



ano 2  
número 10  
ISSN 2595-8232

Título | Disputa pelos preços e pela renda petrolífera da Primeira à Segunda Grande Guerra: domínio das “Sete Irmãs” e o surgimento de novos players

Autores | José Sergio Gabrielli de Azevedo

Palavras-chave | Preços, Renda, Petróleo e Empresas Petrolíferas

Maio de 2019



Instituto de pesquisa de natureza privada criado pela Federação Única dos Petroleiros (FUP) que fornece suporte técnico às ações da Federação e fomenta o debate público por meio da produção e divulgação de pesquisas, artigos e palestras. O espírito do Instituto tem um caráter público no sentido de prover uma compreensão das transformações e dos impactos econômicos, políticos e sociais das empresas do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis para a sociedade brasileira.

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação que divulga uma série de textos elaborada pelos pesquisadores do Instituto e também de trabalhos acadêmicos realizados por pesquisadores parceiros que tratam de temas relacionados ao setor energético, principalmente geopolítica, petróleo, gás natural e biocombustíveis.

### **Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Ineep**

---

Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Ineep, 2019

ISSN 2595-8232

---

## 1. Introdução<sup>1</sup>

O mundo, especialmente depois da Segunda Grande Guerra (1939-1945), criou uma enorme dependência do petróleo, em particular, devido às características da estrutura produtiva global pós-guerra: a mobilidade de pessoas e cargas assumiu forte dependência dos motores à explosão e à combustão, os plásticos dominaram o consumo em muitos setores e o petróleo e gás passaram a ser utilizados em vários processos produtivos, como geradores de energia ou como matérias a serem transformadas.

A primeira forma de controle de preço se deu pela consolidação do poder de mercado do grupo americano Rockefeller que, por meio do controle da logística da cadeia produtiva petrolífera, buscou manter uma certa estabilidade de preços, perturbada pela ciclicidade das descobertas. Depois do desmembramento regulatório do poder dos Rockefeller em 1911, diversificação das áreas produtoras, entrada de novas empresas no setor, tentativas de impedir as elevações e quedas bruscas de preços foram algumas das maneiras de viabilizar o crescimento da oferta, em termos compatíveis com a expansão da demanda.<sup>2</sup>

No começo do século XX, a partir da expansão das operadoras privadas denominadas de *International Oil Companies* (IOCs), que tinham várias associações e relacionamentos societários em vários países produtores, tornou-se possível interferir fortemente na competição por intermédio do controle da oferta e da minimização dos ciclos de preços, até o momento em que os países exportadores passaram a se organizar independentemente, quebrando o poder das IOCs. Após essa fase, foram criadas as fortes *National Oil Companies* (NOCs), que passaram a dominar as reservas e os mercados. Uma vantagem das IOCs era sua integração

---

<sup>1</sup> Agradeço à revisão editorial realizada Carla Borges Ferreira, Isadora Caminha Coutinho e Rodrigo Primentel Ferreira Leão, bem como aos comentários técnicos de Luciano Chagas, eximindo-os de qualquer imprecisão encontrada na versão final deste Texto para Discussão.

<sup>2</sup> “O grande nome que se confunde com a história do petróleo nos Estados Unidos é o de John D. Rockefeller. Em 1870 esse comerciante de armarinhos, ou de ferragens, de pouca escolaridade, mas com facilidade para fazer negócios, se interessa pela diversificação de ganhos no novo eldorado petrolífero, o de Oklahoma. (...) pode ser apressado adentrar à história do petróleo nos Estados Unidos sem mencionar a figura de John Rockefeller, pois a moderna indústria do insumo, querendo ou não, tem início com esse empreendedor. Ao deixar o ramo de varejo Rockefeller investe na prospecção de novas jazidas em Oklahoma. Passa ele a comprar a produção de pequenos poços, espalhados pelo estado, e concentrá-los em um depósito de sua propriedade, iniciando um tipo de centralização das operações. Esse é o salto organizacional desse empresário que procura uniformizar a compra de óleo e sua estocagem. Sua intenção é manter um grau de qualidade e eficiência na distribuição. O resultado disso é a fundação da maior empresa petrolífera do mundo, a Standard Oil Company, na década de 1870. (...) Com o fim da denominação Standard Oil Company pela Lei Sherman Rockefeller foi obrigado a dividir a empresa em sete partes, algumas conservando o nome com a complementação do estado onde ela atuava” (HAGE, 2017, p. 242-243).

vertical, atuando do “poço ao poste”, do *upstream* ao *downstream* chegando à produção de energia elétrica, na substituição do carvão pelo petróleo.

Os controles de oferta envolveram cartéis e conluios entre os grandes IOCs, intervenção direta dos governos, como no caso da Texas Railroad Commission (TRC), e seu controle de cotas de produção, bem como a atuação direta da diplomacia e das Forças Armadas, tentando regular a entrada em operação de produção em países fora dos Estados Unidos. Além disso, a entrada de novos produtores na América Latina e no Oriente Médio, à medida que se tornaram relevantes a nível global, gerou crescentes tensões com o poder inglês e, principalmente, americano. Com isso, foram pensadas novas formas de organização do setor petrolífero buscando sair da esfera de influência dos cartéis das IOCs.

Por isso, é impossível dissociar a história do ciclo dos preços da geopolítica internacional e da (re)organização do setor em si. Esse Texto para Discussão trata desse debate para o período entre o decênio de 1920 e o de 1950. Para isso, além desta introdução, há mais três seções. A segunda seção que traz um breve resumo da evolução dos preços no período. A terceira seção que contém uma análise dos primeiros anos – entre 1920-1934 – e a quarta que debate o interregno a partir de 1935. Por fim, seguem as considerações finais.

## 2. Histórico dos preços: uma visão de longo prazo

O conceito de preço internacional do petróleo é um conceito vago. Para os países importadores de petróleo, o preço relevante é o preço *cost, insurance and freight* (CIF) das importações, para os consumidores é o preço dos derivados nos postos de serviços disponíveis, das matérias-primas derivadas do petróleo e dos custos de energia. Preços internacionais e preços domésticos também dependem das taxas de câmbio e das tarifas sobre as importações, assim como da carga fiscal sobre o consumo dos derivados. Para as empresas de petróleo, o importante é a margem das diversas atividades integradas ou não do setor.

Por um longo período, a expansão do consumo do petróleo ocorreu com preços relativamente instáveis, entre 1920 e 1934 e, a partir de então, até o fim da Segunda Grande Guerra, as oscilações diminuíram de forma importante. Ou seja, entre 1920 e o final dos anos 1950, ocorreram dois grandes ciclos dos preços internacionais do petróleo.

Um primeiro ciclo, de 1920 a 1934, caracterizou-se por uma fase de longo declínio dos preços, apesar de uma pequena recuperação no biênio 1925-1926. O período foi permeado pela “Grande Recessão” de 1929 e por uma grande descoberta no leste do Texas, além da internacionalização da produção e do retorno da União

Soviética ao mercado exportador. Um segundo ciclo, de 1935 a 1946, foi marcado pelo aumento da demanda da Segunda Grande Guerra elevando os níveis de preços em quase 70%, mas sua variação foi mais estável, além da entrada de novos produtores principalmente na América Latina e no Oriente Médio.

Durante esse período, observou-se um comportamento bastante similar da variação dos preços nominais e dos preços reais, deflacionados pelos índices de preços de 2017.

Em termos de episódios históricos relevantes que caracterizaram os ciclos de preços, podem ser mencionados os seguintes:

**Tabela 1 – Ciclos de preços e alguns episódios históricos**

Ciclos de preços	Alguns episódios históricos	Tendência
1920-1926	Regulação americana Escândalo do <i>Teapot Dome</i>	
1927-1934	Grande depressão de 1929 Nacionalização do México	
1935-1945	Segunda Grande Guerra	

Fonte: Elaboração do autor.

Como observado, as variações de preços entre as décadas de 1920 e 1940 tiveram profunda relações com os eventos geopolíticos da época, mas também com as mudanças no mercado internacional de petróleo. O estabelecimento de um oligopólio de empresas petrolíferas, a entrada de novos produtores, as tensões entre capital nacional e internacional foram alguns dos fatores que ajudaram a entender os movimentos dos preços ao longo do período analisado (NOZAKI; LEÃO, 2019). De certa forma, a trajetória do preço do petróleo foi uma resposta aos conflitos e embates entre todos os atores – os já existentes e os que ingressaram no mercado – que, em última instância, caracterizou-se pela disputa da renda petrolífera.

As próximas duas seções discutem essas questões, ou seja, buscam relacionar as mudanças nos preços aos fatos geopolíticos e de mercado que aconteceram desde a década de 1920.

Para isso, em primeiro lugar, analisam-se os preços a partir dos eventos passados entre 1920 e 1934, quando se consolidou o poder do cartel de empresas de petróleo dos Estados Unidos e da Inglaterra e ocorreu o *boom* da produção americana, bem como a entrada de novos produtores, como México, Venezuela, Arábia Saudita e Irã, entre outros. Além disso, mudanças regulatórias, escândalos políticos e tensões geopolíticas incrementaram o cardápio de episódios relacionados

à indústria petrolífera no período. E, em segundo lugar, discutem-se as transformações ocorridas entre 1934 e 1946, caracterizada por uma elevação do nível de preços, em um período, pela ampliação da produção na América Latina e no Oriente Médio, como também do superaquecimento da demanda internacional, principalmente em função da Segunda Grande Guerra.

### 3. Ciclos e tentativas de estabilização: grande queda dos preços (1920-1934)

Os anos 1920 assistiram a um aumento da produção de petróleo impulsionado pelo desenvolvimento tecnológico da indústria (MAUGERI, 2006). O primeiro componente desta evolução tecnológica foi a “Teoria dos Anticlinais”, desenvolvida nos anos 1910, que mostrou como os reservatórios de petróleo, gás e água eram formados por armadilhas geológicas<sup>3</sup> (*traps*) que impediam sua chegada à superfície. As *traps* formavam estruturas que podiam ser observadas na superfície, sugerindo a presença de reservatórios no subsolo. O segundo avanço tecnológico foi a generalização de estudos estratigráficos, possibilitando avaliação e quantificação mais precisa das propriedades dos fluidos e das rochas existentes, dos testemunhos dos poços perfurados e do desenho das diversas camadas de rocha do subsolo. O terceiro componente deste aumento de produtividade foi o desenvolvimento de técnicas de recuperação avançada, permitindo aumentar a produção dos campos, mesmo depois de perda inicial de pressão. Um quarto componente deste avanço tecnológico foi a consolidação do uso de perfis elétricos, elétricos-indutivos e de raios *gamma* que permitiram a correlação, dentro do próprio poço, entre as rochas e as suas propriedades elétricas e radioativas, respectivamente. Com efeito, anuiu-se a quantificação relativa das saturações de cada fluido contido nos reservatórios atravessados, através das propriedades intrínsecas de cada um deles.

Estes estudos também impulsionaram as mudanças regulatórias, reduzindo o custo de uso de captação (*rule of capture*)<sup>4</sup> e ampliando a utilização de formas de unitização de produção<sup>5</sup> para poços perfurados em áreas vizinhas.

---

<sup>3</sup> Arcos de rochas sedimentares que aparecem como protuberâncias na superfície, refletem momentos de pressão no passado geológico que podem ter gerado as condições de formação do petróleo (HYNE, 2012, p. 53-55).

<sup>4</sup> O custo de uso de captação foi definido da seguinte forma por Lustosa (1998): “os vários donos de terras de uma área que tem petróleo em seu subsolo usufruem do mesmo lençol petrolífero. Logo, um produtor tentará extrair o máximo possível de petróleo de sua propriedade antes que o vizinho o faça e ele se depare com uma menor produtividade em seu poço” (LUSTOSA, 1998, p. 10).

<sup>5</sup> “A incerteza por parte do regulador sobre a extensão das reservas de petróleo faz com que, em alguns casos, os limites geográficos dos blocos ou áreas licitadas não coincidam com os limites geológicos dos campos e acumulações que porventura possam existir no subsolo. A indefinição quanto aos direitos de propriedade dos agentes sobre um determinado recurso comum causa uma externalidade na produção, uma vez que as possibilidades de produção de uma empresa são influenciadas pelas escolhas de outra empresa. (...) A unitização é uma maneira de eliminar esse problema [fazendo com que] (...) os direitos de produção sejam

Finalmente, avançaram-se também nas técnicas de prospecção com refração sísmica, desenvolvendo algoritmos capazes de interpretar ondas sísmicas criadas por explosões artificialmente feitas em áreas potencialmente produtoras. Esta última técnica foi particularmente importante na descoberta do Greater Seminole<sup>6</sup>.

A Primeira Grande Guerra (1914-1918) permitiu o desenvolvimento de novos instrumentos que foram fundamentais nas descobertas da indústria do petróleo ocorridas na década de 1920, entre os quais: (i) a balança de torção, ou gravímetro, que serve para revelar a densidade das camadas do subsolo; (ii) o magnetômetro, que mede as forças magnéticas nas estruturas verticais abaixo da superfície; (iii) os instrumentos de sísmica por refração e por reflexão, bem como os avanços da micropaleontologia, que ampliavam os estudos dos testemunhos tirados dos poços estratigráficos (YERGIN, 2009).

Ocorreu um avanço importante no refino mediante a implantação do craqueamento térmico que possibilitava um enorme ganho de produtividade, em comparação com a destilação atmosférica utilizada amplamente à época, mediante o uso do petróleo bruto para a produção de gasolina. Este maior poder de conversão não só exigia menos petróleo por unidade de gasolina, como permitia a utilização de uma maior gama de tipos de petróleo cru para alimentar as refinarias.

Todavia, não foram apenas as questões tecnológicas que explicaram a depressão dos preços e, muito menos, as conseqüentes disputas em torno da renda petrolífera.

A partir dos anos 1920, ocorreu uma reorganização das empresas, reafirmando o modelo organizacional que destacava a importância da integração vertical, das economias de escala e do tamanho das firmas, além do acesso diversificado aos recursos e do desenvolvimento dos mercados de varejo. Até aquele período, muitas empresas como a Texaco e a Gulf Oil atuavam exclusivamente na exploração e produção, enquanto outras eram praticamente do refino, como a Standard Oil of New Jersey e a Standard Oil of New York (Socony), sendo somente a Royal Dutch Shell e a Anglo-Persian Oil Company (APOC) companhias integradas

---

assignados e operados por uma única empresa, sem transferência de propriedade, com as receitas e custos alocados a cada empresa baseado na contribuição individual de cada bloco” (FERREIRA NETO, 2013, p. 50).

<sup>6</sup> “A área de Greater Seminole era uma das principais regiões produtoras de petróleo [na primeira metade do Século XX] localizada em Oklahoma. Cobrindo uma parte de aproximadamente 1.200 milhas quadradas, esta área reunia os poços produtores mais importantes [na época]: Bowlegs, St. Louis, Seminole, Searight, Earlsboro, Little River e Allen” (MORRIS, 1943, p. 129, tradução do autor).

(MAUGERI, 2006). A partir da década seguinte, todas elas procuraram aumentar sua integração vertical globalmente.

Os anos 1930 viram uma mudança da situação nos Estados Unidos marcada, por um lado, pela continuidade do aumento da produção de empresas como a California Texas Oil Company (Caltex) e, por outro, pela imposição de tarifas de importação, o que obrigou o redirecionamento da produção de outros países, como a Venezuela. Outros fatos também modificaram o cenário global da indústria petrolífera, tais como: (i) o novo acordo da APOC com o governo do Irã em 1933; (ii) o crescimento da produção da Arabian-American Oil Company (Aramco) na Arábia Saudita; (iii) a volta das exportações soviéticas e; (iv) as nacionalizações das empresas no México e Bolívia e outros países motivados pela nacionalização dos recursos naturais, aumentando a disputa pela renda petroleira.

Em 1939, o quadro das empresas já era bem distinto em relação ao final da década de 1920. Além das três grandes (Esso, Anglo-Iranian Oil Company<sup>7</sup> e Royal Dutch Shell), tinham atuações internacionais a Standard Oil of California (Socal), a Texaco, a Socony e a Gulf Oil, as quais formavam as Sete Irmãs<sup>8</sup>, que dominaram o mercado de petróleo dali em diante até os anos 1970.

Na década de 1920, a Royal Dutch Shell se tornou o maior grupo econômico do setor de petróleo do mundo, superando em muito as concorrentes, tanto em termos de produção, de refino e de capacidade de transporte, como se pode ver na Tabela 2, a partir de dados apresentados por Henri Deterring, dirigente da Shell, em 1927 (JONKER; ZANDEN, 2007).

A Royal Dutch Shell teve uma participação flutuante entre 10% e 12% da produção mundial nos anos 1920 e 1930 (JONKER; ZANDEN, 2007).<sup>9</sup> O domínio da Shell poderia ser ainda maior não fossem as grandes perdas na União Soviética com a nacionalização das empresas do grupo, o colapso da produção na Romênia

<sup>7</sup> A APOC foi fundada em 1909 e rebatizada com o nome de Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) em 1935 (CRINSON, 1997).

<sup>8</sup> Segundo Yergin (2009), Enrico Mattei, CEO da ENI, é o autor da expressão *Sette Sorelle* (Sete Irmãs) para designar o conjunto das seguintes empresas: Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company (APOC) (depois AIOC e, mais tarde, BP), Socony (depois Mobil), a Gulf Oil, a Texaco (ambas absorvidas pela Chevron, criando a ChevronTexaco), Socal (depois Chevron) a Standard Oil of New Jersey, a Esso (hoje Exxon, depois da fusão com a Mobil). Cabe ressaltar que as três últimas, originalmente, faziam parte do grupo de Rockefeller e, após a Lei Sherman, se tornaram novas empresas que continuaram dominando parte do setor.

<sup>9</sup> O sucesso da Royal Dutch Shell nesse período teve profunda relação com a obsessão da segurança energética do governo britânico, como explicou Jones (1977): “a obsessão com a segurança por meio do controle do grupo Shell foi, talvez, o elemento mais consistente da política de petróleo do governo no começo dos anos 1920. (...) [Por exemplo], os esquemas de fusão que a Shell se envolveu [naquele período] recebeu o apoio de vários departamentos do governo” (JONES, 1977, p. 671, tradução do autor).



durante a guerra, assim como os resultados operacionais de suas atividades no México muito abaixo do esperado.

**Tabela 2 – Dados sobre grandes empresas de petróleo (1927)**

	Produção (mil b/d)	Capacidade de refino (mil b/d)	Nº de Petroleiros
Royal Dutch Shell	344,2	560,5	156
Standard Oil of New Jersey	214,7	475,2	96
Gulf Oil	212,5	170,0	27
Socal	150,0	135,0	22
Standard Oil of Indiana	118,0	340,0	32
Socony	100,0	179,0	42
Texaco	107,5	209,0	23
Anglo-Persian (APOC)	102,6	138,0	83

Fonte: Jonker e Zanden (2007).

