

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**JANAÍNA BEZERRA PINTO**

DISPUTAS ENTRE ESTADOS EM DESENVOLVIMENTO E COMPANHIAS  
ESTRANGEIRAS PELO CONTROLE DE PRODUÇÃO PETROLÍFERA

Posicionamento do governo brasileiro em 1954, 1997 e 2010

**RIO DE JANEIRO**

**2015**

**JANAÍNA BEZERRA PINTO**

**DISPUTAS ENTRE ESTADOS EM DESENVOLVIMENTO E COMPANHIAS  
ESTRANGEIRAS PELO CONTROLE DE PRODUÇÃO PETROLÍFERA**

Posicionamento do governo brasileiro em 1954, 1997 e 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Economia Política Internacional, como parte dos  
requisitos para a obtenção do Título de Mestre em  
Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Daniel de Pinho Barreiros

**RIO DE JANEIRO**

**2015**

**JANAÍNA BEZERRA PINTO**

**DISPUTAS ENTRE ESTADOS EM DESENVOLVIMENTO E COMPANHIAS  
ESTRANGEIRAS PELO CONTROLE DE PRODUÇÃO PETROLÍFERA  
POSICIONAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO EM 1954, 1997 E 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Economia Política Internacional, como parte dos  
requisitos para a obtenção do Título de Mestre em  
Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Daniel de Pinho Barreiros

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Daniel de Pinho Barreiros  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## FICHA CATALOGRÁFICA

P659 Pinto, Janaína Bezerra.

Disputas entre Estados em desenvolvimento e companhias estrangeiras pelo controle de produção petrolífera : posicionamento do governo brasileiro em 1953, 1997 e 2010 / Janaína Bezerra Pinto. -- 2015.

165 f. ; 31 cm.

Orientador: Daniel Barreiros.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.

Referências: f. 107-114.

1. Indústria petrolífera. 2. Pré-sal. 3. Diplomacia. 4. Países em desenvolvimento. I. Barreiros, Daniel, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.27282

**À Estela**

## AGRADECIMENTOS

À família de sangue, por toda fé e confiança a mim endereçadas. À família de amigos, pela testa franzida nas conversas filosóficas e pelos dias de embates ideológicos, perguntas sem respostas e inquietações. No meio das duas famílias, ao Yuri, companheiro de caminhada, a quem devo tantos ombros e ouvidos.

Gratidão aos iogues, meditadores e estudiosos da psicanálise, por estudarem e praticarem a religião da constante procura pela quietude – e pelo turbilhão – interiores. Sem a perseverança deles em perpetuar seus ofícios, tantas vezes subestimados pela cultura cerebral das grandes cidades capitalistas, eu não teria encontrado a calma e o prazer que encontrei em escrever este trabalho em um Rio de Janeiro partido, barulhento e caríssimo.

A generosidade e a orientação do professor Daniel Barreiros formam parte essencial desta dissertação. Assim como a experiência compartilhada dos amigos de Pepi e Apogepi. Em especial, meu agradecimento à Talita Alves, ao Emanuel Sebag, à Samantha Savarese e ao Paulo Lira. Pessoas com quem travei e travo conversas apaixonadas sobre planos e sonhos. Embora a distância geográfica pareça ser uma constante no afeto dos viajantes, o mestrado nos aproximou de maneira especial. Ainda sobre conversas, agradeço à Lívia Rosas, pelas raras e preciosas palavras de estímulo e carinho, de alguém que me conhece como poucos.

Foram anos de profunda inserção em novas searas do conhecimento com as quais eu não estava familiarizada, tendo vindo da graduação em Comunicação Social. Portanto, sem os debates em sala de aula e sem as referências oferecidas pelos professores do programa, eu sequer teria conseguido elaborar minha hipótese. Obrigada a todos eles. Finalmente, um muito obrigada à Capes, cujo auxílio financeiro me acompanhou pelos últimos dois anos. Sem ele, esta dissertação não teria sido possível.

*XI*

*Of Great Place*

*Men in great place are thrice servants: servants of the sovereign or state; servants of fame; and servants of business. So as they have no freedom; neither in their persons, nor in their actions, nor in their times. It is a strange desire, to seek power and to lose liberty: or to seek power over others and to lose power over a man's self.*

Essays, Civil and Moral. Francis Bacon.

PINTO, Janaína Bezerra. Disputas entre estados em desenvolvimento e companhias estrangeiras pelo controle de produção petrolífera: Posicionamento do governo brasileiro em 1953, 1997 e 2010. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

## RESUMO

As companhias transnacionais disputam autoridade sobre os mercados nacionais onde atuam. A disputa governo-companhia se dá em torno do mercado; mas também se dá em torno do exercício de poder sobre o outro, como forma de garantir: no caso da empresa, os lucros; no caso do governo, a agenda política. Na indústria mundial de petróleo, companhias transnacionais estrangeiras e governos de países produtores são autoridades que competem pela renda petrolífera e pela autoridade sobre a produção petrolífera - ou seja, pelo poder de decidir quando produzir, quanto, em que termos e com quem. Neste trabalho são analisadas as relações entre governos de países em desenvolvimento produtores de petróleo e gigantes petrolíferas estrangeiras. A hipótese que o baseia é a de que essa indústria sofreu uma mudança basilar com a articulação política da OPEP. Depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, o poder de barganha de estados produtores sobre companhias estrangeiras cresceu a ponto de ressignificar o papel dessas empresas no setor e facilitar o caminho de países em desenvolvimento em direção à gestão nacional da E&P. Dadas: (i) as disputas entre governos de países em desenvolvimento produtores de petróleo e grandes companhias estrangeiras e (ii) a relação entre essas disputas e as estruturas de poder da economia política internacional; nosso objetivo geral é compreender três momentos históricos do setor petrolífero brasileiro: a criação da Petrobrás, em 1953, a abertura do setor para companhias internacionais com a Lei de Petróleo, em 1997, e o novo marco do pré-sal, em 2010. O método aplicado foi dialogar eventos atuais e estruturas de poder, com a finalidade de encontrar uma conjuntura mediadora deste diálogo. Assim se chegou à identificação da mudança provocada pela ação da OPEP nos termos das barganhas petrolíferas internacionais.

PINTO, Janaína Bezerra. Disputas entre estados em desenvolvimento e companhias estrangeiras pelo controle de produção petrolífera: Posicionamento do governo brasileiro em 1953, 1997 e 2010. Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

### **ABSTRACT**

Transnational companies vie authority over national markets where they operate. The government-company dispute is around the market; but also occurs around the exercise of power over one another, in order to guarantee: profits, in the case of the companies; and the political agenda, in the case of the national government. In the global oil industry, international companies and governments of oil producing countries are authorities that compete for oil revenues and for oil production control - that is, the power to decide when to produce, how much, on what terms and with whom. This study analyzes the relationship between governments of developing, oil producing countries and foreign oil giants. The hypothesis it is based on is that the industry has suffered a significant change with the political articulation of OPEC. After the first oil shock in 1973, the oil producing countries power of bargaining over foreign companies grew to reframe the role of these companies in the sector and facilitate the way of developing countries towards national management of E&P. Given that: (i) the disputes between developing oil producing countries and large foreign companies and (ii) the relationship between these disputes and the power structures of international political economy; our overall goal is to understand three historical moments of the Brazilian oil industry: the creation of Petrobras in 1953, the opening of oil sector to international companies by the Petroleum Law, in 1997, and the new framework of the pre-salt, in 2010. The method applied was to establish a dialog between current events and power structures, in order to find a mediator. This led to the identification of the change in the terms of international oil bargains caused by the action of OPEC.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AIE - Agência Internacional de Energia**
- AIOC – *Anglo-Iranian Oil Company***
- ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**
- APOC - *Anglo-Persian Oil Company***
- Aramco - *Arabian American Oil Company***
- Casoc - *Californian Arabian Standard Oil Company***
- Cenpes - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo A. Miguez de Mello**
- CFP - *Compagnie Française des Pétroles***
- CNIP - Companhia Nacional Iraquiana de Petróleo**
- CNPE – Conselho Nacional de Política Energética**
- CNPI - Companhia Nacional de Petróleo do Irã**
- CNP - Conselho Nacional de Petróleo**
- CNPE - Conselho Nacional de Política Energética**
- E&P - Exploração e Produção de petróleo e gás natural**
- EAU - Emirados Árabes Unidos**
- EUA - Estados Unidos da América**
- ENI - *Ente Nazionale Idrocarburi***
- IDE - Investimento Direto Estrangeiro**
- IPC - *Iraq Petroleum Company***
- IMP - indústria mundial do petróleo**
- MME - Ministério de Minas e Energia**
- NIOC – *National Iranian Oil Company***
- NOCs - Empresas petrolíferas nacionais**
- ONU - Organização das Nações Unidas**
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**
- OPEP - Organização de Países Exportadores de Petróleo**
- Procap - Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas**
- P&D - Pesquisa e Desenvolvimento**
- PDVSA - *Petróleos de Venezuela S.A.***
- Pemex – *Petróleos Mexicanos***
- PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira**

**PT - Partido dos Trabalhadores**

**Socal - *Standard Oil of California***

**URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas**

#### **UNIDADES DE MEDIDA**

**boe - barris de óleo equivalente**

**boe/d - barris de óleo equivalente por dia**

**mb/d – milhões de barris por dia**

**tep - Toneladas equivalentes de petróleo**

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Consumo mundial de energia primária por fonte em 2013 .....</b>	<b>21</b>
<b>Figura 2: Diplomacia Triangular .....</b>	<b>29</b>
<b>Figura 3: A Pirâmide do Poder Estrutural .....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 4: Reservas alocadas mundiais por moeda no terceiro quadriênio de 2014 .....</b>	<b>39</b>
<b>Figura 5: Parcelas do consumo mundial de petróleo em 1973 e 2012 .....</b>	<b>45</b>
<b>Figura 6: Os nomes das Sete Irmãs (+ CFP) .....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 7: Acordo da Linha Vermelha .....</b>	<b>61</b>
<b>Figura 8: Matriz de análise estrutural do cenário internacional da criação da Petrobras, 1953 .....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 9: Matriz de análise estrutural do cenário internacional da Lei do Petróleo, 1997 ..</b>	<b>79</b>
<b>Figura 10: Matriz de análise estrutural do cenário internacional do marco do pré-sal, 2010 ..</b>	<b>80</b>
<b>Figura 11: Província do Pré-Sal .....</b>	<b>96</b>
<b>Figura 12: Períodos exploratórios - 1858-2000 - Evolução das reservas .....</b>	<b>100</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Países com consumo petrolífero acima de um milhão bpd 2013 (milhões bpd)</b> .....	35
<b>Tabela 2: Evolução do estoque de IDE mundial 1985-2013 e porcentagem americana (trilhões US\$)</b> .....	37
<b>Tabela 3: Países com as maiores reservas de petróleo mundiais e suas companhias em 2013</b> .....	47
<b>Tabela 4: Total mundial estimado de reservas de petróleo sob domínio das Sete Irmãs em 1949 (bilhões de barris)</b> .....	51
<b>Tabela 5: Países com as maiores reservas de petróleo mundiais em janeiro de 1949 (bilhões de barris)</b> .....	53
<b>Tabela 6: Participação das Sete Irmãs e da CFP na Venezuela e nos maiores consórcios de Arábia Saudita, Iraque, Irã e Kuwait 1912-1980</b> .....	62
<b>Tabela 7: Países com as maiores reservas petrolíferas mundiais em 2013 (bilhões de barris)</b> .....	70
<b>Tabela 8: Maiores consumidores mundiais de petróleo em 1997 (mil bpd)</b> .....	90

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 PODER ESTRUTURAL E DIPLOMACIA TRIANGULAR NA INDÚSTRIA MUNDIAL DO PETRÓLEO</b> .....	20
<b>2.1 Petróleo e a triangulação mercado, Estado e companhia</b> .....	22
2.1.1 <i>Companhias, Estados e disputas pela autoridade sobre o mercado</i> .....	22
2.1.2 <i>O livre mercado estadunidense e a Grande Mão</i> .....	23
2.1.3 <i>Autoridades e mercados</i> .....	25
2.1.4 <i>Petróleo e as relações entre companhias e Estados</i> .....	28
<b>2.2 Petróleo e as estruturas da economia política internacional</b> .....	31
2.2.1 <i>Pirâmide estrutural</i> .....	31
2.2.2 <i>Estrutura de segurança</i> .....	33
2.2.3 <i>Estrutura de produção</i> .....	36
2.2.4 <i>Estrutura de finanças</i> .....	38
2.2.5 <i>Estrutura de conhecimento</i> .....	40
<b>3 A CONTRIBUIÇÃO DA OPEP À BARGANHA DOS GOVERNOS DE PAÍSES PRODUTORES DE PETRÓLEO</b> .....	43
<b>3.1 Mudança na balança de poder entre governos de países produtores e companhias privadas</b> .....	46
<b>3.2 Governos de países produtores e companhias de petróleo no pós-guerra</b> .....	48
3.2.1 <i>Pós-guerra: Quem controlava as maiores reservas de petróleo do mundo</i> .....	50
3.2.1.1 <i>Venezuela</i> .....	53
3.2.1.2 <i>Arábia Saudita</i> .....	55
3.2.1.3 <i>Kuait</i> .....	57
3.2.1.4 <i>Irã</i> .....	58
3.2.1.5 <i>Iraque</i> .....	59
<b>3.3 Controle de produção: das mãos de companhias estrangeiras para as de estatais</b> ...	62
3.1.1 <i>A leva de nacionalizações e participações estatais na E&amp;P</i> .....	67
<b>3.4 Países produtores e companhias de petróleo no início do século XXI</b> .....	69
3.4.1 <i>Início do século XXI: Quem controlava as maiores reservas de petróleo do mundo</i> .....	71
3.4.1.1 <i>Venezuela</i> .....	72
3.4.1.2 <i>Arábia Saudita</i> .....	72

<u>3.4.1.3 Kuait</u> .....	73
<u>3.4.1.4 Irã</u> .....	73
<u>3.4.1.5 Iraque</u> .....	74
<b>3.5 A propriedade das reservas nas mãos de países exportadores</b> .....	75
<b>4 O BRASIL COMO PAÍS PRODUTOR DE PETRÓLEO</b> .....	76
<b>4.1 1953: a criação da Petrobras</b> .....	81
<i>4.1.1 Primeiras nacionalizações petrolíferas latino-americanas</i> .....	82
<i>4.1.2 O caso brasileiro</i> .....	84
<b>4.2 1997: abertura do setor petrolífero nacional</b> .....	88
<i>4.2.1 O fim da Guerra Fria e a diminuição dos Estados</i> .....	90
<i>4.2.2 O modelo de abertura brasileiro</i> .....	93
<b>4.3 2010: a partilha do pré-sal</b> .....	95
<i>4.3.1 A questão tecnológica</i> .....	99
<i>4.3.2 Setor de petróleo brasileiro: o híbrido nem tão incongruente</i> .....	102
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	104
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	107

## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, o objetivo desta investigação acadêmica foi situar na Indústria Mundial do Petróleo (IMP) as diretrizes da exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) na camada pré-sal brasileira<sup>1</sup>, estabelecidas em 2010. Elas fizeram do Brasil um agente internacional mais competitivo ou menos? Um objetivo, portanto, bastante conjuntural, de difícil compleição e influenciado pelo ofício jornalístico de contextualizar e diagnosticar eventos da atualidade.

A tomada de decisão - realizada por ministros de Estado e pela diretoria da estatal petrolífera, a Petrobras, ao longo de 2008/2009 - separou a riqueza pré-sal das demais reservas do país. Estas, como o são desde 1997, pela Lei do Petróleo, continuaram sujeitas a contratos de concessão pura, assinados entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e as companhias vencedoras da licitação; aquelas, graças às leis aprovadas em 2010, estão sujeitas a contratos de partilha de produção, assinados entre a ANP e as companhias vencedoras da licitação.

A mudança para a partilha garantiu a participação estatal nos lucros; enquanto, nos demais contratos, o Estado se comporta como regulador, fiscalizador e coletor de impostos, nunca como sócio. Outra mudança específica do pré-sal foi a obrigatoriedade de a estatal petrolífera brasileira ser a operadora de todos os poços, o que significa que todo consórcio vencedor de licitação tem a Petrobras, e ela é a empresa responsável pela determinação da produção, a partir do planejamento energético do Ministério de Minas e Energia (MME)<sup>2</sup>. Nas demais jazidas, a empresa concorre com as outras pela produção<sup>3</sup>. O que significava garantir o controle de produção a uma empresa pública brasileira?

A alteração legal aconteceu depois de confirmada a viabilidade comercial de reservas de petróleo e gás localizadas em águas ultraprofundas da plataforma continental<sup>4</sup>. A

---

<sup>1</sup> O termo pré-sal define camadas rochosas que ocorrem abaixo de uma espessa camada de sal no fundo do mar. A província petrolífera descoberta nessa camada brasileira se estende do litoral do Espírito Santo até o de Santa Catarina. MME, 2009, p. 10.

<sup>2</sup> Ibidem p.18.

<sup>3</sup> A história do setor de petróleo brasileiro, no entanto e por ora, conforma a concorrência a uma continuada liderança da Petrobras mesmo antes das leis do pré-sal. A estatal reinou absoluta nos poços do país até a abertura do setor para contratos de risco, entre 1975 e 1988, e depois definitivamente com a abertura para contratos de concessão, em 1997. Assim, a empresa ainda opera a maioria do petróleo extraído no país. Em dezembro de 2014, operou a produção de mais de 2,8 milhões de barris de óleo equivalente por dia (boe/d). A Shell Brasil, em segundo lugar, foi responsável por pouco mais de 93,5 mil boe/d. ANP, 2014.

<sup>4</sup> Plataforma continental é um termo da geologia que remete à orla dos continentes. A orla começa na linha da costa e se estende até o alto mar. Na plataforma brasileira, as descobertas de petróleo anteriores a 2007 aconteceram acima da camada de sal mencionada na nota um, na região do pós-sal, menos profunda. MME, 2009, p. 10.

confirmação veio da própria Petrobras, em 2007<sup>5</sup>, e resultou de pesquisas iniciadas na década de 1980<sup>6</sup>. Nesse contexto, governo federal e empresa estatal renegociaram os termos legislatórios do petróleo. Eles acordaram entre si uma nova maneira de atrair companhias petrolíferas para os negócios domésticos - pelo menos, no que diz respeito ao pré-sal.

Desde o início, esta pesquisa procurou diferenciar governo de empresa estatal e se interessou por observar a relação entre eles frente à IMP. Em alguns momentos, a curiosidade pendeu para o espectro empresarial, em outros, para o estatal. Mas logo ficou evidente que o foco da pesquisa era a relação entre os dois, mais do que a natureza de cada ator em si. Quais chaves de análise deveriam ser acionadas para compreender o que estava em jogo nas negociações de 2008/2009? Inspiradas por esse questionamento, as leituras se ramificaram o tanto quanto puderam. Textos acadêmicos em ciências políticas, história industrial, econômica e das relações internacionais brasileiras, além de arquivos da Hemeroteca Nacional foram as principais fontes desse primeiro momento. Na bibliografia, ao final deste trabalho, constam poucos deles: geraram mais ruas sem saída do que propriamente avanços na análise.

Aconteceu que a procura pelas raízes nacionais dos eventos gerou perguntas sobre a relação entre governo federal e Petrobras frente à competição internacional do setor petrolífero. A cada nova conjuntura do petróleo nacional estudada, tornou-se mais evidente que as leis de 2010 poderiam ser melhor compreendidas uma vez que melhor fossem compreendidos os eventos em torno da entrada de países produtores como donos de companhias estatais na disputa por poder de mercado petrolífero.

Assim, as perguntas recaíram sobre as forças competitivas da indústria do setor e sobre o papel de cada ator na construção dessas forças – mais especificamente o papel de países em desenvolvimento produtores de petróleo, suas companhias estatais e companhias estrangeiras. A hipótese, então, saiu do contexto nacional para olhar para a IMP como um todo; e os eventos relacionados às mudanças legais do setor brasileiro se tornaram o ambiente onde foi possível observar a ação do governo e da companhia estatal frente à pressão competitiva exercida pelas companhias estrangeiras. Sem sumir com as perguntas que a originaram, a dissertação tomou outro rumo.

---

<sup>5</sup> Em 2007, o campo de Tupi, no bloco BM-S-11, localizado na Bacia de Santos, comprovou reserva recuperável de cinco a oito bilhões de barris de óleo equivalente, a sete mil metros abaixo do nível do mar.

<sup>6</sup> O Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas (Procap) foi criado em 1986. Até então, teve três etapas concluídas. Quando o programa começou, a E&P de maior profundidade do mundo era em torno de 300 metros abaixo do nível do mar. COSTA; NETO, 2007, p. 97.

A pesquisa teórica veio quase ao final da investigação e merece maior aprofundamento em estudos posteriores. De modo geral, as teorias das relações internacionais realistas ou influenciadas pelo realismo - com as quais temos mais contato - consideram os Estados nacionais como os principais atores do sistema internacional capitalista, que, por essa razão, também é nomeado Sistema Interestatal Capitalista pela linha homônima de pesquisa brasileira<sup>7</sup>. Essa escolha teórica leva a análises internacionais nas quais o papel desempenhado pelos atores não estatais é marginalizado. Por outro lado, a linha de pesquisa adotada por Strange<sup>8</sup>, embora também tenha influência realista, chama a atenção para a relevância analítica de atores internacionais não estatais, cujas negociações com os governos influenciam o curso de eventos sistêmicos.

Para Fiori<sup>9</sup>, a análise internacional deve se centralizar no poder expansivo estatal. Consequentemente, é dada à ação dos Estados a primazia sobre a promoção de eventos cujas proporções modificam as relações internacionais do sistema capitalista. Enquanto aos atores não estatais é relegado o papel de adaptar-se à lógica impressa pelos Estados fortes.

Reconhecemos a importância desse discurso como contraponto a abordagens das relações internacionais que começaram a aparecer a partir da década de 1970, segundo as quais a dimensão beligerante do poder cairia em desuso à medida que atores internacionais não estatais ganhassem mais espaço no sistema. Por outro lado, o avanço dessas percepções caminhou *pari passu* com o avanço da transnacionalização da produção e das finanças, o que propôs ao pesquisador uma maior observação das relações entre assuntos econômicos e assuntos políticos na esfera internacional, de maneira a identificar outras manifestações de poder no sistema que não o militar.

Depois da queda do Muro de Berlim, em 1990, abordagens assim ganharam ainda mais fôlego. É o caso do modelo de Interdependência Complexa, elaborado por Keohane e Nye, para o qual as guerras deixarão de fazer sentido em um mundo cada vez mais conectado economicamente<sup>10</sup>. Os estudiosos fizeram essa observação em um momento quando a expansão militar dos Estados Unidos era, como ainda é, transcontinental. Então, de uma ponta, autores como Fiori defendem a relevância das guerras e da competição interestatal; de outra, autores como Nye<sup>11</sup> privilegiam as novas formas de competição e exercício de poder internacional, não apenas entre Estados, mas entre empresas também.

---

<sup>7</sup> MÁXIMO, 2012, p. 20.

<sup>8</sup> STRANGE, 1996, p. 3-7.

<sup>9</sup> FIORI. In: FIORI, 2004, p. 46.

<sup>10</sup> COHEN, 2008, p. 27-28.

<sup>11</sup> NYE, 2011, p. 8.

Se considerarmos que ambos os lados observam aspectos importantes da competição internacional, a admissão de que as relações de poder da economia política internacional são frutos de barganhas entre atores estatais e não estatais, e não de decisões unilaterais dos Estados, não nos parece de todo descabida. Tampouco nos parece despropositado considerar a possibilidade, defendida por Nye<sup>12</sup>, de que haja certa transferência de poder entre os dois tipos de atores, uma vez que a internacionalização constante da produção e das finanças também significa que os centros de decisão com capacidade para provocar repercussões planetárias não são apenas governamentais. Em especial porque a ideia não necessariamente implica em que não haja predomínio do poder estatal. Nessa intenção, este trabalho dirige o foco para considerações além das relações Estado-Estado, embora procure não tirá-las de vista.

E o faz não apenas pelo exercício analítico, embora também o faça por ele, mas porque considera relevante a observância das transformações no *modus operandi* das disputas mundiais tanto quanto das continuidades.

A indústria mundial do petróleo é um objeto de análise para o qual relações entre atores estatais e não estatais são centrais. Companhias transnacionais de capital estrangeiro e governos de países produtores de petróleo são autoridades que competem nos mercados do setor. Essas disputas se desenrolam para além do rateio da renda petrolífera e passam pelo controle da produção. O que nos leva à hipótese deste trabalho: depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, o poder de barganha de governos de países produtores sobre companhias estrangeiras cresceu a ponto de ressignificar o papel dessas empresas na indústria e facilitar o caminho de países produtores em direção à gestão nacional da E&P.

Optamos por observar a hipótese em três momentos de ajustes estatais da regulamentação da E&P brasileira. Analisa-se, dessa forma, um momento anterior à atitude da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), quando as Sete Irmãs<sup>13</sup> dominavam a produção internacional, e dois momentos posteriores, um deles quando o país não dispunha de reservas significativas de petróleo e outro quando já dispunha. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é compreender os três marcos petrolíferos brasileiros a partir: (i) das disputas entre governos de países em desenvolvimento produtores de petróleo e grandes

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> *Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of California, Socony-Vacuum Oil Company, Texaco, Gulf Oil Company, Anglo-Iranian Oil Company, Royal Dutch-Shell*. Grandes corporações de petróleo que receberam a alcunha de Sete Irmãs, na década de 1950, pelo italiano Enrico Mattei, quando diretor da estatal petrolífera italiana *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI). No pós-guerra, ele acusava as empresas de cartel mundial do petróleo, especialmente pela atuação conjunta das sete no Oriente Médio. YERGIN, 2012, p. 566-577. Os nomes das companhias variaram bastante com o tempo. Na seção três, p. 52, há um quadro para situar o leitor.

companhias estrangeiras e (ii) da relação dessas disputas com as estruturas de poder da economia política internacional, desenhadas por Susan Strange.

Como forma de nos aproximar dos eventos e da conjuntura em análise, evocamos os conceitos de poder estrutural<sup>14</sup> e de diplomacia triangular<sup>15</sup>. O primeiro se refere ao poder que alguns atores do sistema internacional exercem de: promover segurança; promover ou restringir crédito, controlar o acesso ao conhecimento e à informação; e ditar a estrutura da produção econômica – o que será produzido, por quem e sob quais condições. De acordo com Strange, dessas quatro estruturas, o Estado toma a liderança de uma: a capacidade de promover segurança. Nas demais esferas, as autoridades não estatais também influenciam a determinação de “quem-consegue-o-que”. O segundo conceito propõe a ampliação da noção de diplomacia, para que inclua relações entre empresas e governos, entre empresas e empresas, e entre governos e governos. Ele parte da premissa de que, a partir da década de 1980, o nível de produção transnacional sob a autoridade de grandes empresas chegou ao ponto de que governos passaram a precisar negociar com esses atores não estatais estrangeiros a respeito de decisões sobre as próprias economias nacionais

Muito embora este trabalho tenha como pano de fundo a primazia americana sobre as estruturas de poder do sistema internacional capitalista, uma consequência analítica de trabalhar com os dois conceitos acima, as disputas travadas entre companhias e governos de países produtores de petróleo são trabalhadas de maneira a procurar compreender de quais ferramentas cada qual dispõe e quando a natureza do que querem coincide.

O método aplicado teve duas etapas. Primeiramente, procurou-se estabelecer o diálogo entre eventos atuais e as estruturas de poder, com a finalidade de encontrar uma conjuntura mediadora. Assim se chegou à identificação de uma possível mudança nos termos das barganhas petrolíferas que teria sido provocada pela ação da OPEP, o que teria trazido à tona a possibilidade de uma maior gerência estatal sobre a E&P internacional. Não deixa de ser irônico que a tomada de controle sobre a produção de petróleo por boa parte dos governos nacionais referende a tese da centralidade da autoridade estatal no sistema. Na segunda etapa, as estruturas de Strange foram utilizadas como método analítico tanto da conjuntura, quanto dos eventos.

Assim, esta dissertação se divide, para além desta introdução e das considerações finais, em mais três seções. A segunda debate a diplomacia triangular nas estruturas da

---

<sup>14</sup> STRANGE, 1988, p. 24-29.

<sup>15</sup> STOPFORD; STRANGE, 1991, p. 19-29.

economia política internacional de forma a compreender, de maneira mais ampla, como países produtores e companhias transnacionais se relacionam na indústria petrolífera internacional.

A terceira direciona-se a discutir a mudança na barganha entre governos de países produtores e companhias internacionais de petróleo desencadeada pela articulação política da OPEP, de forma a compreender, de maneira mais específica, como governos de países produtores em desenvolvimento e companhias privadas estrangeiras disputaram a primazia sobre a produção de petróleo internacional. Finalmente, a quarta seção procura debater em torno do que se desenvolvem as disputas entre companhias estrangeiras e governos de países produtores usando como referência três momentos históricos do setor petrolífero brasileiro: a criação da Petrobrás, em 1953, a abertura do setor para companhias internacionais com a Lei de Petróleo, em 1997, e o novo marco do pré-sal, em 2010.

## 2 PODER ESTRUTURAL E DIPLOMACIA TRIANGULAR NA INDÚSTRIA MUNDIAL DO PETRÓLEO

A disputa social pelas riquezas disponíveis, sejam elas naturais ou produzidas socialmente, é velha conhecida das relações internacionais. Com o avanço do mundo industrial, a produção de riquezas passou a exigir volumes cada vez maiores de energia, o que fez nascer em torno das suas fontes um ponto de disputa sistêmica. Após a disseminação planetária da indústria capitalista, o desenvolvimento das economias nacionais acontece, em grande medida, através do uso energético intensivo. São desejáveis fluxos volumosos e constantes de energia para um crescimento econômico acelerado. Logo, a energia é preocupação recorrente às estruturas de produção e de segurança global em que vivemos e é comum a consumidores, corporações e Estados. O avanço tecnológico não tornou menos relevante o consumo energético - especialmente o de recursos fósseis. Seja em guerra ou em situação de paz, a vulnerabilidade em energia é risco de colapso econômico<sup>16</sup>.

O petróleo tem sido um dos protagonistas da matriz energética mundial desde a segunda metade do século XX. Atualmente, remanesce o combustível dominante no sistema. Em 2013, de acordo com o levantamento da *British Petroleum* (BP), foram consumidas 4.185,1 milhões de toneladas de petróleo em todo o planeta, quase 33% do consumo mundial de energia primária; contra 3.826,7 toneladas equivalentes de óleo do segundo colocado, o carvão<sup>17</sup>, em torno de 30% do consumo. O terceiro colocado, também obtido através da E&P, é o gás natural, responsável por pouco mais de 23% do consumo mundial.

Assim, grande parte das atividades econômicas pelo mundo afora se sustenta à base da E&P. Nas cidades, o óleo pode ser tido como a matéria-prima primordial da urbanização e da expansão de um amplamente difundido modelo de qualidade de vida dependente do motor e da indústria. Conseqüentemente, configura-se como objeto de disputa, tanto de governos quanto de companhias. São, portanto, inteligíveis as razões pelas quais dizemos que, enquanto o combustível fóssil estiver no topo da matriz energética mundial, o petróleo é tudo, menos uma mercadoria qualquer.

Nas bases da era do petróleo, não era ainda assim. Em torno dos anos de 1850, um grupo de investidores começou a desconfiar que o “óleo de pedra” que borbulhava nos mananciais e vazava nas minas de sal ao redor do córrego *Oil*, no noroeste do estado americano da Pensilvânia, poderia ser processado de maneira a ser usado em lampiões e, em

---

<sup>16</sup> PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008, p.371.

<sup>17</sup> Não obstante a predominância do petróleo, o combustível tem perdido mercado, seguidamente, há catorze anos. BP, 2014, p. 42.

seguida, exportado em grandes quantidades<sup>18</sup>. Quando o óleo da Pensilvânia começou a abrir caminho no mercado dominado pelos óleos de carvão, as vantagens do novo produto saltaram à vista: ele iluminava mais e era mais barato. A novidade provocou uma corrida pelo ouro às planícies do vale do *Oil*, e a velocidade da entrada de novos aventureiros nos negócios causou altíssima especulação nas terras, além de uma superprodução doentia para o setor.

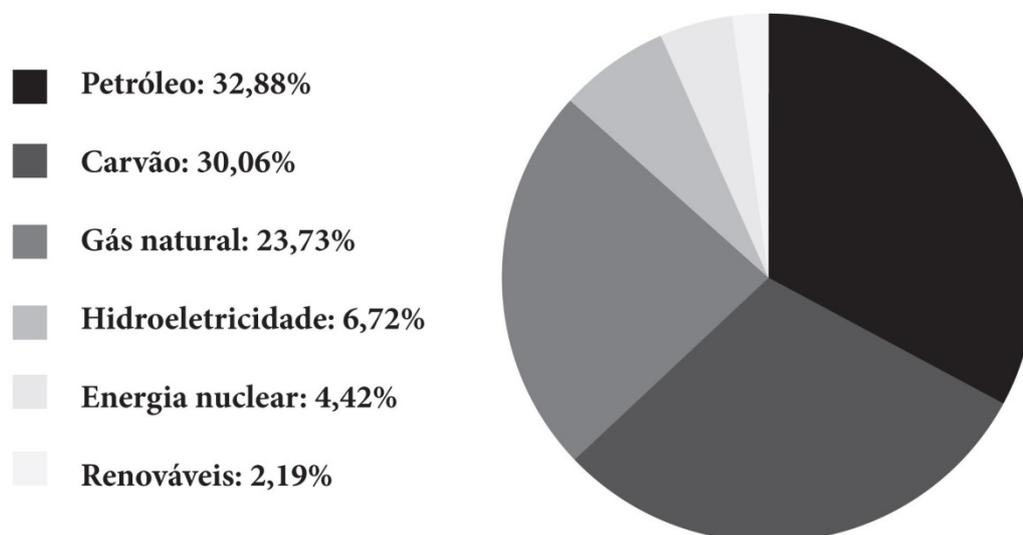


Figura 1: Consumo mundial de energia primária por fonte em 2013

Fonte: Elaboração própria com dados de BP, 2014, p.41.

Até então, as disputas pelas riquezas do petróleo eram localizadas e se davam entre pequenos empreendimentos. E talvez não tivessem se diferenciado tanto disso, se a matéria-prima não possuísse outras qualidades. Com a descoberta de luz elétrica, em 1879, acompanhada de perto pela projeção, fabricação e venda de veículos propulidos à gasolina<sup>19</sup>, o mercado do petróleo daria impulso a uma das indústrias mais vivazes da nossa época: a automobilística. Na virada do século, tanto investidores dos Estados Unidos quanto da Europa estavam entusiasmados com o futuro promissor da “carruagem sem cavalos”. Logo mais, os galões de gasolina vendidos por alguns centavos faziam parte do passado.

