreensão intersubjetiva acerca da existência de uma ameaça existencial à um objeto referente - justificando o uso de medidas excepcionais para garantia de sua sobrevivência.

¹⁷ Compreende-se “Segurança Energética” conforme a perspectiva apresentada por Christou e Adamides, 2013, p. 513, *tradução nossa*) que definem o conceito como “[...] a capacidade dos estados de manter um fornecimento ininterrupto de energia em relação à demanda a preços acessíveis e relativamente estáveis, sem aumentos de preços repentinos e significativos” e a perspectiva de Silva e Teixeira Junior, 2021, p. 80, *tradução nossa*) em relação aos países produtores, ao afirmar que estes buscam “[...] manter a 'segurança de demanda' para suas exportações, que geram a esmagadora parcela de suas receitas governamentais”.



Washington, colocando sua estabilidade energética acima das relações bilaterais entre as potências. Como aponta Fuser (2007, p. 24), o fundamento da segurança do fluxo do petróleo, explicitado na Doutrina Carter “foi confirmado por todos os presidentes posteriores e deu fundamento tanto à Guerra do Golfo em 1990/1991 quanto a atual ação político-militar dos EUA no Iraque”.

A Doutrina Carter, portanto, ao promover a securitização da questão do petróleo no Golfo e alçar a segurança energética a um patamar de centralidade na política externa norte-americana coloca os Estados Unidos em rota de colisão com a URSS, colaborando ainda mais para o processo de erosão da *détente*, que ocorria desde os escândalos da presidência Nixon e o fracasso na intervenção no Vietnã.

CONCLUSÕES

A administração Carter é alçada ao poder em um cenário interno de turbulências e incertezas, após desdobramentos que fragilizaram a imagem norte-americana, como Watergate e o Vietnã. Externamente, a percepção também era de que a nação mergulhava em um cenário de vulnerabilidade ao poder soviético. O boicote dos países árabes e a consequente crise energética de 1973 representaram um duro golpe naquela que era uma das fontes do poder norte-americano: sua primazia energética.

Nesse sentido, Carter assumiu a presidência com um discurso que acentuou a importância de uma renovação da *détente* – proporcionando bases mais justas e recíprocas nas relações entre as superpotências – além de apostar em uma maior multilateralidade com as economias emergentes, no sentido de estreitar laços com os Estados produtores de energia e assim reduzir a vulnerabilidade norte-americana.

Contudo, após 1978 uma crescente atmosfera de percepção da “ameaça soviética” e a necessidade de se conduzir uma política externa assertiva passaram a permear a tomada de decisões da Casa Branca. Uma perspectiva que emana principalmente do Conselheiro Nacional de Segurança, Zbigniew Brzezinski. A queda do regime de Teerã – uma das principais fontes de estabilidade e defesa dos interesses norte-americanos no Golfo – bem como a invasão soviética do Afeganistão, criam o terreno necessário para a consolidação de tal ponto de vista em Washington.

A partir desse cenário, intensificou-se um processo de securitização da questão energética. Ao se tratar da temática de securitização, ressalta-se que a pesquisa adota o referencial teórico da Escola de Copenhague, que define tal processo da seguinte forma: “O



processo discursivo através do qual uma compreensão intersubjetiva é construída dentro de uma comunidade política para tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente valorizado [...].” (Buzan e Waever, 2003, p. 491, *tradução nossa*).

Ao analisar o processo de construção da política externa do Governo Carter, conforme apresentado no artigo, torna-se nítida a evolução da percepção da questão energética como uma área prioritária de segurança, classificando a estabilidade do fluxo do petróleo como um interesse vital norte-americano e identificando as ações soviéticas como uma ameaça direta a esse. A consolidação dessa interpretação se fundamenta como um duro golpe às pretensões de uma “competição construtiva” e renovação da *détente*, que haviam marcado o discurso da política externa de Carter até meados de 1978.

Assim, a hipótese é confirmada, uma vez que o processo de securitização da questão energética é interpretado como um elemento que acaba por inviabilizar a continuação da distensão entre as potências, ao colocar os interesses vitais norte-americanos em rota de colisão com as ações soviéticas na Ásia Central, inaugurando um período de hostilidade entre as potências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bachuretz, M. (2013). Rethinking Energy Security: The Carter Doctrine in a Changing Energy Landscape. Dissertação – Department of International Relations and European Studies, Central European University, Budapest.

Buzan, B.; Waever, O. (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brzezinski, Z. (1977b). Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. Washington, April 16, 1977. In: Steven G. G. and Edward C. K. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXXVII, Energy Crisis 1974-1980* (Washington: Government Printing Office, 2012), Document 121.

Brzezinski, Z. (1978b). Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. Washington, April 21, 1978. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 76.



Brzezinski, Z. (1978e). Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. Washington, December 2, 1978. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 100.

Brzezinski, Z. (1979a). Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. Washington, February 1, 1979. In: Alexander R. W. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume IX, Arab-Israeli Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 171.