Contudo, tais resultados negativos não se observaram somente no caso da Shell, mas também nas demais petrolíferas, pois a profunda recessão de 1929 contraiu a demanda global por petróleo, aumentando a crise de superprodução.

Os anos 1920 e 1930 foram marcados pela queda de preços também em razão das grandes descobertas que aumentaram a produção. Em 1926, o campo Greater Seminole foi descoberto em Oklahoma e um ano depois estava produzindo 500 mil barris/dia. Em 1928, uma nova descoberta ocorreu no campo Oklahoma City e, em 1930, no campo de Black Giant do Texas, inundando o mercado de petróleo novo. Esse período também foi impactado pela volta dos soviéticos ao mercado e pelo ingresso da produção na Venezuela, no México e no Oriente Médio.

No mesmo interim, houve o crescimento da demanda<sup>10</sup> e a entrada das empresas em atividades internacionais para assegurar acesso ao petróleo como matéria-prima do refino. Todavia, a ampliação da produção mais que superou a concorrência e o consumo impulsionando um colapso dos preços. Isso forçou as grandes empresas a tentarem montar acordos para regular a oferta, a despeito de

<sup>10</sup> A década de 1920 foi a década da enorme expansão do automóvel. Existiam 3,4 milhões de veículos registrados nos Estados Unidos em 1916 e em 1929 este número era de 23,1 milhões, com o número de postos de gasolina saindo de 12 mil em 1921 para 143 mil em 1929 (YERGIN, 2009). Nesta época, ampliou-se a presença das marcas dos distribuidores de gasolina como marcas importantes no imaginário da população. Antes, a gasolina era vendida a granel em barris e tonéis em lojas de secos e molhados. Com a expansão dos postos de gasolina começou a haver a distinção das diversas marcas, que procuravam competir pela diferenciação de suas qualidades e características mercadológicas: a estrela da Texaco, a concha da Shell, o diamante radiante da Sun, o cavalo voador da Socony, o disco laranja da Gulf e o azul, vermelho e branco da Standard of New Jersey, entre outros. A competição pelo mercado de varejo se intensificava. Marcas de gasolina passaram a fazer parte do cotidiano dos consumidores. O preço da gasolina era matéria de debates acalorados e sua elevação provocava crises políticas, com forte ataque às petroleiras, acusadas de manipularem os preços a seu favor.

vários fatores estarem fora do seu controle como o comportamento dos produtores independentes.

O acirramento da concorrência entre essas empresas, a disputa pela apropriação da renda petrolífera (inclusive em estados americanos, como Oklahoma e Texas que tinham acabado de descobrir grandes reservas<sup>11</sup>), e os escândalos de corrupção nos Estados Unidos favoreceram uma crescente atuação dos Estados Nacionais. No caso americano, houve uma maior regulação da oferta e dos preços do petróleo, enquanto na América Latina e no Oriente Médio, a intervenção ocorreu para além da esfera regulatória, envolvendo uma crescente apropriação financeira dos recursos gerados com a exploração de petróleo e, em alguns países, a criação de empresas estatais para controlar a indústria local.

Ou seja, para além das questões tecnológicas e de organização industrial, a regulação do setor, principalmente nos Estados Unidos, as tensões políticas e os escândalos de corrupção, a consolidação das “Sete Irmãs”, a disputa pelo petróleo da União Soviética, América Latina e Oriente Médio foram elementos-chave para entender o ciclo de preços e de gestão da renda petrolífera entre 1920 e 1934. As próximas subseções detalham cada um desses temas.

### 3.1. Estado como regulador: Oklahoma Corporate Commission (OCC) e Texas Railroad Commission

A indústria do petróleo conviveu com a regulação desde os seus primórdios. Já em 1891, havia uma agência denominada Texas Railroad Commission (TRC) que controlava a produção do Texas, então principal área produtora de petróleo do mundo (CAMPBELL, 2005). A agência foi criada para supervisionar as ferrovias, mas como esse era o principal meio de transporte então utilizado, incluindo a logística da Standard Oil dos Rockefeller, a TRC tornou-se importante reguladora da oferta de petróleo na época, influenciando fortemente na formação de preços.

Do ponto de vista da produção física do petróleo, devido à enorme variação da oferta do leste do Texas, no início do decênio de 1930, e ao desarranjo do mercado, tanto o governo federal como a TRC passaram a atuar fortemente na regulação da oferta dos Estados Unidos, como nunca antes e depois na história do capitalismo daquele país. Eles, por exemplo, forçaram a redução da produção nos

---

<sup>11</sup> Como os governos estaduais de Oklahoma e Texas dependiam fortemente dos *royalties* desta produção, não interessava a eles a queda dos preços. Isso levou a um processo de disputa e implantação de sistemas de controle estatal do processo produtivo, com quotas obrigatórias e formação de cartéis para influenciar na produção.

anos 1930, mas atuaram em favor do aumento da produção durante a Segunda Grande Guerra.

As agências reguladoras, especialmente a TRC e a Oklahoma Corporate Commission (OCC), mesmo sem afirmar objetivamente que pretendiam controlar a oferta, começaram a adotar medidas para “prevenir o desperdício”, impondo restrições ao custo de uso de captação e evitando a exploração depredatória. A evolução da intervenção governamental levou a determinar uma taxa de eficiência máxima que o petróleo deveria ser extraído de um poço, definindo assim cotas de produção mensal que regulavam a oferta (HAMILTON, 2011).

Dessa forma, enquanto a estratégia das ferrovias era a máxima extração da renda dos produtores, o objetivo das agências reguladoras era a estabilização dos preços, ajustando a oferta às necessidades da demanda (DVIR; ROGOFF, 2009).

Texas e Oklahoma, em partes quase iguais, eram responsáveis por 55% da produção americana em 1927 e tinham suas economias locais fortemente dependentes do petróleo, que sofria grande queda de preços por causa das novas descobertas. Produtores, principalmente daquelas áreas menos produtivas, longe da infraestrutura de logística e das refinarias, deixaram a posição contrária à existência de cotas de produção e passaram a defender a intervenção do Estado na regulação da oferta.<sup>12</sup>

No Texas, as batalhas jurídicas entre os defensores das cotas e os opositores se intensificaram e, da mesma forma que em Oklahoma, tropas foram usadas utilizando a lei marcial para impor as cotas. No entanto, havia um forte mercado clandestino de petróleo, pois era quase impossível o completo controle da produção. A permanente pressão desta oferta clandestina mantinha os preços deprimidos, mesmo que as cotas estivessem em vigor.

Depois de muitas batalhas políticas e jurídicas, verificou-se que o controle da produção teria de passar para a esfera federal. O clima político pós-crise de 1929, com a ascensão na presidência do democrata Franklin Delano Roosevelt (1933-

---

<sup>12</sup> O governo de Oklahoma chegou a apelar para a Lei Marcial, utilizando tropas estaduais, para impor as cotas em 1931, quando uma Corte Federal suspendeu o sistema de cotas de produção do estado até que em 1933 o sistema voltou a ser considerado legal. O Texas, ainda que um pouco menos ousado do que o Oklahoma, já vinha regulando as condições de produção desde 1919, atualizando suas leis em 1929. A pressão para aumentar o escopo da regulação, incluindo a adoção de cotas, aumentou a partir de 1926, depois das descobertas do campo de Yates, no oeste do estado, considerado o maior campo descoberto no país até aquela data. Superando sua resistência a regular os preços, ficando nos limites de evitar os desperdícios, a TRC ampliou seu conceito incluindo a necessidade de regular a produção dos pequenos campos marginais (*stripper wells*), que param sua produção quando os preços caem e, diferente dos grandes campos, não são recuperados quando os preços sobem. Este conceito de desperdício econômico foi o argumento para a instituição de cotas no Texas (MCNALLY, 2017).

1945), corroborou essa tendência, apesar das desconfianças das grandes empresas petrolíferas. O secretário do Interior, Howard Ickes, do *New Deal*, que vinha se opondo à expansão das grandes empresas, considerava que a superprodução de petróleo poderia ameaçar uma das bases do crescimento dos Estados Unidos e, por isso, adotou um sistema de cotas de produção para cada estado. Junto com o programa mais amplo de Roosevelt, o *National Industrial Recovery Act* (NIRA) que definia a política industrial do *New Deal*, incluindo o petróleo, foi considerado inconstitucional pela Suprema Corte americana em 1935, mas pelo menos conseguiu inibir o petróleo clandestino que circulava no país (MAUGERI, 2006).

### 3.2. Teapot Dome: corrupção e escândalo político

Os *Roaring Twenties*<sup>13</sup> assistiram à generalização dos postos de gasolina, o amplo domínio dos automóveis e as bases da moderna industrialização nos Estados Unidos. Ademais, viram também o poderio econômico do petróleo e sua capacidade de corromper a vida política. Havia uma grande disputa na política americana entre os conservadores, que queriam preservar as terras públicas, inclusive aquelas onde estavam localizadas as reservas estratégicas de petróleo, e os desenvolvimentistas, que queriam que estas terras fossem entregues ao setor privado para produção.

A transição do combustível à carvão para o petróleo pela Marinha dos Estados Unidos levou à criação de Reservas Navais de Petróleo (NPR, em inglês). O NPR sofreu um grande escândalo em 1924, quando o secretário do Interior do Presidente Republicano Warren Harding (1921-1923), Albert Fall, foi denunciado por corrupção em um contrato de arrendamento da NPR de Teapot Dome, em Wyoming, cuja gestão foi transferida da Marinha para o Ministério do Interior.

A empresa corruptora foi a Mammoth Petroleum, de Harry Sinclair, que ganhou um contrato de gestão da NPR de Teapot Dome em condições altamente favoráveis. Tal fato levou a várias denúncias de corrupção, chegando a invalidar todos os contratos de arrendamento destas reservas estratégicas pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1927.

O secretário Fall, defensor do uso privado das terras públicas, conseguiu transferir o controle da NPR de Teapot Dome para o Ministério do Interior concedendo posteriormente sua operação, com um favorável contrato de compras

---

<sup>13</sup> Essa expressão se refere ao período de efervescência cultural e modernização econômica ocorrida nos anos 1920, como explica Andrade de Paula (2012): “Os anos loucos é uma expressão relacionada à década de 1920, principalmente na América do Norte, mas também em Londres, Paris e Berlim, enfatizando-se o dinamismo cultural, artístico e social do período, aliado à difusão de novas tecnologias (automóveis, cinema sonoro, televisão, etc.). A segunda metade da década se tornaria conhecida como o *Golden Twenties* ou *Roaring Twenties* (ANDRADE DE PAULA, 2012, p. 2).

por parte do governo dos Estados Unidos, ao grupo de Harry Sinclair, que era o maior produtor de petróleo do Meio Oeste, depois da Standard Oil of New Jersey (YERGIN, 2009). A NPR da Califórnia, em Elk Hill, foi concedida a Edward Doheny, dono da Pan American, que vinha se expandindo fortemente no México e àquela altura era o segundo maior produtor de petróleo do mundo. Sinclair e Doherty poderiam assim ser considerados dois grandes empresários do ramo, fora as grandes empresas internacionais, a Standard Oil of New Jersey e a Royal Dutch Shell.

O governo de Harding foi denunciado como um mar de lama, corrupto e cheio de escândalos. Reputações foram sendo destruídas pela campanha da imprensa e o presidente não resistiu vindo a falecer em 1923. Ele foi substituído pelo vice Calvin Coolidge, que terminou o mandato tentando se desvencilhar das denúncias e obteve sucesso, uma vez que conquistou a reeleição à presidência americana em 1924.<sup>14</sup>

Os recursos transferidos para inúmeros políticos a partir da indústria do petróleo a colocou no centro das denúncias de corrupção. Com efeito, o setor adquiriu, junto à opinião pública, uma imagem de indústria corruptora e desestabilizadora da política nacional. Na convenção do Partido Democrata para a escolha do candidato presidencial para 1924, por exemplo, William McAdoo era o preferido até que as denúncias de corrupção o atingiram e sua indicação acabou sendo retirada, sob vaias dos seus partidários que gritavam *Oil, Oil, Oil* como sinônimo de corrupção (BATES, 1955). Essa conjuntura, evidentemente, legitimou o fortalecimento das regulações que vinham sendo adotadas pelo governo americano desde meados dos anos 1920.

### 3.3. Acordo entre as Sete Irmãs: *Red Line Agreement* e Achnacarry “*As Is*”

O desmembramento da Standard Oil com as decisões da legislação antitruste dos Estados Unidos, em 1911, ao lado da criação de empresas de petróleo na Europa (principalmente na Inglaterra), como a Royal Dutch Shell, formou um

---

<sup>14</sup> O Partido Democrata buscou colar a marca de corrupção no Partido Republicano nas eleições de 1924, mas, na realidade, personagens dos dois partidos estiveram envolvidos nos escândalos. Os eleitores ficaram confusos e a política perdeu prestígio, com a ideia de que todos eram corruptos, apesar de um terceiro candidato, o independente Robert La Follete, ter concorrido com uma plataforma anticorrupção, sem chances de ganhar. As denúncias das fraudes tinham se iniciado por ações de La Follete, que chamava a atenção para as condições extraordinariamente benéficas dos contratos concedidos a Sinclair e Doherty, que pagaram propina a Fall de mais de 300 mil dólares. Uma Comissão de Investigação do Senado americano foi criada e ocupou as páginas centrais da grande mídia no período, destruindo a reputação, inicialmente de membros do Partido Republicano, mas com o passar do tempo, atingindo também os democratas. O próprio Doherty, corruptor, era um importante financiador do Partido dos Democratas (BATES, 1955).

mercado de grandes empresas petrolíferas organizadas sob uma ferrenha competição oligopolista a nível global, como explica Tigre (2005):

O grande sucesso do motor a gasolina gerou outro gigante do século XX: as empresas de petróleo. A integração vertical das atividades de exploração, transporte, refino e distribuição levaram a Standard Oil Company a se tornar a maior empresa americana no início do século. O controle direto de uma ampla gama de recursos produtivos e o domínio que exercia sobre o mercado de petróleo e derivados levou a Suprema Corte a exigir seu desmembramento em 1911, por violação do *Sherman Antitrust Act*. A decisão permitiu a formação de outras empresas de petróleo, mas não impediu a consolidação de um oligopólio global conhecido como “as sete irmãs”. Fora dos Estados Unidos, a indústria do petróleo só se desenvolveu efetivamente na Inglaterra, graças a seu domínio colonial das regiões produtoras do Kuwait e Iraque que começaram a produzir em 1908. A estrutura da indústria mundial de petróleo foi condicionada pelas altas barreiras à entrada, erigida pela grande escala e integração vertical da produção, e pelo poderio imperialista e naval estadunidense e britânico (TIGRE, 2005, p. 200).

Nesta fase posterior ao desmembramento da Standard Oil em 1911, três grandes grupos empresariais passam a controlar o setor do petróleo: a Standard Oil of New Jersey, a Royal Dutch Shell e a APOC, uma empresa inglesa, com participação do governo londrino no capital a partir de 1914, que veio a se tornar a National Iranian Oil Company (NIOC) no Irã e a BP na Inglaterra. Além disso, surgiu a Texaco para aproveitar as descobertas do Texas, voltada para as exportações, em um mercado crescentemente aguerrido. Com menor importância, mas também fazendo parte desse seleto grupo controlador da indústria global de petróleo, estavam outras duas empresas originárias do grupo de Rockefeller, a Socal e a Socony.

Diferente de Walter Teagle, presidente da Standard Oil of New Jersey, que seguia a política de Rockefeller de disputar os mercados via guerra de preços, para destruir os competidores, Henri Deterding, da Royal Dutch Shell, era favorável à cooperação entre competidores, como fez na constituição da *trader* Asiática, defendendo a formação de cartéis e combinação entre os grandes a fim de evitar episódios de guerra de preços.

A Royal Dutch Shell participou, no primeiro quartel do século XX, de duas importantes iniciativas nesta direção: (i) articulou junto com a APOC e o Deutsche Bank, a criação da Turkish Petroleum Company (TPC) que, em 1925, foi a primeira empresa estrangeira a obter uma concessão para explorar petróleo no Iraque; e (ii) a assinatura do *Red Line Agreement* em que se estabeleceu a repartição do negócio do petróleo no Oriente Médio a fim de conter as posições do governo soviético (GARCÍA, 2004).

Eles definiram uma “Área de Mútuo Interesse”, que ficou conhecida como *Red Line Agreement*, criando um monopólio efetivo na exploração de petróleo naquela parte do mundo, deixando de fora as áreas da Pérsia (atualmente o Irã) e o Kuwait, como detalha García (2004):

Em 1928 foi assinado o *Red Line Agreement*, no qual se estabeleceu a distribuição dos negócios petrolíferos no Oriente Médio sobre o território que, poucos anos atrás, integrava o Império Otomano. Esta área variava da Turquia à Arábia Saudita, e somente o Kuwait e a Pérsia (atualmente o Irã) foram deixados de fora do acordo. Principais beneficiários da convenção foram a APOC, a Compagnie Française des Pétroles (CFP) e a Royal Dutch Shell. A não inclusão do Kuwait fez parte da política de “portas abertas” à atuação das empresas americanas. Este acordo, que regulamentava a concorrência entre as empresas petrolíferas neste território, durou até pouco depois da Segunda Guerra Mundial (GARCÍA, 2004, p. 72).<sup>15</sup>

Figura 1 – O *Red Line Agreement* de 1928



Fonte: Morton (2013)

As empresas que assinaram o *Work Agreement* da *Red Line* tinham uma participação igual de 23,75%, a saber: a APOC, a Royal Dutch Shell, a francesa CFP e a Near East Development, que congregava sete empresas americanas (Standard Oil of New Jersey, Socony, Pan American/Standard of Indiana, Atlantic Refining e Gulf Refining). Destas, só continuaram a Standard Oil of New Jersey e a Socony porque as outras ou desistiram ou foram incorporadas por estas duas. Os 5%

<sup>15</sup> O *Red Line Agreement* estabelecia o acordo de produção entre as grandes empresas petrolíferas da época que foi, inicialmente secreto, e só veio a ser descoberto em uma Comissão de Inquérito do Senado americano em 1952 (RONCAGLIA, 2015).

restantes ficaram com o empresário otomano Calouste Gulbenkian por meio da TPC (CLÔ, 2007).<sup>16</sup>

Os três líderes das maiores petrolíferas da época - Walter Teagle (presidente da Standard Oil of New Jersey), Sir Henri Deterding (diretor-geral da Royal Dutch Shell) e Sir John Cadman (*chairman* da APOC) - encontraram-se no Castelo de Achnacarry na Escócia em 1929 a fim de estabelecer as fronteiras do atual Oriente Médio. Com efeito, eles dividiram o mercado de consumo da região entre suas empresas, surgindo ali o primeiro grande e global cartel de petrolíferas do mundo (BAKHTIARI, 1999).