A chegada do carro transformou a gasolina em um produto cada vez mais valioso, enquanto o óleo combustível, outro derivado do petróleo, também ganhou mercado junto a

<sup>18</sup> O uso da substância não era novo no mundo, já trilhara história centenária no Oriente Médio e na Europa oriental. Em meados do século XIX, a Europa ocidental possuía uma indústria de petróleo voltada para a iluminação, construída com bases na tecnologia de refinação trazida pelos árabes e na invenção local de um lâmpião barato. Entretanto, os camponeses europeus cavavam poços manualmente, porque lhes faltava a tecnologia de perfuração. Nos Estados Unidos, a técnica de perfuração de poços de sal foi adaptada para o petróleo. Mais sobre antecedentes da comercialização moderna do petróleo em YERGIN, 2012, p.24-25.

<sup>19</sup> Nos Estados Unidos, a principal iniciativa nesse sentido foi a de Henry Ford.

fábricas, trens e navios - de guerra e civis. Estavam formadas as bases da IMP. Mas, enquanto as corporações envolvidas nos negócios petrolíferos cresciam em tamanho e influência, a segurança energética tornou-se cadeira cativa dos planejamentos nacionais, o que levou estadistas e estrategistas a procurar prever e mitigar riscos de paralisia da economia e de violações da soberania. Do encontro entre os dois mundos, nasceu um jogo petrolífero internacional cujas especificidades combinam raízes estruturais da história das relações internacionais e peculiaridades incorporadas por novos e poderosos jogadores: as transnacionais integradas de petróleo.

## **2.1. Petróleo e a triangulação mercado, Estado e companhia**

### *2.1.1 Companhias, Estados e disputas pela autoridade sobre o mercado:*

Companhias integradas de petróleo são transnacionais - são sediadas no país de origem, mas atuam em outros territórios nacionais - tanto em atividades *upstream*, como *downstream* ou ambas<sup>20</sup>. Cada empresa dessas procura comportar em si o máximo de etapas do processo industrial, com a finalidade de minimizar a suscetibilidade dos negócios às oscilações do mercado e de se tornar mais competitiva.

Quando uma empresa atua nas diversas atividades da indústria petrolífera, ela se torna mais competitiva, no sentido de que ela se torna mais capaz de assumir riscos e de inovar, uma vez que pode cobrir os custos de uma atividade com as receitas de outra<sup>21</sup>. A exploração, por exemplo, é uma atividade muito arriscada. Mesmo com estudos prévios à perfuração, existe a possibilidade de que não se encontre petróleo. Para chegar a essa malfadada constatação, a empresa precisa antes gastar muito dinheiro, arriscar, e uma maneira de cobrir parte desse dinheiro - e assim precisar em menor medida do financiamento de terceiros - é ser uma companhia integrada. Caso não possua investimentos em áreas cujo retorno é mais rápido, é mais difícil continuar investindo na exploração e mesmo na produção, nos casos em que as características especiais dos poços exigem custos médios mais elevados.

A integrada também consegue ter maior controle sobre os preços dos produtos que vende, podendo compensar o preço mais baixo de um produto em um momento de demanda baixa com o preço mais alto de outro produto cuja demanda está satisfatória. Alvim e

---

<sup>20</sup> A Indústria petrolífera comporta as atividades: exploração, desenvolvimento e produção de matéria bruta - ou *upstream*; refino, transporte e distribuição de derivados - ou *downstream*. *Upstream* é outro nome para exploração e produção de petróleo e gás natural, E&P.

<sup>21</sup> CAMPOS, 2005, p. 34.

Fantine<sup>22</sup> atribuem, por exemplo, à comunicação entre as gigantes petrolíferas do pós-guerra a manutenção de um preço de barril de petróleo baixo e estável. A partir da década de 1950, grandes companhias integradas que controlavam a maior parcela da produção mundial pagavam aos países onde exerciam E&P uma parcela dos lucros da produção, tendo como base o preço do barril. Uma vez que exerciam todas as etapas da indústria e se comunicavam entre si, as empresas compensavam, com a lucratividade do refino e da distribuição, o preço baixo do barril e, assim, diminuía o volume de dinheiro que precisavam pagar aos governos federais dos países exportadores de óleo.

Na indústria do petróleo, o tempo de maturação dos investimentos é longo, e o capital de risco é elevado, o que significa que os investimentos iniciais são altos e demoram a dar retorno. Essas características historicamente estimularam a busca empresarial pela integração. E essa busca, por sua vez, estimulou o oligopólio, em consequência do alto nível de competidores<sup>23</sup>.

Os Estados Unidos, berço das primeiras transnacionais integradas de petróleo, são também o maior mercado petrolífero do planeta - os maiores produtores e os maiores consumidores<sup>24</sup>; Foi lá onde a indústria deu os primeiros passos em direção à internacionalização, através da primeira gigante petrolífera, a *Standard Oil*. Até o início dos anos 1970, empresas como a *Standard* foram os grandes atores do petróleo mundial. Nascidas em países desenvolvidos, expandiram a produção para os demais territórios da terra em que a riqueza fóssil fosse abundante e as portas estivessem abertas.

A história de como a expansão da *Standard* foi limitada no mercado doméstico estadunidense pela autoridade estatal ajuda a compreender os aspectos relativos às estruturas de poder inerentes à disputa entre companhias de petróleo e governos nacionais, bem como auxilia na discussão em torno da diplomacia triangular, realizada mais adiante nesta seção.

### 2.1.2 O livre mercado estadunidense e a Grande Mão<sup>25</sup>:

Mal acabara a guerra civil estadunidense<sup>26</sup>, a indústria do petróleo estava em crescente escalada e iniciava a sua própria guerra. Era tão atraente a promessa de riqueza rápida que a

---

<sup>22</sup> ALVIM; FANTINE, 2008.

<sup>23</sup> CAMPOS, 2005, p. 35.

<sup>24</sup> Em 2013, os EUA produziram 12.34 milhões de barris de petróleo por dia (mb/d) e consumiram 19mb/d. O segundo maior produtor e consumidor de petróleo, a China, produziu no mesmo ano 4.5mb/d e consumiu 10.3mb/d. EIA, [2014]e,[2014]f.

<sup>25</sup> “*Big hand*” foi o apelido dado à *Standard Oil* por Ida Tarbell. Filha de produtor independente de petróleo de *Oil Regions*, a jornalista assistiu de perto à ação esmagadora da empresa sobre os empreendimentos menores. YERGIN, 2012, p. 113-118.

<sup>26</sup> 1861 a 1865.

oferta de óleo escalonava, enquanto despencavam os preços - e, com eles, os lucros. Em 1865, o barril de petróleo custava US\$ 13,75. Dois anos depois, havia baixado até US\$ 2,40. Nem todos os empreendedores estavam dispostos a observar isso sem fazer nada. John Rockefeller decidiu reorganizar o mercado, através da busca pelo monopólio.

Durante a Secessão, o empresário prosperara com a comercialização de artigos variados, inclusive petróleo bruto. Quando surgiu a oportunidade, os negócios se expandiram também para o refino. Ele comprou a primeira refinaria em 1865 e logo começou a construir a segunda. Em 1866, abriu outra empresa em Nova Iorque para administrar o comércio da costa atlântica e a exportação de querosene. No final da década, já era dono da maior refinaria do mundo. Em 1870, acompanhado por quatro outros capitalistas, fundou a *Standard Oil*. Com o objetivo de isolar a operação como um todo da instabilidade do mercado, a companhia seguiu um processo de integração: incorporou as funções de suprimento e de distribuição e acumulou capital suficiente para não depender de empréstimos de terceiros, que pudessem vir a querer influenciar os negócios. Uma couraça foi criada em torno da organização. E, lá de dentro, começaram a ser lançados disparos contra empreendimentos concorrentes.

As economias de escala permitiram à organização descontos nos fretes do transporte ferroviário. O esquema de coligação entre refinarias e ferrovias barateava o serviço para encomendas maiores e encarecia para as menores. Isso não foi aceito com calma pelos pequenos produtores independentes de *Oil Regions*, mas a reação enfurecida não impediu que, já em 1872, a *Standard Oil* possuísse a maioria do refino de Cleveland e boa parte do de Nova Iorque. A ação começava com uma oferta amigável de compra. Se o dono resistisse, a *Standard* abaixava os preços do barril na região de atuação do adversário até o prejuízo forçá-lo à venda. Ela abaixava os preços porque podia, já era grande o suficiente para compensar perdas localizadas de dividendos com lucros em outras praças. Em 1879, não havia mais guerra do petróleo, 90% da capacidade de refino dos Estados Unidos pertencia à companhia de Rockefeller. O mercado de livre concorrência havia permitido a formação de um quase monopólio.

Após diversas batalhas judiciais dentro dos estados da federação, em 1911, a Corte Suprema dos Estados Unidos ordenou a dissolução da *Standard Oil Trust* em 34 empresas independentes<sup>27</sup>, mas a estrutura da gigante já estava montada e resistiria. As duas maiores partes da Velha Casa<sup>28</sup> eram a *Standard Oil of New Jersey* e, em seguida, a *Standard Oil of New York*. Em geral, as empresas continuaram respeitando os respectivos mercados e

---

<sup>27</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxi.

<sup>28</sup> Como alguns produtores independentes chamavam a Standard Oil entre si. YERGIN, 2012, p. 86.

mantiveram relações comerciais amigáveis entre si; o aspecto competitivo ficou a cargo das descobertas tecnológicas. Mais adiante, elas deram origem a duas das dez maiores companhias de petróleo atuais<sup>29</sup>, as quais também estão entre as maiores empresas do mundo<sup>30</sup>: *ExxonMobil* e *Chevron*. Durante a primazia internacional das Sete Irmãs, as *Standards* eram três delas: *Exxon*, *Mobil* e *Chevron*.

### 2.1.3 Autoridades e mercados:

De uma perspectiva que não questiona a autorregulação do mercado, Gilpin<sup>31</sup> aponta que: “O capitalismo exerce sua influência profunda nas relações sociais e no sistema político por meio do mecanismo de mercado”, o qual, a princípio, levaria à distribuição desigual de recursos pela sociedade, mas afinal tenderiam ao equilíbrio. No entanto, uma economia de mercado deixada ao próprio sabor tenderia a provocar efeitos profundos na sociedade, os quais muitas vezes seriam contrários às agendas das autoridades implicadas. Para o autor, por essa razão, os governos se esforçam constantemente para controlar ou, pelo menos, influenciar os moldes dos mercados.

Quando Gilpin trata de como, inicialmente, o mercado pode provocar a desigualdade na distribuição de recursos entre a sociedade, ele faz menção ao exemplo dos monopólios e dos oligopólios, fenômenos comuns a mercados, nas definições da economia neoclássica, imperfeitos<sup>32</sup>. Mas as companhias também têm como se beneficiar de exercer autoridade sobre o mercado e não possuem razões para não tentar fazê-lo continuamente. Nas palavras de Schutz: “se as economias de escala evitam para a firma monopolista a competição de outras (...), então a monopolista, com certeza, irá explorar a posição de poder que possui ao máximo”<sup>33</sup>.

Nesse sentido, mercados são instrumentos sob a gestão de autoridades e estão sujeitos a interferências externas. Quando originados, derivam do poder de uma autoridade estatal, a qual estabelece sua estrutura - livre concorrência e monopólio estatal são as mais comuns. Uma vez acionados, os mercados possuem mecanismos autômatos, a lei da oferta e da demanda; mas permanecem à mercê de mudanças de curso - seja a partir da ação das próprias

<sup>29</sup> EI, 2014. O sistema por detrás do ranking das maiores empresas de petróleo realizado pela *Petroleum Intelligence Weekly* combina como critérios de classificação informações sobre a reserva de óleo e gás, a produção e o refino de óleo e gás e a capacidade e os volumes de venda. EI, 2013, p.1.

<sup>30</sup> Em vendas. Em 2014, a *ExxonMobil* e a *Chevron* foram respectivamente a segunda e a terceira maiores. FORTUNE, 2014.

<sup>31</sup> GILPIN, 2002, p.33.

<sup>32</sup> Mercados imperfeitos são mercados onde a livre concorrência é atrapalhada por interferências externas. KRUGMAN; WELLS, 2007, p. 290.

<sup>33</sup> Livre tradução de: “... if scale economies prevent other firms from competing with the monopoly (...), then that firm will certainly exploit its position of power to the fullest, ...”. SCHUTZ, 1995, p.1156.

autoridades que os moldaram, seja a partir da ação de outro ator com poder para desafiar as autoridades em questão.

No mercado de petróleo, mesmo a lei da oferta e da demanda deixada em piloto automático, sem a intervenção de autoridades, encontra dificuldades de funcionar como o manual. Depois da capilaridade do uso do petróleo como fonte de energia mundial, a demanda por seus produtos é pouco elástica. Ou seja, mesmo com preços altos, a procura pelo produto diminui, mas continua alta, tornando mais difícil que o mercado se conserte sozinho. Por outro lado, a maneira como a indústria opera não é fruto de uma decisão tomada em reunião de atores que estão ali aliados porque naquele momento possuem o mesmo objetivo. Ela é o resultado do embate entre mesas de negociação concorrentes e ações disruptivas de autoridades insatisfeitas que procuram exercer maior influência sobre o mercado.

Por exemplo, a partir da década de 1980, quando a OPEP já havia obtido o controle de produção das maiores reservas mundiais, a tentativa de definir o preço internacional com cotas de produção não obteve bons resultados, especialmente devido à força do mercado financeiro, onde o petróleo já era negociado como *commodity*.

Portanto, com a financeirização do mercado, quem tem poder sobre as reservas de petróleo não tem a capacidade de ditar os preços, como o faziam as Sete Irmãs no pós-guerra, mas tem alta capacidade de barganha e pode então influenciá-los. A incapacidade de os produtores atuais estabelecerem os preços é resultado de uma reação ao controle da OPEP sobre as maiores reservas de petróleo. Assim com as ações disruptivas da organização na década de 1970 foram reações ao controle das Sete Irmãs sobre as maiores reservas de petróleo naquele momento.

O mercado é um território em disputa constante, e, quando o assunto é E&P, as relações de poder entre países produtores de petróleo e companhias estrangeiras no contexto do mercado são marcadas por disputas em torno do controle de produção, não necessariamente dos preços.

No momento em que a *Standard* começava a corrida pelo monopólio, o quadro ainda não era esse, mas a triangulação<sup>34</sup> entre mercado, Estado e companhia, comum às relações petrolíferas internacionais, já estava presente. Vamos relevar por um momento que o caso apresentado no item anterior aconteceu entre um aparelho estatal e uma empresa de mesma

---

<sup>34</sup> Em livre tradução: Governos, companhias, mercados: esses são os três jogadores no jogo de negócios petrolífero. “*Government, companies, markets: these are the three key players in the oil business game.*” STRANGE, 1988, p. 194. Uma vez que o mercado é acionado, ele toma vida própria e, à medida que se fortalece, torna a ambição de modifica-lo uma tarefa mais desafiadora. É o caso do mercado financeiro internacional, em que o petróleo se insere desde a década de 1980.

nacionalidade. As circunstâncias relatadas podem ser analisadas para além de uma disputa do aparelho de Estado em defesa dos demais produtores nacionais *versus* a empresa monopólica. Ao não aceitar a estrutura de mercado baseada na livre concorrência<sup>35</sup>, a *Standard* desafiou a autoridade estatal estadunidense, o que levou à intervenção judicial em prol da descentralização do mercado de petróleo e da dissolução da influência sobre os preços<sup>36</sup> que a empresa havia conquistado na economia dos EUA.

Na década de 1930, quando o mercado de petróleo doméstico americano superaqueceu novamente, a economia americana apresentava quadro recessivo, e os preços de petróleo caíram a dez centavos o barril. Para elevar os preços, seria necessário um controle de produção; e elevar os preços estava na agenda de combate à crise pretendida pelo governo federal. O setor, nesse momento, já não contava com o poder de mercado da *Standard*, o que tornou mais fácil o caminho de agência reguladora da *Railroad Commission of Texas*, a qual exerceu a autoridade estatal com vistas a frear a produção, e assim restabeleceu preços não recessivos para o barril de petróleo dentro da economia nacional estadunidense.

Se a autoridade estatal americana não dispusesse nem das instituições, nem da legitimidade, nem do poder coercitivo necessários para combater o avanço de empresas gigantes sobre o mercado doméstico e os momentos de crise no mercado, a livre concorrência talvez não fosse considerada tão boa ideia. No caso do episódio *Standard*, também contribuíram para a primazia da autoridade estatal o fato de a empresa em questão ter nascido nos EUA, e por isso ter de necessariamente responder às leis locais. Quando esse tipo de disputa é um incidente internacional, e o aparelho de Estado não dispõe de tantos recursos quanto os estadunidenses, a primazia da autoridade estatal sobre a companhia encontra mais dificuldade para se estabelecer. E a aparelhos de Estado, principalmente quando se trata de temas relacionados à segurança, não costuma apeteer permanecer de mãos atadas.

Do outro lado dessa equação, estão as companhias. Quanto mais poder de mercado exercem sobre determinado setor, mais lucros provêm e mais investimento pode ser feito na indústria. Assim, por razões e com ferramentas distintas, governos e companhias procuram o controle de produção em petróleo.

---

<sup>35</sup> “Situação do regime de iniciativa privada em que as empresas competem entre si, sem que nenhuma delas goze da supremacia em virtude de privilégios jurídicos, força econômica ou posse exclusiva de certos recursos.” SANDRONI, 2005, p.137. Apesar de amplamente defendida pela economia neoclássica, a situação de livre concorrência, de acordo com os próprios neoclássicos, é frágil e muito sujeita a “fatores deformantes”, “instabilidades” e “falhas de mercado”, como o monopólio e o oligopólio. SANDRONI, 2005, p. 473, p. 529. KRUGMAN; WELLS, 2007, p. 13.

<sup>36</sup> A empresa não controlava a produção naquele momento. Mas ainda ninguém o fazia. A influência sobre os preços exercida pela *Standard* acontecia graças ao seu quase monopólio sobre o refino.

#### 2.1.4 Petróleo e as relações entre companhias e Estados

Neste ponto do trabalho, introduz-se um conceito de Susan Strange em parceria com o colega John Stopford, então professor de Negócios Internacionais na *London Business School*. O objetivo desta introdução se revelará mais claramente na seção três, quando discutiremos a barganha entre os governos dos países produtores e as Sete Irmãs.

A noção de diplomacia triangular diz respeito a uma mudança observada pelos autores na estrutura de produção do sistema internacional, pela qual a expansão global de companhias começa a restringir a autoridade de governos sobre a economia nacional. Embora o conceito tenha contrapontos quando associado ao universo petrolífero, colabora com o desenvolvimento de nossa hipótese, uma vez que coloca em foco a dimensão governo/empresa das relações internacionais.

A ideia foi publicada com a obra *Rival States, Rival Firms*<sup>37</sup>, logo após a queda do muro de Berlim. E consiste na defesa de que, desde a década de 1980, uma mudança foi desencadeada na economia política internacional, a partir de quando a crescente transnacionalização da produção das empresas intensificou a relação entre empresas estrangeiras e governos nacionais, uma vez que o poder de decisão dos governos sobre aspectos políticos e econômicos da vida doméstica passou a depender de recursos escassos controlados pelas empresas.

De acordo com os autores, à medida que o controle sobre aspectos das economias domésticas e sobre as escalas de produção nacionais escaparam das mãos dos aparelhos do Estado e passaram a depender também das escolhas de transnacionais estrangeiras, a soberania estatal sobre o destino de povos e governos ficou abalada. Logo, para manter as agendas políticas dos governos, mesas de negociações diplomáticas não poderiam mais excluir grandes companhias.

Nem mesmo mesas de negociação sobre a política doméstica poderiam ignorá-las. Ou por outra: as ações dos governos teriam efeitos limitados em determinados aspectos da política econômica nacional sem acordos com empresas estrangeiras que atuam, ou pudessem vir a atuar, dentro do território sob jurisdição desses governos. Logo, seria preciso uma maneira de enxergar a diplomacia do final do século XX também como um jogo entre governos e empresas, não mais como um carteadado apenas entre as instituições dos Estados.

---

<sup>37</sup> STOPFORD, STRANGE, 1991.

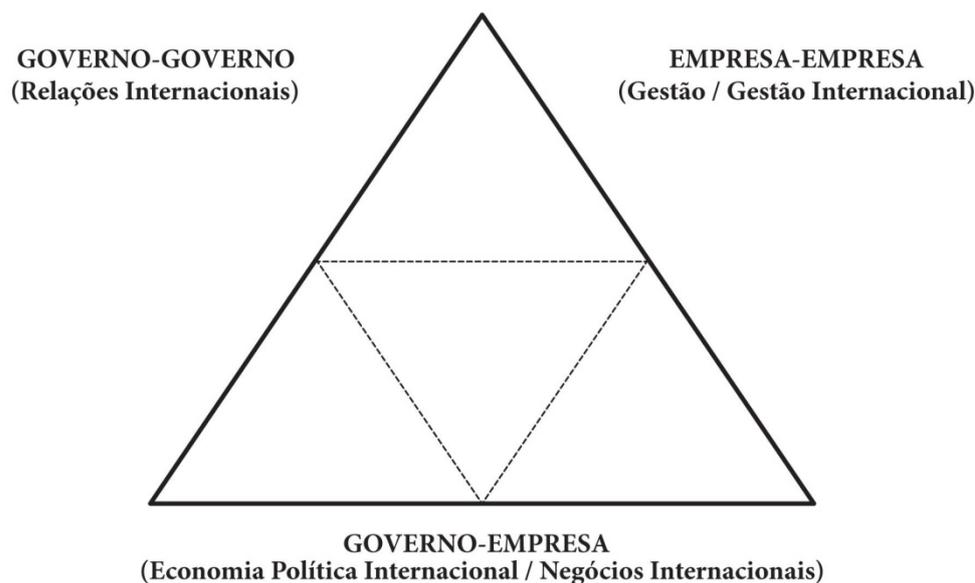


Figura 2: Diplomacia Triangular

Fonte: elaboração própria com dados de GUEDES, 2007. In: SAWITZKI, 2013, p. 35.

Outra maneira de desenhar a transnacionalização da produção, também aportada pela literatura focada em negócios, considera o objeto de estudo como uma rede global, na qual Estados, companhias e instituições internacionais se contestam e colaboram entre si. Para Levy<sup>38</sup>, ao mesmo tempo em que considerar a produção internacional como uma rede mascara as assimetrias de poder e renda, também abre espaço para a discussão da criação de oportunidades, para atores estrategicamente posicionados, de contestar tais assimetrias e de encontrar pontos de barganha na estrutura previamente proposta.

Dentro de uma perspectiva mais voltada para o Estado, Lafer<sup>39</sup> também argumenta em favor da possibilidade de barganha. Ele define a empresa transnacional<sup>40</sup> como um centro de decisão não estatal pelo qual se operam transferências interestatais de produtos, capitais e tecnologia. Portanto, os governos cujos países estejam abertos à economia internacional são desafiados a se relacionar com essa “modalidade de organização econômica”<sup>41</sup> de maneira a se beneficiar da sua capacidade de produção de riqueza, em lugar de serem por ela solapados.

Para se ter uma dimensão da capacidade empresarial de produção de riqueza e do poder relativo que podem exercer sobre países com baixa capacidade de produzir riqueza, as

<sup>38</sup> LEVY, 2008, p. 943.

<sup>39</sup> LAFER, 1977, 25-29.

<sup>40</sup> O autor refere-se à unidade econômica como “empresa multinacional”. A expressão “empresa transnacional”, adotada neste trabalho, é mais recente e foca as atividades de produção realizadas em mais de um estado.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 25.

receitas da Shell em 2013<sup>42</sup> foram maiores do que o Produto Interno Bruto de 85% dos 185 países com dados processados pelo Banco Mundial naquele ano<sup>43</sup>. Se as empresas desejam os mercados consumidores, a mão-de-obra e, e em alguns casos, os recursos naturais e tecnológicos dos países; os governos desses países também veem vantagem na geração de empregos, na transferência de tecnologia e nas receitas tributárias.

Em contrapartida, pelo menos do ponto de vista da capacidade de produção de riqueza, o poder de barganha dessas firmas é bem menor em países com os mais elevados números de Produto Interno Bruto e cujo desenvolvimento tecnológico é avançado. Em 2013, as vinte e cinco firmas com as maiores receitas do mundo juntas não contabilizaram nem um quarto do PIB americano e menos de 42% do chinês, o segundo colocado. No caso dos Estados Unidos, a vantagem do país cresce ainda mais se consideramos que, das vinte e cinco maiores empresas em 2013, apenas uma não era americana - a irlandesa *Cardinal Health*, 19<sup>a</sup> da lista.

Mas de volta ao conceito de diplomacia triangular. Para que ele dialogue com o setor petrolífero, é preciso observar alguns pontos relevantes. Conflitos de interesse entre companhias de petróleo e governos nacionais não nasceram com a consolidação da produção transnacional na década de 1980, mesmo porque a produção petrolífera é transnacional desde antes das guerras. Vide item posterior sobre a internacionalização da *Standard*. Em segundo lugar, o petróleo é, ao mesmo tempo, “a mais líquida das mercadorias”<sup>44</sup> e um ativo estratégico estatal, nos termos da segurança energética.

Nesse sentido, para usar as palavras de Stopford e Strange, as disputas governo/empresa no setor petrolífero já “triangulavam” a diplomacia entre atores internacionais antes da década de 1980. Seja pela diferença de interpretação a respeito do que seja o petróleo, um artigo estratégico ou uma mercadoria; seja pela riqueza advinda dele, e da querela em torno da divisão de sua renda.

Por outro lado, os autores chamam a atenção para uma mudança na competição interestatal. Em um mundo de produção transnacionalizada, os governos também competem pela maximização da produção de riquezas. E assim, estabelecem acordos com empresas estrangeiras, inclusive quando estão em jogo medidas domésticas de economia política. De fato, nesses acordos, pode estar em jogo toda sorte de agenda política, inclusive a segurança

---

<sup>42</sup> A empresa foi considerada pela *Fortune 500* a empresa transnacional com maiores receitas em 2013. No ano seguinte, foi superada pela *Wal-Mart Store*, ficando em segundo lugar. FORTUNE, 2013, 2014.

<sup>43</sup> WORLD BANK, 2013. FORTUNE, 2013

<sup>44</sup> Desde a financeirização do setor, na década de 1980. TORRES FILHO. In: FIORI, 2004, p. 311.

energética. Então, o que seria impensável do ponto de vista da soberania nacional em sua concepção clássica, se torna absolutamente necessário.

Campos resume assim a complexidade da barganha entre protagonistas do setor petrolífero:

A combinação de aspectos econômicos (recurso não-renovável [sic], indústria capital intensivo, riscos geológicos etc.) com aspectos políticos aumenta a incerteza da indústria [petrolífera internacional]. Assim, para reduzi-la, são empregadas relações contratuais e políticas públicas: 1) negociações entre países produtores de petróleo e as companhias de petróleo, que foram muito questionadas devido às cláusulas dos contratos de concessão sempre prejudiciais aos países hospedeiros; 2) negociações entre os maiores países consumidores (importadores de petróleo) para o controle dos recursos petrolíferos do Oriente Médio e do Norte da Ásia; e 3) negociações entre países produtores e países consumidores.<sup>45</sup>

O imbricado apresentado pela autora deixou de mencionar as negociações entre companhias, comuns à história da indústria petrolífera, e melhor conhecidas como cartel. Assim, a diplomacia entre governos de países produtores de petróleo e companhias petrolíferas estrangeiras é cruzada por uma série de variáveis em disputa. De um lado, as companhias disputam entre si. Do outro, os governos disputam entre si. E mais ainda, os dois tipos de atores internacionais também disputam um com o outro. No próximo item, procuraremos discutir em quais termos trataremos das disputas entre governos e companhias neste trabalho.

## **2.2 Petróleo e as estruturas da economia política internacional**

Ao longo do trabalho até aqui, os termos “estruturas da economia política internacional” e “estruturas de poder” foram utilizados antes de serem propriamente apresentados. Aqui o faremos de maneira focada no objeto de pesquisa. O objetivo dessa apresentação é esclarecer o método utilizado para a análise da conjuntura eleita para a seção três e dos eventos eleitos para a seção quatro.

### *2.2.1 A Pirâmide Estrutural:*

O pensamento de Susan Strange<sup>46</sup> orienta o pesquisador de assuntos internacionais que deseja perceber quais escolhas são viáveis para um governo ou para uma companhia no cenário internacional a procurar os pontos de negociação que levaram o ator em análise à situação em que se encontra. A partir disso, procura-se estabelecer quais pontos oferecem possibilidades de barganha e quais não. O que estabelece quais condições podem ser

---

<sup>45</sup> CAMPOS, 2005, p. 42.

<sup>46</sup> STRANGE, 1988, p.39.

revertidas é a diferenciação conceitual entre poder relacional e poder estrutural. O conceito de poder estrutural também se coloca como um método de investigação. A partir das estruturas básicas da economia política internacional, o analista pode avaliar mudanças de cenário como estruturais ou meramente circunstanciais. É desse conceito de estrutura que tratamos aqui.

Se um determinado agente A se aproveitou de uma situação favorável e entrou em acordo com um determinado agente B de maneira que o induziu a agir em benefício de A, então A exerceu poder relacional sobre B<sup>47</sup>. Mas apenas o poder relacional de A sobre B não dá conta da complexidade das disputas internacionais.

Concomitante às relações internacionais cotidianas, descansam estruturas de poder que dizem respeito a disputas, alianças, vitórias e derrotas do passado. Elas moldam o “como funcionam as coisas”; e, embora não sejam impermeáveis, estão longe de desaparecer com a primeira tempestade. Os âmbitos das estruturas de poder internacional são quatro: segurança, produção, finanças e conhecimento. Juntos, eles formam a pirâmide do poder estrutural<sup>48</sup>.

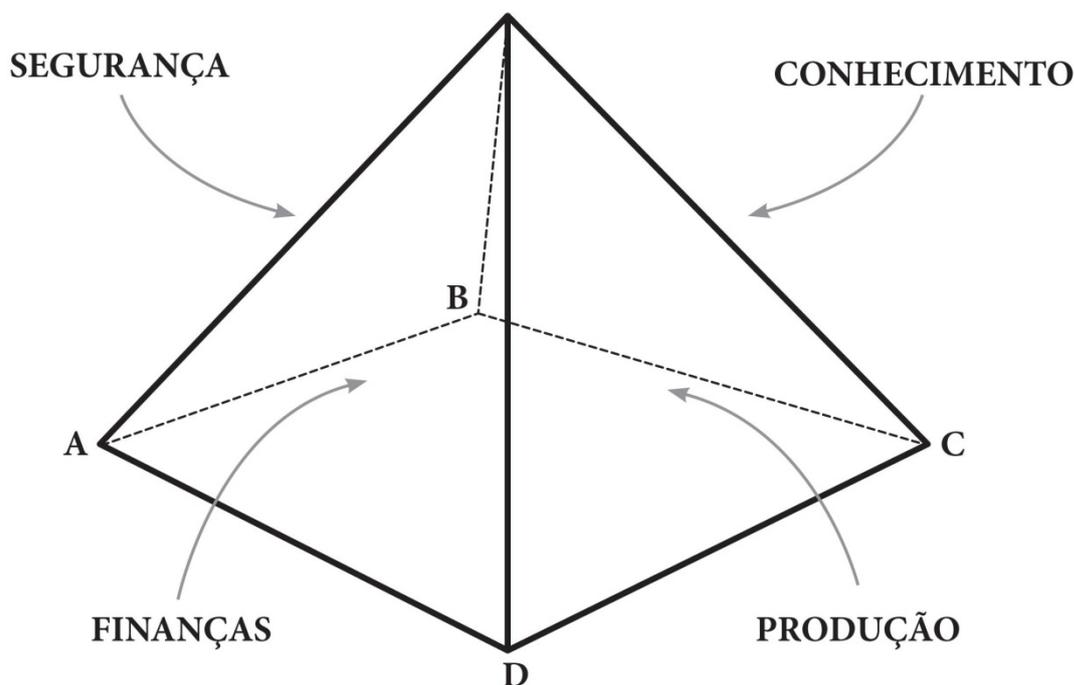


Figura 3: A pirâmide do poder estrutural

Fonte: elaboração própria com dados de Strange, 1988, 27.

<sup>47</sup> Na literatura realista das relações internacionais essa descrição é o conceito tradicional de poder.

<sup>48</sup> STRANGE, 1988, p.24-32.

A figura tridimensional formada pelas quatro estruturas simboliza a interdependência entre elas, bem como a não sobrevaloração de nenhuma sobre as demais. Para Strange, a consolidação do poder estrutural no sistema internacional é um trabalho que, necessariamente, envolve aspectos dos quatro âmbitos. Ao adotarmos essa teoria como linguagem de desenvolvimento da nossa hipótese, tomamos como premissa a primazia do poder estrutural americano, mas consideramos que essas estruturas não são construções apenas estatais. Dentro de tal cenário, e por ele influenciadas, desenham-se as relações entre companhias e governos de demais Estados, os quais, por não possuírem o poder estrutural americano, estão mais suscetíveis à autoridade produtiva transnacional das companhias.

### 2.2.2 *Estrutura de segurança*

A estrutura de segurança internacional<sup>49</sup> emana do Estado nacional. Ela é uma moldura de poder criada pela provisão de segurança oferecida por alguns seres-humanos a outros. Quem protege possui poder com o qual pode determinar as possibilidades de quem é protegido e assim também tem impacto sobre o “quem-fica-com-o-quê”<sup>50</sup> da economia. Dentro do sistema, os Estados são privilegiados pelo monopólio da violência legitimada e são os responsáveis pela segurança. Nos territórios nacionais, garantir proteção à população é atribuição da autoridade estatal local. Entre Estados, cada qual defende como pode a própria segurança, mas a questão da legitimidade é mais complexa.

Os EUA foram o primeiro Estado nacional moderno formado fora do território europeu; e, desde o século XX, o país amplia a expansão de sua influência militar mundial<sup>51</sup>. Antes de 1914, dentro do continente americano, além da conquista de algumas posições no território asiático. Com o esgotamento europeu provocado pela Primeira e pela Segunda Guerra, a expansão ganhou mais fôlego.

Durante o ambiente de tensão entre capitalismo e comunismo da Guerra Fria, uma “expansão progressiva e global”<sup>52</sup> das bases militares estadunidenses dominou a estrutura de segurança mundial como a conhecemos hoje, graças à difusão da ideia de uma batalha iminente entre o que se diziam os “avanços” capitalistas e os “retrocessos” das economias planejadas. Desde então, a segurança provida pelo Estado americano exerce primazia sobre os atores internacionais, sejam Estados, companhias, movimentos paramilitares ou populações civis.