Brzezinski, Z. (1979h). Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter. Washington, December 29, 1979. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 132.

Carter, J. (1975a). Tokyo, May 28, 1975. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.). *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 2.

Carter, J. (1976a). Remarks by Jimmy Carter. Chicago, March 15, 1976. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 4.

Carter, J. (1977a). Letter From President Carter to French President Giscard d'Estaing. Washington, March 2, 1977. In: Steven G. G. and Edward C. K. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXXVII, Energy Crisis 1974-1980* (Washington: Government Printing Office, 2012), Document 119.

Carter, J. (1977c). Address by President Carter. South Bend, Indiana, May 22, 1977. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 40.

Carter, J. (1977d). Letter From President Carter to Soviet General Secretary Brezhnev. Washington, January 26, 1977. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office,



2010), Document 1.

Carter, J. (1978f). Letter From President Carter to Egyptian President Sadat. Washington, December 8, 1978. In: Alexander R. W. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume IX, Arab-Israel Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 154.

Carter, J. (1979c). Letter From President Carter to Secretary of Defense Brown. Washington, February 9, 1979. In: Alexander R. W. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume IX, Arab-Israel Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 176.

Carter, J. (1980a). Address by President Carter on the State of the Union Before a Joint Session of Congress. Washington, January 23, 1980. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1976–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 138.

Christou, O.; Adamides, C. (2013). Energy securitization and desecuritization in the New Middle East. *Security Dialogue*, Oct-Dec. v. 44, n. 5/6, pp. 507-522.

Fuser, I. (2007). O petróleo e a política dos EUA no Golfo Pérsico: a atualidade da Doutrina Carter. *Lutas Sociais*, n. 17/18, 2007. P. 23-37.

Henze, P. B. (1978g). Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, May 11, 1978. In: David P. N. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume XII, China, September 1977–May 1978* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 101.

Leffler, M. P. (1983). From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine: Lessons and Dilemmas of the Cold War. *Diplomatic History*, v. 7, n. 4, fall. P. 245-266.

Memorandum of Conversation. (1978d). Washington, January 14, 1978. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 72.

Memorandum of Conversation. (1978h). Beijing, May 20, 1978, 3:30–6:40 p.m. In: David P. N.



- and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume XII, China*, September 1977–May 1978 (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 108.
- Memorandum of Conversation. (1979b). Washington, March 2, 1979, 10 a.m.–12:40 p.m. In: Alexander R. W. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume IX, Arab-Israel Dispute, August 1978-December 1980, Second, Revised Edition* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 190.
- Memorandum of Conversation. (1979d). Vienna, June 17, 1979, 5:30–7:20 p.m. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 204.
- Mondale, W. F. (1975b). Statement by Senator Walter F. Mondale. Washington, June 2, 1975. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 3.
- Mondale, W. (1978c). Memorandum From Vice President Mondale to President Carter. Washington, April 19, 1978. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 75.
- Munhoz, S. J.; Rollo, J. H. (2015). *Détente e Détentes na Época da Guerra Fria (Décadas de 1960 e 1970)*. *Revista Esboços*, v. 21, n. 32, p. 138-158.
- Naji, S.; Jawan, J. A. (2011). Role of the Persian Gulf's Oil in the US Geopolitical Codes during the Cold War Geopolitical Order. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 1, n. 5. P. 206-220.
- Owen. (1978a). Memorandum From the Special Representative for Economic Summits (Owen) to President Carter. Washington, December 8, 1978. In: Kristin L. A. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 102.
- Odom, R. H. Jr. (2007). *Continuity and Change in the United States' Soviet Policy during the Carter and Reagan administrations*. 116 f. Dissertação – Department of History, University of North Carolina, Wilmington.



Painter, D. S. (2014). Oil and geopolitics: the oil crises of the 1970s and the Cold War. *Historical Social Research*, vol. 39, no. 4. P. 186-208

Silva, H. I. P.; Teixeira Junior, A. W. M. (2021). Securitized Referent Objects in Brazilian Defence Documents: Natural Resources, Critical Infrastructure and Energy Security. *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 77-98.

Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union. (1979e). Washington, December 15, 1979, 2326Z. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 240.

Summary of Conclusions of a Special Coordinating Committee Meeting. (1979f). Washington, December 26, 1979, 9:30–10:30 a.m. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 245.

Telegram From the Embassy in the Soviet Union to the Department of State. (1979g). Moscow, December 28, 1979, 1900Z. In: Melissa J. T. and Adam M. H. (Eds.) *Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume VI, Soviet Union* (Washington: Government Printing Office, 2010), Document 247.

Vinha, L. (2016). Selling the Arc of Crisis: Promoting Foreign Policy Change during the Carter Presidency. *Slovak Journal of Political Sciences*, Volume 16, No. 2. P. 162-189.

Zubok, V. M. (2010). Soviet foreign policy from détente to Gorbachev, 1975–1985. In: Leffler, M. P.; Westad, O. A. (Eds.) *The Cambridge History of Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 89-112.