O acordo de Achnacarry, que ficou conhecido como *As Is*, era um pacto entre as grandes empresas de congelar a posição de mercado de cada uma, evitar a disputa por *market share* e estabelecer cotas de acordo com o crescimento da demanda, em uma tentativa de cartelizar todo o setor (MAUGERI, 2006).

Em função da guerra de preços entre os grandes competidores no biênio 1927-1928<sup>17</sup>, tal acordo buscava colocar limites na superprodução que levou à violenta disputa de preços, porém teve como resultados a elevação dos custos de produção (CLÔ, 2007). O acordo também estabelecia que a produção da região só poderia crescer se o mercado mundial assim o exigisse, fixando, portanto, a oferta global. Eles conseguiram segurar os preços e, ao mesmo tempo, constituíram um poderoso instrumento para pressionar os governos contra tentativas de aumentar suas participações na renda petrolífera (FUSER, 2008).

Como a legislação antitruste americana impedia acordos entre as empresas, o acordo *As Is* tratava apenas dos mercados fora da fronteira americana. O sistema de preços era o *Gulf Plus*, cujo preços de petróleo do mundo eram referenciados ao do Golfo do México, adicionando-se o custo de transporte do local de produção ao local de consumo. Em janeiro de 1929, foi formada a *Export Petroleum Association*, para regular as exportações americanas, assim como as empresas que aderiram ao acordo *As Is* tentaram também combinar as vendas provenientes da Venezuela (JONKER; ZANDEN, 2007).

A constituição destes acordos dividiu o mercado mundial de acordo com os *market share* de cada um dos seus componentes do cartel naquele momento,

---

<sup>16</sup> Este consórcio foi importante pois consolidou a presença americana no Oriente Médio, abrindo o caminho para outras experiências de arranjo institucional que permitiria as IOCs controlarem a produção entre os grandes *players*.

<sup>17</sup> A guerra de preços entre os grandes competidores de 1927-1928 tinha provocado grandes estragos em todas as companhias. A produção americana, durante os anos vinte tinha crescido bastante, simultaneamente ao crescimento da produção mexicana, venezuelana e o retorno da União Soviética como exportador de petróleo.



congelando sua posição relativa. Com esta combinação entre as grandes empresas, o desenvolvimento dos potenciais recursos de hidrocarbonetos do Oriente Médio ficava dependente da estratégia conjunta delas, que assim garantiam a oferta global e estabilizavam os preços.

Todavia, também ficaram patentes as relações conflituosas entre as empresas e os governos, quando o *Red Line Agreement* dividiu o Oriente Médio entre as empresas da Inglaterra e França. Mais tarde, o Departamento de Estado dos Estados Unidos incluiu algumas empresas americanas no acordo, que pertencia às Sete Irmãs. Consolidava-se o domínio e, ao mesmo tempo, uma dinâmica concorrencial entre as companhias do cartel.

O final dos anos 1920 e o início dos 1930 assistiram também o surgimento de dois elementos fundamentais para regular a competição oligopolista: os contratos de concessão e o consórcio entre as empresas produtoras. Por um lado, os contratos de concessão para a exploração eram dependentes das condições da expansão da oferta, ampliando a margem de barganha das empresas em relação aos Estados. Por outro lado, as IOCs se interessaram em se expandir por meio de consórcios pois estes impunham restrições aos direitos nacionais, como no caso do IPC, do Kuwait Oil Company (KOC) e da Aramco (TÉTREAULT, 2008).

Mesmo sob a vigência dos acordos de 1928-1929, a pressão diplomática e militar americana, assim como a força das empresas conseguiram introduzir empresas dos Estados Unidos na região. A Socal, que ficou fora do acordo, assinou um contrato de exploração com o Bahrain por 30 mil moedas de ouro, um local muito próximo à Arábia Saudita (CAMPBELL, 2005). Depois deste consórcio, em 1933, a Aramco recebeu uma concessão por 66 anos, na Arábia Saudita, formando o consórcio com a Standard Oil of New Jersey, a Socal e a Texaco, com 30% cada e a Socony com 10%. Também em 1933, a APOC recebeu uma concessão por 60 anos em consórcio com a BP (40%), Shell (14%), Gulf, Standard Oil of New Jersey, Texaco e Socal com 7% cada, CFP francesa com 6% e o restante para outras cinco empresas pequenas americanas.

Em 1934, foi a vez do Kuwait fazer uma concessão de 75 anos para a APOC (50%) e Gulf (50%) constituindo assim a configuração dos países que hoje constituem o Oriente Médio.

#### 3.4. Consolidação do Oriente Médio

Os anos 1920 foram de consolidação da presença do império britânico na Pérsia e no Iraque e o início da presença dos Estados Unidos, através de suas empresas, seus soldados e sua diplomacia nessa região.

A Royal Dutch Shell vinha atuando na TPC desde o seu início em 1912, na Pérsia e depois no Iraque, em conjunto com a APOC e depois com a participação direta do governo de Londres, que entrou no capital da empresa em 1914.

No começo da década de 1920, havia a disputa sobre a transferência da participação da Alemanha (derrotada na Primeira Grande Guerra), por meio do Deutsche Bank, na TPC entre os franceses da CFP e os britânicos da Royal Dutch Shell. A entrada dos franceses fortaleceria os vínculos com a APOC criando dificuldades políticas na região e com o governo dos Estados Unidos, crescentemente interessado em levar as empresas daquele país para o Oriente Médio.

Em 1925, a nova composição da TPC incluía a CFP, o consórcio das empresas americanas, a Royal Dutch Shell e a APOC, cada uma com 25% do volume de vendas. A TPC era um consórcio que produzia o petróleo, vendia aos seus sócios a preço de custo proporcionalmente ao volume de participação no capital (JONKER; ZANDEN, 2007). Apesar da busca por isolar os americanos, eles conseguiram manter sua presença na TPC por meio da política de “portas abertas” que foi estruturada no *Red Line Agreement*.

A Conferência de San Remo, em 1920, outorgou as fronteiras da Mesopotâmia e da Pérsia, onde os ingleses ficaram com o comando da Palestina e da Mesopotâmia, os franceses com o do Líbano e da Síria, e os alemães derrotados ficaram de fora da divisão. A TPC se consolidou com presença direta do governo inglês definindo um cartel, incluindo os franceses, em que “qualquer campo descoberto por um dos participantes da TPC se tornaria propriedade de todos, sendo vedada a exploração por não-membros do grupo” (MARINHO JR., 1989, p. 52).

A esta altura a produção persa havia aumentado de 1,8 milhões de barris em 1913 para 12 milhões em 1920, enquanto a produção americana crescia de 265 para 442 milhões de 1914 a 1920, quando começaram os temores do pico do petróleo americano. O governo de Washington foi pressionado pelas empresas dos Estados Unidos para forçar o governo de Londres a permitir a entrada de empresas americanas na Pérsia, quebrando o cartel da TPC e rompendo com as cláusulas de proteção da nacionalidade britânica nos acordos após a Primeira Grande Guerra (MARINHO JR., 1989).<sup>18</sup>

Na região do Qatar, Bahrain e Kuwait, o petróleo apareceu como uma atividade para recuperar a economia desses países.<sup>19</sup> A Bahrain Petroleum

---

<sup>18</sup> Em 1927, um gigantesco campo foi descoberto em Baba Gurgur, perto de Kirkuk, no Iraque, fortalecendo o poder da TPC e os interesses americanos na região.

<sup>19</sup> A produção principal destes países era a exploração de pérolas, que tornara-se comercialmente inviável pela competição das pérolas artificiais desenvolvidas no Japão.

Corporation (Bapco), empresa fundada no Canadá por Frank Holmes, um aventureiro neozelandês, começou a explorar petróleo em 1931, depois de alguns anos de insucessos e dificuldades. O empresário era obcecado pela possibilidade de ganhar muito com potenciais descobertas tanto no Bahrain, como no Kuwait e na Arábia Saudita, considerados, à época, localizações improváveis de achar petróleo.

Holmes já tinha criado, em 1919, empresas para procurar oportunidades de negócio com petróleo na região e não recebeu apoio dos ingleses, especialmente da APOC, cujo foco era a Pérsia e o Iraque. Após algumas tentativas frustradas de ingressar na região<sup>20</sup>, o empresário neozelandês buscou e conseguiu suporte, a partir de meados dos anos 1920, com a Gulf Oil e posteriormente com a Socal, o que marcou o início da presença dos americanos na península arábica.

Em 1922, estava ocorrendo, em Uqair, nas costas do Golfo Pérsico (atualmente onde está localizada a Arábia Saudita), uma conferência de pós-guerra, incluindo representantes do governo londrino, para estabelecer as fronteiras entre o Iraque, a futura Arábia Saudita e o Kuwait. O resultado da conferência desagradou em muito ao sultão Ibn Saud, que outorgou a Holmes, mesmo sob protesto dos britânicos, um contrato de concessão na província de al-Hasa.

A forte oposição da APOC e do governo britânico não tinha como base a possibilidade de nova produção<sup>21</sup>, mas principalmente o fato de que eles queriam manter o controle da região evitando a presença de outras empresas, principalmente as americanas (HOWARD, 2008).

Holmes, além do apoio de algumas empresas americanas, trouxe o suporte diplomático e militar do governo de Washington. Do ponto de vista da Gulf Oil, que era signatária do *Red Line Agreement* de 1928, caracterizou-se numa forma de atuar na região indiretamente, uma vez que este acordo proibia a atuação isolada de qualquer das empresas signatárias, sem a participação das outras, incluindo as áreas do Bahrain e Arábia Saudita.

Do ponto de vista da Socal, a entrada de Holmes na Arábia Saudita permitiu à empresa da Califórnia obter a parte que a Gulf Oil detinha na exploração de petróleo do Kuwait, que era uma região não abrangida pelo *Red Line Agreement*. Em contrapartida, o apoio da Socal também permitiu a Holmes contar com o

---

<sup>20</sup> Em nome das empresas de 1919, Holmes chegou em Manama, capital do Bahrain, em agosto de 1921, disfarçado como um caçador de borboletas – para despistar os espões da APOC, sua competidora – e tentou convencer o Sheikh Hamad al Kalifa a dar-lhe concessão para explorar petróleo na ilha de Bahrain, mas sem êxito.

<sup>21</sup> Charles Greenway, presidente do Conselho de Administração da APOC, disse em uma reunião de 1924 que as informações geológicas disponíveis descartavam a possibilidade de descobertas no Bahrain e no Kuwait, assim como na Arábia Saudita (HOWARD, 2008).

governo americano para pressionar Londres a autorizar a exploração de petróleo no Bahrein sob o comando do Sheikh Hamad al Kalifa, uma vez que o Tratado Anglo-Bahraini de 1914 impedia a atuação de empresas não britânicas na região.

Com isso, Holmes superou as frustrações do início dos anos 1920 e conseguiu o direito de concessão para explorar várias regiões do território do Bahrein. Suas descobertas ocorreram em 1932, dando a ele o apelido de Abu al Naft, “pai do petróleo” em árabe (HIRO, 2007). Foi a primeira descoberta de petróleo na península arábica, numa localidade chamada de Jabal al Dukhan, “montanha de fumaça” em árabe.

No Kuwait, a oposição da APOC às atividades de Holmes acabou envolvendo a mobilização de Haji Abdullah Fadhill Williamson, um aventureiro inglês, que serviu como oficial das Forças Armadas britânicas e depois como agente da APOC, fluente em árabe e perfeitamente integrado com as elites locais. Ele atuou fortemente para impedir os contratos de Holmes (HOWARD, 2008).

Apesar disso, Holmes obteve concessões do Sheikh Ahmad al Sabah, do sultanato do Kuwait, mas não chegou a iniciar suas atividades exploratórias, uma vez que vendeu seus direitos de exploração para a Gulf Oil. Também nesse caso, o acordo Kuwait-Grã-Bretanha, de 1913, impedia a entrada de empresas não britânicas no território do Kuwait sem a permissão de Londres. Por conta das pressões americanas, o governo britânico possibilitou que a Gulf Oil criasse uma *joint-venture*, em 1933, junto com a APOC e a KOC.

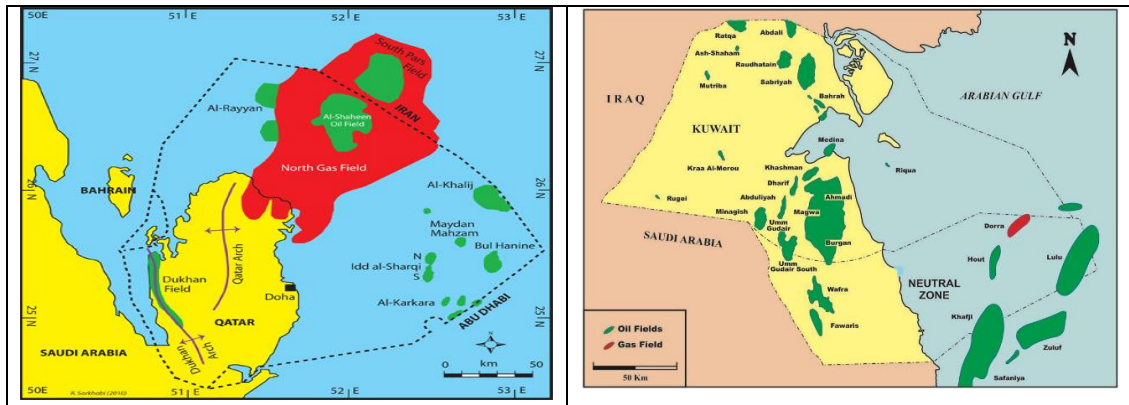
As atividades exploratórias começaram efetivamente em 1935 com a sabedoria local apontando a área de Burgan, onde havia exsudações de petróleo desde tempos imemoriais, como a mais apropriada para achar hidrocarbonetos. Embora os geólogos da KOC apresentassem resistência a essa diretriz, depois de dois anos de sísmica e estudos, concluíram que o melhor local era mesmo Burgan, onde acharam, em 1938, um gigantesco campo com 50 bilhões de barris de *oil in place*, correspondendo a um terço dos depósitos conhecidos de recursos de hidrocarboneto da época. Mais tarde, juntando os campos de Maqwa e Ahmadi, formaram o Greater Burgan, o maior do mundo até aquele momento (HIRO, 2007). As descobertas ficaram não desenvolvidas até depois da Segunda Grande Guerra.

A primeira descoberta no Qatar ocorreu no sudoeste do país, em Al Dukhan, em 1938. A exploração do petróleo era feita pelos ingleses, através da APOC até 1935, mas na época da primeira descoberta já era realizada pela Qatar National Petroleum Company (QNPC).

A produtividade do Qatar era extraordinária, com uma média de produção 660 vezes maior do que a média da produção dos poços nos Estados Unidos, com

um custo de extração inferior a um dólar. A pressão dos poços permitia uma surgência natural, controlada por “árvores de natal”<sup>22</sup>, sem necessitar de bombas de injeção e cavalos de produção como nas paisagens dos campos dos Estados Unidos (HIRO, 2007).

Figura 2 – Reservatórios de petróleo no Qatar e no Kuwait



Fonte: Sorkhabi (2010) e Alsharhan et al. (2014).

O reino da Arábia Saudita moderno foi criado em 1932, com a unificação dos soberanos das províncias de Najd e de Hijaz, sob o Wahhabismo, forma radical de leitura do Alcorão. Desta época, foram realizadas as primeiras descobertas de petróleo ligando a família Saud ao setor desde sua chegada no poder.<sup>23</sup>

Depois das descobertas de Bahrain e do Kuwait, aumentaram os interesses das empresas americanas pela península arábica. Ibn Saud retirou a concessão de 60 anos dada a Frank Holmes na região de Al Hasa, por inadimplência no pagamento dos bônus, repassando-a para a Socal e, ao mesmo tempo, retirou do contrato a possibilidade de ser transferido para terceiros, sem a autorização saudita.

Em fins de 1932, quando o país na forma atual se constituiu (ver Figura 3), por recomendação do Departamento de Estado dos Estados Unidos, a Socal contratou um lobista próximo a família Saud – Harry St John Philby – para informar aos americanos sobre qualquer iniciativa do governo saudita que pudesse afetar os interesses americanos na região.

<sup>22</sup> Segundo Picanço (2011), a árvore de natal “é o conjunto de válvulas instaladas na superfície visando a controlar e manter segura a produção do poço”. Nesse período, a “árvore de natal estava instalada na superfície de produção. Esta característica permite que o operador acione manualmente as válvulas, simplificando a operação” (PICANÇO, 2011, p. 50-51).

<sup>23</sup> Uma terra de beduínos, os territórios de al Hasa e Najd eram geridos de forma muito frouxa pelo Império Otomano, até quando Ibn Saud, da família Saudita que tinha retomado o controle de Riyadh da família Rashid, em 1902 virou o soberano de Al Hasa em 1913 e, a partir de 1920, tomou o controle da região de Asir, no Mar Vermelho. O domínio saudita se consolidou com a captura da província de Hijaz, com as religiosas cidades de Mecca e Medina em 1924. O primeiro a reconhecer a soberania de Ibn Saud foi o governo soviético, em 1926, seguido da Grã-Bretanha em 1927.

Figura 3 – Províncias que constituíram a Arábia Saudita



Fonte: <https://twitter.com/hbdchick/status/1053224451100327936>.

Philby informou das necessidades financeiras dos árabes e a Social fez as ofertas esperadas e conseguiu uma concessão válida por 60 anos. Começava ali a California Arabian Standard Oil Co, que virou a Caltex três anos depois.

### 3.5. A nacionalização e o retorno soviético ao mercado

Em 1910, mais de 60% dos poços produtores da região de Baku, atualmente no Azerbaijão, estavam sob o controle da Royal Dutch Shell, além da Russian General Oil Society, que reunia os interesses de empresas francesas e inglesas na região (BAGIROV, 1996). Baku era controlada pelas empresas internacionais, sob a gestão do Império Czarista. A Royal Dutch Shell assumiu o controle destas empresas, pouco antes da Revolução de 1917, depois que os irmãos Nobel<sup>24</sup> venderam sua participação nas atividades da região.

Em junho de 1918, depois da revolução bolchevique de 1917, cerca de 400 empresas ligadas a atividade petrolífera na região foram nacionalizadas. Além disso, começaram várias disputas sobre as regiões próximas à Rússia com grande potencial petrolífero.

<sup>24</sup> “Os Irmãos Nobel (Robert e Ludvig) criaram a primeira empresa estrangeira em Baku. Em geral, as atividades da empresa “Nobel Brothers” no Azerbaijão abrangeram os anos de 1879 a 1917. Como um todo, a firma dos “Irmãos Nobel” [denominada Branobel] existiu 47 anos. Filho de Ludvig, Immanuel liderou o negócio de petróleo da família Nobel, de 1888 até 1917. Por causa das mudanças políticas na região, foi forçado a regressar à pátria em 1918 – a Suécia. Durante estes anos, os irmãos Nobel lideraram na indústria petrolífera de Baku. Assim, esta unidade possuía 44 campos de petróleo em Sabunchu e Balakhani. O volume total da produção de petróleo (...) significava 25-28% do volume existente em Baku” (MIRZAYEVA, 2013, p. 30, tradução do autor).