---

<sup>49</sup> STRANGE, 1988, p.45-61.

<sup>50</sup> Livre tradução de “*who gets what*”. Ibidem, p.45.

<sup>51</sup> FIORI, 2004, p. 67.

<sup>52</sup> Ibidem, p.88.

Em paralelo à expansão de bases militares pelos continentes após os conflitos mundiais, as relações internacionais também observaram o aparecimento de instituições internacionais de segurança cujo objetivo é a manutenção da paz mundial, com o uso cada vez mais reduzido de força coercitiva militar. O caso de maior destaque é o do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Criado em 1947, logo após a Segunda Guerra, em tese, é o único órgão da Organização com o poder de adotar decisões obrigatórias para todos os Estados-membros da ONU. Aparte o fato de tal poder ser designado a um conselho com cinco Estados-membros permanentes em um sistema com centenas de Estados nacionais, eventos da história recente colocam em cheque inclusive a capacidade de decisão do órgão.

Após os atentados às torres gêmeas nova-iorquinas do *World Trade Center* em 11 de setembro de 2001, por exemplo. O desencadear da resposta das instituições estatais estadunidenses ao que foi chamada inúmeras vezes de uma ameaça à segurança nacional pelo então presidente dos EUA, George W. Bush, 2001-2009, desrespeitou a decisão do Conselho de Segurança e levou à invasão do Iraque em março de 2003. Dessa maneira, embora não reforcemos a incapacidade de mudança da estrutura de segurança mundial em direção a centros de decisão internacionais, consideramos razoável adotar como premissa deste trabalho a primazia estadunidense sobre a estrutura de segurança internacional.

Logo, aqui, em última instância, e dadas resistências nacionais ao poder imperial de uma segurança internacional garantida primordialmente por um Estado, os Estados Unidos é o mais destacado provedor de segurança internacional. As ameaças à segurança observadas neste trabalho dirão respeito ao conflito entre autoridades, as quais, de maneira desvelada ou não, são incapazes de chegar a um acordo; além do mais, quando, entre elas, o lado mais fraco não aceita o mando do mais forte.

A dinâmica securitária mais diretamente relacionada ao petróleo não é necessariamente militar, mas energética. Dentro dela, inclui-se a logística militar, uma vez que o combustível fóssil é o carro-chefe combustível também em meios de transporte bélicos. Do ponto de vista civil, os recursos energéticos são altamente estratégicos em termos globais: a distribuição de hidrocarbonetos pode definir a manutenção ou a ampliação da robustez econômica de um país. Dentro das nações, são essenciais à manutenção da qualidade de vida da população. Assim sendo, o abastecimento petrolífero dos países é uma questão de segurança. Quanto mais um país consome petróleo e gás natural, maior a probabilidade de seus governantes estarem de olho na indústria.

Tabela 1: Países com consumo petrolífero acima de um milhão bpd<sup>53</sup> em 2013 (milhões bpd)

<b>País</b>	<b>Demanda</b>	<b>País</b>	<b>Demanda</b>
EUA	19,0	México	2,0
China	10,3	Irã	1,9
Japão	4,5	França	1,8
Rússia	3,5	Indonésia	1,6
Índia	3,5	Reino Unido	1,5
Arábia Saudita	3,5	Itália	1,3
Brasil	3,0	Singapura	1,3
Canadá	2,4	Tailândia	1,3
Alemanha	2,4	Espanha	1,2
Coréia do Sul	2,3	Austrália	1,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados de EIA, [2014]d.

Voltemos ao caso de instituições estatais americanas versus o truste da *Standard Oil*. Os representantes do poder judiciário alegaram que o quase monopólio da empresa sobre o refino doméstico feria o direito à livre concorrência e dissolveram o truste<sup>54</sup>. A empresa, já grande demais para que uma dissolução a afetasse fatalmente, continuou a expansão internacional que já iniciara nos anos 1880, praticamente desde o início de suas atividades, e não demorou a encontrar oportunidades de negócios em outras praças do mundo, onde a história ainda não alertasse as autoridades estatais locais para o arriscado encontro entre mercados petrolíferos pouco regulados e companhias gigantescas.

Praças em que o estado crítico das balanças de pagamento clamasse por investidores estrangeiros, com alto poder produtivo e alta capacidade de prover renda. Para fazê-lo, contou com a parceria de outras gigantes e com o exercício do poder americano sobre a estrutura de segurança mundial, especialmente no Oriente Médio.

Isso porque, se, por um lado, Washington não via com bons olhos o quase monopólio da *Standard Oil* dentro das fronteiras nacionais, o poder judicial dos EUA não coibiu as empresas filhas da gigante de atuarem coletivamente fora do território nacional quando não lhe era conveniente. O Senado continuou vendo o gigantismo das petroleiras com maus olhos, mas o abastecimento energético nacional se beneficia da presença de empresas americanas na produção internacional de hidrocarbonetos; bem como o crescimento econômico do país é estimulado pela expansão estrangeira dessa e de outras empresas gigantes, pertencentes a esse

<sup>53</sup> Barris de petróleo por dia.

<sup>54</sup> Truste é a fusão de várias empresas a fim de exercer monopólio sobre determinado mercado.

e a outros setores da economia. Principalmente quando a autoridade responsável pelos mercados onde as firmas atuam permite a repatriação de lucros.

O período entre o fim da Guerra Civil americana e o início da Primeira Guerra foi de expansão em grande escala do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) estadunidense. Em 1914, o petróleo era o terceiro maior responsável pela internacionalização dos investimentos nacionais, atrás das ferrovias e dos minérios. Quando os recursos agrícolas, minerais e petrolíferos do país começaram a ser insuficientes para a demanda doméstica, as empresas americanas já haviam desenvolvido habilidades organizacionais, gerenciais e tecnológicas que seriam de grande valia para inserção delas na produção internacional<sup>55</sup>. O que nos leva a falar sobre a próxima estrutura de poder.

### *2.2.3 Estrutura de produção*

A estrutura produtiva<sup>56</sup> é a soma dos arranjos que determinam o que é produzido, por quem, para quem, com quais métodos e em quais termos. O mundo vive uma estrutura de produção baseada no mercado e na acumulação, que tende à produção transnacional - ou seja, a economias nacionais abertas ao investimento direto estrangeiro. De acordo com Strange, essa conformação é fruto: (i) da expansão vitoriosa do capitalismo industrial a partir do noroeste europeu em meados do século XIX, em consequência do poder estrutural inglês; (ii) somada à pressão competitiva internacional exercida pela entrada no mercado mundial das grandes companhias americanas, de maneira mais intensa depois da Primeira Guerra, em consequência do poder estrutural americano. Ambas representam a expansão da influência internacional das autoridades vitoriosas e o consequente sucesso de um “como funcionam as coisas” favorável a elas.

De acordo com esse raciocínio, a expansão de poder inglesa propagou consigo a produção capitalista industrial voltada para o mercado; e a dos Estados Unidos propagou, por sobre aquela, a criação e a expansão de grandes empresas, cuja produção e demais atividades procuram acontecer nas mais diversas partes do globo.

Com a economia da Alemanha e do Japão temporariamente liquidadas, e as francesa e inglesa bastante enfraquecidas, a Segunda Guerra consolidou o poder produtivo da nação norte-americana, de onde o modelo de companhia transnacional integrada foi expandido para o mundo. A mudança pode ser percebida pelo Investimento Direto Estrangeiro. De acordo

---

<sup>55</sup> TOLENTINO, p.43-46.

<sup>56</sup> STRANGE, 1988, p.62-87.

com Tolentino<sup>57</sup>, em 1914, os Estados Unidos responderam por não mais do que 18% do estoque global de IDE, enquanto ao Reino Unido couberam mais de 45%. Ainda de acordo com a autora, os investimentos estadunidenses só eram maiores do que os ingleses em alguns países da esfera de influência da América Central; e, no entanto, a participação dos Estados Unidos no IDE global cresceu rapidamente, atingindo quase 28% em 1938 e mais de 47% em 1960. À medida que o comportamento foi disseminado pelo globo, através da pressão competitiva exercida pelas empresas americanas sobre as demais, a importância relativa dos Estados Unidos como um país de origem de IDE diminuiu. Ele, porém, ainda se mantém a maior fonte de investimento direto estrangeiro desde a Segunda Guerra.

Tabela 2: Evolução do estoque de IDE mundial 1985-2013 e porcentagem americana (trilhões US\$)

<b>Ano</b>	<b>IDE mundial</b>	<b>% do IDE mundial de origem nos EUA</b>
1985	0,902	42,7
1995	3,769	36,1
2005	12,563	28,9
2006	15,745	28,3
2007	19,343	27,2
2008	16,518	18,7
2009	19,589	22,0
2010	21,288	22,5
2011	21,912	20,5
2012	23,916	21,9
2013	26,312	24,1

Fonte: Elaboração própria com base em UNCTAD, [2014].

Embora essa percepção da estrutura produtiva conceba a relevância de atores não estatais, eles permanecem ofuscados pelo predomínio estatal. Mas, se a estrutura produtiva é a soma de arranjos que a determinam, ela não é apenas fruto da ação governamental, nem a consequência direta de vitórias e derrotas no universo da competição entre Estados.

Em matéria de petróleo, até o início da Primeira Guerra, o investimento direto estrangeiro de origem americana se concentrava na Europa e na Ásia, com negócios crescentes no México e na América do Sul. Como os maiores produtores de petróleo do mundo, a indústria dos EUA já começou altamente propensa à exportação; mas até os anos 1880, a maioria do produto refinado era comercializado domesticamente. O cenário começou a mudar a partir da entrada da *Standard Oil* no mercado europeu. A competição com o

---

<sup>57</sup> TOLENTINO, 2000, p. 23.

petróleo russo levou a empresa a procurar fortalecer a organização comercial em mercados concorridos, como Alemanha e Inglaterra.

Entre meados de 1880 e a Primeira Guerra, a *Standard* expandiu uma rede própria de distribuição europeia, através de firmas locais, que possuía em parte ou completamente. Na mesma época, uma extensa rede de comercialização também foi implantada no México. Já em 1907, a companhia havia adquirido ou estabelecido o controle sobre 55 empresas estrangeiras - a maioria firmas comerciais, mas também refinarias, transportadoras e duas produtoras estrangeiras<sup>58</sup>.

Depois de dissolvida a companhia pelo governo americano, em 1911, as empresas resultantes empreenderam uma onda de fusões para proteger e melhorar suas posições competitivas frente às concorrentes nacionais e estrangeiras. Ainda era um negócio onde valia a pena ser grande. Expandidas pelo mundo, as filhas crescidas da *Standard* contaram com a guarida do poder militar estadunidense onde a agenda do governo e as agendas empresariais encontraram objetivos correspondentes. Sobre esse assunto, falaremos mais adiante, na próxima seção.

#### 2.2.4 Estrutura de finanças

A terceira estrutura diz respeito ao crédito. Na economia política internacional, quem pode oferecer, ou negar, crédito emana poder estrutural<sup>59</sup>. As finanças mundiais dispõem de duas instâncias: as estruturas da economia política pelas quais o crédito é criado - construídas por governos e bancos; e o sistema monetário internacional - arena de governos e mercados. Ou seja, com a abertura dos mercados e o uso global do dólar<sup>60</sup>, cada país administra a própria moeda e geração de crédito no limite em que faz parte de um sistema monetário internacional onde o crédito e a moeda são administrados por autoridades que não têm o compromisso com a estabilidade econômica de nenhuma das partes do sistema senão as que lhe são interessantes.

Logo, a abertura mundial dos mercados comerciais e financeiros desloca poder estrutural das demais autoridades estatais para aquela emissora da moeda internacional, e para bancos e instituições financeiras com abrangência internacional que a operam. Estabelecer a moeda corrente em determinado território é um exercício de poder estrutural na medida em que estabelece os parâmetros das transações domésticas. Um país cunha a moeda do território

---

<sup>58</sup> TOLENTINO, 2000, p. 44.

<sup>59</sup> STRANGE, 1988, p.88-114.

<sup>60</sup> Não que o dólar tenha sido a primeira moeda de uso global.

nacional; e, juntamente com os bancos de atuação local, oferece crédito na moeda estabelecida. Ela é, em âmbito doméstico, a unidade de conta, a reserva de valor e a unidade de troca oficial.

De acordo com Cohen<sup>61</sup>, a moeda internacional exerce as três funções do dinheiro internacionalmente, tanto no âmbito privado quanto no público. Ou seja: é amplamente aceita nas transações internacionais; é a referência para denominar preços e contratos internacionais, inclusive de dívida; funciona como lastro de riqueza financeira dos diversos investimentos financeiros; é âncora cambial; pode ser utilizada como instrumento de intervenção pelas autoridades monetárias para estabilizar o valor de uma moeda doméstica tendo ela como âncora; e é o lastro da riqueza financeira mantida pelos bancos centrais, através da aquisição de títulos públicos. O dólar cumpre as condições integralmente<sup>62</sup>. O autor destaca a função da reserva pública de valor: considerado o ativo mais líquido e seguro do sistema monetário internacional, o dólar é acumulado por bancos centrais na forma de ativos financeiros e especialmente títulos da dívida pública dos EUA.

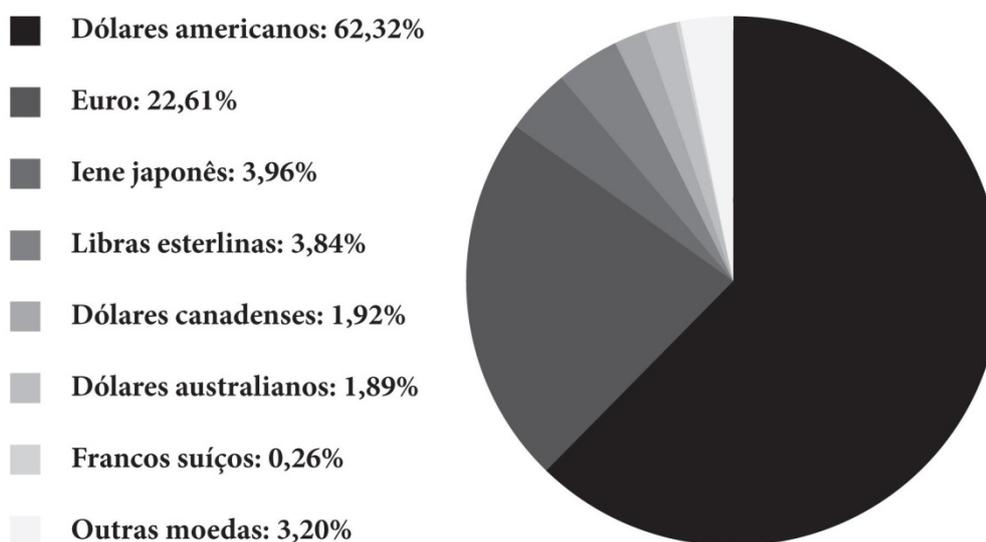


Figura 4: Reservas alocadas mundiais por moeda no terceiro quadriênio de 2014

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FMI.

Portanto, os Estados inseridos no comércio exterior, nas finanças mundiais e na divisão internacional de trabalho têm as economias sujeitas à influência da autoridade estatal estadunidense, assim como aos geradores de crédito por ela privilegiados. Assim como a

<sup>61</sup> COHEN, 2009.

<sup>62</sup> ARIENTI, 2013.

estrutura de segurança global, também a financeira experimentou tentativas de uma maior internacionalização dos centros de decisão.

O Fundo Monetário Internacional, criado em 1944; criou o Direto Especial de Saque em 1969, como uma moeda internacional operada pela instituição. Com a quebra do acordo monetário selado em *Bretton Woods*, na década de 1970, as grandes moedas mudaram para uma taxa de câmbio flutuante e houve o crescimento do mercado de capitais internacional, o que facilitou o empréstimo para governos nacionais cujas economias apresentassem certa estabilidade. Esses acontecimentos enfraqueceram a moeda do FMI e, assim, a tentativa de criação de uma moeda internacional sem um país diretamente responsável pela emissão não modificou a estrutura financeira internacional.

Por outro lado, os operadores do mercado financeiro internacional são atores internacionais cuja relevância é aqui pressuposta, embora não disponhamos do conhecimento acadêmico para aprofundar uma discussão em torno deles nesse momento.

#### 2.2.5 Estrutura de conhecimento

Já a estrutura de conhecimento compreende aquilo em que uma sociedade acredita<sup>63</sup>. O poder estrutural atrelado ao conhecimento determina qual conhecimento é desenvolvido, como é estocado, quem o comunica, com quais meios, a quem e em quais termos. Trata-se da mais subjetiva das estruturas. De acordo com Strange, a lógica do Estado científico, responsável pela educação formal da população, voltada para o mercado e à procura de lucro e de progresso material, desenrola-se desde a degradação das estruturas de poder em torno do Cristianismo Medieval - quando a Igreja, na Europa feudal, disseminava o conhecimento religioso católico como verdade universal.

Mas nuances da estrutura de conhecimento pedem que falemos dela em termos não apenas estatais. Em estudo sobre a internacionalização de empresas públicas, Sawitzki chama a atenção para o papel desempenhado pela literatura clássica de gestão, “disseminada pelas escolas de negócios e pela imprensa acadêmica de *management*, no sentido de criar ‘mercados livres’ para o acesso das multinacionais privadas<sup>64</sup>”. O *status quo* das ideias beneficia a atuação transnacional de empresas, o que as coloca em condição de exercer poder sobre a estrutura de produção.

Diante da disseminação global das noções de livre-concorrência e de mercados autorreguláveis, a entrada de corporações em economias nacionais é considerada benéfica por

---

<sup>63</sup> STRANGE, 1988, p.115-134.

<sup>64</sup> SAWITZKI, 2013, p.32.

boa parte das faculdades de economia, dos jornais de grande circulação e dos formadores de opinião pública. Portanto, no que compete à estrutura de produção internacional, há campo propício para a atuação relevante de atores não estatais, bem como para a acumulação de conhecimento valioso para a reprodução do sistema nas mãos desses atores não estatais.

A seara do petróleo é um bom exemplo disso. Nela, a produção de conhecimento é tanto estatal quanto empresarial e, muitas das vezes, é as duas. Como o caso dos programas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de empresas de economia mista. Na Petrobras, o Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas (Procap) é um dos grandes responsáveis pela tecnologia que permitiu as descobertas pré-sal. Foi criado em 1986, quando a E&P de maior profundidade do mundo era em torno de 300 metros abaixo do nível do mar, e capacitou a empresa a atividades a mais de seis mil metros abaixo do nível do mar.

O conhecimento adquirido pelo programa é de propriedade da Petrobras, que também o aplica em águas profundas de outros países que não o Brasil, especialmente na América Latina. Se o governo federal brasileiro não tivesse optado em 2010 pela estatal na operação de todos os poços, a tecnologia de perfuração da empresa seria compartilhada com as demais firmas dos consórcios vencedores das licitações. Portanto, a priori, a escolha governamental de privilegiar a estatal nos parece uma atitude com vistas à preservação de poder relativo brasileiro dentro da estrutura mundial do conhecimento; e evidencia a possibilidade de parcerias entre atores estatais e não estatais nessa estrutura da economia política internacional.

No modelo estadunidense de relação entre governo e companhias petrolíferas, a tecnologia do petróleo não é resultado de uma parceria entre os dois atores, sendo um elemento de barganha para as companhias na hora de negociar com o governo federal do país onde mantêm sede. De maneira geral, pode-se dizer que o governo americano, em contrapartida, tem como elementos de barganha o poderio militar com o qual assegurar a atividade dessas empresas em regiões hostis, assim com o aparato diplomático do Estado para a negociação interestatal favorável à expansão das atividades empresariais pelo mundo.

De volta à estrutura do conhecimento em si. As tentativas de descentralização do poder financeiro e do poder securitário colaboram para a estimulação de uma estrutura de conhecimento mais propícia a embates ideológicos entre o modo de operação realista do Estado e uma visão menos conflitiva das relações internacionais. As criações de entidades internacionais voltadas para a resolução pacífica de conflitos e para a neutralização do poder monetário dos Estados Unidos pode que não cheguem à completa extensão de seus objetivos, pode que, inclusive, desde o início, sejam capturadas pelo poder que, em tese, procuram

diminuir. Porém, na esfera do conhecimento, exercem pressão sobre a maneira beligerante de operar dos Estados nacionais. Além de funcionarem como difusoras de conhecimento antes velado. Boa parte dos dados trabalhados neste trabalho veio de instituições internacionais.

A disseminação de canais de comunicação, a ampliação do alcance de informações vindas de e para diversas partes do planeta colaboram com a descentralização da estrutura de conhecimento no Estado científico e criam novas vozes, cujo fortalecimento no médio prazo não é uma impossibilidade. De acordo com a própria Strange, um dos trunfos da estrutura de poder sobre o conhecimento é deslegitimar o conhecimento opositor.

No caso da qualidade de vida capitalista, seria o comunismo dos recursos escassos. No caso da democracia ocidental e das liberdades civis, o extremismo religioso e autoritário. No entanto, dentro das ideias de democracia e transparência ocidental e de qualidade de vida capitalista, e, a partir do momento em que a capacidade de disseminação dessas ideias no mundo cada vez mais conectado em que vivemos cresce de maneira exponencial, a estrutura do conhecimento atual colabora com mudanças estruturais mais rápidas do que as histórias do sistema estão habituadas. Se a democracia, a transparência, as liberdades civis e a qualidade de vida são valores cada vez mais disseminados pelo mundo, a demanda por eles tende a crescer, como no caso das manifestações árabes das primeiras décadas do século XXI.

### 3 A CONTRIBUIÇÃO DA OPEP À BARGANHA DOS GOVERNOS DE PAÍSES PRODUTORES DE PETRÓLEO

Até a Primeira Guerra, atores estatais eram coadjuvantes dos negócios petrolíferos. Apareciam em forma de reguladores de mercado ou de apoiadores de empreendimentos convenientes - como o poder judicial dos EUA, quando dissolveu o truste da *Standard*; ou como a Inglaterra, quando apoiou o capitalista inglês D'Arcy na primeira concessão de petróleo da Pérsia<sup>65</sup>. As nações começaram a entrar na indústria como protagonistas quando se intensificaram as animosidades entre territórios europeus.

Na iminência do conflito bélico, os poderes executivos de grandes potências, como Inglaterra e Alemanha, começaram a enxergar os benefícios de uma armada abastecida pelo petróleo em lugar do carvão, que estava no topo da matriz energética das potências desde a Revolução Industrial. Nesse sentido, o governo britânico adquiriu 51% da *Anglo-Persian Oil Company* (APOC) em 1914, o que lhe rendeu o direito de indicar dois diretores para o conselho da empresa<sup>66</sup>. O evento fez da APOC - cuja trajetória havia se iniciado pela iniciativa privada em 1901 com atuação exclusiva na Pérsia<sup>67</sup> - a primeira petrolífera de economia mista do mundo.

Os investimentos ingleses foram compensados pelo potencial petrolífero do subsolo. Entre 1912 e 1918, a produção local aumentou mais de dez vezes. Já em 1916, mesmo ano em que o jornal inglês *Times* anunciou uma iminente escassez de petróleo na Inglaterra, principalmente devida ao ataque fustigante dos submarinos alemães aos petroleiros estadunidenses que tentavam cruzar o Atlântico para abastecer a Grã-Bretanha, um quinto da necessidade de óleo da Armada Inglesa era atendido pelo petróleo persa<sup>68</sup>. Mais tarde, a APOC passaria a se chamar *British Petroleum* Amoco, depois BP Amoco e, finalmente, BP. Era uma das Sete Irmãs.

No entreguerras, foi a vez do governo francês estabelecer um ator petrolífero com responsabilidades nacionais. Em 1924, noventa bancos e companhias franceses investiram na criação da *Compagnie Française des Pétroles* (CFP), cuja ideia partiu do Primeiro Ministro, Raymond Poincaré, 1922-1924, 1926-1929. Era uma empresa privada, mas foi o governo francês quem apontou dois diretores e aprovou os demais<sup>69</sup>. O próprio desenrolar das batalhas

---

<sup>65</sup> YERGIN, 2012, p. 153.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 180.

<sup>67</sup> Atual Irã.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 194.

<sup>69</sup> A empresa passaria a se chamar Total a partir de 1991, quando passou a ser listada no mercado de ações de Nova Iorque e, desde então, a participação estatal sobre as ações caiu gradualmente de 30% para menos de 1%.

na Primeira e na Segunda Guerra valorizou a eficiência do novo combustível e desencadeou o que se mostrou, até o momento, um irreversível aspecto geopolítico na procura pelo poder sobre o mercado dessa matéria-prima, em especial da parte de países com pretensões econômicas expansivas. Novos conflitos voltariam a confirmar isso, durante e após a Guerra Fria, especialmente no Oriente Médio.

Entre a aquisição britânica da APOC, em 1914, e a criação francesa da CFP, em 1924, houve ainda a criação da estatal argentina *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), em 1922, após a interrupção das importações inglesas de carvão e petróleo ter gerado uma crise de abastecimento energético no país<sup>70</sup>. A atitude procurou limitar a influência de empresas estrangeiras em território nacional e teve pouca projeção internacional. Nesse sentido, também houve a planificação e a coletivização compulsória da economia russa após a queda do czar em 1917, quando a indústria petrolífera local foi estatizada sem nenhum tipo de compensação aos empresários expulsos dos negócios<sup>71</sup>. Diferentemente, Reino Unido e França não fecharam os mercados nacionais para a atuação de companhias estrangeiras, mas entraram nos negócios com o objetivo de atuar na produção internacional. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) havia tido o parque industrial arrasado pela guerra e a ela foi, inicialmente, dificultada a atuação petrolífera fora da própria jurisdição.

A entrada das grandes potências nos negócios deu maior complexidade ao jogo. Os efeitos, somados ao crescente papel do petróleo nas economias nacionais, ultrapassaram o tempo de guerra e se ramificaram em outros aspectos da competição internacional:

A competição por novos campos petrolíferos não mais seria essencialmente uma batalha entre empresários dispostos a assumir riscos e homens de negócios agressivos. A I Grande Guerra deixara absolutamente claro que o petróleo se tornara um elemento essencial da estratégia das nações; e os políticos e burocratas, de quem não se pode dizer que até então estivessem ausentes, agora se arremessavam ao centro da luta, atraídos para a competição por uma percepção comum - a de que o mundo do pós-guerra requeria uma quantidade de petróleo cada vez maior para a prosperidade econômica e o poder nacional.<sup>72</sup>

Não apenas a guerra teve o efeito de aproximação entre os assuntos de Estados e os negócios petrolíferos. Tampouco apenas as potências passaram a olhar com mais cuidado as tramas do setor. Governos de países ricos em petróleo também começaram a dar tratamento especial à questão e a desejar mais benefícios sobre a sorte geográfica de dispor de matéria-prima tão relevante para uma nova maneira de viver adotada com entusiasmo por cada vez mais largas porções do planeta.

---

<sup>70</sup> ALVEAL, 1999, p. 5.

<sup>71</sup> YERGIN, 2012, p. 212.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 207.

Nos anos que se seguiram às grandes guerras, os avanços da integração econômica e monetária internacional e as décadas de ouro do desenvolvimento capitalista, 1950 e 1960, consolidaram o petróleo no centro da vida urbana contemporânea. Embora a demanda mundial tenha oscilado em meio às crises das décadas seguintes, o uso do ouro negro ganhou capilaridade mundial. Com destaque para o carro pessoal, símbolo de *status* social amplamente difundido, o petróleo é hoje utilizado em praticamente todo o sistema de transporte, seja ele terrestre, marítimo ou aéreo. Sem contar o uso industrial.

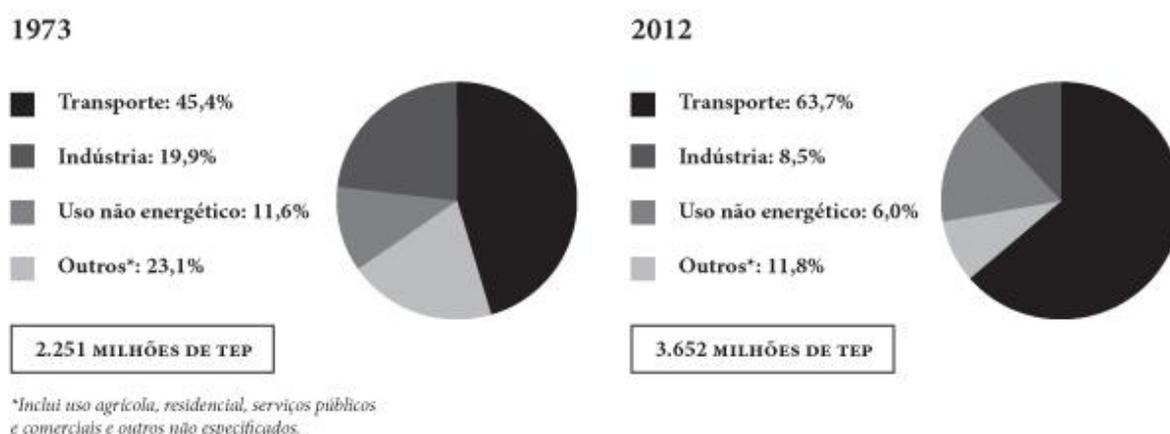


Figura 5: Parcelas do consumo mundial de petróleo em 1973 e 2012

Fonte: elaboração própria com dados de AIE, 2014a.

Quando os governos dos demais Estados entraram com mais ímpeto na disputa pela matéria-prima, já ali estavam as companhias integradas, senhoras do mercado e bastante interessadas na perpetuação dos lucros extraordinários advindos do *big business*. Porém, as senhoras do mercado não estavam sozinhas, eram acompanhadas pelas forças estatais de onde vinham e logravam o oligopólio por um equilíbrio delicado de agendas, o qual não duraria para sempre.

Nesta seção, observam-se as mudanças aportadas à IMP pelas ações da OPEP na década de 1970, especialmente referentes à relação entre países produtores de petróleo e o oligopólio das companhias transnacionais de então. Para tanto, é feito um levantamento comparativo, entre pós-guerra e segunda década do século XXI, de dados sobre quem operava e como as reservas dos cinco países que criaram a OPEP.

A escolha por observar a hipótese na operação de reservas de Venezuela, Arábia Saudita, Iraque, Irã e Kuwait é um recorte que se mostrou tanto necessário quanto favorável aos

objetivos do capítulo. Os cinco, no pós-guerra como nos anos 2010, estavam entre as seis maiores reservas mundiais<sup>73</sup>.

### **3.1 Mudança na balança de poder entre governos de países produtores e companhias privadas**

A Indústria mundial do petróleo comporta um longo processo de atividades fabris e comerciais desde o poço - terrestre ou marítimo - até a venda do produto final: exploração, desenvolvimento e produção de matéria bruta; refino, transporte e distribuição de derivados. No início do século XXI, essas atividades são essencialmente realizadas por grandes companhias integradas, estatais ou não, de maneira transnacional. Em 2014 - cem anos depois da primeira petroleira com participação estatal, a APOC - quinze das vinte maiores petroleiras mundiais eram estatais<sup>74</sup>.

O petróleo é o que se pode chamar de um monopólio natural. Na sua indústria, grandes produtores têm custos totais médios mais baixos do que produtores menores, o que significa que os grandes terão mais chances de abocanhar a parcela de mercado dos menores graças à economia de escala<sup>75</sup>. Essa situação é descrita pela economistas neoclássicos como uma porta para a ineficiência<sup>76</sup> - já que monopólio traria prejuízos aos consumidores e reduziria ganhos da indústria como um todo.

De acordo com Krugman e Weels<sup>77</sup>, quando o monopólio natural acontece dentro de uma economia doméstica, os governos podem lidar de três maneiras com a questão. Eles o transformam em propriedade pública e criam uma agência reguladora para tratar da distribuição do bem e assegurar os interesses dos consumidores; eles regulam a ação dos grandes produtores e estabelecem limites de preço; ou eles deixam o mercado sarar sozinho, confiantes que são na livre iniciativa. Os autores apontam a última opção como a mais saudável para a economia como um todo. Entretanto, é custoso encontrar exemplos dessa postura em questões petrolíferas.

O que se viu no setor, com mais intensidade a partir dos anos 1970, foi que países produtores sem empreendimentos privados nacionais em petróleo, diante do monopólio natural, forçaram uma mudança nas regras do jogo, e pleitearam a soberania estatal sobre a

---

<sup>73</sup> EIA, [2014]f. ESTADOS UNIDOS, 1952a.

<sup>74</sup> EI, 2014.

<sup>75</sup> Conjunto de medidas que reduzem o custo médio de um bem produzido à medida que a quantidade produzida aumenta.

<sup>76</sup> A ineficiência acontece quando o preço do preço cobrado ao consumidor pelo bem é maior do que o custo marginal daquele bem. O custo marginal é quanto o empresário gasta para produzir mais uma unidade do bem a ser vendido.

<sup>77</sup> KRUGMAN; WEELS, 2007, p. 302-303.

matéria-prima como argumento para controlar a E&P realizada em seus territórios. Para fazê-lo, utilizaram-se: da construção de atores econômicos estatais, com cadeia integrada de processos em petróleo e gás natural, a exemplo das empresas integradas as quais buscaram destronar; ou da patriação de bens dessas empresas, após o que se criou a companhia estatal protegida pelo monopólio garantido pela lei.

Após a década de 1980, quando a doutrina neoliberal provocou reajustes no setor petrolífero nacional de países como Brasil, Venezuela, Argentina e Rússia, houve uma nova onda de patriação e estatização, com a qual a tendência ao controle estatal sobre a E&P se fortaleceu. Para analistas da revista inglesa *The Economist*, foi a expansão econômica global dos anos 1990, ao estabilizar os preços do petróleo em alta, que estimulou o crescimento de mercados emergentes e exacerbou uma tendência histórica que já se insinuava havia meio século: a transferência de poder sobre o petróleo das mãos de grandes companhias para as de países produtores.

Tabela 3: Países com as maiores reservas de petróleo mundiais e suas companhias em 2013

<b>País</b>	<b>Empresas<sup>78</sup>/Posição mundial pelo EI</b>
1° Venezuela	5° PDVSA
2° Arábia Saudita	1° Saudi Aramco
3° Canadá	46° CNR(p), 47° Suncor(p)
4° Irã	2° NIOC
5° Iraque	2° INOC
6° Kuwait	13° KPC
7° EAU	17° ADNOC
8° Rússia	8° Gazprom, 8° Rosneft, 16° Lukoil, Surgutneftegas 15°, Novatek
9° Líbia	30° <i>Lybia NOC</i>
10° Nigéria	23° NNPC

Fonte: elaboração própria com dados de EIA, [2014]f. e EI, 2014.

Empresas assinaladas com (p) não possuem capital estatal.