Primeiro, antes do final de 1918, o governo do Azerbaijão, controlado pelos mencheviques, revogou o decreto de nacionalização e devolveu as empresas aos antigos donos. No entanto, ao ser derrubado pelo Exército Vermelho no início do segundo trimestre de 1920, ocorreu uma renacionalização das empresas daquele país (BAGIROV, 1996).

Segundo, quando o czar da Rússia foi derrubado pela revolução, em março de 1917, a Grã-Bretanha estava ocupando Bagdá, no atual Iraque, logo depois de uma aliança com o império czarista para a construção de um duto de 600 milhas, ligando Trebizonda, no Mar Negro, a Erzurum, na Turquia e chegando a Bagdá, no Iraque. Todavia, com a ascensão do novo regime soviético, inaugurou-se um conflito afetando os interesses dos britânicos na região (FISCHER, 2016).

Esses dois episódios motivaram os ingleses a fazerem um acordo com os turcos a fim de permitir a sua presença em Baku, criando a British Oil Administration, sob comando das Forças Armadas do Reino Unido, para proteger os interesses das empresas britânicas na região, inclusive em conflito com as pretensões americanas. Naquele período, por exemplo, a Standard Oil of New Jersey conseguiu um contrato com o governo do Azerbaijão para compra de petróleo, mas os ingleses utilizaram de toda a sua força militar e diplomática para revogar este contrato, considerado nocivo aos interesses da Royal Dutch Shell (O'HARA, 2004).

Em 1920, os exércitos britânicos e soviéticos se enfrentavam na região, pela disputa da Turquia, enquanto os Estados Unidos, percebendo que suas reservas domésticas começavam a declinar, não poderiam deixar o Reino Unido se apropriar dos vultosos recursos russos em um mundo cada vez mais carente de petróleo. A produção em 1921, que era quase 44% do que tinha sido em 1913, apresentava um alto custo de extração, dificuldades de exportação pelas deficiências na logística de transportes e ausência de capital necessário à modernização, à eletrificação e à implementação de tecnologias mais adequadas para expandir o produto na região petrolífera (FISCHER, 2016).

Algumas grandes empresas internacionais, incluindo a Royal Dutch Shell, mesmo participando das ações contra a nacionalização e de exigências de compensações na União Soviética, principalmente na Ucrânia<sup>25</sup>, elaboraram uma estratégia de continuar atuando na região por conta da esperança de rápida queda do governo soviético, de um lado, e dos grandes volumes de petróleo existentes da região do Mar Cáspio, de outro. Por isso, essas petrolíferas passaram a adquirir

---

<sup>25</sup> De 1918 a 1920, Gulbenkian atuou para mobilizar recursos financeiros das empresas para derrubar o governo soviético, financiando os movimentos do General Wrangel que liderava o Exército Branco na Ucrânia e buscava interromper a continuidade da revolução social e dos anseios almejados pela liderança revolucionária bolchevique (JONKER; ZANDEN, 2007).

empresas russas menores, criando um enorme mercado secundário de vendas de ações, com descontos de empresas, grandes negociatas e corrupção. A Royal Dutch Shell avançou nesse propósito ao adquirir ativos na região, como as empresas Anoto e Benzonaft, em Grozny (JONKER; ZANDEN, 2007).

Na questão da Ucrânia, com o apoio do Exército Negro<sup>26</sup>, os bolcheviques avançaram na luta contra o Exército Branco “expulsando as tropas estrangeiras do país e conseguindo derrotar (...) Wrangel na Crimeia em novembro de 1920” (MORAES; VIEIRA, 2017, p. 355). Assim, foram eliminados os grupos de pressão estrangeiros, inclusive de petróleo, sobre a região ucraniana, o que prejudicou a Inglaterra e fortaleceu a diretriz de nacionalização do setor.

Após a resolução da questão na Ucrânia, em 1922 foi fundada a *Soviet Transcaucasian Federation* para representar os interesses soviéticos no Azerbaijão, na Geórgia e no Cazaquistão, cujo objetivo era criar uma certa coordenação a partir de Moscou sobre os países do Cáucaso.

Apesar da reação na Ucrânia e no Cáucaso, o país continuava sofrendo o cerco das maiores potências do mundo, sendo isolado das relações internacionais. Nessa conjuntura, o governo soviético iniciou, em março de 1921, o período da Nova Política Econômica (NEP) buscando reativar a economia e enfrentar as várias crises de abastecimento que ameaçavam a estabilidade do país. Uma das ações da NEP era atrair investimentos privados, sem os quais seria impossível a construção de um regime *de facto* socialista na União Soviética:

A NEP (...) buscava introduzir elementos capitalistas visando acelerar o desenvolvimento e a modernização da economia. Segundo o próprio Lênin (...), a NEP assumia um papel crucial no processo de transição socialista, uma vez que as estruturas econômicas dispersas encontradas em países menos desenvolvidos, como a União Soviética, cujas características obstruíam a passagem direta para o socialismo, deviam ser reorganizadas e agrupadas sob a forma de capitalismo de Estado (LEÃO, 2010, p. 33).

Apesar das empresas de petróleo<sup>27</sup> criarem um cartel – *Groupement International des Sociétés Naphtières en Russie* – para, conjuntamente, enfrentarem o governo soviético por intermédio de uma política de boicote e bloqueio, a Royal Dutch Shell buscou eliminá-lo. Quando ele se desfez, a empresa britânica tentou se

<sup>26</sup> Foi o Exército liderado por Nestor Makhno e formado por “soviets locais com o grupo de anarquista-comunista, uniões operárias das usinas e das fábricas e com soldados, além do Exército Makhnovista”. O Exército Negro apoiou os bolcheviques na luta contra o Exército Branco e o restante do Exército Imperial da Rússia (MORAES; VIEIRA, 2017, p. 349).

<sup>27</sup> Empresas dos Estados Unidos, Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e da própria Rússia, segundo Fischer (2016).



aproveitar da NEP para estabelecer acordos individuais com o governo de Moscou, como ocorreu na Conferência Internacional de Gênova.

Nesta conferência, realizada em 10 de abril de 1922 e que tinha a participação de representantes da União Soviética pela primeira vez desde a revolução de 1917, os Estados Unidos mandaram observadores e defendiam uma política de bloqueio e não reconhecimento do Estado soviético. Para isso, atuaram firmemente no sentido de impedir qualquer acordo entre os representantes do governo revolucionário e outras nações, incluindo os interesses das companhias de petróleo, especialmente a Standard Oil e a Royal Dutch Shell. Lenin deveria ser o representante soviético, mas sua precária condição de saúde, bem como os boicotes americanos e as disputas entre as duas gigantes do petróleo levaram a delegação a ser chefiada por Georgy Vassilevich Chicherin, chanceler da União Soviética (CHOSSUDOVSKY, 1972).

Chicherin fez um importante discurso nesta conferência, defendendo a cooperação entre os povos de diferentes regimes e propondo a abertura de várias terras da Rússia para investimento estrangeiro. O chanceler ainda discutiu novas propostas para a reestruturação do sistema financeiro internacional posterior ao fim da Primeira Grande Guerra e mostrou disposição em abrir concessões para mineração e exploração de petróleo na Sibéria e no Mar Cáspio.

Tal conferência foi convocada como se fosse para discutir a situação do pós-guerra na Europa, mas tinha como forte pano de fundo e principal tema, a indenização das propriedades dos não russos que foram nacionalizadas pelos soviéticos. Já sob a lógica da NEP, estes adotavam uma estratégia de fazer algumas concessões ao capital internacional, de forma bilateral, utilizando suas potenciais reservas de petróleo como instrumento de barganha e de conquistas diplomáticas. As rugas entre os Estados Unidos e a Inglaterra inviabilizaram o sucesso desta empreitada, apesar dos grandes interesses estratégicos destes dois países em relação à União Soviética (HEYMANN JR., 1948).

Isso porque havia uma intensa disputa entre as duas empresas gigantes do petróleo na época: a Standard Oil of New Jersey dos Estados Unidos e a Royal Dutch Shell, anglo-holandesa. Os principais dirigentes de empresas de petróleo que participaram da conferência<sup>28</sup>, liderados pela Standard Oil of New Jersey, afirmaram claramente que seu objetivo era impedir qualquer acordo em que alguns países fossem beneficiados e outros não, mantendo suas pendências antigas. Era um claro recado para a Royal Dutch Shell, que vinha mantendo negociações com Leonid

---

<sup>28</sup> A Standard Oil era representada por Gustav Nobel e por seu presidente do Conselho de Administração, A. C. Bedford, a Royal Dutch Shell por Henry Detereding, assim como os principais dirigentes da APOC, e do Franco Belgian Syndicate estavam presentes pessoalmente, conforme Fischer (2016).

Krassin, representante soviético em Londres, através do Coronel J. W. Boyle buscando obter concessões no Cáucaso (FISCHER, 2016).

De tal forma, a Standard Oil of New Jersey se opôs fortemente a qualquer acordo com o governo soviético, apoiando as posições da França e Bélgica em defesa da parcela adquirida dos Nobel em Baku. Itália e Alemanha se mantinham em posição neutra e o governo inglês dava suporte às posições da Royal Dutch Shell, que mantinha aberta as negociações com a União Soviética.

A oposição dos americanos era motivada pela avaliação de que, se os ingleses e a Royal Dutch Shell alcançassem algum acordo com o governo de Moscou, isto daria controle britânico sobre o petróleo do Cáucaso, o que abalaria os planos de expansão dos Estados Unidos para o mercado europeu e o Oriente. Apoiando a Standard Oil of New Jersey, o governo americano boicotou qualquer perspectiva de acordo bilateral que tirasse a União Soviética do isolamento e beneficiasse os interesses ingleses. As desconfianças entre as nações capitalistas impediram a cooperação de regimes diferentes, apesar da disposição dos soviéticos (HEYMANN JR., 1948).

A empresa dos Rockefeller também se alinhava aos objetivos estratégicos do Departamento de Estado, que queria o isolamento dos comunistas e bombardeava os esforços de coexistência pacífica que poderia se desenvolver, se a Conferência fosse um sucesso, mas ela foi um fracasso. Um outro episódio que reforçou o insucesso da conferência foi a ocorrência de encontros secretos entre Krassin com representantes da Royal Dutch Shell, em Londres, para realização de acordos bilaterais da petrolífera com os soviéticos. As conversas entre Krassin e a Shell pararam depois que Lenin resolveu endurecer a posição do governo em relação às empresas internacionais, bem como a mudança de visão da Royal Dutch Shell que tinha a expectativa de um rápido colapso e derrubada do regime soviético (JONKER; ZANDEN, 2007).

Nesse cenário, a própria Royal Dutch Shell, depois de frustradas suas tentativas de acordos bilaterais, montou um outro grupo – British Creditors of Russia – que passou também a adotar políticas de bloqueio, sob a liderança do empresário Leslie Urquhart.

Enquanto as grandes empresas disputavam as conferências e não chegavam a um acordo com o governo de Moscou, empresários independentes faziam negociações diretas, tentando obter concessões dos bolcheviques. As ações de Krassin procuravam colocar a APOC em confronto com a Shell para aumentar o poder de barganha dos soviéticos.

Em 1922, depois de uma viagem a Londres para se encontrar com o poderoso Leonid Krassin, o americano Harry D. Sinclair, um destes empresários independentes, obteve uma concessão para explorar petróleo nas ilhas Sakhalin, em uma outra manobra diplomática dos soviéticos para deslocar os interesses japoneses que disputavam o controle da região. A União Soviética esperava obter o apoio americano na sua disputa com os japoneses, mas ao não conquistá-lo, a concessão foi revogada (HEYMANN JR., 1948).

Um outro empresário interessado na região era o americano Henry Mason Day, que fez um contrato com os soviéticos para intervir em poços já em produção, aumentando sua produtividade, com a utilização de novas técnicas de perfuração e recuperação avançada, além de atividades exploratórias em áreas em Balakhany, nos arredores de Baku. A primeira equipe de engenheiros chegou a União Soviética em junho de 1923, provocando uma verdadeira explosão de produtividade, tanto na produção como no refino (LEVINE, 2007).

Depois dos insucessos de sua diplomacia de tentar atrair capitais internacionais para o desenvolvimento da indústria do petróleo, os soviéticos decidiram concentrar suas ações no desenvolvimento doméstico e melhorar a gestão e o desenvolvimento técnico de suas operações. O Naphta Syndicate foi instituído pelo governo de Moscou, com o monopólio das exportações de petróleo, de forma a obter as divisas necessárias para o país. Em meados da década de 1920, o petróleo soviético produzido pela Naphta Syndicate já competia fortemente com a APOC no mercado italiano.<sup>29</sup>

Apesar de continuarem sofrendo com o bloqueio das empresas internacionais, os soviéticos conseguiram se transformar num grande exportador de petróleo, cerca de cinco anos depois de 1917, principalmente para o Reino Unido, Egito e Índia. Isso foi produto do desenvolvimento endógeno da indústria petrolífera soviética que se manteve ao longo dos anos 1920, quando ocorreram grandes inovações tecnológicas principalmente na região do Mar Cáspio. Em Bibi-Heibat, foram desenvolvidas técnicas de aterramento e controle de águas em grandes baías, com obras concluídas em 1927. Foram também concluídos os 843 quilômetros do oleoduto Baku-Batumi com tubos de 250 mm de diâmetro e treze estações de compressão, em 1925, assim como ocorreu a primeira perfuração de poço de petróleo *offshore*, ainda que a partir de uma ponte de madeira, sem contar os inúmeros avanços tecnológicos ao longo da cadeia de suprimentos de equipamentos para o setor (BAGIROV, 1996).

No Cáucaso, os campos foram parcialmente eletrificados – “americanizados” como se dizia na época, – passando a utilizar sondas rotatórias na

---

<sup>29</sup> Todo o petróleo consumido em 1925 na Itália veio do Cáucaso (FISCHER, 2016).

exploração de petróleo, bem como unidades de craqueamento e destilação avançada nas refinarias.

A partir de meados da década de 1920, os soviéticos conseguiram fortalecer suas relações na indústria de petróleo com diversas regiões. Primeiro, em 1924, a União Soviética teve a “ousadia” de abrir uma subsidiária, em Londres, a Russian Oil Products (ROP). Com apoio financeiro e como distribuidora dos produtos da Naphta Syndicate, também do governo de Moscou, a ROP começou a operar no mercado britânico depois do restabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países e a imprensa inglesa da época iniciou uma intensa campanha contra a empresa alegando questões de segurança no transporte de produtos produzidos no sul da Rússia, apesar de ser uma empresa totalmente legalizada de acordo com as regras do mercado londrino (BOGOMOLOVA, 2004a).

A ROP expandiu sua rede logística no Reino Unido, passando a ser referência neste mercado. Como resultado, a empresa teve ganhos de eficiência que se expressaram em queda dos preços de gasolina, considerando-se também que o Naphta Syndicate controlava 40% das reservas de petróleo do mundo na segunda metade dos anos 1920.

Segundo, ainda em 1924, criou-se um cenário mais favorável de aproximação entre os soviéticos e os americanos. Entre janeiro e fevereiro, ocorreram as mortes de Vladimir Ilyich Ulyanov (Lenin), líder da revolução bolchevique e principal dirigente soviético, e de Woodrow Wilson, vigésimo oitavo presidente dos Estados Unidos. Com isso, as possibilidades de abertura de novas relações diplomáticas entre os dois regimes se ampliavam, mesmo sem a resolução das questões relativas as indenizações das nacionalizações realizadas durante o chamado “comunismo de guerra”, agora substituído pela NEP. A União Soviética nacionalizou o comércio exterior sob a direção de Leonid Krassin e adotou várias políticas de atração de capital estrangeiro para a indústria de petróleo.

Terceiro, os soviéticos autorizaram uma concessão aos franceses para explorar a região em Emba, mediante uma associação com a Neftesindikat de Moscou e com a Arcos da Inglaterra para vender petróleo soviético para a Turquia. Eles também permitiram uma outra associação da empresa russa com a Standard Oil of New Jersey para exportar petróleo para o Egito e Turquia (BOGOMOLOVA, 2004b).

Em meados dos anos 1920, os Estados Unidos estavam importando um volume crescente de petróleo. A antiga postura ideológica contra os soviéticos foi flexibilizada, para permitir acesso a novas fontes produtoras, especialmente pela escassez de petróleo na Europa. Em 1926, foi assinado um contrato com empresas

dos Estados Unidos para a compra de petróleo e querosene provenientes do Cáucaso (FISCHER, 2016).

Em 1935, os Estados Unidos detinham 64% da produção mundial de petróleo, a União Soviética possuía 12%, o México e a Venezuela contribuíam com outros 11% e o Irã com 2% da produção mundial, em parcela igual à Romênia e às Índias Orientais, de uma produção mundial de 26,5 milhões de barris ano (CAMPBELL, 2005). Os soviéticos controlavam a segunda mais importante região produtora do mundo antes da Segunda Grande Guerra.

### 3.6. A mudança dos contratos de exploração de petróleo na América Latina

No final do século XIX até os anos 1930, os preços do petróleo eram determinados pelos grandes compradores, especialmente a Standard Oil of New Jersey. Até o início da Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos eram o principal produtor de petróleo, mas o período entre guerras assistiu à ascensão do México e da Venezuela como grandes produtoras mundiais.

No caso do México, a presença de empresas internacionais durante as duas primeiras décadas do século XX consolidou a disputa entre as empresas americanas e a Royal Dutch Shell no país.

Por um lado, a Royal Dutch Shell comprou uma pequena companhia, a Corona, em 1912 e adquiriu o controle da maior empresa petrolífera do México – a Mexican Eagle – em 1919 que praticamente dobrou a produção mundial do grupo. Em 1929, as duas empresas foram fundidas sob o nome de El Aguila. O rápido declínio da produção dos campos da Mexican Eagle em 1921-22 tornou aquela aquisição um fracasso. Novas áreas exploratórias precisavam ser adquiridas, mas o risco político crescia com as alterações legislativas que mudavam a propriedade do subsolo, do dono da terra, para o Estado mexicano, a partir da Constituição de 1917.

Por outro lado, a Standard Oil of New Jersey ingressou na indústria petrolífera do México em 1917 mediante a aquisição da Transcontinental Petroleum Company. Em 1919, a empresa americana já tinha mais de dez subsidiárias em território mexicano. Além da Standard Oil of New Jersey, outras empresas americanas como a Socal, a Union Oil e a Texaco ingressaram no país na segunda metade dos anos 1910 (HABER; MAURER; RAZO, 2003).

Até meados dos 1920, a Royal Dutch Shell disputava a liderança do setor de petróleo no México com a Standard Oil of New Jersey. Após atingir o ápice da produção mexicana em 1921, observou-se um comportamento distinto dos

investimentos das empresas estrangeiras que tinham se instalado na indústria de petróleo do México, como mostram Haber, Maurer e Razo (2003):

Todas as empresas (...) continuaram investindo em novas instalações e equipamentos, a uma taxa acelerada, depois que a produção começou a cair. Todavia, o ano em que o investimento atingiu o pico foi diferenciado entre as empresas. No caso da Mexican Petroleum Company [onde a Standard Oil of New Jersey havia adquirido a subsidiária Huasteca Petroleum Company], os níveis de investimento atingiram o pico em 1924. Para outras empresas, veio mais tarde: (...) 1930 nos casos de Mexico-Pánuco e PennMex; e 1931 no caso de El Águila [ligada à Royal Dutch Shell] (HABER; MAURER; RAZO, 2003, p. 13, tradução do autor).

Em outras palavras, a Standard Oil of New Jersey reduziu drasticamente seus dispêndios no mercado mexicano bem antes da Royal Dutch Shell. De certa forma, essa foi uma resposta da empresa americana à lei, criada em 1925, que exigia a reconfirmação de todas as concessões anteriormente outorgadas. A Royal Dutch Shell agiu de forma diferente, aumentando seus investimentos no país até a década de 1930, quando era responsável por dois terços da produção mexicana (JONKER; ZANDEN, 2007).

A partir desta nova definição constitucional, os conflitos entre o governo do México e as empresas estrangeiras se intensificaram<sup>30</sup>, agravados pelo declínio acelerado da produção mexicana. A capacidade total dos novos poços perfurados no México, que era de 3,4 milhões de barris por dia em 1921, caiu para 1 milhão de barris por dia em 1924 e 114 mil barris por dia em 1929 (HABER; MAURER; RAZO, 2003). Os investimentos em recuperação diminuíram e a produção caiu, com migração de capitais para a Venezuela, que oferecia melhores condições contratuais (JONKER; ZANDEN, 2007).

Com o acirramento dos conflitos entre o governo e as petrolíferas estrangeiras, depois da vitória de Lázaro Cárdenas na corrida presidencial em 1934 (ele se elegeu com um programa progressista tendo as políticas sociais para redução das desigualdades, a reforma agrária e o controle dos investimentos em infraestrutura como suas diretrizes principais), a estratégia para o setor petrolífero mexicano foi radicalmente alterada no final dos anos 1930 (HIRO, 2007).

A decisão final do governo Cárdenas (1934-1940), em 1938, foi de nacionalização do setor petrolífero por meio da criação da empresa Petróleos Mexicanos (Pemex). Tal ato, para além da queda dos investimentos estrangeiros que vinham desde os anos 1920, foi motivado pela recusa das empresas internacionais,

---

<sup>30</sup> Isto ocorria principalmente na área de maior produtividade, ao mesmo tempo em que a organização sindical avançava, aumentando os custos trabalhistas no país.

controladas pela Royal Dutch Shell e a Standard Oil of New Jersey, de cumprir uma decisão dos tribunais superiores mexicanos, acerca de uma demanda trabalhista, vencida pelos sindicatos dos trabalhadores do setor petrolífero do México (COUTINHO; SILVEIRA, 1957).<sup>31</sup>

O governo americano de Franklin Roosevelt reconheceu o direito de nacionalização do México, enquanto Londres se recusou a aceitar, rompendo relações diplomáticas. Os Estados Unidos estavam mais preocupados com os avanços de Hitler na Alemanha e a possibilidade de fornecimento de petróleo venezuelano para os alemães e, por isso, não se envolveram no boicote à empresa mexicana nacionalizada. O presidente Roosevelt deixou que as próprias empresas pressionassem a decisão do governo mexicano de criar Pemex, sem se mover diretamente o governo neste imbróglio.

O boicote aos derivados mexicanos e as compras provenientes do México criaram um verdadeiro embargo à sua produção, que caiu de 600 mil toneladas mensais para 78 mil entre o início e o final de 1938. O bloqueio começou a ser rompido pela Sinclair Oil, de Henry Sinclair que já tinha se envolvido com os escândalos de Teapot Dome.

No caso da Venezuela, a atuação das grandes empresas internacionais de petróleo possibilitou ao ditador Juan Vicente Gómez, a partir do seu mandato (1922-1929), colocar os interesses ingleses contra os americanos a fim de fortalecer sua posição de liderança no país. A primeira lei do petróleo do país aprovada pelo Congresso em 1920, no governo de Victorino Bustillos (1914-1922), entre outras coisas, não outorgava ao concessionário a propriedade do petróleo, mas apenas uma permissão temporária de exploração, dando às empresas vencedoras da concessão apenas três anos para fazer os investimentos exploratórios iniciais. As petrolíferas intensificaram as pressões contra essa legislação o que resultou na sua revogação em 1922, já sob o mandato de Gómez, substituindo-a por outra muito mais liberalizante para o capital externo, que apesar de passar por mudanças até os anos 1930, manteve essa orientação mais geral (MARINHO JR., 1989). Esta liberalização da legislação da Venezuela coincidiu com o aumento da nacionalização no México o que, como observado, deslocou os investimentos estrangeiros mexicanos para o setor petrolífero venezuelano.

As atividades na Venezuela, até os primórdios do terceiro decênio do século XX, concentravam-se no *downstream* a fim de atender o mercado dos Estados Unidos, sendo dominadas pela atuação da Royal Dutch Shell e dos grandes

---

<sup>31</sup> As empresas reagiram à nacionalização com uma grande corrida para compra de dólares tentando forçar uma depreciação do peso mexicano, para com isto pagar os novos custos trabalhistas, mas as reservas internacionais do México eram maiores do que esperado, frustrando esta tentativa.

conglomerados americanos deste segmento. Desde a Primeira Grande Guerra, a Royal Dutch Shell operava refinarias em Curaçao e Aruba, nas ilhas das Índias Orientais, que processavam o petróleo venezuelano, antes de entrar nos Estados Unidos. Para minar a competitividade da empresa anglo-holandesa, o governo americano proibiu as importações de derivados oriundas da Royal Dutch Shell, no início da década de 1930, obrigando-a a encontrar outros mercados de exportação.

A Standard Oil of New Jersey, apesar dos fracassos exploratórios, fortaleceu sua posição na Venezuela comprando, em 1928, a Creole Petroleum Company e a Lago Petroleum Company, no Lago Maracaibo, tornando-se a maior produtora do país e do mundo (JONKER; ZENDAN, 2007). A produção se ampliou de 6,1 mil barris/dia em 1922 para 551,2 mil barris/dia em 1938, quando se intensificou a chegada de novas empresas, algumas delas saindo do México depois das nacionalizações naquele país (MARINHO JR., 1989).

Até o início da Segunda Grande Guerra, a Venezuela estruturou uma política mais liberalizante em relação ao México, atraindo inversões do exterior o que permitiu uma aceleração do desenvolvimento do setor, apesar da baixa apropriação de renda do país sobre a produção.

No caso da Bolívia, assim como em muitos países latino-americanos, o gás e o petróleo já eram conhecidos pelos seus povos originários, antes do período colonial.<sup>32</sup> Apesar disso, o crescimento da exploração de hidrocarbonetos no território boliviano se deu com a obtenção de uma concessão de 66 anos pela Standard Oil of New Jersey em 1922 (RADA, 2009).

A exploração de petróleo na Bolívia começou efetivamente em 1925, na Bacia de Bermejo pela Standard Oil of New Jersey, que comprara áreas de investidores americanos. Contudo, as disputas com a indústria petrolífera argentina e as dificuldades logísticas para transportar os recursos obtidos em solo boliviano criaram crescentes constrangimentos para atuação da empresa americana, entre o fim dos anos 1920 e o começo da década seguinte:

Entre as empresas estrangeiras estabelecidas na região, a Standard Oil of New Jersey foi a mais importante. Posicionou-se no sul da Bolívia e no norte da Argentina (províncias de Salta e Jujuy) na década de 1920. Em pouco tempo, ela descobriu o petróleo na Bolívia, perto do rio Bermejo, a fronteira política entre os dois países. Esta descoberta estimulou a exploração na margem argentina, onde Águas Blancas foi descoberta em 1926 e depois Lomitas, Cerro

---

<sup>32</sup> Os povos aymara, quéchua e guarani já utilizavam as emanções naturais para fins medicinais, iluminação, lubrificação e impermeabilização de embarcações. Os primeiros reservatórios foram identificados em Incahuasi, Camiri em 1896, mais ou menos contemporaneamente às descobertas que levaram a constituição do império dos Rockefeller na Standard Oil.



Tartagal, Ramos e San Pedro. (...) Ao mesmo tempo, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) – companhia petrolífera nacional da Argentina – fundada em 1922, conseguiria que Salta e Jujuy lhe concedessem uma área de exploração e, ao mesmo tempo, acordaram que não fossem autorizadas novas concessões, principalmente para empresas estrangeiras. (...) [mesmo assim], a Standard Oil of New Jersey, cuja atividade crescia em ambos os lados da fronteira (Bolívia e Argentina), solicitou ao governo federal da Argentina (a província de Salta estava envolvida no processo) uma autorização para construir um oleoduto desde a Bolívia até Manuel Elordi (Salta) onde tinha depósitos e uma refinaria. A YPF se opôs que a empresa americana dispusesse de tal possibilidade por considerá-la desfavorável aos interesses argentinos (CARRIZO; RAMOUSSE, 2010, p. 53-54, tradução do autor).

A Argentina tinha receio de que a exploração boliviana viesse a competir fortemente com o início de sua própria produção a partir da Patagônia. Ao mesmo tempo em que resistia aos avanços da Standard Oil of New Jersey na Bolívia não aprovando os oleodutos de escoamento, o governo de Buenos Aires se opunha ao monopólio estatal do petróleo dentro do país. Ou seja, a Argentina se aliava ao Paraguai e aos interesses britânicos para impedir o avanço americano, mas simultaneamente não encorajava uma nacionalização do setor petrolífero boliviano.

Esses problemas foram potencializados no período da Guerra do Chaco, de 1932 a 1935, que colocou em lados opostos a Bolívia e o Paraguai, cuja motivação tinha um grande componente petrolífero referente ao controle dos dutos de transporte do produto originado da Bolívia pelos rios Paraguai e Pilcomayo. Em última instância, a guerra materializava a tentativa da Royal Dutch Shell – e do governo argentino – de dificultar o transporte do petróleo extraído pela Standard Oil of New Jersey<sup>33</sup>, bem como de desenvolver a indústria petrolífera boliviana.

A Bolívia não tinha interligação com o Oceano Atlântico, porque o Brasil não tinha construído a Ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra<sup>34</sup>, nem com o

<sup>33</sup> A Royal Dutch Shell havia se instalado no Paraguai e criado uma subsidiária para atuar na Bolívia em intensa competição com a empresa americana. Esta disputa esteve no bojo da Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia com quase cem mil mortos.

<sup>34</sup> “O capitão do Exército, Mario Travassos, foi entusiasta do potencial da área entre Corumbá, Campo Grande e Ponta Porã, e vislumbrou uma crescente importância econômica do planalto boliviano, onde estaria situado o *heartland* sul-americano. No entanto, causava-lhe preocupação o fato de Buenos Aires já dispor àquela época de ligação natural com o Atlântico e acesso ferroviário à Assunção (Paraguai), La Paz (Bolívia) e Santiago (Chile), o que lhe conferia também conexão com o Pacífico. Analisando este quadro, Travassos sugeriu ações neutralizadoras da influência de Buenos Aires, afirmando que ‘os países mediterrâneos (Paraguai e Bolívia) gostariam de dispor de novos caminhos para o Atlântico’ (...). Essas rotas deveriam ser viabilizadas pelos rios amazônicos e pela construção de ferrovias em sentido transversal (Leste→Oeste), contrapondo o sentido longitudinal (Norte→Sul) dos rios da Bacia do Prata. (...) Travassos dedicou particular atenção à ligação ferroviária Corumbá–Santa Cruz de la Sierra, embrião do que seria a segunda ligação sul-americana entre o Atlântico e Pacífico, posto que já existia a conexão Buenos Aires–Valparaíso”. Apesar da visão do militar, a ferrovia acabou não sendo construída (OLIVEIRA, 2011, p. 250).

Pacífico, ocupado pelo Chile e Peru, e, depois da Guerra da Tríplice Aliança, precisava do acesso a Bacia do Prata. Com uma profunda crise econômica, resultado da crise de 1929, a Bolívia buscou controlar a margem direita do Rio Paraguai, onde os paraguaios tinham construído vários portos. Além disso, a Cordilheira dos Andes oferecia uma barreira natural, além das geopolíticas para o acesso ao Oceano Pacífico. Esses obstáculos dificultaram o escoamento para o mar do petróleo extraído pela Standard Oil of New Jersey.

Ademais, as expectativas da existência de grandes reservatórios de petróleo nas margens do lago Titicaca, em Cochabamba acabaram não se verificando. Com efeito, somente na área de Bermejo havia expectativas de produção comercialmente viável.

As dificuldades logísticas impostas à Standard Oil of New Jersey e a crescente desconfiança do governo da Bolívia em relação ao apetite da empresa americana em investir no país na região, em um contexto de mudança do cenário político local, impulsionaram uma mudança na gestão da indústria petrolífera boliviana. Por um lado, a própria Standard Oil of New Jersey decidiu parar as perfurações nos campos bolivianos em 1931 e, por outro, cresceu o sentimento nacional contra a empresa americana que foi desapropriada com a primeira nacionalização do petróleo na América Latina, no governo do general David Toro (1936-1937) e no do coronel German Busch (1937-1939). Nesse momento, foi criada uma empresa nacional para controlar o setor petrolífero boliviano.

Como explicam Carrizo e Ramousse (2010, p. 54, tradução do autor) “motivados pela derrota frente ao Paraguai na Guerra do Chaco<sup>35</sup>, o Estado boliviano criou a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia (YPFB) por meio do Decreto-Lei de 21 de dezembro de 1936, nacionalizando a atividade petrolífera e expropriando” a empresa americana, de forma definitiva depois de 1942.

A disputa entre o capital petrolífero americano e inglês na Bolívia, a mudança da forma de atuação da Standard Oil of New Jersey e o caótico ambiente político no país foram os elementos que explicaram o processo de nacionalização da indústria de petróleo na Bolívia nos anos 1930.

Se no México a resistência do governo de Cárdenas e a mobilização social conseguiram manter a experiência estatal da Pemex e na Bolívia se formou um cenário favorável à nacionalização na década de 1930, na Argentina as tentativas de nacionalização foram derrotadas algumas vezes.

---

<sup>35</sup> A derrota boliviana na Guerra do Chaco aumentou a consciência nacionalista no país, possibilitando a criação de vários grupamentos políticos em oposição a dominação tradicional.

Apesar de ter nascido na Argentina a primeira empresa estatal de petróleo do mundo, a YPF, o país assistiu o combate das empresas privadas à empresa pública que enfraqueceu seu suporte social doméstico. O nascimento da estatal foi uma resposta do presidente Hipólito Yrigoyen, em seu primeiro mandato (1916-1922), aos apelos da Força Aérea argentina, que tinha sido intimada pela subsidiária da Standard Oil of New Jersey para pagar adiantado pelo querosene de aviação para seus aviões.

Todavia, nos anos 1930, o mandato presidencial de José Felix Uriburu (1930-1932) reabriu as portas do país ao capital externo no setor de petróleo. A partir da Lei 12.161/1935, mesmo reconhecendo que o subsolo pertencia ao Estado, as companhias privadas podiam obter concessões para explorar e produzir petróleo como quisessem (MARINHO JR., 1989). Não só a YPF tinha competidores, como o governo passou a adotar várias medidas para limitar suas ações e sua expansão. Embora não fosse contrário a atuação da YPF, o governo de Uriburu facilitou o acesso às companhias privadas de petróleo que viram na Argentina um mercado favorável para sua atuação, em um contexto de fortes tensões na Bolívia, no México e na Venezuela. Em todo caso, o setor estatal continuou participando da indústria petrolífera naquele decênio:

O governo do general Uriburu não se mostrou contrário a YPF. Em 1931, autorizou um acordo entre a província de Salta e a YPF no qual esta poderia explorar uma reserva de terras e em contrapartida deveria pagar 13% de royalties e a cessão de infraestrutura. [Todavia, essa não era apenas a visão do governo de Uriburu], mas também atendeu aos interesses da Standard Oil of New Jersey que, para não ser despejada do país e continuar produzindo petróleo, aceitou a concessão à YPF. Mesmo assim, a YPF expandiu sua produção ao norte, todavia a um ritmo menor do que as empresas privadas. A nível nacional, a YPF também aumentou sua produção, mas com um retrocesso progressivo de sua participação nacional (CARRIZO; RAMOUSSE, 2010, p. 54, tradução do autor).

No caso do Brasil, a produção de petróleo ainda era uma atividade tímida e não tinha o mesmo peso que dos seus vizinhos latino-americanos. Todavia, com o crescimento do mercado consumidor, houve o aumento da demanda por combustíveis que se materializou na construção de novas refinarias. Em meados da década de 1930, o Brasil tinha a segunda frota de veículos da América Latina, consumindo cerca de sete mil barris de petróleo por dia sendo que, grande parte, era atendido por produtos importados (MORAIS, 2015). Por isso, naquele período, os investimentos em refino faziam sentido.

A Destilaria Rio-Grandense, que começou a operar em Uruguaia, fronteira com a Argentina, em 1934, utilizava como matéria prima petróleo produzido no

Equador importado em balsas pelo rio Uruguai, desde Buenos Aires. O governo argentino proibiu a passagem do petróleo equatoriano pelo país inviabilizando o empreendimento, levando seus sócios argentinos e uruguaios a se associarem a empresários brasileiros e construírem na cidade portuária de Rio Grande a Ipiranga, que começou a operar em 1937.

Num primeiro momento, os investimentos em refino no Brasil tiveram forte influência do capital estrangeiro argentinos e uruguaios, num segundo momento, após as crises de preços de 1935<sup>36</sup> e das limitações às importações de derivados por conta do período da Segunda Grande Guerra, o governo de Getúlio Vargas, já no Estado Novo (1937-1945), realizou uma política forçada de nacionalização do setor de refino.

Em primeiro lugar, criou um marco regulatório que obrigava os sócios das refinarias a serem brasileiros natos, forçando a mudança do controle societário daquelas que eram controladas por estrangeiros. Em segundo lugar, a fim de aumentar a capacidade nacional de refino e reduzir a dependência das importações, tentou articular a construção de novas refinarias com empresários brasileiros, como Roberto Simonsen em São Paulo e Landulpho Alves na Bahia. Embora esses empreendimentos não tivessem sido concretizados, as medidas citadas acima junto da criação do Conselho Nacional de Petróleo<sup>37</sup> (CNP) indicaram que havia um esforço nacionalizante no setor de petróleo brasileiro, pelo menos na área de abastecimento.