Sobre as reformas nos setores petrolíferos nacionais acontecidas na década de 1990, Pinto Junior e Tolmasquim<sup>79</sup> tratam a disputa entre governos de países produtores e companhias integradas estrangeiras como uma disputa pela apropriação de renda petrolífera e pela gestão da E&P. Os autores destacam a mudança nos marcos regulatórios como uma das

<sup>78</sup> Todas as empresas desta lista são públicas.

<sup>79</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2011, p. 1-7.

grandes mudanças da indústria mundial de petróleo acontecidas na última década<sup>80</sup>, mas, de acordo com eles, os fatores que a induziram variam de país a país, sendo a necessidade de atração de investimentos estrangeiros e de geração de divisas um fator recorrente.

Na Venezuela e no Irã, os fatores seriam políticos, reforçados pela mesma alta de preços. No Brasil, a descoberta dos campos gigantes pré-sal e os desafios institucionais e regulatórios que se seguiram a ela. E, no entanto, se há razões diferentes para cada caso, como enxergar o coletivo de governos de países produtores de petróleo que seguidamente refazem acordos com companhias internacionais em busca de mais benefícios?

Fato é que, ao se observar os países com as dez maiores reservas mundiais em 2013, de lado a diversidade de razões domésticas pelas quais elas foram nacionalizadas, apenas o Canadá não compete na indústria através de empresas com capital estatal, todos os demais constam entre os sócios majoritários ou únicos proprietários de empresas presentes na lista das maiores petrolíferas mundiais. O que varia é a maior ou menor abertura do setor de petróleo doméstico ao capital estrangeiro. Como se chegou até aqui e qual foi a contribuição da articulação política da OPEP? Os próximos itens desta seção procuram discutir esses questionamentos.

### **3.2 Governos de países produtores e companhias de petróleo no pós-guerra**

Foi durante o pós-guerra que o petróleo se tornou assunto corriqueiro em jornais diários e passou a estar atrelado diretamente ao crescimento econômico e ao bem-estar da população. Com isso, do ponto de vista do jogo competitivo internacional, nasciam mais duas razões estatais para exercer algum poder sobre esse mercado: participar dos negócios do petróleo se tornou desejável do ponto de vista da segurança energética de países grandes consumidores de petróleo; além de uma possibilidade de maior controle das balanças de pagamentos em um mundo cada vez mais suscetível a: (i) abalos financeiros desencadeados pelas ações de investidores especulativos nacionais ou estrangeiros e estadistas estadunidenses; (ii) decisões empresariais das grandes companhias transnacionais.

Do ponto de vista dos grandes exportadores de petróleo, havia ainda a razão mais emergencial: a E&P realizada em terras nacionais pelas companhias estrangeiras beneficiava mais o bolso dos empresários envolvidos e o tesouro nacional dos países consumidores, do que o tesouro nacional do país hospedeiro.

---

<sup>80</sup> As outras seriam: na configuração patrimonial, a partir do grande movimento de fusões e aquisições, como o que criou a supergrande ExxonMobil; e nas estruturas de oferta e demanda. A primeira leva de marcos regulatórios começou nos anos 1930 e se intensificou nos anos 1970, a maioria já advogava maior parcela de renda aos países.

Mas o cenário da IMP de então ainda não era favorável ao sucesso de investidas de governos de países em desenvolvimento sobre o controle de produção petrolífera. O que não significa que elas não tenham acontecido: na América Latina, a partir de 1922, com a criação da argentina *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*; no Oriente Médio, a partir de 1951, com a primeira tentativa de nacionalização da *Anglo-Iranian Oil Company*.

Devido ao potencial das reservas da região, a pressão das companhias e das potências onde elas nasceram era maior sobre o Oriente Médio do que sobre a América Latina. O corpo técnico da Comissão Federal de Comércio do Senado dos Estados Unidos, em 1952, avaliou a questão nos seguintes termos:

O vasto potencial dessa área [Oriente Médio] é indicado pelo fato de que a produção total de 1949 veio de apenas 287 poços, com uma média de produção por poço de 5.142 bpd. No Iraque, essa média foi maior do que 11.200. No Irã, 6.083, no Kuwait, quase 4.450. Com a perfuração de mais poços e a construção de mais oleodutos, indubitavelmente, o Oriente Médio poderá alcançar a liderança produtiva mundial em petróleo. Não obstante as dificuldades na obtenção de insumos e equipamento durante a Segunda Guerra, a produção da região cresceu 320% entre 1939 e 1949.<sup>81</sup>

De acordo com Yergin, em 1944, essas foram as palavras do mais proeminente geólogo americano de sua época sobre o potencial petrolífero da região: “O centro de gravidade da produção mundial de petróleo está se deslocando da área do Golfo Caribenho para o Oriente Médio - para o Golfo Pérsico, e vai continuar a deslocar-se até que se estabeleça firmemente naquela área”<sup>82</sup>.

A região apresentava pontos de disputa internacional anteriores à IMP, os quais se acirraram com a Guerra Fria. É o caso da Pérsia, identificada como Irã desde 1935, que, já na segunda metade do século XIX, era alvo de competição diplomática e comercial entre Rússia e Inglaterra<sup>83</sup>. No entanto, durante o pós-guerra, a proximidade desses países com a área de influência soviética, somada às riquezas energéticas de que dispunham, tornava a região um foco geopolítico difícil de ignorar, especialmente para o governo federal dos Estados Unidos.

Apesar da mudança do eixo da E&P mundial do Golfo Caribenho para o Pérsico, os anos entre 1945 e 1973 são identificados como momento de estabilidade do mercado de petróleo: abundante produção, preços baixos e demanda crescente. Por trinta anos, a demanda

<sup>81</sup> Livre tradução de: *The vast potential of this area is indicated by the fact that total production in 1949 came from only 287 wells, with an average output per well per day of 5,143 barrels. In Iraq, the average production per well per day was no less than 11,200 barrels, in Iran 2,190 barrels, in Saudi Arabia 6,083 barrels, and in Kuwait, almost 4,450 barrels. By drilling more wells and building more pipe lines, the Middle East could undoubtedly become the leading oil producing area of the world. Despite the difficulties in obtaining supplies and equipment during World War II, production increased 320 percent between 1939 and 1949.* ESTADOS UNIDOS, 1952a.

<sup>82</sup> YERGIN, 2012, p. 441.

<sup>83</sup> *Ibidem*, 152.

mundial avançou a taxas superiores a 7% ao ano, tendo terminado o período quase oito vezes maior do que começou<sup>84</sup>. De acordo com Torres Filho, foram três os pilares da estabilidade: os acordos feitos nos anos 1940, quando as Sete Irmãs dividiram o Oriente Médio em zonas de influência; as concessões de petróleo assinadas entre países produtores e companhias estrangeiras, pelas quais às empresas foi assegurado o controle de produção além de a maior parte da renda petrolífera; e a situação dos EUA como ofertante de última instância, dado o alto excedente produtivo do país naquele momento<sup>85</sup>.

Se, do ponto de vista das estruturas de poder e das relações entre empresas e governos, observamos as três circunstâncias apontadas pelo autor, temos que a divisão do Oriente Médio em zonas de influência contou com a agenda política das potências vitoriosas para se concretizar, ao mesmo tempo em que a agenda política das potências contou com a capacidade produtiva e o avanço tecnológico das empresas para ser eficiente. Vejamos, de maneira introdutória, como isso se deu nos cinco países que fundaram a OPEP em 1960.

### *3.2.1 Pós-guerra: Quem controlava as maiores reservas de petróleo do mundo*

Na década de 1950, inconformado com as barreiras ao acesso a grandes reservas petrolíferas do Oriente Médio, o presidente da estatal petrolífera italiana ENI, Enrico Mattei, criou a expressão Sete Irmãs para designar as maiores petroleiras transnacionais daquele então. Ele não estava sozinho em apontar tais privilégios. Em 1952, a Comissão Federal de Comércio do Senado dos Estados Unidos acusou de formação de cartel internacional as mesmas sete firmas. Em 1949, por intimação, o órgão teve acesso a documentos empresariais que deram origem a uma extensa e detalhada análise histórica das relações internacionais entre as sete. De acordo com Yergin, a maior de que já se teve notícia<sup>86</sup>.

*Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of California, Socony-Vacuum Oil Company, Texaco, Gulf Oil Company, Anglo-Iranian Oil Company, Royal Dutch-Shell.* As cinco primeiras despontaram no *boom* americano de transnacionais acontecido em torno da Primeira e da Segunda Guerra. A *Anglo-Iranian Oil Company* ganhou corpo como instrumento de defesa inglês, também no contexto da Primeira Guerra, quando ainda se chamava APOC. E a *Royal Dutch Shell* iniciou os negócios em campos petrolíferos russos, onde foi financiada pela família Rothschild e administrada pelo capitalista inglês Marcus Samuel, a quem se deve que, no final do século XIX, o governo inglês tenha dado apoio ao

---

<sup>84</sup> TORRES FILHO. In: FIORI, 2004, p.313.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 313.

<sup>86</sup> YERGIN, 2012, p. 532.

empreendimento para atravessar o Canal de Suez com petroleiros rumo ao Oriente e assim aplicar um golpe de preços sobre as vendas da *Standard Oil* naquelas praças. Marcus precisava escoar a produção russa, e os tentáculos transnacionais da concorrente estadunidense não facilitavam a tarefa. Mais adiante, a empresa encontrou solidez financeira sob o guarda-chuva da autoridade estatal holandesa, a qual havia criado a empresa pública *Royal Dutch*, privilegiada pelo monopólio sobre o petróleo da Sumatra.

Tabela 4: Total mundial estimado de reservas de petróleo sob domínio das Sete Irmãs em 1949 (bilhões de barris)

<b>Empresa</b>	<b>EUA</b>	<b>Estrangeiras</b>	<b>Total</b>
<i>Anglo-Iranian Oil Company</i>	---	13,9	13,9
<i>Gulf Oil Corporation</i>	1,3	5,8	7,1
<i>Royal Dutch-Shell</i>	0,8	4,5	5,3
<i>Standard Oil Company of New Jersey</i>	3,1	9,3	12,4
<i>Standard Oil Company of California</i>	1,3	2,8	4,1
<i>Socony-Vacuum Oil Company</i>	1,4	2,0	3,4
<i>Texas Company</i> (Texaco)	1,5	3,0	4,5
Total Sete Irmãs	9,4	41,3	50,7
Total de reservas estimadas jan. 1949	28,0	50,3	78,3
Porcentagem das Sete Irmãs	33,6	82,1	65,0

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em ESTADOS UNIDOS, 1952b.

A relação, portanto, das Sete Irmãs com as respectivas autoridades estatais não passa despercebida. Nascidas em economias nacionais desenvolvidas, tiveram as origens pontuadas por eventos quando os governos dos Estados-mãe, direta ou indiretamente, intervieram em favor delas nas disputas pela produção internacional, em momentos de agendas confluentes.

As alianças entre empresas e governos não diminuem o fato de que uma companhia transnacional integrada atua em vários ou todos os processos referentes à indústria em que compete. Ela procura a autossuficiência como uma blindagem frente às oscilações do mercado e à concorrência de outras companhias. Dessa maneira, consolida-se como uma autoridade internacional, com potencial influência sobre o preço dos próprios produtos, e, assim, com capacidade para disputar espaços de influência com autoridades estatais dentro dos mercados.

Nesse sentido, o relatório do Senado estadunidense, intitulado O Cartel Internacional de Petróleo focou no poder de mercado que as Sete Irmãs tinham através do controle que mantinham da produção de petróleo internacional. De acordo com o documento<sup>87</sup>, em janeiro de 1949, as Sete Irmãs controlavam 82% das reservas mundiais fora do território

<sup>87</sup> ESTADOS UNIDOS, 1952b.

estadunidense. Dentro do país, eram responsáveis por 33,6% das reservas. Donde se observa a discrepância entre o poder de mercado das sete dentro e fora do território americano.

BP	CFP	CHEVRON	EXXON
Anglo-Persian Oil Company 1909-1935;	Compagnie Française des Pétroles 1924-1985;	Standard Oil Company 1870-1911;	Standard Oil Company 1870-1911;
Anglo-Iranian Oil Company 1935-1954;	Total CFP 1985-1991;	Standard Oil of California, ou Socal, 1911-1984;	Standard Oil Company of New Jersey 1911-1972;
British Petroleum desde 1954.	Total desde 1991.	Chevron 1984-2001;	Exxon 1972-1999;
		ChevronTexaco 2001-2005;	Exxon Mobil desde 1999.
		Chevron desde 2005.	

GULF	MOBIL	SHELL	TEXACO
Gulf Oil 1901-1984;	Standard Oil Company 1870-1911;	Royal Dutch Shell desde 1907, quando Royal Dutch Company e Shell Transport and Trading Company fundiram.	The Texas Company 1902-1926;
adquiriu a Socal em 1984, quando a fusão se tornou a Chevron.	Standard Oil of New York 1911-1931;		Texas Corporation 1926-1941;
	Socony-Vacuum 1931-1955;		Texas Company 1941-1959;
	Socony Mobil 1955-1966;		Texaco 1959-2001;
	Mobil 1966-1999;		Chevron Texaco 2001-2005;
	ExxonMobil desde 1999.		Chevron desde 2005

Figura 6: Os nomes das Sete Irmãs (+ CFP)

Fonte: elaboração própria com dados de VASSILIOU, 2009, p. 558 e YERGIN, 2012, *passim*.

Igualmente acontecia com a União Soviética, embora, no caso dos comunistas, a maneira como conseguiram diminuir a autoridade doméstica das companhias seja polêmica aos olhos do mundo capitalista ocidental. Fora dos EUA - que mantinha o mercado aberto à ação de empresas públicas e privadas, nacionais e internacionais - e da Rússia - que possuía um setor nacionalizado, mas que, desde 1920, havia aberto a indústria para contratos estrangeiros -, as Irmãs controlavam 92% do total estimado de reservas.

Tabela 5: Países com as maiores reservas de petróleo mundiais<sup>88</sup> em janeiro de 1949 (bilhões de barris)

<sup>88</sup> A fonte excluiu as reservas russas do cálculo.

<b>País</b>	<b>Reservas</b>	<b>Porcentagem das reservas mundiais</b>
Estados Unidos	28,00	37,75
Kuait	10,95	13,98
Venezuela	9,00	11,49
Arábia Saudita	9,00	11,49
Irã	7,00	8,49
Iraque	5,00	6,39

Fonte: elaboração própria a partir de dados em ESTADOS UNIDOS. 1952a.

Entretanto, começava a se insinuar outro tipo de concentração, não empresarial, mas geográfica. Das reservas mundiais computadas pelo relatório, 90% estavam localizadas em seis países: Estados Unidos, Venezuela, Irã, Iraque, Kuait e Arábia Saudita. Foram exatamente os cinco últimos dessa lista que posteriormente deram origem à OPEP. Juntos, eles já possuíam quase 52% do total internacional de reservas considerado pelo relatório. Entretanto, naquele momento, eram ainda pouco mais do que hospedeiros para a indústria mundial de petróleo.

### 3.2.1.1 Venezuela

Para Yergin, a Venezuela entrou em cena na IMP essencialmente depois da Revolução Mexicana, 1917<sup>89</sup>, quando o cenário político do México começou a se desintegrar para as empresas estrangeiras, embora Vassiliou destaque que a primeira descoberta de um campo gigante de petróleo venezuelano tenha acontecido três anos antes<sup>90</sup>. A lei do petróleo venezuelana, de 1923, estabeleceu os termos de concessão e os *royalties* devidos do setor nacional; no mesmo ano, uma grande descoberta aconteceu. Ali, de início, a criação de uma empresa nacional de fachada serviu a propósitos pessoais do mandatário, o general Juan Vicente Gómez, 1908-1913, 1922-1929, 1931-1935, que repassava a familiares e amigos as melhores concessões do setor, para que depois elas fossem revendidas às companhias estrangeiras com enormes lucros para os intermediários e uma comissão para ele próprio<sup>91</sup>.

De acordo com o relatório do Senado dos Estados Unidos sobre o cartel das Sete Irmãs, uma década antes de o oligopólio controlar a grande maioria da produção do Oriente Médio através de contratos de longo prazo, ele já o fazia na Venezuela<sup>92</sup>. Por detrás da produção exportadora, repousava o domínio de três empresas estrangeiras: a *Standard Oil of*

<sup>89</sup> YERGIN, 2012, p. 262.

<sup>90</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxii.

<sup>91</sup> YERGIN, 2012, p. 261-265.

<sup>92</sup> ESTADOS UNIDOS, 1952g.

*New Jersey*, presente no país desde 1928<sup>93</sup>, a *Shell*, presente no país desde 1912<sup>94</sup>, e a *Gulf Oil*, presente no país desde a década de 1920<sup>95</sup>.

Quando o ditador Gómez morreu, em 1935, o país já era a maior fonte de petróleo barato do mundo. A economia líquida nacional era totalmente dominada pela matéria-prima, que era responsável por 90% das exportações venezuelanas. Os sucessores do general procuraram redefinir a relação do aparato estatal com as petrolíferas, o que levou à criação de um conceito novo nos acordos entre países exportadores de petróleo e companhias petrolíferas estrangeiras: o 50/50. A mudança efetiva viria em 1943, com a nova lei do petróleo<sup>96</sup>. Nas palavras de Yergin: “De acordo com esse conceito, as diversas taxas e os *royalties* poderiam ser aumentados até o ponto em que a parcela do governo se igualasse aos lucros líquidos das empresas na Venezuela”<sup>97</sup>.

Na prática, a lei de 1943 estendeu o período de concessões e não alterou o domínio estrangeiro sobre as reservas. De fato, o governo do então presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, 1933-1945, recusou-se a apoiar a causa das companhias. Em contexto de guerra, a prioridade máxima era assegurar a nacionalidade estadunidense dos atores com controle sobre o petróleo venezuelano, e uma maior parcela dos lucros em E&P para os venezuelanos não a afetava. Além do mais, quatro anos antes, o governo do país latino havia assinado um tratado que assegurava uma política de portas abertas às importações estadunidenses, o que continuou drenando os lucros petrolíferos em direção ao norte<sup>98</sup>.

No entanto, além da abertura de precedente para que os demais países produtores também exigissem maior participação na renda petrolífera, a Venezuela ficou conhecida como o país onde era possível comprar petróleo cru em negociações diretas. Isso porque a lei da década de 1940 garantia ao governo uma parte dos lucros em barris de petróleo<sup>99</sup>, até então uma *commodity* rara, dada a alta integração das empresas petrolíferas que dominavam as maiores reservas do mundo. O petróleo cru não saía com frequência da cadeia de produção de uma única empresa, onde, além de produzido, era também refinado. Ainda assim, em 1954, 55% dos ganhos em rede da *Jersey* vinham da sua subsidiária venezuelana, a *Creole*<sup>100</sup>.

### 3.2.1.2 Arábia Saudita

---

<sup>93</sup> VASSILIOU, 2009, p. 527.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 527.

<sup>95</sup> ESTADOS UNIDOS, 1952c. VASSILIOU, 2009, p. 527.

<sup>96</sup> YERGIN, 2012, p. 487-492.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 489.

<sup>98</sup> EWELL, 1996, p. 169-173.

<sup>99</sup> YERGIN, 2012, p. 491.

<sup>100</sup> EWELL, 1996, p. 177.

Depois de desintegrado o domínio otomano, com o final da Primeira Guerra, os pedaços do território foram distribuídos como zonas de influência entre França e Grã-Bretanha, exceto Turquia, Iêmen e o que viria a ser Arábia Saudita, que emergiram como territórios independentes<sup>101</sup>, mas não menos suscetíveis às investidas estrangeiras. No caso da Arábia Saudita, as investidas foram estadunidenses.

De acordo com Yergin e Torres Filho, articulações estatais mais efetivas para a E&P americana na Arábia Saudita começaram coladas ao fim da Segunda Guerra. O encontro do então presidente americano Franklin Roosevelt com o rei saudita Ibn Saud, 1932-1953, após a Conferência de Yalta, em 1945, é um dos eventos relacionados a elas<sup>102</sup>. Mas, dois anos antes, o governo estadunidense já havia autorizado uma ajuda financeira ao saudita, que se encontrava com dificuldades financeiras. O gesto foi realizado a pedido dos presidentes da *Standard Oil of California* (Socal), da Texaco e da *Californian Arabian Standard Oil Company* (Casoc). Eles argumentavam que a ajuda era necessária porque a estabilidade econômica saudita era importante para os negócios, e os empreendimentos petrolíferos mantinham afastada a iniciativa inglesa da região, o que favorecia a agenda do Departamento de Estado americano<sup>103</sup>.

As empresas haviam chegado ao país ainda no entreguerras. A Socal assinou contrato com o governo saudita em 1933. O acordo assegurou à empresa a concessão de 900 km<sup>2</sup> por 60 anos para E&P, e a maior preocupação do rei naquele momento era garantir um gordo pagamento adiantado que temporariamente tirasse o país do aperto financeiro em que se encontrava, mesmo porque Ibn Saud era cético quanto à existência de petróleo em seu território<sup>104</sup>. Dois anos mais tarde, a Texaco comprou 50% de participação na concessão, que encontrou grandes quantidades de petróleo em 1938. Duas décadas depois, com a descoberta do campo megagigante de Ghawar, mais duas companhias estrangeiras adquiriram participação na concessão: *Standard Oil of New Jersey* e Socony Mobil. As sócias eram necessárias porque a concessão precisava de mais mercado consumidor para tanta produção, e elas aportavam isso ao empreendimento. A exclusividade de companhias americanas não era fruto do acaso, há registros de que o governo saudita fez questão, como forma de afastar a iniciativa britânica<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> MARCEL, 2006, p. 16.

<sup>102</sup> TORRES FILHO. In: FIORI, 2004, p. 315. YERGIN, 2012, p.453-455.

<sup>103</sup> YERGIN, 2012, p. 446.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 323-326.

<sup>105</sup> VASSILIOU, 2009, p. 449. YERGIN, 2012, p. 462.

A produção do país não demorou a impressionar. Ao final da Segunda Guerra, já alcançava 58 mil bpd. Pouco mais de uma década depois, em 1956, ultrapassou um milhão de barris de petróleo por dia. A essa altura, o governo do país já havia revisado os contratos de E&P e os adaptado à nova situação implantada pela barganha venezuelana. A partir de 1950, começaram as negociações com as companhias em direção a uma divisão 50/50 de lucros de produção.

Resulta que veio a conhecimento do governo da Arábia Saudita que, em 1949, os lucros da *Arabian American Oil Company* (Aramco), a companhia/consórcio formada pelas firmas americanas que atuavam no país, foram três vezes maiores do que os rendimentos sauditas em *royalties*; e que as taxas pagas pelo consórcio ao governo dos EUA quando da entrada do petróleo saudita no território americano também excediam os *royalties* do país exportador - nesse caso, em US\$ 4 milhões.

De acordo com Yergin, as empresas novamente buscaram apoio do governo dos Estados Unidos, dessa vez, para dissuadir as instituições estatais sauditas de pressionarem pela mudança. Mas Washington precisava do suporte político saudita naquele momento mais do que nunca, com a eclosão da Guerra da Coreia em junho de 1950. Nas palavras do autor, os EUA consentiram em diminuir a renda tributária cobrada sobre o petróleo importado da Arábia Saudita, porque era desejável aumentar a receita do país árabe e assim: “manter a ordem no pós-guerra do petróleo e ajudar a manter (...) regimes ‘amistosos’ no poder”<sup>106</sup>. Ali como na Venezuela, a medida ainda não retirava o controle da produção das mãos das companhias estrangeiras.

Já na região da Zona Neutra<sup>107</sup> sob jurisdição saudita, a concessão foi dada, em 1948, à *Pacific Western*, uma companhia independente<sup>108</sup> americana, por valores muito mais altos do que os que costumavam ser acertados entre os países produtores e as Sete Irmãs. Foram US\$ 9,5 milhões adiantados, mais o mínimo de US\$ 1 milhão por ano, mais US\$ 0,55 por barril de *royalties*. O acordo desagradou as gigantes, uma vez que demonstrava ser possível aos países pleitear maiores participações nos lucros empresariais<sup>109</sup>.

### 3.2.1.3 Kuait

---

<sup>106</sup> YERGIN, 2012, p. 505.

<sup>107</sup> Em 1922, a Conferência de Uqair estabeleceu entre o Kuait e a Arábia Saudita uma faixa de deserto chamada de Zona Neutra sobre a qual os dois países recém-criados partilhavam direitos econômicos. A medida tomada por representantes ingleses e sauditas diminuiu o território kuaitiano. VASSILIOU, 2009, p. 335.

<sup>108</sup> Chamam-se independentes as companhias de petróleo que não são integradas.

<sup>109</sup> YERGIN, 2012, p. 492-494.

Quando finalmente aconteceu, um ano após a assinatura do contrato saudita, a entrada das companhias de petróleo no Kuwait era esperada pelo governo local havia mais de uma década<sup>110</sup>. Em 1934, a *Gulf Oil Corporation* e a APOC formaram a *Kuwait Oil Corporation* e obtiveram no país uma concessão de 75 anos. Quatro anos mais tarde, o empreendimento descobriu o que se provaria o segundo maior campo de petróleo do mundo<sup>111</sup>. De acordo com Yergin, a entrada da *Anglo-Persian Oil Company* no consórcio foi menos pela possibilidade de lucros no território em si e mais pela garantia de uma zona de proteção em torno dos investimentos altíssimos feitos pela companhia nos territórios da Pérsia e do Iraque<sup>112</sup>, o que se assemelha ao comportamento preventivo de países quando diante de ameaça semelhante.

Desde o final do século XIX até 1961, o Kuwait foi um protetorado britânico. Logo, a gerência inglesa se sobrepunha à americana, inclusive no consórcio. Embora as companhias dividissem os lucros igualmente, o consentimento inglês era necessário para que fosse realizada qualquer transferência de direitos petrolíferos para estrangeiros<sup>113</sup>, cujas companhias ativas no país precisavam ser registradas sob leis britânicas<sup>114</sup>. De acordo com o relatório do Senado americano de 1952, esse foi um dos fatores para a demora da assinatura do contrato. Ambas as companhias procuraram sozinhas acertar um acordo com o governo kuaitiano e só resolveram empreender juntas depois da descoberta de óleo em Bahrein<sup>115</sup>.

Ainda de acordo com o relatório, em última instância, era a companhia estatal inglesa quem possuía prerrogativas contratuais para exercer maior controle da produção kuaitiana, embora sujeita à aprovação da sócia. Isso porque o contrato previa que a quantidade de óleo produzida pela *Kuwait Oil Corporation* poderia ser complementada pelo petróleo da Pérsia e do Iraque, sob o controle da APOC. Assim, a *Anglo-Persian* poderia graduar a produção do pequeno país e evitar superprodução, prejudicial para os lucros<sup>116</sup>. Em 1950, tão logo a Arábia Saudita conseguiu pleitear o acordo 50/50, o governo do Kuwait seguiu a deixa<sup>117</sup>. O modelo não demorou a se estender a todos os países árabes produtores de petróleo<sup>118</sup>. Como nos países acima resenhados, a medida ainda não retirava o controle da produção das mãos das companhias estrangeiras.

#### 3.2.1.4 Irã

<sup>110</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>111</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxv.

<sup>112</sup> YERGIN, 2012, p. 328.

<sup>113</sup> FEIS, 1946.

<sup>114</sup> ESTADOS UNIDOS, 1952e.

<sup>115</sup> País formado por um grupo de pequenas ilhas localizadas no Golfo Pérsico.

<sup>116</sup> ESTADOS UNIDOS, 1952e.

<sup>117</sup> YERGIN, 2012, p. 504.

<sup>118</sup> VASSILIOU, 2009, p. 193.

A concessão na Pérsia foi a primeira concessão para E&P do mundo. Foi garantida em 1901 pelo capitalista inglês com apoio do governo de seu país, William Knox D'Arcy<sup>119</sup>. O xá concedeu, por contrato, três quartos do próprio território para 60 anos de prospecção e produção de petróleo<sup>120</sup>. Foi também a primeira aparição de um país meramente produtor de petróleo nos jogos do setor. Nesta ocasião, a Pérsia era cenário, à mercê do conhecimento tecnológico e da capacidade produtiva de empreendimentos internacionais. Na barganha com os empresários, aceitou os impostos que lhe foram oferecidos.

Em 1914, foi envolvida em mais uma primeira vez na IMP: 51% da companhia responsável pela E&P do território, a APOC, foi adquirida pelo governo do Reino Unido, configurando a primeira estatização de uma petrolífera<sup>121</sup>. Então um governo adquiriu a maioria das ações de uma companhia cuja matéria-prima principal era extraída do subsolo de outro país. O governo iraniano foi consultado? A influência inglesa sobre a Pérsia não era novidade. Fronteira das zonas de influência russa e inglesa, o território era uma questão importante para a diplomacia das duas potências. A expansão russa a partir da década de 1860 em direção à anexação da Ásia Central preocupava a Inglaterra, porque aproximava demasiadamente o país estrangeiro da possessão colonial inglesa da Índia. Assim, os dois territórios competiam por influência no território através de ferramentas de diplomacia econômica, como empréstimos e concessões<sup>122</sup>.

Mas tantos anos como cenário de embates diplomáticos entre britânicos e russos despertaram um sentimento persa de aversão, principalmente, aos britânicos - que afinal eram os agentes estrangeiros mais presentes. Em 1951, o governo do Irã assumiu a propriedade estatal dos bens e das reservas petrolíferas até então sob o domínio da *Anglo-Iranian*<sup>123</sup>. Foi a primeira vez que um país do Oriente Médio empreendeu essa atitude, foi também a primeira grande reserva mundial a fazê-lo.

O xá Reza Pahlavi, 1925-1941, havia sido deposto em 1941, por Rússia e Inglaterra<sup>124</sup>, com o objetivo de prevenir a influência germânica sobre o país, uma vez que o mandatário persa era simpatizante do nazismo<sup>125</sup>. Enquanto o filho do antigo xá estava no comando do país, o Primeiro Ministro Mossadegh, 1952-1953, nacionalizou o setor petrolífero e criou a

---

<sup>119</sup> O apoio do governo inglês a D'Arcy foi devido à competição interestatal entre Reino Unido e Rússia, em torno da esfera de influência no Oriente Médio. YERGIN, 2012, p. 151-154.

<sup>120</sup> STRANGE, 1988, p. 150-184.

<sup>121</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxii.

<sup>122</sup> YERGIN, 2012, p.151-152.

<sup>123</sup> A *Anglo-Persian Oil Company* se tornou *Anglo-Iranian Oil Company* (AIOC), em 1935, logo depois que o território persa passou a ser reconhecido como o país Irã. VASSILIOU, 2009, p. xxxv.

<sup>124</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxv.

<sup>125</sup> YERGIN, 2012, p. 507.

*National Iranian Oil Company* (NIOC)<sup>126</sup>. Mas o setor do país ainda não podia prescindir da expertise das estrangeiras, e o embargo-resposta orquestrado pela Inglaterra, com cooperação estadunidense, impossibilitava o escoamento de qualquer produção que porventura saísse do Irã<sup>127</sup>. Assim, em 1954, um ano depois de Mossadegh ter sido retirado do poder por um golpe anglo-americano<sup>128</sup>, um consórcio de companhias ocidentais foi formado para participar do setor nacionalizado iraniano.

Apesar da aversão iraniana à iniciativa britânica, a AIOC voltou a atuar no país. Dessa vez, sob o nome *British Petroleum*. O consórcio *Iranian Oil Participants*, que dominaria o setor petrolífero nacional até a década de 1970, era constituído por Sete Irmãs e CFP. Em teoria, respondia à NIOC; na prática, determinava a produção<sup>129</sup>. Nesse sentido, conquanto tenha sido a atitude mais radical tomada antes de 1973 dentre os cinco países aqui resenhados, tampouco no Irã o controle de produção mudou de mãos antes da criação da OPEP.

De acordo com Vassiliou, nas mãos do consórcio, a produção iraniana aumentou sensivelmente, tendo alcançado 4 milhões bpd em 1971. Ainda assim, o crescimento produtivo era dosado com base em acordos entre os membros do *Iranian Oil Participant*. Como eles estavam presentes também nas demais maiores reservas do Oriente Médio, colaboravam em segredo para balancear as produções e assim preservar os lucros empresariais<sup>130</sup>.

### 3.2.1.5 Iraque

No Iraque, pode-se observar, de maneira mais direta, a influência da guerra interestatal sobre a conformação do oligopólio mundial das Sete Irmãs. A *Turkish Petroleum Company* foi fundada em 1912<sup>131</sup> pela iniciativa privada para explorar petróleo na parte do território Otomano então ainda chamada Mesopotâmia. Naquele momento, um quarto da companhia pertencia à *Royal Dutch Shell*, outro quarto ao *Deutsche Bank*, e metade ao Banco Nacional Turco, uma entidade de controle britânico estabelecida na Turquia<sup>132</sup>. Ainda em 1914, na iminência do conflito mundial, os britânicos pressionaram pela fusão entre *Turkish* e APOC. No novo consórcio, 50% das ações pertenciam à *Anglo-Persian*; 22,5%, à *Shell*; 22,5%, ao

<sup>126</sup> VASSILIOU, 2009, p. xxxvi.

<sup>127</sup> YERGIN, 2012, p. 522.

<sup>128</sup> YERGIN, 2012, p. 526-527.

<sup>129</sup> VASSILIOU, 2009, p. 263.

<sup>130</sup> Ibidem, p. 263.

<sup>131</sup> Passou a se chamar *Iraq Petroleum Company* a partir de 1929.

<sup>132</sup> YERGIN, p. 208.

*Deutsche Bank*; e os 5% restantes pertenciam ao empreendedor armênio Calouste Gulbenkian, a quem se devia a construção do acordo de formação da empresa<sup>133</sup>.

Antes da Primeira Guerra, havia uma promessa de concessão para o consórcio, mas os esforços foram interrompidos quando o conflito começou, e a concessão só foi obtida em 1925<sup>134</sup>. Antes disso, logo depois da Primeira Guerra, a parceria petrolífera anglo-germânica foi anulada,<sup>135</sup> e as potências vencedoras do conflito mundial passaram a controlar a produção de petróleo da região do antigo Império Otomano. O Acordo de San Remo, assinado em 1920, determinou que a *Turkish Petroleum Company* seria o instrumento de desenvolvimento petrolífero da região. A parte alemã, que havia sido sequestrada pelos britânicos durante a guerra, ficou com a França, para o que o governo francês criou a empresa privada com participação estatal CFP<sup>136</sup>.

Durante a assinatura do San Remo, ficou acordado ainda que qualquer companhia privada ficasse sob o controle britânico no Iraque, uma vez que a antiga Mesopotâmia passava a ser um mandato inglês sob a Liga das Nações<sup>137</sup>. A ausência dos Estados Unidos no arranjo só seria revertida no final da década de 1920. Até lá, as petrolíferas americanas ficaram de fora do país.