De forma geral, observou-se na América Latina um movimento de maior investimentos na indústria petrolífera sejam por empresas estrangeiras, sejam pelos seus respectivos Estados Nacionais e, nos casos de México e Bolívia, esse processo ocorreu junto com a nacionalização das suas indústrias, reduzindo a influência da Royal Dutch Shell e das empresas americanas na região. E, mesmo no caso do refino, como foi no Brasil, experimentou-se a adoção de medidas de corte mais nacionalista. Isso, de alguma forma, contribuiu para diminuir a influência das “Sete Irmãs” na

---

<sup>36</sup> Em 1931, o ministro Osvaldo Aranha utilizou a política cambial para reduzir as pressões de aumento dos preços da gasolina, adotando uma taxa de câmbio diferenciada para as importações de combustíveis, com previsão de vigência por três anos. Em 1935, este sistema de cobertura cambial não mais existia e os importadores tentaram um aumento de 9%, que deu origem a um grande conflito no Rio de Janeiro. Também em 1935 várias entidades ligadas ao setor rural brasileiro se manifestaram contra os aumentos do preço do diesel refletindo o aumento do consumo deste combustível na agricultura do país, que se mecanizava com o uso de tratores e caminhões.

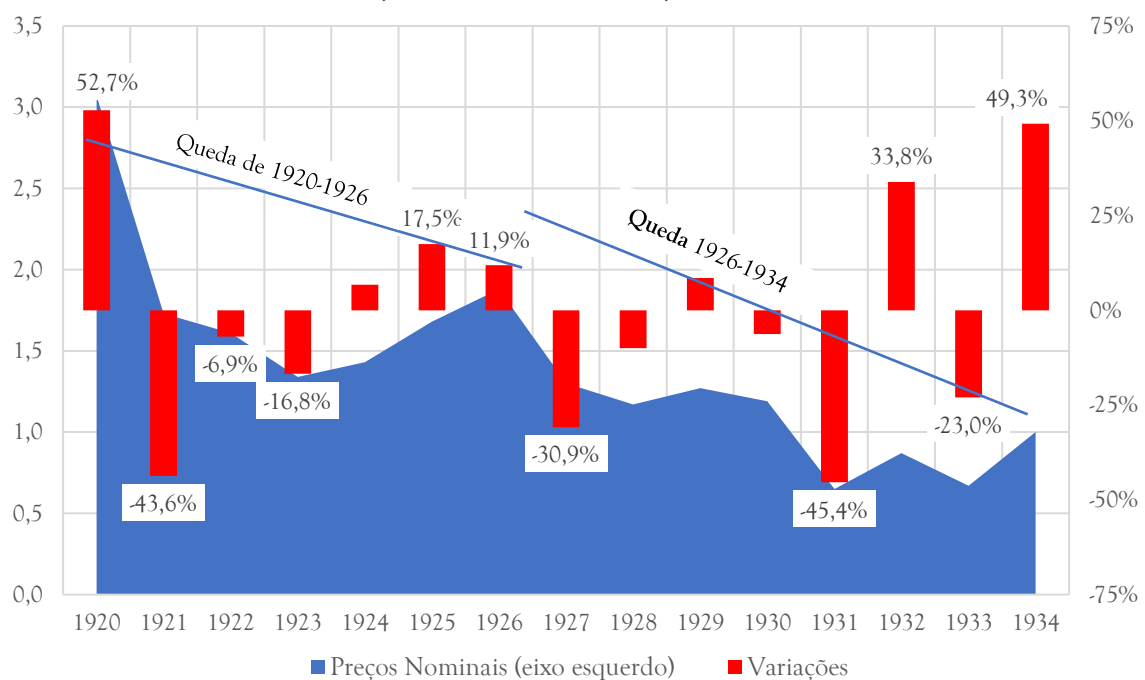
<sup>37</sup> Em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), diretamente ligado à Presidência da República, como uma vitória dos nacionalistas que acreditavam que o petróleo era um produto estratégico e deveria ser tratado dentro da gestão da política de Segurança Nacional. A disputa entre os técnicos nacionalistas e entreguistas se aprofundou até a Constituição de 1946, quando houve um novo direcionamento para o setor.

região latino-americana que, como já notado, era uma importante produtora global de petróleo e, conseqüentemente, contribuía para determinação de seu preço.

### 3.7. Subciclos de preços (1920-1934)

Entre os anos 1920 e os 1930, apresentou-se uma tendência geral de queda de preços, como mostra o Gráfico 1. Uma guerra de preços marcou o final dos anos 1920, antes da “Grande Recessão” de 1929, começando na disputa do mercado indiano em 1927-1928 (RONCAGLIA, 2015). A disputa do mercado indiano no final daquela década que resultou da decisão da Royal Dutch Shell de parar de comprar petróleo da União Soviética em 1926, depois que suas propriedades foram nacionalizadas em 1918. Como observado anteriormente, a Standard Oil of New Jersey já tinha iniciado a compra de petróleo do Cáucaso, o que a colocou em conflito direto com sua concorrente anglo-holandesa.

Gráfico 1 – Preços nominais e variações anuais (1920-1934)



Fonte: BP Statistical Review 2018. Elaboração Inep.

A política externa americana, suportada pelas suas Forças Armadas, garantia o acesso das empresas americanas no Caribe e no Golfo do México, assim como forçava a política de *Open Door* para o Oriente Médio em constituição pelas potências europeias. Com efeito, de 1928 a 1934, as empresas americanas conseguiram concessões nas Índias Ocidentais holandesas, na Venezuela, na Arábia Saudita e no Kuwait (PAINTER, 2012). Enquanto os Estados Unidos e o mundo viviam a Grande Depressão, o Leste do Texas vivia a euforia das descobertas do

petróleo, mesmo que os preços declinando fossem uma grande ameaça aos produtores.

Tudo isso fez a produção mundial crescer a uma taxa acelerada. Depois da crise dos combustíveis na costa leste americana em 1920, a produção se expandiu com novas descobertas, provocando queda dos preços até 1923 e sua recuperação até 1926. Ainda que menores, os ciclos de preços continuavam com aumentos de mais de 52% em 1920, queda de quase 44% em 1921 e nova elevação ao patamar de 1926, com crescimento de 17,5% em 1925 e 11,9% em 1926, como se pode ver no Gráfico 1.

A questão-chave da indústria petrolífera americana deixou de ser o pico da produção de petróleo<sup>38</sup>, mas sim qual seria o significado da superprodução e como alocar o petróleo gerado com a expansão de sua oferta.

Os preços dos derivados vinham acompanhando a variação da cotação do petróleo, porém o aumento da eficiência em razão da introdução de novas unidades de processamento fazia com que valor dos combustíveis crescessem menos do que as matérias-primas utilizadas. Por exemplo, os preços de gasolina cresceram menos de 150% de 1914 a 1918 em Chicago, enquanto os preços de petróleo expandiram mais de 300% no mesmo período (MCNALLY, 2017).

Ainda que muitas condições que exacerbaram os ciclos de preços no passado tivessem melhorado, com a maior densidade da infraestrutura de transporte e armazenagem, assim como o fato de as descobertas ocorrerem de forma mais articulada com a capacidade de expansão do refino, o excesso de oferta apresentava dificuldade de alocação do petróleo extraído das novas fronteiras produtoras. Ou seja, depois das grandes descobertas, que superavam a capacidade de estocagem local, ficaram evidente as enormes dificuldades da indústria administrar os excessos de oferta (MCNALLY, 2017).

Os anos 1920 terminaram com um novo ciclo de grandes descobertas no leste do Texas. Tais áreas mais do que compensaram o declínio dos velhos campos do início do século garantindo uma certa estabilidade no crescimento da oferta. A produção desta região aumentou de praticamente zero para mais de um milhão de barris, entre outubro de 1930 e agosto de 1931, depois da descoberta do *Black Giant*

---

<sup>38</sup> A discussão sobre o fim do petróleo perpassou ao longo das décadas a história do setor. Com as pequenas descobertas do final dos anos 1910 e as perspectivas de aumento de demanda na década seguinte, surgiram várias hipóteses alarmistas sobre o “pico do petróleo”. Em 1919, um geólogo do United States Geological Survey (USGS) previu o pico da produção mundial de petróleo para 1928 e, da mesma forma que ocorreu com muitas previsões deste tipo, foi comprovado o seu equívoco por não considerar a dinâmica das descobertas e os movimentos das taxas de recuperação dos campos já em produção (HEINBERG, 2003).

por Dad Joiner, considerado a maior descoberta da história americana.<sup>39</sup> A produção explodiu depois da descoberta de Dad Joiner, chegando a meio milhão em junho de 1931 e a um milhão em agosto daquele ano, representando mais da metade da produção americana, com praticamente um poço sendo perfurado a cada hora.

A espetacular expansão da oferta fez os preços desabarem, saindo de US\$ 1,85 por barril em 1926 para cerca US\$ 1,00 em 1930 e menos de US\$ 0,15 em maio de 1931, com alguns barris mais distantes sendo vendidos a US\$ 0,02 (YERGIN, 2009). A indústria entrava em colapso em função dessa baixa nos preços. Em 1931, a subsidiária da Royal Dutch Shell nos Estados Unidos teve um prejuízo de US\$ 27 milhões, enquanto a Gulf Oil perdia US\$ 23 milhões (MARINHO JR., 1989).

A despeito do crescimento da produção americana e da Venezuela, onde Standard Oil of New Jersey praticamente dobrou sua produção mundial em 1935, esta empresa junto com a Gulf Oil e a Standard Oil of Indiana, observados à distância pelo grupo Royal Dutch Shell, firmam na Venezuela um acordo informal, combinando o congelamento dos níveis de produção e manutenção do *market share* no país por cinco anos. Por outro lado, os signatários dos acordos de Achnacarry já tinham fechado um acordo com a União Soviética, em janeiro de 1929, limitando as exportações soviéticas para a Europa (JONKER; ZANDEN, 2007). Esses dois episódios, em um contexto de maior regulação do mercado americano e os acordos entre as “Sete Irmãs” no Oriente Médio, possibilitaram uma pequena recuperação dos preços em meados da década de 1930, uma vez que a cotação do barril do petróleo, em 1934, teve seu maior crescimento (49,3%) desde 1920.

#### 4. Superciclos: a recuperação e estabilidade dos preços até o final da Segunda Grande Guerra

A tentativa do controle da expansão da oferta por parte do cartel das grandes empresas continuou nos anos 1930, mesmo com a “Grande Depressão”, que eliminou muitas empresas do setor. As exportações do México, que tinham crescido na década anterior, declinaram por razões geológicas e pela falta de novas descobertas, depois de 1938, quando se intensificou o boicote em razão da nacionalização de sua indústria petrolífera. Os capitais internacionais se deslocaram

---

<sup>39</sup> “Columbus Joiner, mais conhecido como Dad Joiner, que vivia no leste do Texas, gabava-se de ser capaz de farejar petróleo existente sob o solo. Como não dispunha de capital, o velho Dad usava sua lábia para captar investidores que pudessem financiar suas prospecções no condado de Rusk, a sudeste de Dallas, quase na divisa com a Louisiana. Na sexta-feira, 03 de outubro de 1930, às oito horas da noite, a terra começou a tremer sob as perfuratrizes da Joiner no poço Daisy Bradford número 3. Alguns minutos se passaram e um líquido negro e viscoso jorrou muito acima do topo da torre. Dad Joiner acabara de encontrar o Gigante Negro (*The Black Giant*), o maior poço de petróleo dos Estados Unidos” (SANT’ANNA, 2015).

para a Venezuela que, no fim dos anos 1930, tornou-se o terceiro maior produtor e maior exportador de petróleo do mundo (PAINTER, 2012). Outro país que reduziu a sua oferta no período foi a União Soviética, tanto para se ajustar à demanda interna, como por causa dos bloqueios contra os soviéticos (TÉTREAUULT, 2008).

Todas as grandes nações consideravam, naquela época, que o acesso a reservas de petróleo era o principal elemento de qualquer estratégia militar. O Golfo Pérsico, grande fronteira da nova produção, era controlado pelos britânicos, ainda que as primeiras descobertas da Arábia Saudita, em Al-Hasa, tivessem sido realizadas pela Caltex.

Durante a Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos aumentaram os poços perfurados não completados, acumulando capacidade ociosa de fácil mobilização no caso de necessidade, se as entregas físicas do produto à Europa falhassem. Segundo McNally (2017), tal capacidade ociosa doméstica, que no Texas era estimada em 40% dos poços perfurados, não impediu que os americanos estimulassem o crescimento da produção, antecipando os potenciais efeitos de uma elevação do consumo por necessidades militares e a explosão do consumo civil pela euforia do pós-guerra.<sup>40</sup>

O movimento de expansão da produção petrolífera também ocorreu na Venezuela e no Oriente Médio, o que exigiu das “Sete Irmãs” uma estratégia de crescente diversificação dos seus investimentos para as novas fronteiras exportadoras de petróleo. Isso visava, além de manter o controle de Estados Unidos e de países da Europa ocidental, principalmente Inglaterra e França, sobre grande parte do mundo, assegurar reservas de petróleo em um período de forte crescimento da sua demanda.

Isso se justificou pelas próprias necessidades de guerra para movimentação de todo o aparato militar, tanto terrestre, como marítimo e no ar, mas também pelas inovações tecnológicas que criaram diferentes formas de uso do petróleo, ao longo dos anos 1940. Sobre este segundo ponto:

(...) muitos outros usos [do petróleo] estão [a partir da década de 1940] crescendo, tornando o consumo deste mais flexível em relação aos derivados liquefeitos. Não só os agricultores americanos estão usando mais a energia de maquinaria na medida em que os anos passam, eles estão também utilizando derivados do petróleo para os inseticidas e fungicidas e para muitos outros propósitos. Borracha sintética baseada em butadieno, um derivado do petróleo,

---

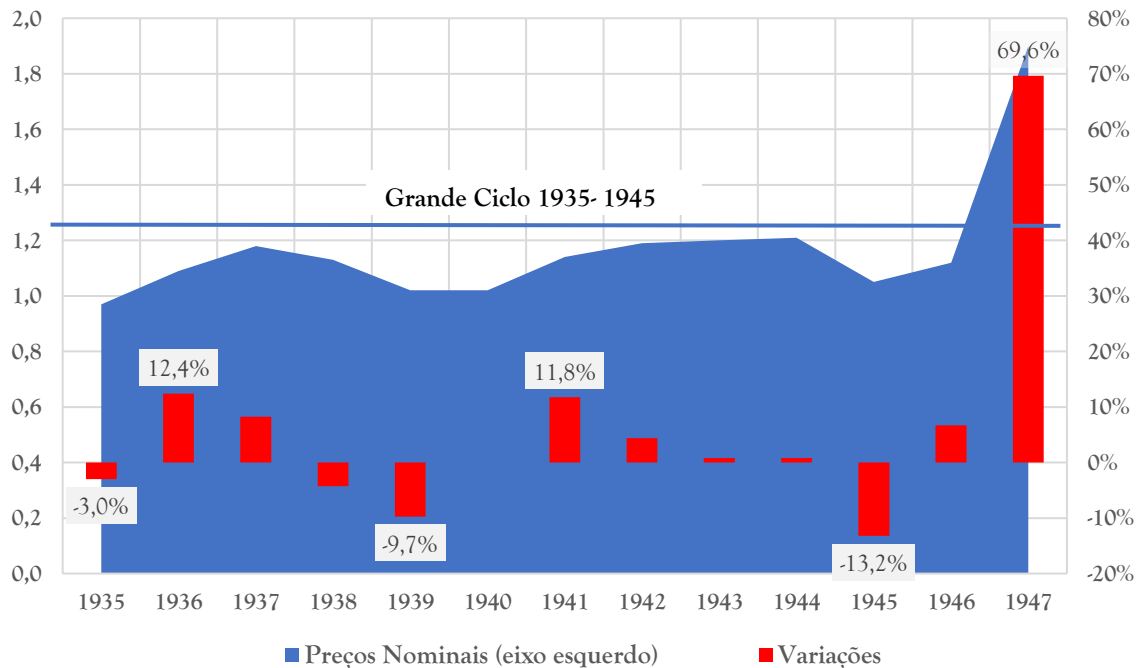
<sup>40</sup> A demanda por gasolina explodiu no imediato pós-guerra, com o licenciamento de automóveis crescendo 22% nos Estados Unidos de 1945 a 1947, provocando um aumento do consumo do petróleo de 80% nestes dois anos (HAMILTON, 2011).



é um desenvolvimento em tempo de guerra, mas está aqui para ficar (MATHER, 1947, p. 606, tradução do autor).

O aumento da oferta e da demanda fez com que os preços do petróleo ficassem relativamente estáveis ao longo da Segunda Grande Guerra.

**Gráfico 2 – Preços nominais e variações anuais (1935-1947)**



Fonte: BP Statistical Review 2018. Elaboração Ineep.

Como mostra o Gráfico 2, antes do início da Segunda Grande Guerra, os preços apresentaram um pequeno acréscimo entre 1935 e 1937 e, nos dois anos seguintes (1938-1939), tiveram um declínio. Ao longo da Segunda Grande, os preços ficaram relativamente estáveis, com um período de grande expansão da produção, bem como da demanda do petróleo. Os esforços de empresas e países eram garantir uma ampla oferta do produto e, ao mesmo tempo, preservar uma estabilidade dos preços para não afetar a capacidade de adquiri-lo.

Isso, no entanto, não significou a inexistência de tensões geopolíticas sobre os países produtores de petróleo, as empresas e as nações que disputavam a hegemonia do sistema internacional.

Nesse período, por exemplo, o governo americano apoiou a Venezuela, em 1943, permitindo ao país latino-americano ampliar a apropriação da renda do petróleo em troca da confirmação das concessões existentes, com extensões de mais 40 anos e abertura de novas áreas para concessões no país (PAINTER, 2012).

No Oriente Médio, os Estados Unidos tentaram acordos com a Arábia Saudita e Kuwait, incluindo a tentativa de compra pelo governo Roosevelt da participação das subsidiárias da Socal e Texaco na região. Ele também propôs a construção de um oleoduto ligando o Golfo Pérsico ao Mediterrâneo e, junto com os ingleses, realizou pressões diplomáticas e militares para assegurar a preservação das concessões depois da Segunda Grande Guerra. Todavia, Socal e Texaco recusaram as propostas de aquisição por parte do governo americano e a ideia do oleoduto foi fortemente combatida pelas empresas americanas que não estavam na região (PAINTER, 2012).