O petróleo só foi descoberto na antiga Mesopotâmia em 1927. Um ano depois, as companhias americanas entraram, e a *Turkish* teve o capital repartido entre APOC, 23,75%; CFP, 23,75%; um cartel estadunidense formado por *Gulf*, *Texaco*, *Exxon* e *Mobil*, 23,75%; além dos 5% de Gulbekian. Em 1929, a empresa passou a se chamar *Iraq Petroleum Company* e as firmas que lhe formavam assinaram o Acordo da Linha Vermelha, o qual estabeleceu que, dentro do território do antigo Império Otomano, não haveria competição entre as signatárias e nenhuma delas poderia investir sem as demais<sup>138</sup>.

Em 1952, dois anos depois de a Arábia Saudita e o Kuwait pleitearem o acordo 50/50, o governo do Iraque aderiu ao conceito<sup>139</sup>. Assim como na Venezuela, na Arábia Saudita e no Kuwait, a medida não significou a retirada do controle da produção das mãos das companhias estrangeiras. Porém, o nacionalismo árabe do general egípcio Gamal Abdel Nasser, 1954-1970, interviu no país. Em 1958, um golpe derrubou a monarquia fundada pelos britânicos

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 210.

<sup>134</sup> VASSILIOU, 2009, p. 275.

<sup>135</sup> MARCEL, 2006, p. 16. YERGIN, 2012, p. 212-213.

<sup>136</sup> YERGIN, p. 212.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>138</sup> MARCEL, 2006, p. 18. VASSILIOU, 2009, p. xxxiv, 275. YERGIN, 2012, p. 227-230.

<sup>139</sup> VASSILIOU, 2009, p. 276. YERGIN, 2012, p. 504.

em 1925. O novo governo do general Qassim, 1958-1963, aprovou, em 1961, a Lei 80, a qual expropriou sem compensação quase toda a concessão da *Iraq Petroleum Company* (IPC).

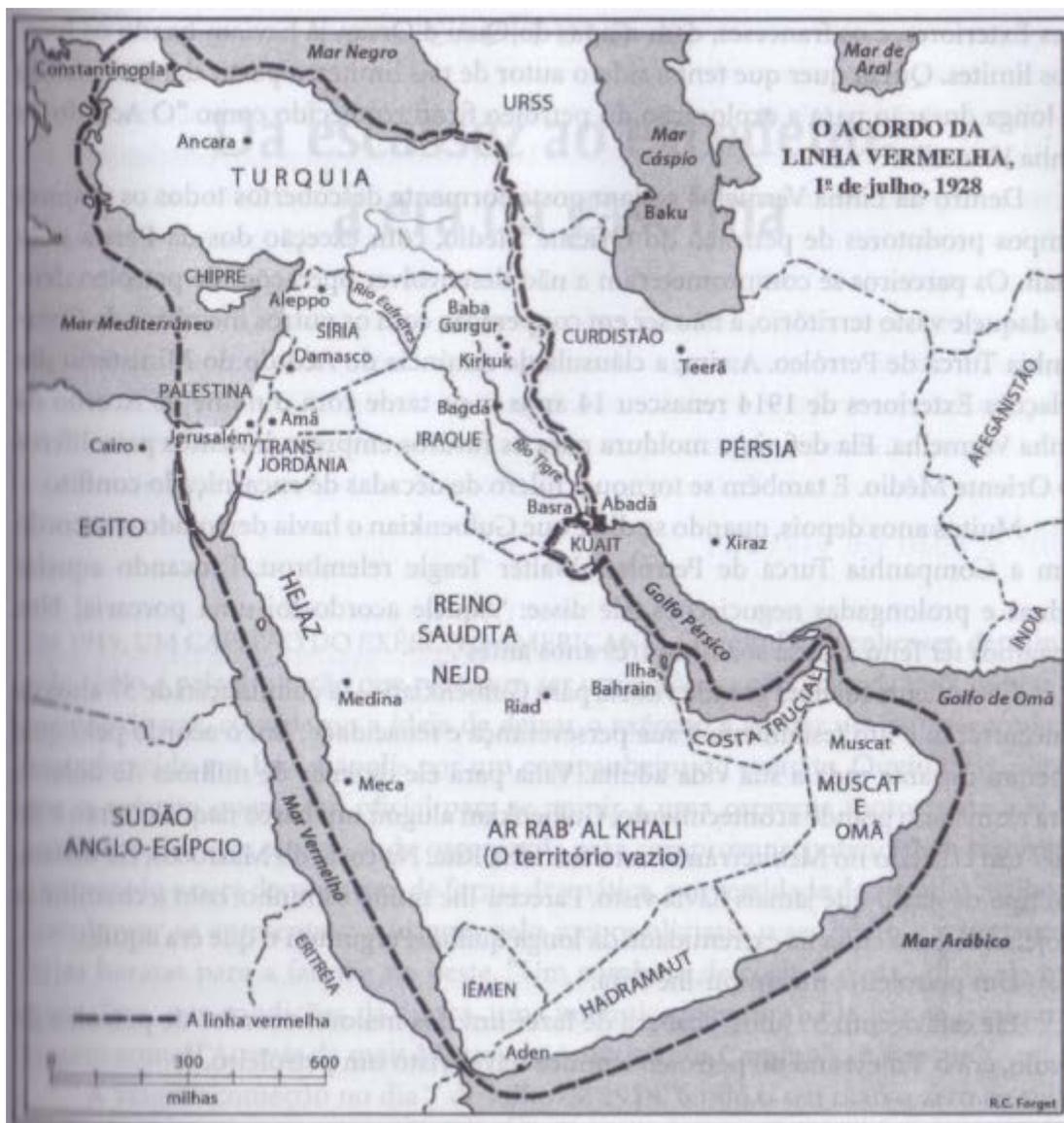


Figura 7: Acordo da Linha Vermelha

Fonte: Yergin, 2012, p. 229.

Depois de Qassim deposto e morto, em 1963, o governo iraquiano deu à Companhia Nacional Iraquiana de Petróleo (CNIP) direitos sobre todo o território nacional exceto a pequena área garantida pela Lei 80 à IPC. No mesmo ano, a CNIP foi posta sob o controle do governo. A CNPI adotou uma política de diversificação de mercado e desenvolvimento de contratos, que favoreceu especialmente a URSS e a França, países que proviam armas e tecnologia ao regime. O setor ainda não estava nacionalizado, mas o controle sobre a maior parte da produção havia saído das mãos das companhias estrangeiras.

### 3.3 Controle de produção: das mãos de companhias estrangeiras para as de estatais

Dessa maneira, até a década de 1970, cinco das seis maiores reservas mundiais de petróleo estavam localizadas em países em desenvolvimento da América Latina e do Oriente Médio, mas eram majoritariamente controladas por companhias estrangeiras dos Estados Unidos, da França, da Holanda e da Inglaterra. Então, em paralelo aos acontecimentos descritos nos itens acima, os países hospedeiros gradualmente iniciaram uma articulação conjunta contra as concessionárias estrangeiras. O gatilho dessa articulação aconteceu no final da década de 1950, quando o mercado de petróleo mundial estava deprimido por novas fontes da matéria-prima na Líbia, na Nigéria e na Argélia, e as companhias transnacionais responderam à situação reduzindo o preço do petróleo cru, o que, conseqüentemente, achatou as receitas nacionais dos países hospedeiros<sup>140</sup>.

Tabela 6: Participação das Sete Irmãs e da CFP na Venezuela e nos maiores consórcios de Arábia Saudita, Iraque, Irã e Kuwait 1912-1980

Empresas	Consórcio Iraniano (1954-1979)	Iraq Petroleum (1928-1975)	Aramco (1933-1980)	Kuwait Oil (1934-1975)	Concessões venezuelanas a subsidiárias variadas (1912-1975)
BP	40%	23.75%	-	50%	-
Shell	14%	23.75%	-	50%	X*
Exxon	7%	11.875%	30%	-	X*
Mobil	7%	11.875%	10%	-	-
Gulf	7%	-	-	50%	X*
Texaco	7%	-	30%	-	-
Chevron	7%	-	30%	-	-
CFP	6%	23.75%	-	-	-
Outras	5%	5%	-	-	-

Fonte: elaboração própria com dados de ESTADOS UNIDOS, 1952g e VASSILIOU, 2009, p. 557.

\* As empresas assinaladas estiveram presentes em vários consórcios com parcelas variadas de participação.

Dez anos antes, já havia acontecido a primeira movimentação em direção ao estabelecimento da OPEP, quando a Venezuela procurou Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita para sugerir que os países trocassem informações e explorassem maneiras de uma comunicação mais regular e próxima entre eles. No entanto, a necessidade de cooperação interestatal se tornou mais evidente em 1959.

<sup>140</sup> MARCEL, 2006, p. 22.

Quando as companhias internacionais de petróleo reduziram unilateralmente o preço pré-estabelecido do petróleo cru venezuelano em US\$ 0,25 por barril e o do petróleo cru do Oriente Médio em US\$ 0,18 por barril, foi convocado o Primeiro Congresso Árabe de Petróleo, no Cairo, Egito. O Congresso resolveu alertar as companhias antes de tomar decisões unilaterais em relação aos preços, mas em 1960, as internacionais reduziram - mais uma vez sem diálogo com os países produtores - ainda mais os preços do cru do Oriente Médio. Em resposta, o governo iraquiano convidou os governos do Irã, do Kuwait, da Arábia Saudita e da Venezuela para um encontro em Bagdá, quando a OPEP foi estabelecida como uma organização intergovernamental permanente<sup>141</sup>.

Enquanto isso, o fortalecimento dos governos de países exportadores na barganha com companhias petrolíferas estrangeiras seguia. Após a nacionalização do setor iraniano, o governo do país negociou parcerias com os italianos em 1957<sup>142</sup>. Mesmo o mercado da Arábia Saudita se abriu a japoneses e a empresas americanas fora do consórcio da Aramco<sup>143</sup>. O que as entradas desses empreendimentos tinham em comum era o duplo golpe que provocavam sobre as Sete Irmãs e a CFP: além de começarem a conseguir atuar onde antes era território cativo do oligopólio, ainda o fazia com acordos tão favoráveis aos países exportadores, que forçavam os oligopolistas a oferecerem acordos menos lucrativos para si. A estabilidade adquirida com o estabelecimento do conceito 50/50 estava definitivamente comprometida.

Nos anos 1960, a OPEP não protagonizou mudanças na indústria de petróleo mundial. A IMP estava saturada de competidores. A difusão tecnológica, as políticas concessionárias favoráveis aos empreendedores independentes, os avanços no transporte e nas comunicações, as altas taxas de retorno, as cotas estadunidenses contra petróleo importado e o crescimento da demanda haviam gradativamente enchido a oferta de petróleo mundial de mais e mais empresas interessadas nas minas de ouro negro. Além do mais, novos campos da África expandiam as fronteiras do mundo petrolífero. Eventualmente, a situação levou a uma redução dos rendimentos, o que, por consequência, levou a reduções na produção do Oriente Médio. Entre 1960 e 1969 o preço do barril caiu 36 centavos, uma queda de 22%. A diminuição da produção imposta pelo oligopólio das companhias aos países exportadores da região, entre vários desagradados, também acentuou a antiga rivalidade entre Irã e Arábia Saudita<sup>144</sup>. Um país desejava constantemente produzir mais do que o outro.

---

<sup>141</sup> OPEP, 2012, p. 1.

<sup>142</sup> VASSILIOU, 2009, p. 313.

<sup>143</sup> YERGIN, 2012, p. 669-672.

<sup>144</sup> Ibidem, p. 599-600.

A expansão da demanda continuou, e a parcela de produção dos países dependia da pressão que governos exerciam sobre concessionárias. A resposta da OPEP à limitação da gerência nacional sobre a produção de petróleo veio em junho de 1968. Foi feita uma declaração de política petrolífera em países-membros. A declaração convocava os países-membros a procurar, na medida do possível, explorar e desenvolver diretamente os hidrocarbonetos existentes em seus territórios e participar do capital de concessões<sup>145</sup>.

A ideia de nacionalizar a indústria de petróleo não era novidade, já perpassava a cabeça de mandatários dos países em desenvolvimento produtores de petróleo, mas teve de esperar momento propício para se realizar no conjunto de nações. Em 1955, Abdullah al-Tariki foi nomeado chefe do Diretório dos Negócios das Minas e do Petróleo recém-criado na Arábia Saudita. Ele queria a criação de uma companhia integrada saudita, além da completa nacionalização da Aramco. Em 1959, a queda no preço do petróleo fez o tecnocrata pleitear a pauta mais urgente: o aumento do preço do barril<sup>146</sup>.

Na Venezuela, a ideia também já encontrava adeptos. Em 1958, Juan Perez Alfonso se tornou Ministro de Minas e Hidrocarbonetos. Argumentava que, para os países produtores, o petróleo era uma herança nacional e seus benefícios pertenciam às gerações atuais e futuras. Portanto, as decisões básicas sobre a produção e a distribuição de petróleo cabiam aos governos soberanos e não às corporações estrangeiras<sup>147</sup>.

Os dois homens admiravam o trabalho regulatório da *Railroad Comission of Texas*. O venezuelano estudou os mecanismos regulatórios da instituição americana, enquanto o saudita fez nela um estágio<sup>148</sup>. Eles eram favoráveis à intervenção estatal sobre a produção da indústria petrolífera e consideravam que a comissão era um bom modelo. Juntos, eles lideraram o caminho em direção à fundação da OPEP. Dessa maneira, os movimentos dos anos 1970 de nacionalização e participação dos aparelhos estatais de países produtores na IMP foram o encadeamento de um desejo alimentado pelo tempo. Durante a década, várias das maiores Companhias Nacionais de Petróleo foram criadas<sup>149</sup>, nem sempre de maneira diplomática.

Os membros do mundo árabe discutiam sobre o uso da “arma do petróleo” para atingir os vários objetivos a respeito de Israel desde a década de 1950. A possibilidade era sempre enfraquecida, porque a falta da oferta árabe poderia ser suprida por campos dos próprios

---

<sup>145</sup> MARCEL, 2006, p. 22. OPEP, 2012, p. 8.

<sup>146</sup> YERGIN, 2012, p. 578-579.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 577.

<sup>148</sup> VASSILIOU, 2009, p. 364.

<sup>149</sup> MARCEL, 2006, p. 22.

EUA, como os de Louisiana e do Texas, e porque o papel do carvão na Europa demorou a dar primazia ao petróleo. Em 1956, quando as tropas britânicas foram retiradas da Zona do Suez e o Canal foi expropriado sob o comando do general Nasser, Síria e Jordânia interromperam o fluxo dos oleodutos que abasteciam a Europa, na tentativa de exercer pressão sobre França e Grã-Bretanha, cujos direitos comerciais sobre o canal haviam sido extirpados pelo movimento nacionalista egípcio. Mas a estratégia foi pouco eficiente - especialmente, graças à capacidade de produção excedente dos Estados Unidos<sup>150</sup>.

Na terceira guerra entre árabes e israelenses, em 1967, a Guerra dos Seis Dias, novamente a arma do petróleo foi empreendida. Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Líbia e Argélia suspenderam os carregamentos de petróleo para EUA, Grã-Bretanha e, em menor medida, Alemanha Ocidental<sup>151</sup>. O Canal de Suez foi fechado e só reabriria pouco menos de oito anos mais tarde<sup>152</sup>. Mais uma vez, os países consumidores pouco sofreram. Dessa feita, graças aos rearranjos realizados pelas próprias companhias<sup>153</sup>. Porém, para cada dez barris de petróleo que se acrescentaram às reservas mundiais entre 1948 e 1972, mais de sete vinham do Oriente Médio<sup>154</sup>. Era uma questão de tempo, até a vantagem estratégica árabe melhorar.

O cenário havia mudado no início da década de 1970. Em 1972, o petróleo era responsável por 60% da matriz energética europeia, contra 20% do carvão<sup>155</sup>, e a capacidade excedente da produção americana havia recém esgotado<sup>156</sup>. A capacidade árabe de provocar um embargo significativo aos Estados Unidos e à Europa havia aumentado de maneira considerável. Em 1973, os EUA aboliram o sistema de quotas usado para controlar a entrada de petróleo estrangeiro no território nacional, o que indicava o crescimento da necessidade norte-americana de combustível estrangeiro<sup>157</sup>. A janela de oportunidade logo seria usada pelos árabes para modificar as regras do jogo.

O conflito árabe-israelense iniciado no feriado judeu de Yom Kippur, em 1973, foi uma iniciativa egípcia, armada pela URSS. Era a quarta guerra entre os dois povos, envolvia as duas superpotências posicionadas em lados opostos<sup>158</sup> e acontecia no momento em que o mercado se dava conta do final do excedente estadunidense. A tensão do conflito somada ao

---

<sup>150</sup> VASSILIOU, 2009, p. 486. YERGIN, 2012, p. 549-550.

<sup>151</sup> YERGIN, 2012, p. 626-629.

<sup>152</sup> VASSILIOU, 2009, p. 494.

<sup>153</sup> YERGIN, 2012, p. 626-629.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 563.

<sup>155</sup> *Ibidem*, 2012, p. 614.

<sup>156</sup> *Ibidem*, 2012, p. 639, 671.

<sup>157</sup> *Ibidem*, 2012, p. 668.

<sup>158</sup> HOBBSAWN, 2001, p. 241.

fim da garantia de reservas seguras gerou a alta dos preços à vista de petróleo e deixou o mercado oscilante. Era a deixa dos governos de países exportadores.

Anuar Sadat, 1971-1981, o mandatário egípcio que subira ao poder após a morte de Nasser em 1970 havia logrado o apoio de Faissal, 1964-1975, rei da Arábia Saudita, na guerra. Oficiais sauditas começaram a deixar claro aos representantes da Aramco que a produção do país não aumentaria em caso de escassez internacional causada pela guerra e que, embora o país fosse amigo dos EUA, não admitiria uma postura favorável a Israel por parte do aliado. A história se deu de maneira a que o dia do início da guerra foi também um dia em que companhias e delegações de países da OPEP sentaram para mais uma negociação de preços. As companhias ofereciam um aumento de 15%, os países demandavam 100%. As partes saíram da mesa sem acordo<sup>159</sup>.

Onze dias depois, os delegados da OPEP dos países do Golfo<sup>160</sup> anunciaram o aumento unilateral de 70% do preço fixado de petróleo. O barril do árabe leve passou a custar US\$5,11, alinhado aos preços do mercado à vista<sup>161</sup>. Os países exportadores não precisavam mais negociar com as companhias. Hobsbawn chamou a ação de “o bem sucedido golpe do cartel de produtores de petróleo”<sup>162</sup>.

Se bem nos lembramos da estrutura de produção debatida na seção anterior, a visão de Levy<sup>163</sup> sobre as redes de produção destaca a capacidade da barganha entre atores potencializada justamente pela cadeia interconectada. O mundo ocidental capitalista passou a contar com as reservas do Oriente Médio. Os poços do Golfo Pérsico eram os primeiros pontos de um mapa com ramificações planetárias. Sem eles, a rede de produção petrolífera ficava irremediavelmente comprometida.

Três dias depois, quando os Estados Unidos anunciaram um pacote de ajuda militar a Israel no valor de US\$2,2 milhões, os exportadores árabes suspenderam o suprimento americano e, dessa vez, o petróleo árabe não tinha substituto à altura<sup>164</sup>.

A partir de então, embora o privilégio de ser a instituição a definir o preço do petróleo perante o mercado mundial não tenha durado muito, as portas para a nacionalização e a

---

<sup>159</sup> YERGIN, 2012, p. 680.

<sup>160</sup> A OPEP, em 2015, possui os seguintes países membros: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela (1960); Catar (1961); Líbia (1962); Emirados Árabes Unidos (1967); Argélia (1969); Nigéria (1971); Equador (1973); Angola (2007). OPEP, 2012, p. 10. Quando aplicou o choque, apenas a Angola ainda não pertencia ao grupo. Nesse caso, os países responsáveis pela atitude foram Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait, Catar e Emirados Árabes Unidos.

<sup>161</sup> VASSILIOU, 2009, p. xl. YERGIN, 2012, p. 685.

<sup>162</sup> HOBBSAWN, 2001, p. 241.

<sup>163</sup> LEVY, 2008, p. 943.

<sup>164</sup> YERGIN, 2012, p. 688.

participação estatal do mundo em desenvolvimento no setor petrolífero estavam abertas não pelo exemplo do governo de um país isolado e facilmente substituível na rede produtiva de petróleo transnacional, mas pela ação de um grupo de atores, com jurisprudência sobre as maiores reservas do mundo, capazes de provocar o colapso no mercado, caso não obtivessem o que demandavam. A quebra da lógica do mercado petrolífero em momento de guerra se sobrepôs ao tempo e beneficiou a barganha do mundo exportador de petróleo, uma vez que estabeleceu a regularidade de setores nacionalizados e de companhias estatais petrolíferas à frente das maiores reservas do mundo.

### *3.3.1 A leva de nacionalizações e participações estatais na E&P*

A nacionalização do setor e a criação de companhias nacionais de petróleo do mundo em desenvolvimento emergiram de uma de duas maneiras. Ou pela expropriação das posses de companhias estrangeiras ou por acordos gradativos de participação estatal sobre os empreendimentos locais das companhias estrangeiras, as quais ao final eram completamente compradas pelo país produtor. Dentro desses dois tipos, há variações distintivas de cada caso. De acordo com Marcel, os fatores-chave na formação de uma companhia nacional de petróleo são: se ela teve ou não o tempo e os mecanismos necessários para aprender ou reter as habilidades das empresas estrangeiras; se as relações entre concessionárias e governos hospedeiros foram conflituosas ou não<sup>165</sup>.

A primeira onda de companhias nacionais de petróleo do mundo em desenvolvimento veio através da nacionalização. México e Irã estiveram à frente de inúmeros produtores nesse processo, embora, no Irã, companhias estrangeiras tenham permanecido em operação como contratadas da Companhia Nacional Iraniana de Petróleo. O caso iraniano foi marcado pela relação tensa entre governo e concessionária<sup>166</sup>. O xá constantemente pressionava por aumentos de produção, impostos e investimentos. Segundo Marcel, não raro, as demandas eram apoiadas pelos governos britânico e americano, graças à situação geopolítica delicada da Guerra Fria<sup>167</sup>.

Em 1972, o Irã começou a renegociar o acordo com o consórcio vigente e, um ano depois, o controle de produção passou para as mãos estatais iranianas. Em 1979, após a Revolução Iraniana, a CNIP revogou unilateralmente as atividades do consórcio<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> MARCEL, 2002, p. 25.

<sup>166</sup> VASSILIOU, 2009, p. 261-263.

<sup>167</sup> MARCEL, 2002, p. 25.

<sup>168</sup> VASSILIOU, 2009, p. 263.

No Kuwait, as relações entre o governo e as companhias estrangeiras de petróleo haviam se tornado típico de vigoroso debate público durante a década de 1960. Embora os termos da concessão houvessem sido renegociados em 1951, a crescente importância do país no mercado petrolífero internacional causou questionamentos aos arranjos existentes já a partir da década seguinte. Petróleo se tornou o tema dominante da primeira sessão do parlamento kuaitiano, estabelecido em 1963, quando um grupo de oposição criticou a atuação da *Kuwait Oil Corporation* e o fracasso do governo pró-ocidente em combatê-la<sup>169</sup>.

A Arábia Saudita e o Kuwait optaram por acordos de participação, assinados em 1973, que autorizavam os governos a comprarem 25% das companhias naquele ano. A cada novo ano, mais 5% seria adquirido, até alcançar a participação estatal de 51%. Entretanto, o resultado foi uma mistura entre participação e nacionalização. Logo depois dos acordos, Arábia Saudita e Kuwait nacionalizaram completamente as estrangeiras. A Arábia ao longo dos anos, o Kuwait de maneira abrupta.

Quando o governo kuaitiano submeteu a proposta para uma participação inicial de 25%, o parlamento queria mais. Em 1971, funcionários públicos explicaram para a BP e para a *Gulf* que o governo queria evitar um embate com o parlamento, mas as companhias não aceitaram o acordo. A partir de 1974, o governo começou a nacionalizar o *upstream*, adquirindo 60% da participação na *Kuwait Oil Corporation*. Em 1975, o país nacionalizou os outros 40%<sup>170</sup>. Já o governo saudita comprou gradualmente a Aramco. Em 1980, havia adquirido toda a companhia. Em 1988, estabeleceu a Companhia de Petróleo da Arábia Saudita, que assumiu as atividades da Aramco<sup>171</sup>.

No Iraque, assim como no Irã, as relações entre governos e concessionária foram marcadas por momentos de tensão. Durante o processo de nacionalização dos campos que ainda estavam sob o comando de mãos estrangeiras depois das mudanças no setor da década de 1960, a IPC cortou pela metade a produção dos campos de Kirkur como forma de pressionar o governo a não dar prosseguimento ao processo de nacionalização<sup>172</sup>. Porém os campos de petróleo da IPC que sobraram foram nacionalizados em 1971 e em 1974, com compensações. Em 1975, a nacionalização estava completa. As medidas foram apoiadas pela OPEP, com indicativos de que a instituição buscava frustrar tentativas de boicotes ao Iraque por parte das companhias<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> MARCEL, 2002, p. 26-27.

<sup>170</sup> VASSILIOU, 2009, p. 295.

<sup>171</sup> MARCEL, 2002, p. 28-29.

<sup>172</sup> VASSILIOU, 2009, p. 273.

<sup>173</sup> MARCEL, 2002, p. 27.

Na Venezuela, também a relação entre governo e concessionárias era conflituosa. Cada vez que os governos procuravam ativar medidas de controle estatal sobre a indústria, as companhias acionavam seus aliados nacionais, como programas de tevê e de rádio por elas patrocinados, através dos quais expressavam o ponto de vista do capital estrangeiro investido no país<sup>174</sup>.

No entanto, se o conceito 50/50 influenciou os países do Oriente Médio a perseguirem acordos semelhantes, também a sequência de nacionalizações petrolíferas dos países próximos ao Golfo Pérsico influenciou o governo venezuelano a estabelecer maior controle estatal sobre a E&P.

Quando os produtores do Golfo membros da OPEP promoveram o aumento do barril de árabe leve e logo em seguida o embargo aos Estados Unidos, a Venezuela ficou de fora das medidas e continuou a embarcar a matéria-prima para o vizinho do norte. Porém, os EUA começaram a reagir defensivamente quando o assunto era OPEP. Nesse sentido, em 1974, os países-membros da instituição foram excluídos do pacote americano de benefícios tarifários a nações em desenvolvimento, o que atingia de maneira dura a pesada dependência venezuelana da comida importada dos Estados Unidos<sup>175</sup>.

Em 1975, o governo de Carlos Andrés Pérez, 1974-1979, 1989-1993, passou a lei de nacionalização do setor petrolífero venezuelano. No ano seguinte, ela entrou em vigor, quando também foi criada a *Petróleos de Venezuela S.A.* (PDVSA). As empresas estrangeiras receberam um total conjunto de cerca de US\$1,8 bilhões, um montante relativamente pequeno, de acordo com Vassiliou<sup>176</sup>.

### **3.4 Países produtores e companhias de petróleo no início do século XXI**

Os dez maiores países produtores de petróleo do mundo em 2013<sup>177</sup> também constavam entre as cinquenta maiores companhias de petróleo do mundo - ou como país de origem de empresas de capital privado, ou como sócio majoritário de empresas de capital misto ou como donos de empresas de capital totalmente estatal. Duas das empresas privadas da lista nasceram nos EUA, e são a ExxonMobil e a Chevron. As outras privadas são a Shell, a BP e a Total. As demais são estatais. No início do século XXI, conforme gráfico da Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos, aproximadamente 58% da produção de

---

<sup>174</sup> EWELL, 1996, p. 172-173.

<sup>175</sup> Ibidem, p. 204.

<sup>176</sup> VASSILIOU, 2009, p. 528.

<sup>177</sup> Estados Unidos, Arábia Saudita, Rússia, China, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Irã, Iraque, México e Kuwait. EIA, [2014]e.

petróleo do mundo era controlada por companhias estatais em 2011<sup>178</sup>; e, de acordo com o Conselho Mundial de Energia, ainda mais de 70% das reservas mundiais estão centradas nas mãos da OPEP<sup>179</sup>.

Os dados sobre as maiores reservas mundiais de petróleo comprovadas variam de uma fonte para outra. A OPEP foca nos números sobre o petróleo cru convencional e, portanto, apresentou tabelas segundo as quais detinha 81% das reservas mundiais em 2013<sup>180</sup>. Mas a informação ignora o chamado “novo petróleo”, cujo acesso foi possibilitado por novas tecnologias. Naquele ano, o maior exemplo de reserva nacional baseada em petróleo de E&P mais rebuscada era o Canadá.

Tabela 7: Países com maiores produções do mundo e suas companhias

<b>País</b>	<b>Empresas/Posição mundial pelo EI</b>
1° EUA	4° ExxonMobil(p) <sup>181</sup> , 10° Chevron(p)
2° Rússia	8° Gazprom, 8° Rosneft, 16° Lukoil, Surgutneftegas 15°, Novatek
3° Arábia Saudita	1° Saudi Aramco
4° China	3° CNPC
5° Canadá	46° CNR(p), 47° Suncor(p)
6° EAU	17° ADNOC
7° Irã	2° NIOC
8° Iraque	21° INOC
9° México	13° PEMEX
10° Kuwait	13° KPC

Fonte: elaboração própria com dados de EIA, s.d. e EI, 2014.

De acordo com as informações coletadas pela Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos, em 2013, as reservas canadenses comprovadas eram da ordem de 173.1 bilhões de barris, que configurava o país em terceiro lugar na lista de países com as maiores reservas mundiais<sup>182</sup>. De acordo com a OPEP, as reservas canadenses seriam de 4,893 bilhões de barris, e ele estaria na 25ª posição mundial. Ainda com o desencontro de dados, entre os dez detentores das maiores reservas de petróleo do mundo, apenas Canadá e Rússia não são membros da OPEP.

<sup>178</sup> EIA, [2012]. In: HUFFINGTON POST, 2013.

<sup>179</sup> CONSELHO MUNDIAL DE ENERGIA, 2013, p. 2.2.

<sup>180</sup> OPEP, 2014, p. 22.

<sup>181</sup> Apenas as empresas seguidas de (p) são privadas.

<sup>182</sup> EIA,[2014]f.

### 3.4.1 Início do século XXI: Quem controlava as maiores reservas de petróleo do mundo

A resposta das companhias transnacionais privadas às nacionalizações foi procurar acesso ao controle sobre outras reservas e o abandono da prática de preços internos adotada até então. As *majors*<sup>183</sup> também passaram a assinar contratos de longo prazo com estatais, a reduzir os custos através de fusões e aquisições, e a desenvolver o mercado *spot* de petróleo, quando a matéria-prima passou a ser vista de maneira geral como uma *commodity* transacionável. Enquanto isso, as estatais caminharam em direção à verticalização e à internacionalização. No médio prazo, mais países produtores entraram na indústria, inclusive o Brasil, quando o aumento dos preços ocasionado pelos embates OPEP/*majors* permitiu maiores investimentos no desenvolvimento de reservas de mais difícil exploração<sup>184</sup>.

Na década de 1990, terminada a Guerra Fria, as relações internacionais observaram a crescente euforia da globalização. A necessidade de fronteiras rígidas foi colocada em cheque, e a cartilha neoliberal exportada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra fez escola em vários países do mundo.

A obra de Strange e Stopford, publicada em 1991 e cujo conceito principal é usado como base de parte do capítulo anterior deste trabalho, reforça a ideia da mudança desencadeada pela transnacionalização da produção e aconselha países em desenvolvimento com histórico de busca pelo desenvolvimento voltado para dentro a rever conceitos e procurar maior interação com o mercado internacional, uma vez que a tendência da transnacionalização da produção não parece efêmera, e a associação com companhias estrangeiras era também uma porta de entrada para o desenvolvimento, se tomados os devidos cuidados<sup>185</sup>.

A crise de proporções mundiais acontecida em 1997 e desencadeada pelo superaquecimento do setor de construção tailandês<sup>186</sup> relativizou a euforia e ressaltou a possibilidade de que os devidos cuidados talvez devessem ser observados com muito mais atenção. Na indústria mundial do petróleo, os efeitos foram: (i) a queda vertiginosa dos preços, uma vez que a produção não havia sido freada quando a crise se anunciou, e, com ela, o consumo mundial despencou; (ii) o reordenamento das empresas transnacionais de petróleo em super fusões, graças à crença característica da indústria desde os tempos de Rockefeller, de que, quando o mau tempo passasse, o mundo teria ainda mais sede de óleo, então quem

<sup>183</sup> Nome dado às grandes companhias integradas de petróleo que dominavam o mercado no pós-guerra e que ainda estão em atividade no século XXI. Em livre tradução é algo como “as maiores”.

<sup>184</sup> CAMPOS, 2005, p.17.

<sup>185</sup> STOPFORD, STRANGE, 1991, p. 54-58.

<sup>186</sup> YERGIN, 2011, p. 83-85.

pudesse engolir o concorrente que o fizesse; (iii) setores nacionais que, na década de 1990, surfaram a onda neoliberal e abriram os setores nacionais de petróleo para a iniciativa privada estrangeira pisaram no freio e deram passos atrás<sup>187</sup>.

#### 3.4.1.1 Venezuela

A Venezuela ocupava a 12ª posição entre os maiores países produtores de petróleo<sup>188</sup>; e, com 297,6 bilhões de barris de petróleo, foi considerada a maior reserva mundial em 2013<sup>189</sup>. Na década de 1990, na esteira das políticas neoliberais latino-americanas, o governo país abriu o setor para a atuação de empresas estrangeiras<sup>190</sup>.

Com a chegada de Hugo Chávez, 1999-2013, à presidência, houve a revogação de medidas consideradas antinacionalistas, e a abertura da indústria de petróleo foi uma delas. Em 2006, a E&P do país foi novamente nacionalizada, e o governo federal exigiu um mínimo de participação estatal de 60% sobre todos os projetos em curso no país. Naquele momento, 16 firmas operavam na Venezuela e precisaram se adequar às novas regras. Após a morte de Chávez, o sucessor e afilhado político do ex-presidente, Nicolás Maduro, 2013-atual, continua as políticas do falecido mandatário<sup>191</sup>.

Em 2013, a PDVSA foi considerada a quinta maior petrolífera do mundo<sup>192</sup>. Com a nacionalização do setor venezuelano em 1975, a companhia assumiu a propriedade das ações petrolíferas do país, e foram formadas várias subsidiárias independentes, mas, em 1998, elas se fundiram novamente<sup>193</sup>. Para Vassiliou, a reversão da abertura ao capital estrangeiro foi feita de maneira a limitar a independência da estatal<sup>194</sup>.

#### 3.4.1.2 Arábia Saudita

Em 2013, a Arábia Saudita foi considerada o segundo maior país produtor<sup>195</sup> e a segunda maior reserva de petróleo do mundo, com 267,9 bilhões de barris<sup>196</sup>. O setor petrolífero nacional é dominado pela estatal do país, a Saudi Aramco, completamente

---

<sup>187</sup> YERGIN, 2011, p. 83-124.

<sup>188</sup> EIA, [2014]e.

<sup>189</sup> Idem, [2014]f.

<sup>190</sup> Idem, [2014]h. VASSILIOU, 2009, p. 528.

<sup>191</sup> Idem, [2014]h.

<sup>192</sup> EI, 2014.

<sup>193</sup> VASSILIOU, 2009, p. 372.

<sup>194</sup> Ibidem, p. 272-273.

<sup>195</sup> EIA, [2014]e.

<sup>196</sup> Idem, [2014]f.

nacionalizada em 1980, desde quando a produção da empresa é controlada pelo aparelho estatal, na figura do Ministro do Petróleo<sup>197</sup>.

No entanto, as antigas sócias da firma, empresas estrangeiras de petróleo, continuaram a fazer negócios com a estatal. Além de prestações de serviço com pagamento por barril de produção, também participam de parcela generosa da comercialização do produto da Saudi Aramco<sup>198</sup>. Na Zona Neutra, a Chevron da Arábia Saudita e a *Kuwait Gulf Oil Company* operam quatro campos<sup>199</sup>. Em 2013, a Saudi Aramco era a maior empresa de petróleo do mundo<sup>200</sup>.

Desde a década de 1970, quando destronou os EUA como o país com maior capacidade excedente de produção, a Arábia Saudita dispõe da maior capacidade de produção do mundo<sup>201</sup>.

#### 3.4.1.3 Kuwait

O décimo maior produtor<sup>202</sup> e a quarta maior reserva<sup>203</sup> de petróleo do mundo em 2013, o Kuwait tem a política energética estabelecida pelo Conselho Supremo de Petróleo, supervisionada pelo Ministro de Petróleo e executada pela nacionalizada Companhia de Petróleo do Kuwait e subsidiárias<sup>204</sup>. A corporação foi fundada em 1980 como *holding* para as demais estatais do setor kuaitiano e era a 13ª maior companhia de petróleo do mundo em 2013<sup>205</sup>. Embora haja o bloqueio constitucional para a participação de posse estrangeira sobre recursos e receitas petrolíferas, os contratos técnicos e de serviço com firmas transnacionais têm sido estimulados pelo governo<sup>206</sup>.

#### 3.4.1.4 Irã

No Irã, as atividades em petróleo também são nacionalizadas. O país foi o sétimo maior produtor<sup>207</sup> e a quarta maior reserva<sup>208</sup> de petróleo mundial em 2013. Desde quando foi criado, em 2001, o Conselho Supremo de Energia do país, liderado pelo presidente iraniano,

---

<sup>197</sup> EIA, [2014]g.

<sup>198</sup> VASSILIOU, 2009, p. 59-60.

<sup>199</sup> EIA, [2014]g.

<sup>200</sup> EI, 2014.

<sup>201</sup> EIA, [2014]g.

<sup>202</sup> Idem, [2014]e.

<sup>203</sup> Idem, [2014]f.

<sup>204</sup> Idem, [2014]c.

<sup>205</sup> IE, 2014.

<sup>206</sup> EIA, [2014]c.

<sup>207</sup> Idem, [2014]e.

<sup>208</sup> Idem, [2014]f.

supervisiona todo o setor energético. A constituição proíbe a posse privada de recursos naturais, e quaisquer contratos de partilha de produção estão proibidos por lei<sup>209</sup>.

Os contratos petrolíferos iranianos permitem a participação de empresas privadas apenas quando as interessadas investem capital e tecnologia próprios para o desenvolvimento de campos de petróleo. Ainda assim, tão logo os campos comecem a produzir, a operação volta para a empresa estatal, que usa parte da receita de venda da riqueza mineral extraída para compensar os custos de capital contraídos pela firma privada, mais uma taxa de retorno que varia entre 12% e 17%<sup>210</sup>.

A Companhia Nacional de Petróleo do Irã (CNPI) é a estatal iraniana responsável pelo petróleo, criada em 1951, mas só assumiu total controle sobre a E&P com a Revolução Iraniana, em 1979. Foi a segunda maior petrolífera do mundo em 2013<sup>211</sup>.

#### 3.4.1.5 Iraque

A indústria petrolífera do Iraque é talvez o caso mais tumultuoso do Golfo Pérsico. A falta de legitimidade do governo central e a constante intervenção estrangeira, inclusive militar, fazem do país um local difícil para os negócios, cujos dados disponíveis são desconhecidos e incompletos. Após a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em 2003, o setor de petróleo do país passou por algumas mudanças em direção a uma maior abertura para o capital internacional, embora ele permaneça nacionalizado em teoria.

Entre 2008 e 2009, foram assinados doze contratos de serviços de longo prazo para o desenvolvimento e, em alguns casos, redensolvimento de vários poços gigantes de petróleo<sup>212</sup>. De maneira que atuam no país: ExxonMobil, Shell, as russas Lukoil e Gazprom, as estatais chinesas Petrochina, CNPC, CNOOC, a italiana ENI, entre outras.

A quinta maior reserva<sup>213</sup> e o oitavo maior produtor<sup>214</sup> de petróleo mundial tem dois tipos de tratamento ao capital privado, um no Curdistão, o outro no restante do país. No Curdistão, são realizados contratos de partilha de produção, e a E&P é supervisionada pelo Ministro de Reservas Naturais da Região Curda do Iraque. No restante do país, o Ministro de Petróleo iraquiano é quem supervisiona a E&P, e apenas contratos de serviço são estabelecidos com o capital estrangeiro.

---

<sup>209</sup> EIA, [2014]a.

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> EI, 2014.

<sup>212</sup> Idem, [2014]b.

<sup>213</sup> Idem, [2014]f.

<sup>214</sup> Idem, [2014]e.

A Companhia Nacional Iraquiana de Petróleo (CNIP) foi fundada pelo governo em 1966 para operar todas as atividades petrolíferas do país, menos a refinação, que já era realizada por outra estatal. Em 1987, foi desmanchada em várias empresas regionais por Saddam Hussein, 1979-2003. E, desde 2009, começou a ser reintegrada<sup>215</sup>. Em 2013, era a 21ª maior companhia de petróleo do mundo<sup>216</sup>.

### **3.5 A propriedade das reservas nas mãos de países exportadores**

A consolidação da propriedade das reservas de petróleo nas mãos dos países exportadores em desenvolvimento foi o sucesso de uma luta travada dentro do mercado da IMP, embora tenha se valido de instrumentos não reconhecidos na literatura especializada em negócios como mecanismos competitivos, tais como a integração de companhias e a procura por avanços tecnológicos. O instrumento utilizado pelos países formadores da OPEP foi essencialmente de natureza estatal: a soberania sobre as atividades econômicas exercidas em território nacional.

Entretanto, a soberania foi acionada em um contexto de mercado e fez uso tanto do contexto de guerra quanto da rede transnacional de produção de petróleo para ser eficiente. O que a diferenciou de medidas similares isoladas talvez tenha sido justamente o pensamento mercadológico dos formadores da OPEP, que se reuniram de maneira a que, coletivamente, representassem a maioria das reservas mundiais e tivessem, por isso, poder de negociação com as companhias estrangeiras infinitamente maior se juntos, do que se separados.

Nesse sentido, a mudança estrutural empreendida no mercado de petróleo pela ação da OPEP dispensa simpatias ideológicas com a causa da Organização por parte dos países exportadores de petróleo para representar uma vantagem para eles na negociação com empresas. A maior porcentagem da produção do mercado não é mais controlada por um grupo de companhias nascidas em países desenvolvidos. Ela não é sequer controlada por empresas de capital privado. A maior porcentagem da produção do mercado de petróleo é controlada por instituições estatais de países em desenvolvimento e por suas companhias integradas de petróleo; e as ações da OPEP ajudaram a construir esse cenário.

---

<sup>215</sup> O *briefing* sobre o Iraque disponível no banco de dados da Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos não deixa claro se a INOC continua operadora de todos os poços, apenas que a atuação das companhias transnacionais cresceu depois da invasão de 2003. EIA, [2014]b.

<sup>216</sup> EI, 2014.

#### 4 O BRASIL COMO PAÍS PRODUTOR DE PETRÓLEO

No cenário público brasileiro, a discussão sobre o marco regulatório pré-sal girou em torno das expectativas políticas opostas do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2007, o governo do então presidente da República, Luís Inácio Lula, 2003-2011, anunciou a intenção de modificar as leis de petróleo do país pouco mais de uma década depois de o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, 1995-2003, fazê-lo. E o que era uma questão complexa, associada às relações internacionais e cheia de camadas virou uma rinha da política doméstica em jornais, revistas e programas de televisão e rádio.

Afortunadamente, também uma leva de trabalhos acadêmicos sobre o assunto saiu das gavetas e das cabeças das universidades e institutos de pesquisa brasileiros. Alguns deles estão na bibliografia deste trabalho, como a coletânea de Giambiagi<sup>217</sup>, mais bem uma ode ao sucesso do modelo de concessão implantado pela lei de 1997, cuja relevância está em mapear de maneira generosa os efeitos positivos da estratégia de desenvolvimento voltada para o mercado, e a coletânea de Pinto Junior e Tolmasquim<sup>218</sup>, um esforço de contextualizar a mudança no marco de petróleo do Brasil como parte de um movimento internacional de rearranjos petrolíferos estatais do século XXI, e, assim, uma defesa da mudança aportada pelo marco legal de 2010, diante dos desafios colocados pela nova fronteira do petróleo brasileiro.

A intenção desta seção é procurar esquecer os polos domésticos da discussão “concessão *versus* partilha” como a mera reedição da controvérsia “neoliberalismo *versus* desenvolvimentismo” e procurar o diálogo entre cada uma das duas tomadas de decisão do governo brasileiro e o ambiente de disputas entre governos nacionais e companhias no mercado internacional, levando em consideração as estruturas de poder pontuadas na seção dois e a conjuntura desenhada na seção três. Achamos por bem adicionar também o momento de criação da Petrobras, em 1953, como forma de nos distanciar ainda mais da polarização 1997-2010 e nos aproximar de uma procura acadêmica mais preocupada com o hibridismo do setor petrolífero brasileiro e sua maneira de se portar frente ao mercado internacional.

Assim, buscamos debater em torno do quê se desenvolveram as barganhas entre os governos brasileiros e as companhias interessadas no setor nacional em três momentos históricos: a criação da Petrobrás, em 1953, a abertura do setor para companhias além da Petrobras com a Lei de Petróleo, em 1997, e o novo marco do pré-sal, em 2010.

---

<sup>217</sup> GIAMBIAGI, 2013.

<sup>218</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2011.

Para relacionar cada um dos três momentos às quatro estruturas de poder trabalhadas na seção dois, novamente seguimos os passos de Strange<sup>219</sup>. Para que se inicie a análise de uma indústria da economia política internacional, a autora orienta que se desenhe uma matriz. No eixo vertical estão os atores: governos de países em desenvolvimento produtores de petróleo, companhias integradas estrangeiras e mercado, além de uma última linha com o balanço da barganha entre atores e mercados. Ou seja, esse eixo apresenta as autoridades em disputa por espaço no mercado, além do próprio mercado, que também exerce pressão sobre as autoridades. No eixo horizontal, estão as estruturas: produção, segurança, finanças, conhecimento. O objetivo do exercício é estabelecer a posição dos atores em cada estrutura a fim de identificar quando rupturas estruturais acontecem e quem se beneficia delas.

A autora sugere o uso da matriz para todos os atores internacionais envolvidos no setor em pesquisa, mas diante do tempo restrito e em nome da objetividade do trabalho, aqui elencamos apenas os atores pertinentes à nossa questão. Dessa maneira, as perguntas feitas para a confecção da matriz foram: qual a relação entre a posição dos governos de países em desenvolvimento produtores de petróleo nas disputas pelo mercado petrolífero e a estrutura de segurança vigente no pós-guerra? Qual a relação entre a posição das companhias estrangeiras de petróleo e a estrutura de segurança vigente no pós-guerra? Qual a relação entre a posição do mercado na indústria do petróleo e a estrutura de segurança no pós-guerra? Qual o balanço das relações entre as barganhas da indústria mundial do petróleo e a estrutura de segurança vigente no pós-guerra? E assim sucessivamente com cada uma das estruturas.

Por essa razão, o exercício que realizamos antes da redação deste capítulo foi a confecção de três matrizes, uma para cada momento de decisão do governo brasileiro aqui endereçado. O objetivo foi estabelecer os cenários estruturais das relações entre governos e companhias na IMP com os quais o Brasil se deparou em cada momento de decisão. A partir disso, procurou-se estabelecer até que ponto a ruptura provocada pela OPEP em 1970 influenciou as decisões do governo brasileiro posteriores a ela.

Como se trata de um exercício aberto e inicial, cujo resultado final é muito influenciado pela interpretação do analista e a profundidade de seus conhecimentos, este é um capítulo experimental, mais afeito a levantar questões que sejam gatilhos de pesquisas posteriores do que a uma apresentação impecável de conhecimento sobre o assunto. Nesse sentido, as matrizes de 1997 e 2010 são muito próximas do momento presente e não foram fruto de uma pesquisa de conjuntura mais demorada como a feita no pós-guerra.

---

<sup>219</sup> STRANGE, 1988, p. 229-240.

<u>Cenário de criação da Petrobras - 1953</u>	Segurança	Produção	Finanças	Conhecimento
Estados em desenvolvimento produtores de petróleo	A bipolaridade entre Rússia e Estados Unidos gerava zonas de influência de um ou outro pelo mundo. A maioria das reservas estava na zona de influência dos Estados Unidos.	Entravam na cadeia de produção do petróleo como hospedeiros das atividades controladas pelas companhias estrangeiras. Eram rentistas do subsolo, pelo que coletavam taxas.	Suas balanças de pagamento sofriam pela alta dependência da renda petrolífera. As finanças nacionais sofriam de inconsistências frequentemente.	Não possuíam conhecimento nem administrativo nem tecnológico para nutrir competidores nacionais das companhias estrangeiras.
Companhias integradas estrangeiras	Nasceram nos países vencedores da Segunda Guerra. Entre os espólios das batalhas, estava o antigo Império Otomano, fonte da maioria do petróleo desenvolvido no pós-guerra.	Eram operadoras de 82% das reservas fora dos territórios dos Estados Unidos e da URSS. Controlavam assim a grande maioria da produção internacional de petróleo.	O poder produtivo das companhias era muito importante para as finanças dos países de grandes reservas onde atuavam pela renda gerada. Também pagavam taxas aos países consumidores.	Monopolizavam o conhecimento administrativo e tecnológico do setor. A expansão da vantagem tecnológica era facilitada pela alta integração dessas firmas, o que ajudava na cobertura dos custos da inovação.
Mercado	Estável. Produção e demanda ascendentes. Lidava com os derivados, a matéria bruta era protegida do mercado pela integração das empresas.	Começava a figurar como protagonista da matriz energética mundial, portanto, tornava-se muito importante para a saúde dos demais mercados.	A maioria dos derivados do petróleo, aqueles produzidos pelas companhias integradas, era vendida pela <i>holding</i> que os produzia. Os preços eram controlados pelas integradas.	O conhecimento que circulava no mercado de petróleo era de grande valor para os demais mercados internacionais
Balanço	Graças a acordos momentâneos, cujos benefícios eram de mão dupla, companhias integradas e seus países de origem se sobrepuseram à soberania dos países em desenvolvimento produtores de petróleo.	A estabilidade do mercado de petróleo é colocada por autores como Torres Filho e Yergin como o responsável pela recuperação econômica das potências ocidentais no pós-guerra	A estrutura de finanças do pós-guerra era balizada pela paridade do dólar americano. A saída de dólares dos EUA acontecia inclusive para estabilidade de países produtores de petróleo.	Crescia a ideia da autonomia dos povos, e os sentimentos nacionais anti-imperialistas ganhavam força. O conhecimento tecnológico e administrativo era privilégio de companhias de grandes potências.

Figura 8: Matriz de análise estrutural do cenário internacional da criação da Petrobras, 1953

Fonte: elaboração própria com base em dados de STRANGE, 1988, p. 230.

<u>Cenário da Lei do Petróleo - 1997</u>	Segurança	Produção	Finanças	Conhecimento
Estados em desenvolvimento produtores de petróleo	Com a desintegração da URSS, os Estados Unidos saíram da Guerra Fria como a grande autoridade estatal internacional. Bases militares americanas em todos os continentes.	Operavam a produção do petróleo da maioria das reservas mundiais. Começavam a integrar as companhias de petróleo nacionais. Rússia volta ao mercado.	Após crise da dívida na década de 1980, países em desenvolvimento foram induzidos a abrir as economias nacionais ao capital estrangeiros como forma de restaurar a balança de pagamentos.	O conhecimento administrativo e tecnológico em petróleo das companhias nacionais já era alimentado havia, pelo menos, duas décadas.
Companhias integradas estrangeiras	A ameaça iminente da URSS deixou de existir e com ela a legitimação da proteção militar americana a firmas petrolíferas compatriotas. Bem como o apelo urgente de alianças com as <i>supermajors</i> .	Operavam a produção da minoria das reservas mundiais. Participaram de grandes fusões que deram origem às chamadas <i>supermajors</i> : Exxon-Mobil, Chevron, Total e Conoco-Phillips.	Após a crise econômica internacional de 1997, as companhias integradas de petróleo empreenderam novas grandes fusões.	A perda gradual do monopólio sobre o conhecimento administrativo e tecnológico do setor.
Mercado	Instável. Dependente da produção do Oriente Médio, abalava-se com as questões geopolíticas da região. Arábia Saudita o produtor com maior excedente.	A soma da autoridade estatal sobre algumas reservas e da empresarial sobre outras deu mais poder ao mercado, e a regulação de preços ficou mais difícil.	O crescimento do mercado financeiro especulativo tomou a <i>commodity</i> do petróleo cru como a menina dos olhos. Logo, ela se tornou a mercadoria mais líquida de todas.	O conhecimento que circulava no mercado de petróleo era de grande valor para os demais mercados internacionais
Balanço	.O discurso pacífico da globalização deslegitimava intervenções militares, embora elas ainda acontecessem. O mercado do petróleo perdeu a estabilidade do oligopólio.	Fortalecimento do papel do mercado sobre a produção. Controle de volume de produção feito majoritariamente pelas companhias nacionais, embora tenham acontecido aberturas em alguns setores domésticos.	Fortalecimento do papel do mercado financeiro sobre os preços.	.A competição tecnológica entre companhias integradas privadas e estatais levou a concorrência do setor a outro patamar.

Figura 9: Matriz de análise estrutural do cenário internacional da Lei do Petróleo, 1997

Fonte: elaboração própria com base em dados de STRANGE, 1988, p. 230.

<u>Cenário do marco do pré-sal - 2010</u>	Segurança	Produção	Finanças	Conhecimento
Estados em desenvolvimento produtores de petróleo	Com a desintegração da URSS, os Estados Unidos saíram da Guerra Fria como a grande autoridade estatal internacional. Bases militares americanas em todos os continentes.	Operavam a produção do petróleo da maioria das reservas mundiais. Intensificou o processo de maior internacionalização das companhias nacionais de petróleo.	A sucessão de crises na economia globalizada levou a nova onda de barreiras nacionais aos fluxos de capital.	O conhecimento administrativo e tecnológico em petróleo das companhias nacionais já era alimentado havia, pelo menos, três décadas.
Companhias integradas estrangeiras	A ameaça iminente da URSS deixou de existir e com ela a legitimação da proteção militar americana a firmas petrolíferas compatriotas. Bem como o apelo urgente de alianças com as <i>majors</i> .	Operavam a produção do petróleo da minoria das reservas mundiais.	<i>Supermajors</i> continuam entre as maiores companhias do mundo, mas mercado aponta preferência sobre empresas petrolíferas privadas com graus mais baixos de integração.	A perda gradual do monopólio sobre o conhecimento administrativo e tecnológico do setor.
Mercado	Instável. Dependente da produção do Oriente Médio, abalava-se com as questões geopolíticas da região. Arábia Saudita o produtor com maior excedente.	A soma da autoridade estatal sobre algumas reservas e da empresarial sobre outras deu mais poder ao mercado, e a regulação de preços ficou mais difícil.	Petróleo cru é a menina dos olhos do mercado financeiro especulativo, a mercadoria mais líquida de todas.	O conhecimento que circulava no mercado de petróleo era de grande valor para os demais mercados internacionais.
Balanço	O discurso pacífico pós-globalização deslegitimava intervenções militares, embora elas ainda acontecessem. O mercado do petróleo perdeu a estabilidade do oligopólio.	Forte papel do mercado sobre a produção. Controle de volume de produção feito majoritariamente pelas companhias nacionais, aberturas em alguns setores domésticos retrocederam.	Forte papel do mercado financeiro sobre o mercado de petróleo.	A competição tecnológica entre companhias integradas privadas e estatais levou a concorrência do setor a outro patamar. Destaque para as companhias nacionais de petróleo.

Figura 10: Matriz de análise estrutural do cenário internacional do marco do pré-sal, 2010

Fonte: elaboração própria com base em dados de STRANGE, 1988, p. 230.

Na observação das matrizes, percebe-se que não apenas a virada de mesa da OPEP trouxe mudanças à análise estrutural do setor. O final da Guerra Fria, a entrada da força do mercado financeiro de futuro e a ascensão de companhias integradas estatais com atuação transnacional no topo das autoridades da indústria são rupturas apontadas pelo exercício analítico proposto pelas matrizes, cuja investigação renderia ainda outras dissertações e artigos. Neste capítulo, procuraremos manter o foco restrito à ruptura desenhada pelo capítulo anterior, as demais são tangenciadas pela abordagem das estruturas de poder.

#### **4.1 1953: a criação da Petrobras**

O Brasil é possuidor de uma indústria petrolífera peculiar. É dono da maioria das ações de uma empresa integrada de petróleo com atuação transnacional que criou e protegeu, a Petrobras; mas também conta com uma agência estatal, a ANP, para contratar, regular e fiscalizar a atuação de empresas petrolíferas em seu território, sejam elas nacionais ou internacionais, estatais ou privadas, inclusive a Petrobras. Além disso, relaciona-se com os investidores com base em dois modelos de contrato: o da concessão pura, quando a posse do petróleo descoberto durante a vigência do contrato é do consórcio contratado, não podendo o governo federal intervir no ritmo de produção adotado; e o da partilha, quando a posse do petróleo descoberto durante a vigência do contrato continua a ser da União e quem determina o ritmo de produção é a estatal brasileira, a Petrobras. Sem falar na criação de uma estatal, em 2004, para apresentar ao CNPE planos de longo prazo para o setor de petróleo nacional, a Empresa de Pesquisa Energética; e outra, em 2010, para cuidar dos interesses da União na E&P do pré-sal, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

A peculiaridade desse arranjo institucional faz do setor brasileiro um retrato único. Entretanto, a convivência de várias instituições e modelos de contrato no mesmo país não é uma exclusividade brasileira quando o assunto é indústria de petróleo, antes o contrário.

O conjunto de setores petrolíferos domésticos da América Latina forma colagem ainda maior, feita ao longo do tempo, incrementada a cada nova conjuntura do mercado, das relações internacionais e das possibilidades de desenvolvimento econômico. Aliás, de acordo com Pinto Junior e Tolmasquim, é cada vez mais frequente a existência de regimes de petróleo híbridos no mundo, nos quais os regimes para as áreas tradicionais são diferentes dos aplicados a novas fronteiras exploratórias<sup>220</sup>.

Em momentos, as mudanças institucionais acompanharam tendências regionais ao desenvolvimento guiado pelo Estado, de maneira a procurar sanar carências estruturais, filhas

---

<sup>220</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 24.

da história continental de colonialismo e exploração estrangeira. Em outros, acompanharam as tendências do mercado e responderam a demandas de abertura econômica e financeira mundial, também na intenção do desenvolvimento, nesse caso, voltado para fora.

#### 4.1.1 Nacionalizações petrolíferas latino-americanas antes da OPEP

Quando a OPEP foi criada, a opção de indústria do petróleo estatal já estava consagrada no continente. Nas primeiras décadas depois das guerras, e mesmo um pouco antes, já na grande depressão de 1930, vivia-se um momento de procura por um desenvolvimento voltado para dentro na América Latina, de acelerada industrialização<sup>221</sup> e de distanciamento dos mercados financeiros internacionais<sup>222</sup>. Paralelamente, entre 1922 e 1953, Argentina, México e Brasil nacionalizaram os negócios petrolíferos sob o guarda-chuva das empresas YPF, *Petróleos Mexicanos* (Pemex) e Petrobras, respectivamente<sup>223</sup>.

Das três pioneiras, a que mais impacto causou à indústria internacional no momento em que aconteceu foi a mexicana. O vizinho sulista dos Estados Unidos já havia despontado como um dos maiores produtores mundiais quando, em 1948, expropriou a maioria das posses das companhias de petróleo estrangeiras e nacionalizou a sua indústria petrolífera integralmente. A busca pelo petróleo mexicano feita por aventureiros estrangeiros começou com o século XX<sup>224</sup>. Em 1910, jorrou o primeiro poço, pertencia à *Mexican Eagle*, petroleira estadunidense que foi comprada em seguida pela *Standard Oil of Indiana*. Com isso, teve início o *boom* de E&P no país, cuja produção se concentrava na “faixa dourada”, perto da cidade de Tampico<sup>225</sup>.

Já em 1911, o presidente Porfirio Díaz, 1876, 1877-1880, 1884-1911, foi deposto pela Revolução Mexicana, quando o governo americano de Woodrow Wilson, 1912-1921, enviou tropas ao território mexicano para apoiar a permanência do ditador, mas a deposição se manteve. Antes de Díaz, o direito aos recursos do subsolo pertencia à União. O regime militar alterou a lei, em 1884, e transferiu a posse dos recursos aos proprietários da terra, que passaram a negociá-la com o capital estrangeiro. Assim, cerca de 90% das propriedades petrolíferas eram controladas por estrangeiros, e um dos principais objetivos da revolução foi

---

<sup>221</sup> CÁRDENAS; OCAMPO; THORP, 2001, p. 2.

<sup>222</sup> MEDEIROS, 2008, p. 96.

<sup>223</sup> ALVEAL, 1999, p. 5-8.

<sup>224</sup> YERGIN, 2012, p. 257.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 259. VASSILIOU, 2009, p. xxxi.

restaurar a propriedade nacional dos recursos do subsolo. O artigo 27 da constituição de 1917 fez isso<sup>226</sup>.

Durante a Primeira Guerra, o país se tornou uma fonte fundamental de petróleo para os Estados Unidos. Em 1920, atendia a 20% do consumo interno americano e, no ano seguinte, já era o segundo maior produtor de petróleo do mundo, com produção anual de 193 milhões de barris<sup>227</sup>. Mas, desde a nova constituição, as companhias lutaram contra a implantação do artigo 27, e, para isso, contaram com a contribuição dos governos americano e inglês. Embora por mais de uma vez EUA e México tenham estado na iminência da guerra por causa da controvérsia petrolífera, o conflito militar entre os vizinhos não aconteceu.

Nesse meio tempo, o petróleo venezuelano ficou mais barato do que o mexicano, e, pouco a pouco, as companhias americanas abandonaram o Golfo do México em favor do Mar do Caribe. Em 1930, o México produzia apenas 104 mil barris diários.

A guinada nacionalista mexicana continuou durante o entreguerras, agora encabeçada por Lázaro Cárdenas, 1934-1940. No dia 18 de março de 1938, as empresas petrolíferas estrangeiras foram expropriadas em benefício da nação mexicana. A Pemex, 1938, emergiu como uma das primeiras e mais importantes empresas estatais do mundo<sup>228</sup>. Seu objetivo não era a exportação de petróleo, mas o uso doméstico do recurso na promoção do desenvolvimento econômico nacional. O exemplo da Pemex seria seguido em todo continente, mais cedo ou mais tarde.

A reação das 17 companhias afetadas pela nacionalização foi empreender uma guerra econômica contra o país. Estimularam uma corrida aos bancos, orquestraram um boicote ao petróleo e mesmo à prata do México. Ao governo estadunidense, no entanto, não interessavam desavenças com o vizinho naquele momento, e, sem o apoio estatal, as companhias não conseguiram derrubar a decisão soberana de Cárdenas<sup>229</sup>.

O outro país latino-americano a nacionalizar a indústria depois de despontar na lista de grandes produtores do mundo foi a Venezuela. Como já discutido na seção anterior, a nacionalização venezuelana veio mais tarde e aconteceu de maneira mais lenta. O país começou a renegociar os termos dos contratos em 1942 e apenas nacionalizou a própria indústria de petróleo em 1976.

Diferente do vizinho do norte, no entanto, participou de uma articulação política interestatal para combater as grandes companhias de petróleo do mundo e fez parte de uma

---

<sup>226</sup> VASSILIOU, 2009, p. 320-321. YERGIN, 2012, p. 259-260.

<sup>227</sup> YERGIN, 2012, p. 259.

<sup>228</sup> VASSILIOU, 2009, p.321-322.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 322.

mudança orquestrada de setores petrolíferos nacionais que sobrepujou a ordem imposta pelas Sete Irmãs e seus países de origem e facilitou o caminho de países em desenvolvimento da América Latina e do Oriente Médio a assumir o controle de produção de petróleo das maiores reservas do mundo.

Já no Brasil, o monopólio se realizou antes de grandes descobertas, e a expropriação de capital estrangeiro foi pequena. Nesse sentido, pode-se dizer que o estabelecimento do monopólio e a criação da Petrobras se trataram de medidas precatórias, que só revelariam todo o valor mais de meio século depois.

#### *4.1.2 O caso brasileiro*

De acordo com Leme e Lima, a preocupação com a organização institucional específica do setor de petróleo brasileiro começou na iminência da Segunda Guerra, em 1938, quando foi incorporado ao Código de Minas<sup>230</sup> um capítulo específico para o regime legal das jazidas de petróleo e gás natural. O texto não reconhecia a posse privada de tais jazidas<sup>231</sup> e, assim, dava um passo na direção do monopólio estatal que viria em seguida<sup>232</sup>. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), cujo foco inicial foi a exploração do Recôncavo Baiano, onde havia indícios anteriores de óleo e gás. Em 21 de janeiro de 1939, veio a descoberta em Lobato. Três anos depois, viria o primeiro poço comercial, em Candeias<sup>233</sup>.

Antes disso, em geral, o conhecimento sobre a existência de óleo e gás no país era esparso, e várias concessões exploratórias foram cedidas pelo Estado sem nenhum sucesso. Em meados do século XIX, já se consumiam produtos combustíveis animais, como o óleo de baleia, mas a demanda não era grande. As duas primeiras concessões minerais a abranger óleo foram para a exploração de carvão, turfa e folheto betuminoso e datam de 1858, nos arredores do rio Maraú e em Ilhéus, Bahia, onde hoje se sabe que está a Bacia de Camamú. Mas a perfuração do primeiro poço de petróleo brasileiro só aconteceu entre 1892 e 1897, pelo fazendeiro Eugênio Ferreira de Camargo, em Bofete, São Paulo, e reportou a mísera recuperação de dois barris de petróleo<sup>234</sup>.

Quando a lei de criação da Petrobras foi assinada, em 1953, já dez campos de petróleo haviam sido descobertos no Recôncavo Baiano, as reservas brasileiras alcançavam 297,9

<sup>230</sup> Logo quando foi criado, em 1934, o Código de Minas não discriminava as jazidas de petróleo, elas estavam em pé de igualdade com as demais jazidas minerais. LEME; LIMA, 1981, p. 24-25.

<sup>231</sup> LEME; LIMA, 1981, p. 25-26.

<sup>232</sup> No entanto, o monopólio só seria constitucionalmente assegurado em 1988.

<sup>233</sup> DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 21.

<sup>234</sup> Ibidem, p. 1, 8-9. LUCCHESI, 1998, p. 17, 20.

milhões de barris, e a produção nacional era de 2.720 bpd<sup>235</sup>. Ou seja, quando o regime ditatorial do Estado Novo de Getúlio Vargas, 1937-1945, começou a ordenar o setor petrolífero e a determinar a posse da União sobre o subsolo, ainda não havia petróleo, o país era essencialmente consumidor. E, quando novamente Getúlio Vargas - dessa vez, durante mandato democraticamente eleito, 1950-1954 - agilizou a criação da estatal, não havia imensas reservas descobertas a proteger, mas a procurar.

A Petrobras foi então criada como uma sociedade de economia mista. Para exercer, em nome da União, o monopólio de exploração, produção, refino, transporte e comercialização de petróleo e derivados. Era o exemplo claro de industrialização dirigida pelo Estado, cuja origem está relacionada ao ciclo histórico brasileiro no qual se procurou montar as bases industriais nacionais através da criação de estatais nas áreas de siderurgia, metalurgia e petróleo<sup>236</sup>. Esse ciclo não esteve isolado no continente. A década de 1950 viu os esforços de industrialização nacional fazerem escola na América Latina. O vizinho argentino é um exemplo, cujos esforços estatais pela industrialização de base trabalhavam tanto com subsídios às indústrias nacionais quanto com barreiras às estrangeiras<sup>237</sup>.

Embora não caiba aqui um maior aprofundamento da questão, é seguro dizer que a nacionalização do setor de petróleo brasileiro teve outras influências que não as articulações da OPEP, a qual ainda nem existia. Por outro lado, talvez tanto a criação da OPEP quanto a nacionalização de setores industriais latino-americanos compartilhem a influência de uma tendência histórica pós-guerra: a aversão à possibilidade de potências definirem os rumos econômicos e políticos de países menos poderosos. Longe de ser hegemônica, pode-se ao menos dizer que se trata de uma tendência bem disseminada pelo tecido social do mundo.

A rigor, essa é uma tendência de potencialidade crônica a um sistema baseado na desigualdade de poder e riqueza como o mundo onde vivemos. Ainda assim, existem momentos, quando a escalada de eventos corrobora para sua agudização. Como é o caso dos anos que se seguiram à Segunda Guerra. Barraclough trabalha essa como a ruptura histórica com o imperialismo europeu e chama a atenção para as guinadas dadas pela Ásia e pela África contra a dominação do velho continente<sup>238</sup>.

No entanto, do outro lado do Atlântico, também países aproveitavam o momento de tensa bipolaridade das relações internacionais para procurarem o desenvolvimento econômico autônomo, sobre o qual a intervenção externa recaísse como um auxílio, não como uma

---

<sup>235</sup> LUCCHESI, 1998, p. 20-21.

<sup>236</sup> Ibidem, p.22.

<sup>237</sup> MATTEI; SANTOS JUNIOR, 2009, p. 101-103.