Apesar do interesse contrário das empresas privadas americanas, o Presidente Roosevelt insistiu na estratégia de aproximação com os sauditas chegando a declarar que “a defesa da Arábia Saudita é a defesa dos Estados Unidos” (KLARE, 2004). Ao se encontrar em 1945 com o rei saudita Ibn Saud, Roosevelt estabeleceu uma aliança de longo prazo, com elementos diplomáticos e militares em troca de assegurar o acesso as reservas.

A Segunda Grande Guerra terminou com uma divisão das áreas produtoras de petróleo, com os Estados Unidos controlando a Arábia Saudita, compartilhando o Iraque e Kuwait com os ingleses, e deixando para o Reino Unido o controle do Irã.

Havia um grande temor por parte dos produtores domésticos americanos de que a entrada da produção do Oriente Médio, com custos de extração muito mais baixos, poderia provocar uma brutal redução dos preços americanos inviabilizando a indústria no país. Enquanto os produtores domésticos pressionavam por maiores controles, os produtores internacionalizados, já presentes no Oriente Médio, pressionavam em direção contrária.

Em síntese, entre a Segunda Grande Guerra e o período imediatamente posterior, os Estados Unidos, o Oriente Médio e a Venezuela passaram a ter um papel central para regular a oferta e demanda de petróleo e obviamente seus preços, sem se esquecer da importância da União Soviética. É igualmente importante lembrar que os países europeus, principalmente aqueles aliados aos americanos na guerra também atuaram para ter o controle das reservas de petróleo. Tudo isso em um contexto de forte disputa com os países rivais da Segunda Grande Guerra, principalmente Alemanha e Japão.

Em suma, a despeito de assegurar a oferta e o controle do preço, as tensões geopolíticas em torno do petróleo foram crescentes nesse período, como analisam as próximas duas subseções.

#### 4.1. A Segunda Grande Guerra

A Venezuela, a União Soviética e o Oriente Médio tiveram grande importância para suprir a demanda por petróleo que cresceu durante a Segunda Grande Guerra. Entre 1935 e 1945, a produção global de petróleo aumentou 56,8%. Apesar do controle dos preços pela regulação estatal e da expansão da produção pelas grandes empresas, as atividades de exploração cresceram, encontrando novas áreas e companhias produtoras. Com isso, ficou mais difícil a coordenação do corte de produção apenas entre as grandes companhias. Pequenas e médias empresas independentes foram constituídas para aproveitar as oportunidades, criando alguma competição fora das Sete Irmãs (TÉTREAULT, 2008).

Esse movimento, no entanto, ocorreu concomitantemente com a ampliação da demanda de combustíveis naquele período. Quando os Estados Unidos ingressaram na guerra, o consumo de petróleo disparou, atingindo 3,4 milhões de barris/dia, reforçando as dúvidas sobre a sustentabilidade de atendimento pelas reservas do país (HIRO, 2007). De 1941 a 1945, as forças aliadas consumiram sete bilhões de barris de petróleo, dos quais seis bilhões fornecidos pelos americanos, ou seja, cerca de 15% foi atendido por outros exportadores (KLARE, 2004). Em meio à guerra, os Estados Unidos começaram a ter dificuldades para manter o suprimento do petróleo para suas tropas nos campos de batalha da Europa e África.

Ou seja, mesmo com o potencial de produção dos Estados Unidos, este estava perdendo parte da sua condição de suprir o consumo de petróleo inclusive do próprio país, dado o esforço de guerra.

Com efeito, aproveitando-se da diversificação da produção, os americanos fortaleceram sua política de garantir o acesso a reservas fora do país. Primeiro, o governo Roosevelt constituiu um *hub* de produção e consumo de petróleo com a Venezuela e o México, aceitando inclusive a participação de suas empresas estatais. Nesse quadro, a crescente produção da Venezuela teve um papel de destaque<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> O secretário do Interior do governo Harry Truman (1949-1953), Oscar Chapman, reconheceu a importância do petróleo venezuelano durante a II Grande Guerra: “Sem petróleo em grandes quantidades, uma nação encontra-se hoje em dia sem defesa (...) A contribuição da Venezuela neste aspecto nunca recebeu o reconhecimento merecido. A produção neste país aumentou 50% durante a guerra. Ao lado dos Estados Unidos, eles produziram quase todo o petróleo adicional de que precisavam as ‘forças aliadas’. Claro que os Estados Unidos, com a sua longa experiência, deram a maior contribuição; mas se você analisar a contribuição venezuelana, do ponto de vista relativo, esta não foi ultrapassada por ninguém” (SIGNO, 1952, p. 52 *apud* RIVAS, 1995, p. 172, tradução do autor).

motivando o governo americano a costurar vários acordos comerciais com a nação sul-americana, inclusive envolvendo a indústria petrolífera:

Evidente que depois da Segunda Guerra Mundial, o petróleo venezuelano adquiriu uma grande importância para os aliados para derrotar o eixo na guerra. Sem o petróleo venezuelano, esta guerra nunca teria sido ganha pelos aliados ou pelos Estados Unidos. A Venezuela exportou mais de 80% do petróleo e derivados para Aruba, Curaçao e Bonaire, que mais tarde foram reexportados para África, Ásia e Europa. Esta circunstância foi aproveitada favoravelmente pelos venezuelanos para alcançar um conjunto de vantagens nos aspectos políticos, econômicos e históricos. [Primeiro], em 1939, foi assinado um tratado de reciprocidade comercial entre os Estados Unidos e a Venezuela, onde foi levantada a necessidade de promover acordos globais entre ambos os países. [Segundo], o Estado venezuelano conseguiu por meio da *Ley de Hidrocarburos* (1943), aumentar a soberania nacional (...) por meio da autorização do Estado em decidir sobre a questão de expropriações. Não se deve esquecer que o Executivo Nacional ainda forçou as empresas a refinarem um novo percentual de petróleo no território nacional (RIVAS, 1995, p. 172-173, tradução do autor).

Além disso, a *Ley de Hidrocarburos* aprovada pelo presidente general Isaias Medina (1941-1945), em 1943, aumentou a parcela do governo na renda petrolífera, contando inclusive com o apoio dos americanos. Nela ficou determinado que os lucros das empresas petrolíferas seriam taxados pela metade em troca de novas concessões no país, ou seja, implementou-se uma regra *fifty-fifty* da distribuição do lucro. Em 1945, a *Acción Democrática*, mais à esquerda no espectro político, assumiu o poder e reforçou a implementação da lei, tentando ampliar a participação do governo para mais de 50%, e o ministro Juan Pablo Perez Alfonso, do presidente Romulo Betancourt (1945-1948), adotou uma taxa especial que só valeria para 1945 com este objetivo.

Segundo, os americanos também estimularam a exploração no Oriente Médio, onde os ingleses já estavam. Desde o final dos anos 1930, novos campos foram descobertos como os de Daman (1938), Abu Hadria (1940), Abqaiq (1940), Qatif e Ain Dan (1945) (MARINHO JR., 1989). Estas descobertas americanas ocorriam dentro do perímetro do *Red Line Agreement* que teoricamente excluía as empresas dos Estados Unidos da região. Somente mediante um acordo com a IPC, a AIOC e a Royal Dutch Shell, em um cenário de fortalecimento dos Estados Unidos após a vitória na Segunda Grande Guerra, foi possível viabilizar a presença das americanas na Arábia Saudita. Esse acerto, de certa forma, foi resultado do encontro entre Roosevelt e o rei Ibn Saud, na primeira metade dos anos 1940, quando o presidente americano se aproximou da Arábia Saudita em termos de geopolítica e fornecimento de petróleo.

Os ingleses, por sua vez, já vinham diversificando as fontes de suprimento mediante a crescente produção do Oriente Médio, ameaçando inclusive a condição hegemônica das Américas. Apesar disso, os dois países faziam parte dos “aliados” e, assim, a prioridade era criar dificuldades de acesso aos combustíveis por parte da Alemanha e Japão ao invés de uma disputa interna do bloco aliado.

Os dois rivais de Estados Unidos e Inglaterra no conflito enfrentaram o cerco anglo-americano buscando alternativas para atender as demandas energéticas de guerra.<sup>42</sup> Mesmo assim, tais saídas não foram suficientes, o que motivou a invasão pelos alemães da Rússia, em 1941, com o objetivo acessar aos campos de petróleo de Baku. Mas a empreitada não teve sucesso porque as tropas alemãs ficaram estranguladas em Stalingrado, exatamente pela falta de combustíveis para prosseguir.

No caso do Japão, o país invadiu a China em busca de acesso ao petróleo, assim como foi para a Indochina com o mesmo objetivo<sup>43</sup>. Eles também passaram a controlar os campos de petróleo das Índias Ocidentais Holandesas, em 1942, mas a logística e a ação dos submarinos americanos criaram extremas dificuldades para o abastecimento do país, limitando muito sua atividade militar.

Em outras palavras, quatro fatores ajudaram a entender os movimentos de oferta e demanda petrolífera durante a Segunda Grande Guerra, bem como estes explicaram, em grande medida, a derrota do “eixo” para os “aliados”: (i) o controle da produção global de petróleo estava nas “mãos” das companhias americanas e britânicas; (ii) a capacidade de Estados Unidos e Inglaterra em articular acordos para fornecimento de petróleo nas “novas áreas” de grande produção, como na Venezuela e no Oriente Médio, isolando alemães e japoneses; (iii) a entrada de novos *players* (públicos e privados) na exploração de petróleo o que permitiu acelerar a produção, principalmente da “força aliada” e; (iv) a contenção soviética à Alemanha na batalha de Stalingrado.

Esses movimentos de controle da oferta, como resultado das disputas geopolíticas do período e das novas condições de mercado com maior diversificação de países produtores, e de explosão da demanda, por conta das necessidades de

---

<sup>42</sup> Os alemães aplicaram o conceito de *blitzkrieg*, que consistia em rápidas batalhas de veículos motorizados, sem que o problema de fornecimento de combustíveis chegasse a aparecer. A Alemanha vinha desenvolvendo, depois da derrota da Primeira Grande Guerra, tecnologias para a hidrogenação do carvão, de forma a produzir combustíveis sintéticos passíveis de serem utilizados nos motores à explosão para reduzir a dependência do petróleo. Os japoneses, por sua vez, aplicaram o *kamikaze*, que eram os ataques aéreos em que o avião só levava o combustível de ida, poupando o combustível da viagem de volta. Os japoneses também aumentaram o controle sobre as importações de petróleo, sobre as refinarias e sobre os campos produtores na região da Manchúria, na fronteira com a China.

<sup>43</sup> O Japão produzia petróleo de *shale* na Manchúria na década de 1930, mas o custo e o pequeno volume colocavam o país dependente em 80% de suas necessidades de importações dos Estados Unidos (PAINTER, 2012).

guerra, mantiveram os preços relativamente estáveis, mas iniciou um novo período de maior tensão entre grandes exportadores, consumidores e empresas do setor.

#### 4.2. O imediato Pós-segunda Grande Guerra: as sete irmãs e as diretrizes dos novos grandes produtores

No início dos anos 1950, após a Segunda Grande Guerra, as “Sete Irmãs” controlavam cerca de 90% da produção mundial de petróleo, fora dos Estados Unidos e da União Soviética, em um cenário de contínuo crescimento do uso de derivados de petróleo. Para manter sua posição predominante, esse cartel continuou atuando, de forma agregada, nas regiões com grande potencial futuro de exploração:

Logo após a Segunda Grande Guerra, cinco das principais companhias, juntamente com a CFP, passaram, também, a explorar jazidas no Iraque, pelo controle da (...) IPC. (...) Em pouco tempo, o petróleo na península arábica passou a ser explorado por quatro das cinco grandes empresas americanas (Socal, 30%; Texaco, 30%; Standard Oil of New Jersey, 30% e Socony, 10%). [Desde 1938], a Gulf Oil e a British Petroleum (...) estabeleceram contratos de longo prazo para explorar petróleo no Kuwait. Assim, logo após a Segunda Grande Guerra, as grandes companhias controlavam praticamente todo o comércio internacional de petróleo (KOGUT, 1978, p. 62-63).

Aproveitando-se dessa conjuntura de novos investimentos, as posições da Venezuela e dos países do Oriente Médio sobre sua indústria petrolífera foram se alterando.

A Venezuela buscou assumir um maior controle sobre as atividades petrolíferas a fim de expandir o investimento no país. Para isso, por exemplo, em 1948 aprovou a exigência de que 50% do lucro líquido das operadoras de petróleo fossem reinvestir no setor, além de obrigar o uso do refino no país, e garantir de que parte dos royalties seriam pagos em espécie. Nesse cenário, o governo se preocupou também em efetivar uma política de valorização e formação de recursos humanos.

Ainda naquele ano, os militares depuseram o governo de Romulo Betancourt (1945-1948) da Acción Democratica e mandaram uma missão para convencer os países do Oriente Médio a também elevarem suas alíquotas de impostos para chegar à regra de divisão *fifty-fifty* do lucro entre os governos e as empresas. Evidentemente que esta missão tinha o objetivo de evitar que as condições competitivas da Venezuela se tornassem piores do que os outros produtores do mundo.

Nesse contexto, a Arábia Saudita, o Irã e o Iraque, que já eram nações soberanas, viram nos seus grandes depósitos de hidrocarbonetos, já descobertos e

pelas perspectivas de sua expansão, uma possibilidade de acelerar seu desenvolvimento. O Qatar, o Kuwait e o Bahrein, que eram protetorados da Grã-Bretanha, também poderiam usufruir dessa condição.

No caso da Arábia Saudita, por exemplo, entre 1946 e 1950, as rendas provenientes da produção petrolífera cresceram de US\$ 10,6 milhões para US\$ 56,7 milhões. Esse aumento se manteve nos anos seguintes respondendo à produção do país e à maior apropriação do governo saudita da renda petrolífera. Isso, porque, em primeiro lugar, a Arábia Saudita copiou a solução venezuelana e implementou a regra *fifty-fifty*, mas com duas diferenças importantes: (i) de acordo com os contratos de concessão originais, a Aramco era isenta de imposto de renda, sendo que grande parte da receita venezuelana vinha deste tipo de imposto e não dos *royalties* específicos do petróleo e; (ii) o imposto de renda na Venezuela era compulsório, enquanto o decreto de 1950 da Arábia Saudita fazia a adesão a este sistema uma decisão voluntária das empresas.<sup>44</sup> E, em segundo lugar, depois da Segunda Grande Guerra, quando a Caltex se associou a Standard Oil of New Jersey e a Socony para formar a Aramco, essa nova empresa encontrou, em 1948, o gigantesco campo de Gawhar, com estimativas iniciais de 85 bilhões de barris de óleo recuperável, tornando-se a maior descoberta do mundo até então (HIRO, 2007).

Apesar das precárias condições econômicas e sociais no país árabe, não existiam grandes demandas da sociedade, bem como eram escassos os espaços públicos para debater o uso desses recursos.<sup>45</sup> Isso deu espaço ao rei Ibn Saud (1932-1953), e depois ao seu filho Saud (1953-1962), para estruturar um projeto de desenvolvimento com ampla liberdade para direcionar a renda petrolífera que estava crescendo de forma acelerada (HERTOG, 2007).

Este modelo de taxaço logo se espalhou e as empresas negociaram contratos com o Iraque e o Kuwait nos dois primeiros anos da década de 1950 nesses moldes.

Em relação ao Irã, após a ocupação inglesa, para garantir o suprimento de petróleo, os ingleses continuaram controlando a produção iraniana no pós-guerra

---

<sup>44</sup> Isto possibilitava a utilização dos impostos pagos na Arábia Saudita serem considerados créditos tributários nos EUA, dividindo os custos das IOCs com os contribuintes do fisco americano.

<sup>45</sup> “Na década de 1950, a renda nacional ainda era extremamente pequena pelos padrões do estado moderno. No entanto, as demandas sociais agregadas sobre ela eram ainda menores: a sociedade saudita, baseada em uma economia que, na maioria das regiões, mal satisfazia as necessidades de subsistência, não estava preparada para as riquezas. A maioria da política era local; as pessoas eram governadas através da tribo de Al Saud ou de intermediários notáveis. O reino não conhecia nenhum espaço público para negociar sobre os orçamentos nacionais, que eram alimentados externamente e cresciam subitamente. A Arábia Saudita não tinha nenhuma constituição nacional, nenhum mecanismo formal de participação política e nenhuma experiência de política nacional. A sociedade estava profundamente fragmentada geograficamente. Não havia grupos sociais grandes e coerentes para expressar demandas em relação ao governo (HERTOG, 2007, p. 542, tradução do autor).

através da AIOC. Todavia, a maior disputa pela renda petrolífera e os sentimentos nacionalistas pressionavam o governo a rever os termos dos contratos de concessão com a empresa iraniana.

As relações entre a AIOC e o governo do Irã foram sempre conflituosas em torno do tratamento “colonialista” dos ingleses com o governo nacional. No início da segunda metade do século XX, a AIOC era um verdadeiro Estado dentro do Estado, controlando a maior refinaria do mundo (Abadan), transformando-se no segundo exportador de petróleo e possuindo a terceira maior reserva mundial. Em 1930, já havia uma tentativa de nacionalização que se efetivou em 1951, depois de um sangrento golpe de Estado que colocou Mohammed Mossadegh (1951-1953) como *premier*.

A despeito da maior destinação da renda do petróleo para os seus Estados Nacionais, bem como um avanço na organização industrial local, os países detentores de grandes reservas ainda não tinham sido capazes de controlar o setor, a nível global.

Havia, entre eles, um certo consenso de que os países exportadores tinham poucas possibilidades de impor um preço monopólico. (...) Nenhum país exportador era particularmente importante [nos anos 1950] em termos do comércio internacional. As grandes companhias podiam, pois, obter grandes quantidades de petróleo de dois ou mais países exportadores, caso um deles tentasse impor melhores condições para si próprio (KOGUT, 1978, p. 64).

Além disso, a atuação dos Estados Unidos nessas regiões foi reforçada, inclusive com a presença direta de suas Forças Armadas para garantir o fornecimento de combustíveis em solo americano. Em 1943, o Departamento de Estado publicou o documento “Política Externa Americana” para o petróleo defendendo o corte das exportações americanas do produto, a paralisação da exploração na América Latina e a intensificação da produção na Arábia Saudita, no Irã e em outras nações da região. O objetivo da política era proteger as reservas domésticas americanas e garantir que o suprimento para o mundo proviria de outras regiões produtoras, especialmente o Oriente Médio.

Durante a Segunda Grande Guerra, ficou evidente uma divisão de interesses entre as empresas domésticas de produção de petróleo, as grandes e aquelas que se internacionalizaram, em termos da política de preços e coordenação de produção. Como os Estados Unidos poderiam se tornar importadores de petróleo, uma política de conservação das reservas americanas, com o fornecimento para mercados externos de produção fora do território dos Estados Unidos ganhava força, para evitar o colapso da indústria que crescera fortemente no Texas e se expandira em vários outros estados.