<sup>238</sup> BARRACLOUGH, 1976, p. 146-188.

imposição, diferentemente de como acontecera no passado. De certa maneira, a tendência de que falamos está mais bem no campo das ideias e materializa-se quando as condições são favoráveis.

Assim, a criação da estatal aconteceu em momento de medidas para o desenvolvimento econômico industrial do país e de grande polarização no debate político brasileiro em torno de qual seria a estratégia de desenvolvimento cabível ao Brasil. De acordo com Bueno e Cervo, o populismo, o nacionalismo e o anti-imperialismo tornaram-se categorias presentes no discurso político brasileiro a partir da década de 1950; e as questões relativas ao aproveitamento dos minerais estratégicos - especialmente o petróleo - e à entrada do capital estrangeiro estavam na ordem do dia<sup>239</sup>.

Vargas tomou posse em 1951, mesmo ano em que a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul, e os Estados Unidos intervieram naquela área, sob a bandeira da Organização das Nações Unidas (ONU). No início dos anos 1950, a conjuntura política internacional pressionava pelo posicionamento dos países do Terceiro Mundo em relação à bipolarização entre a União Soviética e os Estados Unidos; enquanto o crescimento econômico europeu e estadunidense ampliava a atuação das suas empresas nos mercados internacionais. Vargas procurou se beneficiar da polarização internacional para barganhar vantagens dos dois lados, mas os bons resultados da estratégia, como a Comissão Mista Brasil/Estados Unidos, duraram pouco tempo.

Na leitura de Skidmore, a situação internacional, especialmente de expansão econômica, refletia nas correntes de pensamento brasileiras mais destacadas no debate político da época: a neoliberal, que pregava a abertura irrestrita do mercado brasileiro ao capital estrangeiro; a nacional-desenvolvimentista, que defendia a abertura moderada da economia para o investimento estrangeiro, com o cuidado de assegurar a intervenção estatal sobre a economia; e a nacionalista radical, para a qual a abertura ao investimento estrangeiro era impensável<sup>240</sup>.

Nesse contexto, a formação da empresa foi amplamente discutida pela opinião pública e afinal aclamada por uma parcela da população como grande vitória da soberania brasileira. Mas até lá, tramitou no Congresso Nacional por quase dois anos (dezembro de 1951 a setembro de 1953). Quando finalmente foi sancionada pelo governo federal, a Lei nº 2.004 de 3 de outubro de 1953 estabeleceu o monopólio da União sobre “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território

---

<sup>239</sup> CERVO; BUENO, 2008, p. 273.

<sup>240</sup> SKIDMORE, 1982, p. 117-121.

nacional; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de conductos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem”.

O documento previu ainda que o exercício de tal monopólio seria orientado e fiscalizado pelo Conselho Nacional do Petróleo e executado pela sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A., a Petrobras, e subsidiárias<sup>241</sup>.

Na segunda metade da década de 1950, o nível de monopólio da empresa aumentou ainda mais a partir de mais medidas do governo federal. A lei já havia determinado que as refinarias privadas do país teriam de limitar a produção com a criação da empresa. Em 1957, essa limitação foi recolocada: a partir de então, o refino excedente das refinarias privadas seria convertido em benefício para a Petrobras. Em 1964, a estatal já controlava 82% da refinação de óleo cru do país<sup>242</sup>. Um ano antes, o governo de João Goulart havia restringido as importações de petróleo ao monopólio estatal, como forma de possibilitar ao aparelho de Estado conduzir a busca por uma maior diversificação das fontes externas de suprimento petrolífero, para procurar reduzir o impacto das importações sobre o câmbio<sup>243</sup>.

O mercado de petróleo internacional viveu anos de ouro durante as décadas de 1950 e 1960, quando demanda e oferta cresceram continuamente. No Golfo Pérsico e na Venezuela, selaram-se os contratos 50/50 de partilha de lucros entre governos e companhias transnacionais; no Irã, a nacionalização petrolífera empreendida em plena demanda crescente não teve forças para suplantar o controle estrangeiro da produção local. A estabilidade do setor repousava sobre o oligopólio das Sete Irmãs e da CFP, as quais, inicialmente, não demonstravam interesse em explorar as hipotéticas reservas brasileiras.

Enquanto isso, a crescente demanda brasileira por petróleo dependia das importações, e o país vivia alta e oscilante taxa de inflação anual, com sérios resultados sobre a balança de pagamentos. Entre 1950 e 1969, a média da taxa brasileira anual de inflação foi de 31,8%<sup>244</sup>. Com a tendência de crescimento da demanda por petróleo, era benéfico para as contas externas se a matéria-prima fosse encontrada em território nacional e as importações suavizassem. Porém, na hipotética negociação com as companhias transnacionais de quais elementos de barganha disporia o Brasil?

---

<sup>241</sup> BRASIL, 1953.

<sup>242</sup> CARVALHO, 1975, p. 20.

<sup>243</sup> LEME; LIMA, 1981, p. 32.

<sup>244</sup> MUNHOZ, 1997, p. 61.

Não possuía reservas expressivas nem de óleo nem de gás. O parque nacional das indústrias de base apenas começava a se desenvolver, com passos significativos dados a partir de 1930. Não apresentava estabilidade econômica para os investimentos. A tecnologia em extração de petróleo era primária, para não dizer nula. Salvo alguns instrumentos do Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB), criado em 1907, e do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), de 1933, a E&P era amadora. Sem falar na falta de especialidade da mão de obra; em 1953, existiam cerca de 30 geólogos/geofísicos de petróleo no Brasil<sup>245</sup>.

Abrir as portas para a atuação de grandes companhias na E&P nacional nessa situação teria chances baixas de sucesso, devido ao alto risco de se investir em prospecção em um país gigante e sem indícios concretos da existência de petróleo. Ainda mais em um momento de abundância internacional da matéria-prima. Diante disso, a opção do governo foi não barganhar e procurar petróleo por conta própria.

Evidentemente, esta é uma leitura *a posteriori*. O que aparece nas referências bibliográficas sobre o impulso social de criação da Petrobras é a relevância do discurso nacionalista de proteção à riqueza mineral brasileira, levantado pela campanha O Petróleo É Nosso, cuja liderança foi do escritor Monteiro Lobato; bem como a cartilha de crescimento econômico defendida pelos tenentes mais radicais, cujo apoio político era caro ao presidente<sup>246</sup>.

De todos os modos, o objetivo do governo federal voltado para a procura por hidrocarbonetos no território nacional se cumpriu ao longo dos anos, através de outros governos. Logo após a criação da Petrobras foram conhecidas praticamente todas as bacias terrestres brasileiras, inclusive a do Pantanal e as porções terrestres das bacias ao sul da Bahia, Pelotas e Campos. Entre 1954 e 1968, foram 1.120 poços perfurados em terra e dois no mar.

Porém, os resultados escassos reforçavam a ideia de que as bacias sedimentares brasileiras não possuíssem acumulações significativas de hidrocarbonetos e a dependência externa continuava. Com a descoberta de Guaricema, em 1968, na plataforma continental de Sergipe-Alagoas, as perspectivas foram renovadas, dessa vez, voltadas para o mar.

#### **4.2 1997: abertura do setor petrolífero nacional**

Em fevereiro de 1995, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional n.9, que previa, entre outras modificações, a flexibilização do

---

<sup>245</sup> LUCCHESI, 1998, p. 21.

<sup>246</sup> SKIDMORE, 1982, p. 119.

monopólio nacional sobre o petróleo, através da abertura do setor para a entrada de companhias privadas e estatais, nacionais e estrangeiras. Ela foi aprovada pelo legislativo em seguida. Para FHC, o então presidente da República, a mudança apostava que as instituições brasileiras eram fortes o suficiente para regular e fiscalizar o setor de maneira ativa, e a Petrobras, robusta o bastante para competir com outras empresas em sua própria casa<sup>247</sup>. Alguns estudiosos e homens de petróleo brasileiros concordavam com ele, inclusive funcionários da Petrobras.

Na década de 1990, a população brasileira já quase alcançava os 160 milhões. O Brasil constituía uma das maiores economias do mundo e um dos maiores mercados consumidores de recursos energéticos em franca ascensão. Provinha do petróleo aproximadamente 35% da energia consumida no país, que só produzia cerca de 60% do petróleo que consumia<sup>248</sup>. A produção petrolífera brasileira anual, embora fosse a maior da América do Sul, não chamava muita atenção, se comparada aos maiores produtores. A reserva nacional petrolífera tampouco apresentava expressividade mundial, apesar de ser a segunda maior da América do Sul, atrás da imensa reserva venezuelana .

De acordo com a Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos, em 1997, eram produzidos no Brasil 1.172.200 bpd, menos de 1,6% da produção mundial<sup>249</sup>. Já as reservas do país estavam na ordem de 4.800 bilhões de barris, mais de treze vezes menor do que as reservas da Venezuela, e menos de 0.005% das reservas mundiais<sup>250</sup>.

De todas as formas, até o final de 1997, a indústria nacional havia produzido cerca de 5,5 bilhões de barris de óleo equivalente, os quais, somados às reservas remanescentes, atingiam o total de 22,4 bilhões de barris de óleo equivalente como recursos descobertos pela atividade exploratória. Assim como FHC, Lucchesi leu esses números como indícios de que o setor petrolífero brasileiro estava maduro o suficiente para se beneficiar de uma abertura regulada para outros empreendedores além da Petrobras. Naquele momento, a abertura à exploração acontecia na maioria dos países onde existia potencial petrolífero, e a competição pela atração de investimento era extremamente alta<sup>251</sup>.

Isso porque, do ponto de vista das petrolíferas transnacionais destronadas em 1970, as aberturas eram oportunidades para a busca de grandes reservas fora da OPEP. Esse, no entanto, não era o caso do Brasil, que atraía mais pelo mercado consumidor do que pela

---

<sup>247</sup> CARDOSO, 2006 apud PEREIRA; SOUZA. In.: GIAMBIAGI, 2013, p. 52.

<sup>248</sup> LUCCHESI, 1998, p. 17.

<sup>249</sup> EIA, [2014]j.

<sup>250</sup> EIA, [2014]k.

<sup>251</sup> LUCCHESI, 1998, p. 34, 38.

perspectiva de grandes quantidades de petróleo no território. O mercado brasileiro era o sexto maior consumidor de óleo do mundo em 1997. Atrás apenas de Estados Unidos, China, Alemanha, Rússia e Coreia do Sul. Dessa maneira, a entrada de negócios estrangeiros e privados, com vistas ao lucro, focaria sobre o potencial menos arriscado do país, não sobre a cara e trabalhosa procura de reservas, que continuou a ser uma preocupação da Petrobras.

Tabela 8: Maiores consumidores mundiais de petróleo em 1997 (mil bpd)

<b>País</b>	<b>Consumo</b>
EUA	18.620,3
China	3.916,3
Alemanha	2.917,0
Rússia	2.562,5
Coreia do Sul	2.255,0
Brasil	2.030,7

Fonte: elaboração própria com dados de EIA, [2014]i.

#### *4.2.1 O fim da Guerra Fria e a diminuição dos Estados*

Na noite de natal de 1991, o presidente soviético Mikhail Gorbachev, 1985-1991, anunciou em um discurso de doze minutos o fim de quase meio século de bipolaridade mundial<sup>252</sup>. A queda da União Soviética desencadeou o sentimento de um mundo unipolar, em que os países integrados ao ocidente não eram mais ameaçados pela bomba atômica do comunismo soviético. Entre estudiosos das relações internacionais, houve quem esperasse um período de paz entre nações, especialmente com a abertura comercial e financeira das economias nacionais propagada como o fenômeno da globalização.

Na esfera econômica, as privatizações e as desregulações iniciadas na década de 1970, ganharam força na década de 1980 e se tornaram um lema global, com os governos gradualmente desistindo de postos de comando em setores estratégicos<sup>253</sup>. Foi o momento de maior financeirização de mercados, quando o barril de petróleo bruto entrou para o hall de *commodities* transacionáveis. O mundo interligado, com as fronteiras nacionais enfraquecidas, como disseram Nye e Keohane<sup>254</sup>, deveria ser mais propenso à paz e à prosperidade.

<sup>252</sup> YERGIN, 2011, p.21.

<sup>253</sup> Ibidem, p.12.

<sup>254</sup> COHEN, 2008, p. 27-28.

Entretanto, as estruturas de poder por detrás das relações desiguais entre governos, instituições internacionais, empresas e outros atores não desapareceram com a abertura dos mercados e a expansão das finanças. Antes o contrário. O campo aberto à competição transnacional, com diminuída regulação estatal, estimulou o embate direto entre atores claramente desproporcionais, o que comprometeu os tecidos sociais dos países com a falência de negócios locais e a homogeneização do padrão de consumo e de cultura.

Quanto às finanças, como levantamos na seção dois, a expansão dos mercados financeiros intensifica a relação direta entre a estabilidade das moedas nacionais à estabilidade do dólar americano, ainda a maior referência paritária do sistema monetário atual. E a relação direta entre elas oferece mais poder estrutural do dólar americano sobre as demais moedas, como evidenciam as recessões de vasto alcance internacional provocadas pelo choque de juros da *Federal Reserve* em 1979 e pela crise americana dos empréstimos imobiliários *subprime* revelada ao público em 2007.

Nesse sentido, a América Latina, depois da crise da dívida na década de 1980, desencadeada pelo choque de juros de 1979, procurava se adaptar aos requisitos para liberação de crédito, colocados pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, ambos criados em 1944 na Conferência de *Bretton Woods*<sup>255</sup>. O continente demandava ajuda financeira externa para impedir as contas externas de afundarem ainda mais, e uma das contrapartidas dos empréstimos era justamente maior abertura das economias nacionais aos empreendimentos estrangeiros. No setor petrolífero, a situação ricocheteou na forma de novas formas de contratação no *upstream*<sup>256</sup>.

No Brasil, a expectativa globalizante do estado mínimo cotidianamente fazia notícias e artigos de opinião. Em nove de fevereiro de 1995, o carioca *Jornal do Brasil* fez a seguinte manchete de página: “Maioria apóia (sic) privatização de estatais e fim dos monopólios”. A matéria divulgava uma pesquisa do instituto *Vox Populi* segundo a qual 42% da população brasileira era a favor da privatização da Petrobras e 35% era contra<sup>257</sup>.

É preciso levar em consideração que os veículos de imprensa pautam com mais veemência bandeiras as quais apoiam, como é o caso mais recente do jornal carioca *O Globo* e o pedido de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, 2011-atual. Ainda assim, a sequência exaustiva de matérias, artigos de opinião, entrevistas e editoriais favoráveis ao

---

<sup>255</sup> A Conferência de *Bretton Woods* estabeleceu o sistema monetário internacional do pós-guerra, cuja referência maior era a paridade do dólar americano com o ouro. O sistema foi rompido unilateralmente pelos Estados Unidos na década de 1970.

<sup>256</sup> CAMPOS, 2005, p. 46.

<sup>257</sup> MAIORIA, 1995.

processo de diminuição do aparelho estatal que foi encontrada ao longo desta pesquisa deu conta de desenhar para aquele momento histórico uma base de apoio para as medidas privatizantes do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Mesmo porque, embora o processo tenha se intensificado com ele, havia começado antes. De acordo com Pereira e Sousa, os primeiros passos da escalada de privatizações brasileiras da década de 1990, a exemplo do que Yergin<sup>258</sup> observou no mundo, começaram na década de 1970.

No caso do Brasil, datam de 1979, quando o governo militar ditatorial de João Figueiredo, 1979-1985, criou o Programa de Desburocratização e a Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Dois anos mais tarde, foi a vez da Comissão Especial de Desestatização. O resultado, em seis anos de governo, foi a desestatização de 42 empresas, das quais 20 foram efetivamente privatizadas e 22 foram devolvidas ao capital privado. A política teria sido uma compensação à macroeconomia da década anterior, quando, frente à recessão internacional, o governo federal adotou uma política anticíclica de injeção de investimentos em estatais<sup>259</sup>.

A movimentação em prol da diminuição dos gastos estatais continuou nas administrações seguintes. O governo de José Sarney, 1985-1990, manteve a criação de programas com o objetivo de desestatizar, privatizar e abrir a economia do país ao capital estrangeiro. Ao final do mandato, haviam sido 17 privatizações. O presidente seguinte, Fernando Collor de Melo, 1990-1992, também manteve o compromisso desestatizante e privatizou 18 empresas, especialmente as industriais estratégicas, como petroquímica e siderúrgica. Em seu mandato, encurtado pelo *impeachment*, cinco subsidiárias da Petrobras saíram das mãos estatais: a Petrobras Mineração S.A. e a Petrobras Comércio Internacional S.A. em 1991; a Petroquisa, a Fosfértil e a Goiásfértil em 1992. No governo posterior, de Itamar Franco (1992-1995), foram mais 15 as empresas privatizadas<sup>260</sup>.

Em seguida, vieram os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, 1995-2003, quando a credibilidade das privatizações tinha conquistado espaço na sociedade brasileira, a qual, por cima disso, sentia-se grata ao presidente eleito pelo fim do escalonamento de uma inflação cruel que já durava mais de uma década<sup>261</sup>.

O colunismo do Jornal do Brasil, inclusive, publicou uma lista do que caberia ao presidente fazer referente à agenda de abertura e modernização do país para lhe refrescar a memória. De acordo com a lista, os itens que ainda faltavam eram o setor elétrico, e de telecomunicações, a Petrobras e as empresas estatais de primeira linha, como a Vale do Rio

---

<sup>258</sup> YERGIN, 2011, p.21.

<sup>259</sup> PEREIRA; SOUZA. In.: GIAMBIAGI, 2013, p. 45.

<sup>260</sup> Ibidem, p. 46-49.

<sup>261</sup> Ibidem, p. 49.

Doce, chamadas de “prata da casa”<sup>262</sup>. Já naquele momento, os primeiros sinais de que era preciso mais cuidado com a extasia globalizante já se apresentavam tanto nas Américas, com a crise da Tequila, em 1994-1995, quanto, mais adiante, na Ásia, com a crise mobiliária de Jakarta, em 1997.

#### *4.2.2 O modelo de abertura brasileiro*

Dois anos depois de aprovada a emenda constitucional n.9, a Lei n. 9.478/1997, também conhecida como Lei do Petróleo, continuou o processo de abertura da indústria e conteve o papel do estado ao de regulador, fiscal e contratante dos serviços prestados por Petrobras e demais operadores. O instrumento para o desempenho das funções estatais previstas pela legislação também foi criado por ela: a Agência Nacional do Petróleo<sup>263</sup> (ANP)<sup>264</sup>. A lei também instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia, com a atribuição de propor políticas públicas energéticas<sup>265</sup>.

Pode-se dizer que a abertura do setor de petróleo do Brasil foi moderada. Antes da Lei do Petróleo, o regime regulatório brasileiro era o de monopólio estatal da empresa petrolífera, o mesmo seguido atualmente pela Arábia Saudita e pelo Kuwait<sup>266</sup>. Depois da lei, o aparelho estatal manteve a maioria das ações votantes da Petrobras, a empresa continuou na liderança da maioria das operações nacionais, e a criação de uma agência reguladora assegurou a função regulatória do aparelho estatal sobre a indústria. Logo, não se tratou de uma abertura total ao livre mercado, nem de uma desistência total da intervenção do aparelho estatal sobre o setor, como aconteceu na vizinha Argentina, onde o governo federal de Carlos Menem, 1989-1999, privatizou a YPF em 1999.

Porém, a opção pelo regime de concessão pura, ao não garantir a operação nacional dos poços, aproximou-se bem mais dos modelos empreendidos no Reino Unido e nos Estados Unidos<sup>267</sup> dos modelos adotados por países cuja trajetória nacional também vivenciou a desigualdade imposta ao ambiente doméstico pelas demandas externas vindas de grandes potências expansivas, como são os casos dos países do Golfo Pérsico e da Venezuela. Talvez

---

<sup>262</sup> SOUZA, 1995.

<sup>263</sup> Desde 2005, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

<sup>264</sup> BRASIL, 1997.

<sup>265</sup> Ibidem.

<sup>266</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 25. Os autores também citam o México, mas o país acabou com o monopólio estatal em julho de 2014.

<sup>267</sup> O regime de concessão pura existe tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Austrália, na Argentina e na Colômbia. PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 31.

a ideia de globalização tenha buscado funcionar como uma borracha sobre a história do mundo, para que os países se abrissem uns aos outros sem levar em consideração as marcas históricas de seus cenários econômicos, sociais e políticos.

Uma concessão pura cede às empresas concessionadas a propriedade sobre o petróleo e o gás natural lavrados por elas enquanto o contrato for vigente, na área em que o documento estabelece, e não demanda a participação estatal nos consórcios. Ou seja, com a escolha do modelo, o governo abre mão de um mecanismo direto de controle sobre o ritmo de produção nacional da matéria-prima - que naquele momento era responsável por um terço da matriz energética do país.

Por outro lado, a lei previu o controle indireto do aparelho do Estado sobre a produção de petróleo. Ainda que tenha optado pela concessão, o governo não deu total poder de decisão sobre a produção nacional às mãos privadas. A ANP ficou responsável pela seleção dos blocos a serem leiloados e pela periodicidade dos leilões. O CNPE, por sua vez, ficou responsável por dar sugestões sobre a seleção, apoiadas no planejamento energético do país. Iniciadas em 1999, as rodadas de licitação de petróleo aconteceram anualmente até 2008, quando foram interrompidas e só retomadas em 2013<sup>268</sup>.

Ironicamente, foi justamente o Conselho que, dez anos depois de criado, em 2007, sugeriu a retirada dos 41 blocos com reservas pré-sal da 9ª rodada de licitações da ANP<sup>269</sup>. A medida tiraria o pré-sal da lógica de reservas brasileiras sujeitas, ainda que parcialmente, ao controle estrangeiro e/ou privado. Nesse sentido, a tomada de decisões em torno do pré-sal foi uma filha indireta do modelo de concessão brasileiro.

É preciso destacar ainda o significado do contrato de concessão dentro da história de disputas entre governos e companhias pelo mercado de petróleo internacional. Quando os estados exportadores de petróleo começaram a reagir contra os privilégios do oligopólio das Sete Irmãs, o primeiro ataque foi contra a concessão pura. Ainda na década de 1950, os maiores produtores do mundo fora dos Estados Unidos, liderados pela iniciativa venezuelana, revisaram os contratos com as companhias estrangeiras das antigas concessões, para as partilhas de lucro. O nome concessão, naquele universo, ficou atrelado ao passado de dominação das potências estatais e suas empresas transnacionais sobre zonas de influência espalhadas sobre o planeta.

---

<sup>268</sup> Em 2013, foram realizadas a 11ª e a 12ª rodadas de licitação da ANP e a primeira rodada de licitação do Pré-Sal. ANP, [2014].

<sup>269</sup> AGEL; ZYLBERSZTAJN. In.: GIAMBIAGI, 2013, p.58.

Por outro lado, pode-se dizer que, em nenhum momento, tratou-se de uma concessão aos moldes do contrato assinado entre o governo persa e o capitalista inglês D'Arcy em 1901. Embora o modelo seja o mesmo, a fiscalização pelo governo hospedeiro e os instrumentos de controle de que o Brasil dispunha na década de 1990 não podem ser comparados aos instrumentos à mão da Pérsia no início do século XX. Para o mesmo efeito, seria despropositado comparar a estrutura institucional brasileira daquele momento com as estruturas institucionais de países recém-criados como os do Golfo Pérsico após a Segunda Guerra.

Nas palavras de Pinto Junior e Tolmasquim<sup>270</sup>:

... o sistema regulatório de E&P, ancorado no modelo de concessão pura, (...), permite o estímulo à concorrência, por meio da atuação de inúmeros agentes, incluindo investidores estrangeiros. O Brasil se favoreceu deste contexto, refletindo dinamismo maior da indústria petrolífera do país, proporcionando aumento do número de empresas e empregos do setor e desenvolvimento de novas tecnologias.

Assim, de certo modo, na barganha com as empresas petrolíferas estrangeiras na década de 1990, o Brasil cedeu à tendência liberalizante de abertura dos mercados ao capital nacional sem, no entanto, abrir mão completamente nem da Petrobras nem do direito ao planejamento energético. O meio termo não ficou a gosto dos nacionalistas mais extremados, mas, inclusive, possibilitou a intervenção legal do CNPE quando a situação de barganha mudou, com a descoberta da nova fronteira do petróleo brasileiro em 2007.

#### **4.3 2010: A partilha do pré-sal**

A primeira década do século XXI viu as perspectivas do setor petrolífero brasileiro serem subitamente modificadas pelo evento de uma grande descoberta em águas profundas. Em 2007, o campo de Tupi, na bacia de Santos, comprovou reserva recuperável de cinco a oito bilhões de barris de petróleo leve, localizada a sete mil metros abaixo do nível do mar. Da noite para o dia, a novidade aumentou a expectativa de reserva total do Brasil em 40% a 60%<sup>271</sup> e disparou o valor das ações da Petrobras<sup>272</sup>.

---

<sup>270</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 279.

<sup>271</sup> PETROBRAS:, 2007.

<sup>272</sup> KHALIP; LUNA, 2007.

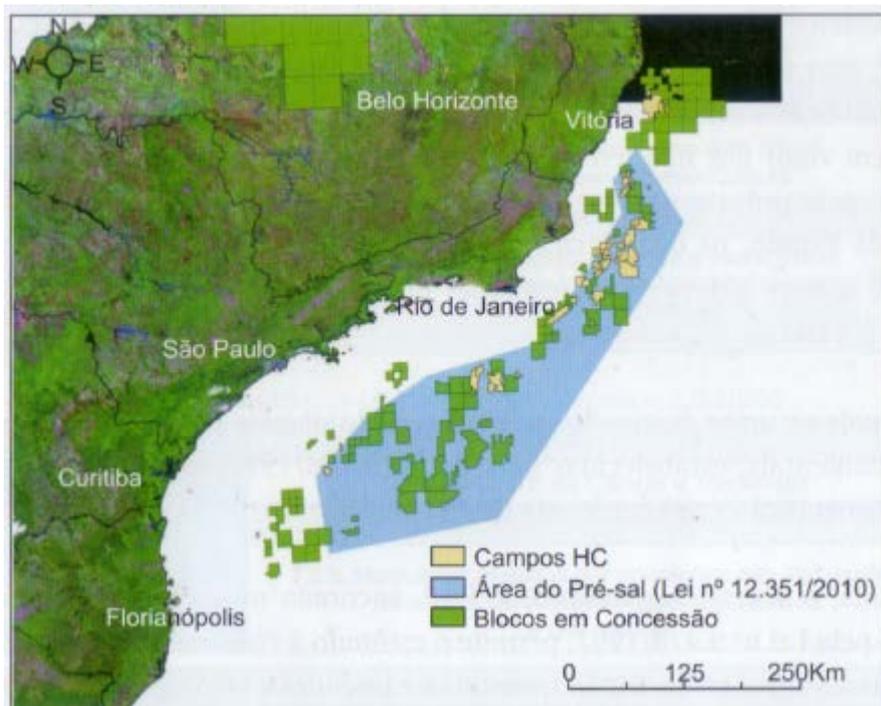


Figura 11: Província do Pré-Sal

Fonte: PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 280.

A província de petróleo descoberta possui cerca de 800 quilômetros de extensão por 200 de largura e se estende pelas bacias de Campos, Santos e Espírito Santo. Ela começa no litoral do Espírito Santo e vai até o norte de Santa Catarina<sup>273</sup>. Embora a confirmação do petróleo tenha provocado o alarde imediato, o feito da estatal brasileira foi fruto de pesquisas realizadas desde a década de 1980<sup>274</sup> e que já haviam rendido prêmios internacionais à empresa na década de 1990<sup>275</sup>. Não por nada, a notícia fez a manchete de todos os jornais brasileiros e foi assunto abundantemente comentado pela mídia de outros países - especializada ou não em petróleo.

Logo as potencialidades da riqueza descoberta mobilizaram atores do aparelho de Estado brasileiro e da Petrobras em torno da promoção de mudanças no setor petrolífero nacional, contundentes com a conjuntura favorável. No dia em que a estatal anunciou a confirmação da presença de óleo e gás na pré-sal do Tupi, oito de novembro de 2007, o

<sup>273</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 280.

<sup>274</sup> Em meados de 1980, a Petrobras começou a explorar águas profundas com atuações concentradas pelas *majors*. Como no Mar do Norte, em blocos do Reino Unido e da Noruega, e no Golfo do México, nos EUA. GIAMBIAGI, 2013. Em 1986, a empresa criou o Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas, o Procap. PETROBRAS, [2011].

<sup>275</sup> Em 1991 e 1992, a Petrobras recebeu o *OCT Distinguished Achievement Award*, o maior prêmio do setor petrolífero mundial, em reconhecimento à contribuição para o avanço da tecnologia de produção em águas profundas e para o desenvolvimento tecnológico da indústria offshore. PETROBRAS, [2011].

governo retirou 41 dos 312 blocos de E&P que estavam previstos para licitação pela ANP ainda naquele mês. A atitude desgostou as 40 petrolíferas internacionais que se preparavam para o leilão e foi amplamente repercutida pela mídia. Contudo a decisão partiu de trâmites legais. O próprio CNPE, no uso das atribuições a ele conferidas pela lei nº 9.478 e após reunião de cinco horas, expediu resolução na qual se lê:

O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE, (...), considerando que (...) foi informado dos resultados dos testes de produção obtidos pela (...) PETROBRAS, em áreas exploratórias sob sua responsabilidade, que apontam para a existência de uma nova e significativa província petrolífera no Brasil, com grandes volumes recuperáveis estimados de óleo e gás. Esses volumes, se confirmados, mudarão o patamar das reservas do País, colocando-as entre as maiores do mundo; a PETROBRAS, isoladamente ou em parcerias, perfurou quinze poços e testou oito deles (...). Os testes indicaram a existência de grandes volumes de óleo leve de alto valor comercial (30 graus API), com grande quantidade de gás natural associado. (...), sendo competência do CNPE propor medidas que visem preservar o interesse nacional, na promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, resolve: Art. 1º Determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP que exclua da 9ª Rodada de Licitações os blocos situados nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos, relacionadas às possíveis acumulações em reservatórios do Pré-sal<sup>276</sup>.

O documento também resolveu determinar “a rigorosa observação dos direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos, relativos às áreas concedidas ou arrematadas em leilões da ANP”<sup>277</sup>, o que garantiu às empresas concessionadas pelo regime de produção com poços perfurados na área de pré-sal a continuidade do direito adquirido em contrato. Acima da camada geológica profunda onde a nova reserva foi descoberta, estão blocos exploratórios concedidos a empresas e consórcios nacionais e internacionais. A esses consórcios ficou garantido o direito de adaptar a atividade de E&P à novidade, a fim de também se beneficiar da reserva profunda.

Logo em 2008, a primeira concessionária estrangeira também encontrou petróleo na camada pré-sal de Campos. A petrolífera americana Anadarko era a operadora do poço BM-C-30, em consórcio com três outras companhias, nas águas costeiras do Espírito Santo, e informou a descoberta a 1.400 metros, bem menos profunda que a de Tupi<sup>278</sup>. Depois, descobriu-se que a reserva não se limitava à Campos. Pós Tupi, novos indícios de óleo leve na pré-sal continuaram a fortalecer a existência de uma imensa reserva<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> BRASIL, 2007.

<sup>277</sup> BRASIL, 2007.

<sup>278</sup> GOIS, 2008.

<sup>279</sup> PETROBRAS DESCOBRE, 2007.

Por fim, a resolução do CNPE delegou ao MME o papel de avaliar as mudanças necessárias ao marco brasileiro, de maneira a abranger o novo paradigma de E&P advindo da descoberta da nova fronteira<sup>280</sup>.

Para Pinto Junior e Tolmasquim, as razões para a necessidade de uma revisão do marco legal são de natureza prática. A principal seria uma revisão nas condições de contorno da atividade de E&P no Brasil, já que, na nova fronteira, são grandes as possibilidades de os reservatórios estarem conectados, o que gera um problema de incerteza sobre a propriedade do petróleo lavrado em uma área onde atuam várias concessionárias. As concessões, por exemplo, feitas antes do novo marco, têm direito a explorar o pré-sal, mas como lidar com a proximidade dos poços? A continuidade da reserva ao longo da costa brasileira demandava instrumentos legais que lidassem com essa questão, que não estava posta em 1997.

A outra razão seria que a incorporação de grandes volumes de reservas nacionais provadas modificaria o papel geopolítico do país. Logo, um novo marco se fazia necessário para dotar o país de instrumentos de política energética mais adequados a um contexto de abundância de reservas<sup>281</sup>.

E, finalmente, depois do trabalho de pesquisa da Petrobras, os riscos das áreas profundas eram bem menores do que antes, com a previsão de altas rentabilidades<sup>282</sup>, o que também melhorava o ponto de barganha do governo federal e da empresa de economia mista responsável pela descoberta frente às companhias estrangeira. O rearranjo que se seguiu estabeleceu novas regras para a parceria do governo federal com a transnacional estatal e, além de assegurar uma participação relevante do tesouro nacional nos futuros lucros das atividades do pré-sal, garantiu o controle de produção totalmente brasileiro.

Após três anos de deliberações e trâmites burocráticos entre os poderes executivo e legislativo federal, ficou decidido que as atividades referentes às províncias petrolíferas da área pré-sal não obedeceriam à lei de 1997, mas a um marco específico, que foi redigido por uma comissão interministerial<sup>283</sup> e, em seguida, encaminhado ao Congresso Nacional. As mudanças estruturais no setor petrolífero, portanto, partiram de inteligência acionada pelo executivo nacional e incluíram a diretoria da Petrobras. Entre julho e novembro de 2008, foram nove as reuniões coordenadas pelo MME e realizadas na Casa Civil da Presidência da

---

<sup>280</sup> Ibidem.

<sup>281</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 282.

<sup>282</sup> Ibidem, p. 282.

<sup>283</sup> A comissão foi convocada por decreto pelo então presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva, e foi composta pelos Ministros de Estado de Minas e Energia; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além dos presidentes do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP; e da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

República. A comissão elaborou o esboço de novas leis que garantiram maior parcela estatal sobre na renda petrolífera e a exclusividade da Petrobras como operadora dos poços<sup>284</sup>.

A inclusão da estatal na mesa de negociações chama atenção para um novo aspecto do cenário petrolífero nacional do início do século XXI em comparação ao final do século anterior. Com o aprofundamento do processo de internacionalização da empresa, após 1997, a autonomia da Petrobras cresceu e a sua posição dominante e integrada na cadeia produtiva petrolífera do país não diminuiu<sup>285</sup>.

#### 4.3.1 A questão tecnológica

O elemento que propiciou domesticamente a mudança de conjuntura favorável à barganha do governo federal brasileiro frente às companhias internacionais foi o avanço tecnológico empreendido pela Petrobras. Para além da situação internacional do mercado, na qual a participação de aparelhos estatal no controle de produção é uma instituição já estabelecida graças aos esforços da OPEP.