O Oriente Médio se tornava o “centro de gravidade” da nova política. Uma parceria estratégica entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha foi tentada entre 1943 e 1947, com os ingleses advogando a coordenação de ações dos dois governos e pressão sobre as companhias de cada país, para ajustar a produção de cada local, o fornecimento do petróleo, a avaliação das reservas e os efeitos sobre os preços. Os americanos reagiam pelas limitações legais do *Sherman Act anti-trusts*. O objetivo central da negociação, como dizia um dos participantes, “não era a racionalização da escassez, mas a distribuição ordenada da abundância” (YERGIN, 2009).

A Doutrina Truman foi oficialmente anunciada em um discurso em doze de março de 1947 afirmando que os Estados Unidos dariam assistência política e militar a qualquer país ameaçado pelo comunismo, principal inimigo da Guerra Fria. Grécia, Turquia e Síria – países fundamentais nas rotas dos dutos e estreitos que definiam a logística do petróleo na região – foram os primeiros a se beneficiar, depois das tentativas da União Soviética se aproximar destes países. A Arábia Saudita já tinha a maior força militar da região, mas a família Saud era frequentemente atacada por opositores internos, o que obrigava, como afirma Klare (2004), uma presença permanente das tropas americanas no país ou, como foi feito, treinar e armar as próprias Forças Armadas sauditas, com todos os riscos desta decisão.

Ainda assim, embora os novos produtores (Venezuela, México e Oriente Médio) tivessem adquirido maior capacidade de intervenção no setor petrolífero global e foram capazes de ampliar sua renda do setor petróleo, as petrolíferas americanas e inglesas no imediato pós-guerra ainda lutavam para preservar seu protagonismo na organização e na determinação dos preços do petróleo.

## 5. Conclusão

A história dos preços do petróleo, em última instância, é o reflexo da disputa pela renda petrolífera. Desde os primórdios da indústria petrolífera, o nível de preços é um instrumento usado pelos *players* protagonistas do setor para, de um lado, maximizar seus lucros da exploração petrolífera e, de outro, conter a ação de concorrentes e limitar a apropriação por outros agentes, como os próprios Estados detentores das reservas de petróleo.

A determinação dos preços do barril do petróleo passou por algumas mudanças importantes ao longo deste período dos três últimos decênios da primeira metade do século XX. Depois do predomínio da presença de uma grande empresa, a Standard Oil of New Jersey, basicamente no mercado doméstico dos EUA, o mercado assistiu a uma grande competição oligopolista entre ela e as duas grandes

empresas britânicas (Royal Dutch Shell e a AIOC), por todo o mundo, potencializadas pela expansão delas no Oriente Médio.

As americanas Socal, Socony e Texaco e a britânica Gulf Oil completaram esse quadro intraconcorrencial e de domínio desse cartel de empresas, conhecido como Sete Irmãs. Tal cartel controlava a definição dos preços, tanto na fase em que os Estados Unidos eram autossuficientes na produção de petróleo, como no período em que o maior mercado do mundo se tornou importador líquido do produto, depois de 1948.

Do final do século XIX até os anos 1930 do século XX, os preços do petróleo nos Estados Unidos eram determinados pelos grandes compradores, especialmente a Standard Oil of New Jersey. Até o início da Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos eram o principal produtor de petróleo, mas o período do entre guerras assistiu ao crescimento da produção do México e da Venezuela. A União Soviética voltou ao mercado no final dos anos 1920, competindo com preços mais baixos.

No auge das concessões dos países do Golfo Pérsico, as grandes empresas de petróleo costumavam adotar procedimentos de preço de transferência entre suas subsidiárias, arbitrando a alocação da renda líquida, lastreando-se em contratos de fornecimento de longo prazo. O objetivo desses contratos era incrementar a integração do E&P com o *downstream* garantindo o fornecimento de petróleo cru para reduzir os riscos de volatilidade das margens de refino.

As Sete Irmãs tinham um grande poder de mercado em meados do século XX, controlando 90% do volume de petróleo transacionado mundialmente e 73% da capacidade de refino fora dos Estados Unidos e da União Soviética, no início da década de 1950. Este grande poder de mercado estava particularmente associado ao grau de integração vertical das companhias que impunha enormes barreiras à entrada de novos competidores. Ao fixarem seus preços de transferência intrafirma, as Sete Irmãs eram capazes de arbitrar as margens do refino, de tal forma que ficava praticamente impossível a entrada de um refinador independente, que não tivesse também produção própria de petróleo. Altos custos fixos e as grandes barreiras à entrada devido à integração “do poço ao posto” levavam as empresas de *upstream* a valorizar a estabilidade dos preços de *downstream* e considerar a possibilidade de pagar prêmios, para garantir o fornecimento das cargas a serem processadas pelas refinarias.

Com o sistema de concessão que predominava no Oriente Médio, o *posted price* era usado inicialmente para fixar o fluxo de recursos que os governos receberiam, uma vez que os preços *spot*, os de transferência e os em contratos de

longo prazo desfavoreceriam essas empresas.<sup>46</sup> O grau de integração vertical das grandes empresas dava a elas um enorme poder de determinar a parcela de renda que cada país receberia, dentro de seu portfólio de produção. A integração vertical e horizontal das empresas produtoras fazia com que a negociação do preço do petróleo passasse a ser uma transação intrafirma, com pouca influência das forças de mercado.

No acordo de Achnacarry de 1929, as grandes empresas fixaram um sistema de precificação para o petróleo produzido fora dos EUA – *Gulf-Plus System* – pelo qual os preços do petróleo seriam fixados pelo petróleo mais barato produzido fora dos Estados Unidos, que chegasse ao Golfo do México, acrescentado do frete padrão ao mercado consumidor do petróleo vendido (MAUGERI, 2006 e CLÔ, 2007). Como os Estados Unidos eram o maior produtor do mundo e exportador de petróleo, este preço tinha como teto os preços domésticos dos Estados Unidos, que tinha uma regulamentação própria particularmente do Texas, fortemente influenciados pela ação regulatória do TRC. O sistema acabava igualando os preços dos petróleos de qualidade semelhante com exceção dos custos de transporte diferenciados das diversas áreas de produção. A precificação acordada em Achnacarry prevaleceu até 1952.

Por todos esses elementos, entre as décadas de 1920 e 1950, o cartel das petrolíferas conhecido como “Sete Irmãs” dominou o mercado internacional de petróleo, manejando seus preços por meio do controle das reservas internacionais, realizando pressões sobre governos e intervindo em diferentes episódios geopolíticos. Mas, cabe destacar que foram as três grandes produtoras desse bloco (Standard Oil of New Jersey, Royal Dutch Shell e AIOC) que, por meio da formação de cartel privado e secreto em 1928-1929, acabaram definindo, em última instância, a forma de funcionamento do mercado naquele período.

Isso não significou que essas empresas “navegaram em águas calmas” ao longo desse período. Os acordos e entradas em novos países à cada mudança conjuntural foram abrindo janelas de oportunidade para esses *players* influenciarem, até a década de 1950, na trajetória do setor, ainda que mais na apropriação da renda petrolífera do que no preço. Entre esses *players*, sem dúvida, os Estados Nacionais detentores de grandes reservas de petróleo, como Venezuela, México e Arábia Saudita, passaram crescentemente a resistir à atuação das Sete Irmãs. Isso foi realizado de várias maneiras: maior taxaço no lucro das empresas petrolíferas

---

<sup>46</sup> Os preços *spot* e os de transferência eram internos às companhias, cuja determinação ocorria somente sob sua gestão. Os governos queriam uma referência externa para fixar os pagamentos do *government take*. As Sete Irmãs concordavam porque controlavam o *downstream* e através disto impunham suas políticas de preços forçando os *posted prices* de acordo com seus interesses.

estrangeiras, criação de empresas nacionais para atuar em conjunto com as empresas do exterior e até nacionalização do setor petróleo.

Além das disputas entre os diferentes *players*, a condução dos movimentos do mercado petrolífero e dos preços também respondeu aos interesses geopolíticos do período, principalmente no período de guerras. Ainda mais quando os conflitos foram ficando mais ferozes, mais movimentados e atingindo diversos campos de batalha em terra, no mar, no ar e sob os oceanos.

Com a Segunda Grande Guerra, a Inglaterra conseguiu modificar o sistema de forma a possibilitar que os produtores do Oriente Médio, que iniciavam sua produção a um custo mais baixo, tivessem condições de competir com o petróleo mexicano e venezuelano que, na prática, funcionou como um restrito controle de preços. Além do mais, o corte das fontes de suprimento foi fundamental para as vitórias nas duas Grandes Guerras, duas vezes derrotando a Alemanha, que procurou encontrar alternativas ao petróleo para movimentar sua máquina mortífera, avançando nas descobertas de combustíveis sintéticos, que acabaram sendo insuficientes para vencer o poder energético do petróleo.

O petróleo, portanto, ajudou a escrever a história contemporânea e, no caso apresentado nesse Texto para Discussão, dos anos 1920 a 1950. A força global dos Estados Unidos, a relevância geopolítica do Oriente Médio, a nacionalização do desenvolvimento na América Latina e até o redesenho do mapa mundial tiveram profunda relação com o petróleo. Todavia, nesse período, as principais empresas produtoras, as Sete Irmãs e notadamente as três maiores, estiveram à frente na condução de todas essas transformações, pelo menos naquilo que diz respeito ao mundo do petróleo. Desse modo, a determinação dos preços e a disputa pela renda petrolífera foram nada mais do que instrumentos que todas essas nações e empresas utilizaram para estabelecer as estratégias econômicas e geopolíticas segundo os interesses de cada uma delas.

## 6. Referências bibliográficas

ALSHARHAN, A. S. et al. Mesozoic stratigraphic evolution and hydrocarbon habitats of Kuwait. In: MARLOW, L.; KENDALL, C.; YOSE, L. (Eds.). **Petroleum systems of the Tethyan region**. Tulsa: AAPG Memoir 106, 2014.

ANDRADE DE PAULA, D. C. A experiência de organizador de Antonio Gramsci, na Itália e os “loucos anos 1920” na América Latina. In: Simpósio Nacional Estado e Poder – Sociedade Civil, VII, 2012, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia (UFU), 20 a 22 de agosto de 2002.

BAGIROV, S. Azerbaijani oil: glimpses of a long history. **Perceptions (Ankara)**, vol. 1, issue 2, jun./aug. 1996.

BAKHTIARI, A. M. S. The price of crude oil. **OPEC Review**, vol. 23, issue 1: 1-21, mar. 1999.

BATES, J. L. The “Teapot Dome” scandal and the election of 1924. **The American Historical Review**, vol. 60, issue 2: 303-322, jan. 1955.

BOGOMOLOVA, N. Every ninth gallon. **Oil of Russia: Lukoil International Magazine**, vol. 16, n. 2, 2004a.

BOGOMOLOVA, N. The first exercise of oil business transparency. **Oil of Russia: Lukoil International Magazine**, vol. 15, n. 1, 2004b.

CAMPBELL, C. J. **Oil Crisis**. Brentwood: Multi-Science Publishing Co, 2005. 397 p.

CARRIZO, S. C.; RAMOUSSE, D. Dinámicas energéticas e integración regional en el noroeste argentino y el sur boliviano. **Revista de Geografía Norte Grande**, vol. 45: 51-62, 2010.

CHOSSUDOVSKY, E. Genoa revisited: Russia and coexistence. **Foreign Affairs**, vol. 50, issue 3: 554-577, apr. 1972.

CLÔ, A. The oil industry: its players and structure from its origins to the oil shocks of the nineteen seventies. In: CLÔ, A.; BERNARDINI, P. (Orgs.) **Hidrocarbons: economics, policies and legislation, vol. IV**. Roma: Istituto Della Enciclopedia Italiana; Fondata da Giovanni Treccani, 2007.

COUTINHO, L.; SILVEIRA, J. **O petróleo no Brasil: traição e vitória**. Rio de Janeiro: Editora Coelho Branco, 1957. 552 p.

CRINSON, M. Abadan: planning and architecture under the Anglo-Iranian Oil Company. **Planning Perspectives**, vol. 12, issue 3: 341-359, jul. 1997.

DVIR, E.; ROGOFF, K. S. **Three epochs of oil**. NBER Working Paper, n. 14927. Cambridge: National Bureau of Economic Research, apr. 2009. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w14927>>.

FERREIRA NETO, A. P. **Uma análise econômica das mudanças regulatórias no setor de petróleo no Brasil**. 2013. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial e Finanças) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

FISCHER, L. **Oil imperialism** – the international struggle for petroleum. New York: George Allen & Unwin Ltd, 2016.

FUSER, I. **Petróleo e poder: o envolvimento militar dos EUA no Golfo Pérsico**. São Paulo: Editora UNESP, 2008. 254 p.

GARCÍA, X R. D. O petróleo como fonte de conflito internacional. **Tempo Exterior**, n. 8: 59-76, ene./jun. 2004.

HABER, S.; MAURER, N.; RAZO, A. When the law does not matter: the rise and decline of the Mexican oil industry. **The Journal of Economic History**, vol. 63, issue 1: 1-32, mar. 2003.

HAGE, J. A. A. A presença do petróleo nos Estados Unidos: o hidrocarboneto na história de uma grande potência. **Revista Esboços**, Florianópolis, vol. 24, n. 38: 240-262, dez. 2017

HAMILTON, J. D. **Historical oil shocks**. NBER Working Paper, n. 16790. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), feb. 2011. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w16790>>.

HEINBERG, R. **The party's over: oil, war and the fate of industrial societies**. Gabriola Island: New Society Publishers, 2003. 200 p.

HERTOG, S. Shaping the Saudi State: human agency's shifting role in rentier-state formation. **International Journal Middle East Studies**, vol. 39, issue 4: 539-563, nov. 2007.

HEYMANN JR., H. Oil in soviet-western relations in the interwar years. **The American Slavic and East European Review**, vol. 7, issue 4: 303-316, dec. 1948.

HIRO, D. **Blood of the earth: the battle for the world's vanishing oil resources**. New York: Nation Books, 2007. 403 p.

HOWARD, R. **The oil hunters: exploration and espionage in the Middle East 1880-1939**. London: Hambledon Continuum, 2008. 210 p.

HYNE, N. J. **Nontechnical guide to petroleum geology, exploration, drilling, and production**. Tulsa: PennWell Corporation, 2012. 698 p.

JONES, G. G. The British Government and the Oil Companies 1912-1942: the search for an oil policy. **The Historical Journal**, vol. 20, n. 3: 647-672, sep. 1977.

JONKER, J.; ZANDEN, J. L. V. **A history of Royal Dutch Shell**. Oxford: Oxford University Press, 2007. 569 p.

- KLARE, M. T. **Blood and oil**. London, England: Penguin Books, 2004.
- KOGUT, E. L. O mercado mundial de petróleo. **Revista da Administração Pública**, vol. 12, n. 4: 57-74, out./dez. 1978.
- LEÃO, R. P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação**. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- LEVINE, S. **O petróleo e a glória: a corrida pelo império e a fortuna do Mar Cáspio**. São Paulo: Landscape, 2007. 432 p.
- LUSTOSA, M. C. O custo de uso e os recursos naturais. In: Encontro Nacional de Economia, XXVI, 1998, Vitória. **Anais...** Vitória: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec), 1998.
- MARINHO JR., I. P. **Petróleo, política e poder: um novo choque do petróleo?** Rio de Janeiro: José Olympio, 1989. 291 p.
- MATHER, K. F. Petroleum – today and tomorrow. **Science**, New Series, vol. 106, n. 2764: 603-609, dec. 1947.
- MAUGERI, L. **The age of oil: the mythology, history, and future of the world's most controversial resource**. Westport: Praeger Publishers, 2006. 340 p.
- MCNALLY, R. **Crude volatility: the history and the future of boom-bust oil prices**. New York: Columbia University Press, 2017. 315 p.
- MIRZAYEVA, T. The role of Azerbaijan oil in “Nobel brothers” life. **European Scientific Journal**, vol. 2, special: 29-34, dec. 2013.
- MORAES, I. A.; VIEIRA, F. A. C. 100 anos da revolução russa: ensinamentos da atuação dos anarquistas. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, vol. 9, n. 22: 339-363, set./dez. 2017.
- MORRIS, J. W. Seminole Oil Fields Camps. **Economic Geography**, vol. 19, issue 2: 129-135, 1943.
- MORTON, M. Q. Once upon Red Line – the Iraq Petroleum Company story. [S.I.]: **GEOExpro**, London, apr. 2013. History of Oil.
- NOZAKI, W. V.; LEÃO, R. P. F. A Uma pequena história da corrupção e do petróleo. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, 17 jun. 2019. Petróleo.

O'HARA, S. Great game our grubby game? The struggle for control of the Caspian. **Geopolitics**, vol. 9, issue 1: 138-160, jun. 2004.

OLIVEIRA, M. G. A ferrovia bioceânica Paranaguá-Antofagasta e a controvérsia entre o modelo primário-exportador e o modelo desenvolvimentista. **Oikos**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 2: 243-266, 2011.

ONLEY, J. Britain's Informal Empire in the Gulf, 1820-1971. **Journal of Social Affairs**, vol. 22, issue 87: 29-45, fall 2005.

PAINTER, D. S. Oil and the American century. **The Journal of American History**, v. 99, n. 1: 24-39, jun. 2012.

PARRA, F. R. **Oil politics: a modern history of petroleum**. London: I. B. Tauris, 2004. 364 p.

PICANÇO, J. M. B. **Modelo de suporte ao planejamento de manutenção do sistema de bombeio centrífugo submerso de um campo petrolífero de completação seca**. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

RADA, E. P. **Enclave de recursos naturales**. Bolivia: la fatalidad del petróleo y el gas. In: PORTILLA, G. (Ed.). *La batalla por el petróleo y el gas en América Latina*. Mexico: Energía y Desarrollo, 2009.

RIVAS, R. Venezuela, petróleo y la segunda guerra mundial (1939-1945): um exemplo histórico para las nuevas generaciones. **Revista Economía**, Mérida, n. 10: 163-179, 1995.

RONCAGLIA, A. Oil and its markets. **PSL Quarterly Review**, v. 68, issue 273: 151-175, jun. 2015.

SANT'ANNA, I. **O Terceiro Templo: os conflitos árabe-israelenses e os choques do petróleo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. 183 p.

SORKABI, R. The Qatar oil discoveries. **GEOExpro**, London, vol. 7, n. 10: 42-46, mar. 2010.

TÉTREAULT, M. A. The political economy of Middle Eastern oil. In: SCHWEDLER, J.; GERNER, D. (Ed.). **Understanding the contemporary Middle East**. Boulder: Lynne Rienner, 2008.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. **Revista Brasileira de Inovação**, vol. 4, n. 1: 187-223, jan./jun. 2005.



YERGIN, D. **The prize**: the epic quest for oil, money, and power. New York: Free Press, 2009. 908 p.