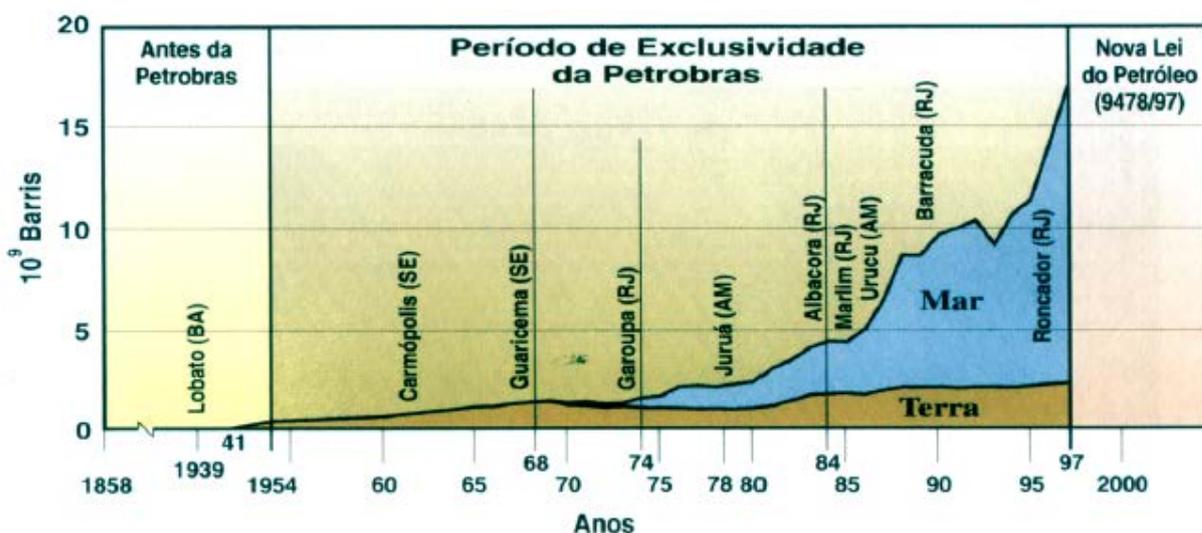


Figura 12: Períodos exploratórios - 1858-2000 - Evolução das reservas

Fonte: LUCCHESI, 1998, p. 25.

<sup>284</sup> Informações retiradas de Relatório Executivo da Comissão Interministerial de 2008, obtido através da lei de acesso à informação. Foram solicitadas as atas dos encontros; em resposta, obteve-se: “O trabalho da Comissão Interministerial constituída em julho de 2008 foi essencialmente pautado por discussões técnicas e políticas setoriais, sem a necessidade de registrá-las em atas, focadas em apresentar uma proposta única ao Presidente da República, o que foi feito, oficialmente, na Reunião Ministerial de 31 de agosto de 2009”.

<sup>285</sup> Neste trabalho, optamos por manter o foco da discussão sobre a mudança entre concessão e partilha. A discussão sobre a criação da PPSA e a do Fundo Social, embora entrem na pauta de maneira tangencial, não serão feitas aqui.

Foi na década de 1970 que começaram os primeiros investimentos referentes à E&P na bacia de Santos. Essa bacia sedimentar brasileira se estende de Cabo Frio, no Rio de Janeiro, a Florianópolis, em Santa Catarina e até hoje é a maior bacia sedimentar *offshore* do Brasil, onde funcionam dez plataformas, entre elas a do campo Lula, antigo Tupi, onde a primeira descoberta pré-sal aconteceu<sup>286</sup>. As pesquisas exploratórias brasileiras em poços *offshore* começaram não muito longe dali, na Bacia de Campos, que se estende das imediações de Vitória, no Espírito Santo, até Arraial do Cabo, no litoral norte do Rio de Janeiro<sup>287</sup>.

A indústria *offshore*<sup>288</sup> mundial começou entre as décadas de 1930, na Venezuela, e 1950, nos Estados Unidos. Depois, a exploração marítima também se desenvolveu no Mar do Norte, onde várias companhias começaram a experimentar essa segmentação da indústria, entre elas Shell, Exxon, Texaco e a italiana AGIP. No caso brasileiro, análises geográficas do final da década de 1950 começaram a dar evidência de reservas de petróleo em profundidade<sup>289</sup>.

No final da década de 1960, foram descobertos os primeiros poços marítimos de petróleo, a partir de esforços do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo A. Miguez de Mello, o Cenpes, criado em 1963. Logo nos primeiros anos de atividade, o instituto tirou conclusões desanimadoras sobre as bacias terrestres brasileiras o que voltou a atenção da E&P do país para o mar<sup>290</sup>.

No entanto, o caminho para o mar exigia ampla capacitação em várias áreas de conhecimento e tecnologia, o que significava a necessidade imediata de mais recursos financeiros e humanos. Assim, na década de 1970, se os campos terrestres desanimavam, os marítimos tampouco indicavam resultados grandiosos no curto-prazo. A exploração *offshore* brasileira era promissora, mas o momento apresentava gargalos que postergavam essa promessa para além do que o país e a empresa estavam dispostos a esperar de mãos atadas<sup>291</sup>.

A transição para o mar, desse modo, veio a repor em novas bases os mesmos impasses da década de 1950. Havia, por um lado, a necessidade de capacitação simultânea em várias áreas de conhecimento e tecnologia, o que exigia recursos financeiros e, sobretudo, humanos. Por outro lado, havia a urgência de resultados, para justificar, dessa vez, o abandono das diretrizes anteriores. A solução, a rigor, foi a mesma, com idênticos êxitos e dificuldades, contratando os serviços e adquirindo tecnologia, mas

---

<sup>286</sup> PETROBRAS, [201?]c.

<sup>287</sup> PETROBRAS, [201?]b.

<sup>288</sup> *Offshore* é o termo usual referente à E&P marítima.

<sup>289</sup> COSTA; NETO, 2007.

<sup>290</sup> COSTA; NETO, 2007.

<sup>291</sup> Ibidem.

desenvolvendo, paralelamente, uma estratégia ampla de formação de recursos humanos.<sup>292</sup>

Em contexto de grande dependência brasileira do petróleo de outras companhias, a previsão de demora em encontrar amplas jazidas dentro do território nacional levou a Petrobras à criação de uma subsidiária para procurar e produzir óleo e gás no exterior. A Braspetro foi fundada em 1972, e houve um declínio nos investimentos em pesquisa, exploração e produção domésticas. Também com o intuito de sanar a falta de petróleo doméstico, o governo federal iniciou os estudos para a adoção de contratos de risco, 1975-1988, com companhias internacionais na E&P brasileira e encarregou a estatal da escolha das bacias a serem concedidas<sup>293</sup>. Enquanto isso, procurou-se maior controle sobre a tecnologia ligada à geofísica, para o que contribuiu o envio regular de geofísicos brasileiros para especializações no exterior<sup>294</sup>.

A situação mudou com o primeiro choque do petróleo. A elevação do preço internacional do petróleo afetou bastante a balança de pagamentos brasileira, mas tornou novamente rentáveis investimentos em exploração na plataforma continental brasileira<sup>295</sup>. Na sequência, como resultado da renovação de esforços exploratórios, a partir de 1978, a maioria das reservas brasileiras já se encontrava no mar<sup>296</sup>.

As descobertas na bacia de Campos devolviam ao país a expectativa de produzir todo o petróleo necessário ao consumo doméstico, mas o momento era de restrições financeiras, especialmente a partir da década de 1980, quando a crise da dívida se alastrou pela América Latina. Ao final da ditadura, com a nova constituição, os contratos de risco foram revogados sem nenhuma grande descoberta pelas empresas estrangeiras<sup>297</sup>, e a Petrobras continuou a empreitada de inovação tecnológica.

Em 1986, foi lançado no CENPE o primeiro Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas, o Procap 1, 1986-1993, cujo objetivo foi a melhora da competência técnica da Petrobras em produzir petróleo e gás natural em águas com profundidade de até mil metros. Entre 1993 e 1999, o Procap 2000 expandiu a profundidade para 2 mil metros. E, finalmente, entre 2000 e 2011, o Procap 3000,

---

<sup>292</sup> DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 124.

<sup>293</sup> COSTA; NETO, 2007.

<sup>294</sup> DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 127.

<sup>295</sup> COSTA; NETO, 2007. DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 127.

<sup>296</sup> DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 129.

<sup>297</sup> DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 131.

quando se chegou à conclusão de que a barreira de profundidade da lâmina d'água brasileira estava superada<sup>298</sup>.

#### *4.3.2 Setor de petróleo brasileiro: o híbrido nem tão incongruente*

Em certa medida, com a descoberta pré-sal, teve-se um retorno ao plano de criação da Petrobras, cujo objetivo era a descoberta de reservas brasileiras que conseguissem dar conta do consumo doméstico e que fossem capazes de estimular a indústria nacional do país. Nesse sentido, a descoberta pré-sal é a realização de um projeto que já leva mais de meio século; ao mesmo tempo em que foi uma resposta à conjuntura triplamente favorável: (i) pelo mercado internacional cuja produção é controlada por companhias com capital estatal; (ii) pela descoberta de promissoras reservas em território nacional; (iii) pela capacidade tecnológica da companhia nacional não só de encontrar as reservas, mas de poder produzir petróleo e gás natural a partir delas. Nada disso, essencialmente, foi fruto da sorte.

Por outro lado, esse projeto aconteceu também num momento posterior a anos de abertura econômica cujas crises encadeadas levaram a uma maior desconfiança internacional a respeito do mercado sem barreiras nem proteções. Essa, também longe de ser uma condição imutável, é uma tendência palpável. Mas não é possível supor como se dariam as resoluções regulamentárias tivessem sido acontecido a descoberta em 1990. É possível que a PPSA não tivesse sido construída, mas a mesa de elaboração do marco não se preocuparia em garantir maior gestão estatal à produção de tão vastas reservas?

O que se pode atestar é que, após treze anos de vigência exclusiva da concessão pura como relação entre o estado e as companhias estrangeiras, a Petrobras continuou a liderar o mercado doméstico e estava presente na maioria das concessões feitas acima da camada pré-sal. Dos cerca de 120 mil quilômetros quadrados de área da nova fronteira, 41 mil já haviam sido concedidos no modelo de concessão, e a Petrobras havia garantido 38 mil deles. Como aconteceu com o momento dos contratos de risco, a abertura para o capital estrangeiro aconteceu, foi supervisionada pela Petrobras e não prejudicou a importância nacional da empresa<sup>299</sup>. Independente de a orientação política do governo acreditar no desenvolvimento voltado para fora.

Dessa maneira, embora tenha sido montado ao longo dos anos e de forma muitas vezes conflituosa entre as posições políticas domésticas sobre a indústria, o desenvolvimento econômico e a soberania do país – e talvez exatamente por isso -, o setor de petróleo brasileiro

---

<sup>298</sup> COSTA; NETO, 2007. PETROBRAS, 2011.

<sup>299</sup> PINTO JUNIOR; TOLMASQUIM, 2012, p. 281.

apresenta instrumentos de regulamentação e de participação da atividade em E&P que tanto condizem com a atual ordenação do mercado favorável aos países produtores de petróleo e com a importância securitária do petróleo, quanto com a procura com parcerias entre a iniciativa estatal brasileira e o capital internacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, partimos da hipótese de que, depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, o poder de barganha governos de países produtores sobre companhias estrangeiras cresceu a ponto de ressignificar o papel dessas empresas privadas na indústria e facilitar o caminho de países produtores em direção à gestão nacional da E&P. O objetivo foi refletir sobre a indústria de petróleo mundial como um campo de disputas entre empresas estrangeiras e países produtores em torno da gerência da E&P.

Para tanto, trabalhamos com o embasamento teórico e metodológico das estruturas de poder propostas por Susan Strange. O uso das ideias da professora e jornalista inglesa nos ajudou a relacionar a hipótese tanto com as estruturas de poder do sistema internacional em geral, quanto com as três tomadas de decisão do governo brasileiro a respeito do setor petrolífero doméstico em destaque na quarta seção da dissertação.

Também recorremos ao conceito de John Stopford e Susan Strange de diplomacia triangular, o qual evoca a importância de o analista internacional observar outras instâncias de diplomacia nas relações internacionais que não as estabelecidas entre estados. Ao fazerem isso, os autores investigam as relações diplomáticas estabelecidas entre estados, entre estados e empresas e entre empresas.

Esse conceito foi muito importante para o desenvolvimento da nossa hipótese, uma vez que permitiu enxergar governos e companhias em relações diplomáticas e mercadológicas na indústria do petróleo. E, assim, abriu-nos os olhos para enxergar as disputas travadas entre os atores dentro do setor não como uma disputa entre os governos de origem das empresas e os governos hospedeiros da atividade de E&P, mas como disputas entre empresas e governos, para as quais, muitas das vezes, ambos os lados contam com alianças. De um ou mais governos nacionais, no caso das empresas; ou de uma ou mais empresas, no caso dos governos.

Consideramos a distinção importante como forma de trabalhar as relações internacionais sem a primazia da análise voltada para as ações estatais, o que, por sua vez, parece-nos auxiliar o analista internacional a enxergar melhor as rupturas do sistema internacional e as nuances da complexa economia política internacional do cotidiano dos noticiários.

No caso brasileiro, abordado na quarta seção, focamos em três momentos da regulamentação doméstica da indústria do petróleo. A criação da Petrobras, em 1953; a abertura do setor, em 1997; e o marco regulatório do pré-sal, em 2010. Ao contrapor a

investigação sobre cada um dos momentos às estruturas de poder e à conjuntura da OPEP, observamos que a história do setor petrolífero brasileiro forma uma trajetória de abertura moderada ao capital estrangeiro, com a estruturação de instituições preocupadas tanto com a descoberta de reservas que tornem o país produtor da quantidade de petróleo que consome quanto com o planejamento energético e o cumprimento dos contratos por parte dos contratados.

Também foi possível observar que o país, diante da ausência de reservas significativas e em cenário de mercado internacional tomado pelo oligopólio das sete irmãs, optou pelo desenvolvimento voltado para dentro e alimentou a busca da Petrobras pelo petróleo nacional, o que o fez adotar a postura de não negociação com as empresas internacionais disponíveis à barganha. Naquele momento, elas possuíam o controle sobre as maiores reservas do mundo, o domínio tecnológico e administrativo da produção de petróleo e a capacidade de produção capaz de incrementar a renda do país. Em contrapartida, o país não possuía reservas significativas, nem pessoal especializado, nem parque industrial minimamente consolidado.

Já na década de noventa, o governo brasileiro optou pela abertura regulada ao capital estrangeiro e estabeleceu um marco de concessão pura. Não vendeu a empresa de economia mista, embora tenha diminuído as ações estatais ao mínimo. Criou ainda dois órgãos públicos relacionados à indústria. A ANP ficou responsável pela execução da política energética, eu seja, pela fiscalização, contratação e regulamentação das empresas do setor. E ao CNPE ficou o encargo de observar o planejamento energético do país e aconselhar o MME e a presidência da República a esse respeito.

Conquanto a concessão pura seja um modelo historicamente ligado à E&P do Oriente Médio e da América Latina antes de a OPEP modificar a posição de barganha dos países produtores, as concessões feitas no Brasil além de contarem com os órgãos de planejamento e regulamentação foram feitas em um contexto no qual a existência da empresa de economia mista já estava consolidada no cenário nacional, onde continuou a exercer liderança. De todos os modos, a postura de abertura ao mercado abriu mão de mecanismos diretos de controle da produção nacional.

A única maneira de instituições federais dosarem a produção nacional era por meio do ritmo de licitações e dos blocos por elas ofertados. A limitação da gestão estatal sobre a E&P foi na contramão do cenário pós-conquista da OPEP, mas a medida aconteceu também em outros países, dada a euforia com a globalização, o fim das tensões entre Estados Unidos e Rússia e a promessa de um horizonte de relações internacionais pacíficas e fronteiras fluidas.

Quanto ao marco do pré-sal, aconteceu em um momento com vários fatores favoráveis a uma barganha mais ousada do estado brasileiro. A euforia dos anos 1990 deu lugar a uma postura mais comedida sobre a liberalização das fronteiras econômicas e financeiras no mundo afora; a expectativa das reservas do país haviam aumentado de maneira exponencial e colocado o Brasil no mapa de grandes reservas mundiais; e a tecnologia responsável por isso era brasileira, desenvolvida pela estatal do país, a Petrobras.

Nesse sentido, a mudança em torno da nova fronteira de petróleo brasileira deu maior gestão estatal sobre a E&P, aumentou a participação estatal na renda petrolífera e tornou a Petrobras, a responsável pela descoberta, a operadora de todos os poços do pré-sal. Ao mesmo tempo não descumpriu os contratos já assinados de concessão sobre a área da reserva pré-sal nem desfez o marco das concessões, o qual ainda vale para todas as bacias que não possuam petróleo na camada pré-sal ou que não sejam considerados estratégicos pelo CNPE.

De maneira geral, o panorama de mudanças do setor nos pareceu pouco drástico, especialmente se consideramos os exemplos de alguns países fundadores da OPEP. A trajetória das intervenções estatais sobre o setor foi marcada tanto pelo debate público quanto pelas decisões moderadas do poder executivo. Talvez o aspecto mais controverso do derradeiro marco brasileiro tenha passado apenas ao largo deste trabalho, que é a criação de uma empresa estatal para estar presente em todos os consórcios do pré-sal e para defender na diretoria de todos os consórcios os interesses da União, que é a PPSA. Entretanto, como estávamos discutindo a barganha em torno da gestão em E&P e não os modelos de gestão estatal em E&P, a questão acabou pouco referenciada.

Finalmente, resulta que a quarta seção acabou por se apresentar como um encontro da conjuntura escolhida e das estruturas de poder previstas. Esse encontro tem muitos caminhos possíveis que apenas começaram a ser apontados neste trabalho. O mais destacado deles, na nossa visão, é a ascensão de um ator internacional novo: a companhia de capital majoritariamente estatal mas com atuação transnacional. A literatura de negócios já lançou vários títulos sobre o assunto, e o banco de dados da Agência de Informação Energética dos Estados Unidos está às voltas dele especialmente pelas tentativas de entrada das companhias chinesas no mercado estadunidense. Esse nos parece um ponto sensível de discussão e pesquisa, que merece ser aprofundado no universo da Economia Política Internacional.

## REFERÊNCIAS

- AGEL, S.; ZYLBERSZTAJN, D. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação. In.: GIAMBIAGI, F. **Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Elsevier Brasil, 2013.
- AIE. **Key World Energy Statistics**. Agência Internacional de Energia. 2014a.
- \_\_\_\_\_. **Medium-term oil market report 2014**. Agência Internacional de Energia. 2014b.
- ALAFONT, A. M. El conflicto del petróleo: mercado y zonas estratégicas. **Boletín de Información**, Espanha, n. 281, p. 31-44, 2003.
- ALVIM, C. F.; FANTINE, J. O petróleo e o gás: o papel do estado. **Economia & Energia**, n. 68, jun./jul. 2008. Disponível em: <[http://ecen.com/eee68/eee68p/petroleo\\_estado.htm](http://ecen.com/eee68/eee68p/petroleo_estado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- ALVEAL, C. Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 3., 1999, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 1999.
- ANP. **Boletim da produção de petróleo e gás natural**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Micro11/Downloads/73964.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Brasil-Rounds: licitações de petróleo e gás**. Superintendência de Promoção de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. [2014]. Disponível em: <<http://www.brasil-rounds.gov.br/#>>. Acesso em: 7 abr. 2015.
- ARIENTI, P. F. F. O dólar como moeda internacional e os limites da autonomia político econômica dos Estados Unidos. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 14, n. 140, nov-dez 2013, p. 3-10. Disponível em: <<file:///C:/Users/Micro11/Downloads/9490-32540-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- BANCO MUNDIAL. **GDP (current US\$)**. World Bank. Disponível em: <[http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi\\_data\\_value\\_2013+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=asc](http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc)>. Acesso em: 5 mar. 2015.
- BARRACLAUGH, G. **Introdução à história contemporânea**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- BP. **BP Statistical Review of World Energy June 2014**. Disponível em: <<http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>>. Acesso em: 22 de fev. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Cria o modelo de concessão petrolífero brasileiro e a ANP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953. Cria a Petróleo Brasileiro SA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 out. 1953. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L20h04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L20h04.htm)>. Acesso em 18 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução CNPE nº 6, de 8 de novembro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 nov. 2007. Disponível em: <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder\\_resolucoes/resolucoes\\_cnpe/2007/rcnpe%206%20-%202007.xml#art2](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_resolucoes/resolucoes_cnpe/2007/rcnpe%206%20-%202007.xml#art2)>. Acesso em 16 jun. 2014.

BUENO, C.; CERVO, A. L. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CAMPOS, A. F. **A reestruturação da indústria de petróleo sul americana nos anos 90**. Rio de Janeiro, 2005, 348 f. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Estratégico) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

CAMPOS, A. C. M.; IDAGAWA, L. S. A perfuração no Brasil e atividades na Bacia do Paraná. In: ENCONTRO NACIONAL DE PERFURADORES DE POÇOS, 9., MERCOSUL DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS, 1., 1995, Curitiba. **Anais...**, São Paulo: Águas Subterrâneas, 1995. Disponível em: <<http://aguassubterraneas.abas.org/asubterraneas/article/view/22486>>. Acesso em: 5 dez. de 2014.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Ed.). **An Economic History of Twentieth-Century Latin America**, Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years. Palgrave Macmillan, 2001.

CARVALHO, G. Petrobras: duas décadas e um dilema. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.9, p. 14-39, jan./mar. 1975. Disponível em: <[file:///C:/Users/Micro-17/Downloads/Carvalho\\_1975\\_Petrobras--duas-decadas-e-um-d\\_15677.pdf](file:///C:/Users/Micro-17/Downloads/Carvalho_1975_Petrobras--duas-decadas-e-um-d_15677.pdf)> . Acesso em: 20 dez. 2014.

COHEN, B. J. **International political economy: an intellectual history**. Princeton University Press, 2008.

CONSELHO MUNDIAL DE ENERGIA. **World Energy Resources - 2013 survey**. Conselho Mundial de Energia: 2013. Disponível em: <[http://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/09/Complete\\_WER\\_2013\\_Survey.pdf](http://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/09/Complete_WER_2013_Survey.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2015.

COSTA, G. M. M. da. **Abertura das telecomunicações e reprodução de estrutura global de poder: o caso da Argentina e do Brasil**. 2006. 230 f. Tese (doutorado em engenharia da produção) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

COSTA, A. J. D.; NETO, J. B. O. A Petrobrás e a exploração de Petróleo Offshore no Brasil: um approach evolucionário. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 95-109, jan./mar. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402007000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402007000100006&script=sci_arttext)> . Acesso em: 10 jan. 2014.

DIAS, J. L. de M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.

DUPAS, G. Hegemonia norte-americana, governabilidade global e impasses nos grandes países da periferia. **Contexto Internacional** [online], v. 25, n. 2, p. 273-295, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000200002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

EIA. **Countries > Overview > Iran > Analysis**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]a. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IR>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Iraq > Analysis**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]b. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IZ>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Kuwait > Analysis**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]c. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=KU>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Oil Consumption**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]d. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=consumption>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Oil Production**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]e. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=production>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Proved Reserves**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]f. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/index.cfm?view=reserves>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Saudi Arabia > Analysis**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]g. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SA>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Countries > Overview > Venezuela > Analysis**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]h. Disponível em: <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=VE>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **International Energy Statistics > Petroleum > Production**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]i. Disponível em: <<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=5&aid=2&cid=regions&syid=1990&eyid=2013&unit=TBPD>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **International Energy Statistics > Petroleum > Production**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]j. Disponível em: <<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=53&aid=1&cid=regions&syid=1990&eyid=2014&unit=TBPD>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **International Energy Statistics > Petroleum > Production**. Agência de Informação de Energia dos Estados Unidos - U.S. Energy Information Administration. [2014]k. Disponível em: <<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=6&cid=regions&syid=1990&eyid=2015&unit=BB>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Share of world oil production by type of company, 2011**. [2012]. In: HUFFINGTON POST. Should Greenies own oil? Huffington Post [online]. 3 mar. 2013.

Disponível em; <[http://www.huffingtonpost.com/natalie-pace/should-greenies-own-oil\\_b\\_2799534.html](http://www.huffingtonpost.com/natalie-pace/should-greenies-own-oil_b_2799534.html)>. Acesso em: 7 mar. 2015.

EI. **Petroleum Intelligence Weekly Top 50**. Energy Intelligence, nov. 2013. Disponível em: <[http://www2.energyintel.com/PIW\\_Top\\_50\\_ranking\\_about](http://www2.energyintel.com/PIW_Top_50_ranking_about)>. Acesso em 10 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Petroleum Intelligence Weekly Top 50**. Energy Intelligence, 2014. Disponível em: <<http://www2.energyintel.com/1/19202/2014-11-18/gp3qp>>. Acesso em 10 mar. 2015.

ESTADOS UNIDOS. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952a.

Capítulo 1, p. 5-20. Disponível em:

<<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952b. Capítulo 2, p. 21-36. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc2.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952c. Capítulo 3, p. 37-46. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc3.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952d. Capítulo 4, p. 47-112. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc4.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952e. Capítulo 5, p. 113-136. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc6.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952f. Capítulo 6, p. 137-162. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/ftc7.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **The International Petroleum Cartel**. Relatório do corpo técnico para a Comissão Federal do Comércio do Senado dos Estados Unidos. Washington DC, 1952g. Capítulo 7, p. ?. Disponível em: <[http://libertyparkusafd.org/lp/hancock/CD-ROMS/GlobalFederation%5CWorld%20Trade%20Federation%20-%2075%20-%20The%20International%20Petroleum%20Cartel.html#Chapter 7—Joint Control Through Purchase and Sale of Oil in Venezuela](http://libertyparkusafd.org/lp/hancock/CD-ROMS/GlobalFederation%5CWorld%20Trade%20Federation%20-%2075%20-%20The%20International%20Petroleum%20Cartel.html#Chapter%207—Joint%20Control%20Through%20Purchase%20and%20Sale%20of%20Oil%20in%20Venezuela)>. Acesso em: 1 abr. 2015.

EWELL, J. **Venezuela and the United States: From Monroe's Hemisphere to Petroleum's Empire**. Athens, Georgia, Estados Unidos: University of Georgia Press, 1996.

FEIS, H.; Episode Number Two: The Government Gives Attention to the Oil of the Middle East. In: **Three International Episodes**. New York: W.W. Norton & Company, 1946, p. 93-190. Disponível em: <<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/feis.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 11-64.

FINANCIAL TIMES. **Global 500 2014**. Jornal Financial Times [online]. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/988051be-fdee-11e3-bd0e-00144feab7de.html#axzz3QcCSyLVk>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FMI. **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **IMF Annual Report 2014**. International Monetary Fund. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2014/eng/pdf/a1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

FORBES. **The world biggest oil companies**. Forbes [online], 2013. Disponível em: <<http://www.forbes.com/pictures/mef45miid/the-worlds-biggest-oil-companies/>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

FORTUNE. **Fortune 500 2014**. Disponível em <<http://fortune.com/fortune500/>>. Acesso em: 3 de mar. 2015.

GIAMBIAGI, F. **Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Elsevier Brasil, 2013.

GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GOIS, C. de. Estrangeiras acham óleo no pré-sal brasileiro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 1 out. 2008, Economia, p. 37. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/408122/complemento\\_1.htm?sequence=2](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/408122/complemento_1.htm?sequence=2)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. **A era dos impérios: 1875-1914**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

IHS. **Energy 50 - The Definitive Annual Ranking of the World's Largest Listed Energy Firms**. IHS, jan. 2014. Disponível em: <<http://cdn.ihs.com/www/energy50/IHS-Energy-50-Final-2014.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

KHALIP, A.; LUNA, D. Petrobras descobre reserva gigante de petróleo; ações disparam. **Reuters** [online], 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2007/11/08/ult27u63482.jhtm>>. Acesso em: 19 set. 2014.

KRUGMAN, P. WEELS, R. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LAFER, C. **Comércio e relações internacionais**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LEME, M. I. P.; LIMA, J. L. Aspectos da evolução institucional do setor energético no Brasil: 1930-1964. **Estudos Econômicos**, n. 23-24, set. 1981, p. 23-34.

LEVY, D. L. Political Contestation in Global Production Networks. **Academy of Management Review**, v. 33, p. 943-962, 2008.

LUCCHESI, C. F. Petróleo. **Estudos Avançados**, n.12, v.33, 1998, p. 17-40.

LUNA, D. Governo retira 41 blocos da 9<sup>a</sup> rodada depois de descoberta. Reuters [online], 8 nov. 2007. Disponível em:  
<<http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2007/11/08/ult27u63487.jhtm>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MAIORIA apóia privatização de estatais e fim dos monopólios. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 fev. 1995, Política e Governo, p. 3. Disponível na hemeroteca digital da Biblioteca Nacional.

MATTEI, L.; SANTOS JUNIOR, J. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. **Revista de Economia**, v. 35, n. 1, p. 93-115, jan./abr. 2009.

MÁXIMO, M. **A construção da linha de pesquisa do sistema interestatal capitalista e do poder global**: dos sofistas a Thomas Hobbes. Rio de Janeiro, 2012. 58 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

MEDEIROS, C. A. de. Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 31, n. 1(79), 2008, p. 79-99.

MILANI JUNIOR, A.; BOMTEMPO, J. V.; PINTO JUNIOR, H. Q. A indústria do petróleo como uma organização complexa: modelagem de negócios e processo decisório. **Produção** [online], São Paulo, v. 17, n. 1, jan./abr. 2007. Disponível em:  
<<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132007000100002>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MME. **Pré-Sal: perguntas e respostas**. Brasília, 2009. 37p. Disponível em:  
<[mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10\\_outubro/Cartilha\\_prx-sal.pdf](http://mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução n.6. **Conselho Nacional de Política Energética**. 8 nov. 2007. Disponível em:  
<[http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos\\_comite/CNPE/resolucao\\_2007/RES\\_6\\_2007\\_CNPE.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2007/RES_6_2007_CNPE.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MUNHOZ, D. G. Inflação brasileira: ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Economia Contemporânea**, n. 1, jan./jun. 1997, p. 59-87.

NYE, J. S. **The future of power**. Nova Iorque: PublicAffairs, 2011.

OPEP. **General Information**. Organização dos Países Exportadores de Petróleo. 2012. Disponível em:  
<[http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/GenInfo.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/GenInfo.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ORTIZ, L. Pesquisa petrolífera do Brasil na fronteira do conhecimento. **Com Ciência**, Revista Online de Jornalismo Científico. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet07.shtml>>. Acesso em: 5 dez. de 2014.

PAUTASSO, D.; OLIVEIRA, L. K. A segurança energética da China e as reações dos EUA. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, ago. 2008, p. 361-398. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292008000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 fev. 2015.

PETROBRAS. Atuação no Pré-Sal: cada vez mais fundo. Página digital da Petrobras, [201?]a. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/pre-sal/>>. Acesso em: 18 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Bacia de Campos. Página digital da Petrobras, [201?]b Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-campos.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Bacia de Santos. Página digital da Petrobras, [201?]c Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-santos.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Inovar para crescer: entrevista co gerente executivo do Cenpes, Carlos Tadeu Fraga, 6 mai. 2011. Disponível em: <<http://fatosedados.blogspotrobras.com.br/2011/05/06/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Nossa história: viaje 50 anos no tempo e conheça a Petrobras. Página digital da Petrobras, [2011]. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/nossa-historia/>>. Acesso em: 16 set. 2014.

PETROBRAS DESCOBRE óleo leve em camada pré-sal na bacia de Campos. **O Globo** [online], Rio de Janeiro, 22 dez. 2007, Economia. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-descobre-oleo-leve-em-camada-pre-sal-da-bacia-de-santos-4132261#ixzz3DflbAsUI>>. Acesso em: 17 set. 2014.

PETROBRAS: Campo de Tupi, na Bacia de Santos, é a maior reserva de petróleo e gás do Brasil. **O Globo** [online], Rio de Janeiro, 8 nov. 2007, Economia. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-campo-de-tupi-na-bacia-de-santos-a-maior-reserva-de-petroleo-gas-do-brasil-4142755>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

PEREIRA, C.; SOUZA, A. de. A flexibilização do monopólio do petróleo no contexto das reformas dos anos 1990. In.: GIAMBIAGI, F. **Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Elsevier Brasil, 2013.

PINTO JUNIOR, H. Q; TOLMASQUIM, M. T. **Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

SAMPSON, A. **As sete irmãs: as grandes companhias de petróleo e o mundo que elas construíram**. Trad. Luciana Carli. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1976.

SÁNCHEZ, E. F. **El comportamiento económico del mercado del petróleo**. España: Ediciones Díaz de Santos, 2007. ProQuest ebrary. 23 fev. 2015.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

- SCARPELLINI, S.; USÓN, A. A.; BRIBIÁN, I. Z. **Introducción a los mercados energéticos**. España: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2008. ProQuest ebrary. 23 fev. 2015.
- SAWITZKI, R. M. **Estratégias internacionais de organizações híbridas**: estudo de caso da Petrobras no âmbito da distribuição. Rio de Janeiro, 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.
- SCHUTZ, E. Markets and power. **Journal of Economic Issues**, v. XXIX, n. 4, p. 1147-1170, dez. 1995.
- SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SOUZA, C. de. Súmula. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 1 jan. 1995, Agenda de Mudanças, p. 8.
- STOPFORD, J. M.; STRANGE, S. **Rival States, Rival Firms**: competition for world market shares. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- STRANGE, S. **States and markets**: An introduction to international political economy. Nova Iorque: Basil Blackwell, 1988.
- \_\_\_\_\_. **The retreat of the state**. Cambridge: University Press, 1996.
- THE ECONOMIST. Supermajordämmerung: the day of the huge integrated international oil company is drawing to a close. **The Economist** [online], 3 de ago. 2013. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/briefing/21582522-day-huge-integrated-international-oil-company-drawing>>. Acesso 2 fev. 2015.
- TORRES FILHO, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 309-346.
- TOLENTINO, P. E. **Multinational corporations: emergence and evolution**. Londres: Routledge, 2000.
- TORRES FILHO, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- UNCTAD. **Inward and outward foreign direct investment stock, annual, 1980-2013**. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, [2014]. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em 14 mar. 2015.
- VASSILIOU, M. S.; **Historical dictionary of the petroleum industry**. Scarecrow Press, 2009. Disponível em: <<http://libgen.in/get.php?md5=F5137954A3369DB3718054F673F03183>>. Acesso em: 26 mar. 2015.
- YERGIN. O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.
- \_\_\_\_\_. **The quest: energy, security and the remaking of the modern world**. Nova Iorque: The Penguin Press, 2011.