

Nos últimos meses, o mundo passou a conviver com mais um pesadelo. Não bastasse o medo de ataques terroristas e da desaceleração das economias americana e chinesa, paira no ar o temor de estarmos no limiar de um novo choque do petróleo. A despeito de ser real a possibilidade de o preço do barril, no curto prazo, vir a superar a barreira psicológica dos US\$ 50, não há motivos para se fazer paralelos simplistas entre a instabilidade que o mercado vem atravessando desde a crise asiática de 1997 e a situação caótica dos anos 1970. O atual sistema de ordenamento do mercado de petróleo data de meados dos anos 1980 e vem operando bastante bem. As pressões em curso não são, como em 1973, suficientes para desmontá-lo. Para tanto, seria necessário que a posição hegemônica norte-americana, particularmente de sua moeda, estivessem em xeque, o que não parece ser o caso.

Como buscaremos mostrar neste artigo, o petróleo continua a ser uma mercadoria de enorme valor estratégico, em particular para os Estados Unidos. Por esse motivo, é um mercado que não pode prescindir da existência de:

- a) ordenamento econômico claro, que estabeleça o papel e os limites de atuação de seus principais atores;
- b) ordenamento político-militar, que sustente a segurança interna e externa tanto dos principais importadores – os EUA em particular – quanto dos principais exportadores – a Arábia Saudita e os emirados árabes, principalmente; e
- c) uma moeda hegemônica, o dólar americano, que garanta um ambiente estável para que eventuais pressões instabilizadoras possam ser continuamente absorvidas.

OS DETERMINANTES ESTRATÉGICOS DO MERCADO DE PETRÓLEO

É comum nos últimos anos se ouvir que o petróleo não tem mais valor estratégico. Teria se tornado apenas mais uma entre as várias *commodities*³ transacionadas nos mercados à vista, a futuro, de derivativos etc. Há, nesse tipo de observação, no mínimo, um certo exagero. O fato de ser atualmente comprado e vendido com base em estruturas flexíveis de mercado não é condição suficiente para sustentar essa afirmação.

Existem diversos elementos que demonstram que o petróleo é uma mercadoria “diferente”. Do ponto de vista da demanda, podem ser elencadas algumas características particulares. O petróleo é a

¹ Este artigo é uma versão resumida de um trabalho mais amplo que, sob o título de “O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana”, fará parte da coletânea organizada pelo Professor José Luiz Fiori, “O Poder Americano”, que será publicada ainda em 2004 pela editora Vozes.

² Professor Doutor do Instituto de Economia da UFRJ/Economista do BNDES.

³ Uma *commodity* pode ser definida como um bem fungível e genérico cujas quantidades podem ser vendidas a um preço, estabelecido em um mercado competitivo centralizado; o termo é também utilizado, como aqui o fazemos, para ressaltar um mercado, não só onde modernamente são transacionadas operações à vista, a futuro e seus derivativos, mas onde a determinação do preço da mercadoria reflete basicamente os fundamentos de sua oferta e de sua demanda.

principal fonte de energia do mundo. Além disso, e mais importante, é praticamente a única fonte de energia do sistema de transportes. Da integração comercial entre os diversos países ao abastecimento das grandes cidades, passando pelo tráfego de pessoas nos grandes centros urbanos, tudo é movido a óleo. Só isso já seria motivo suficiente para o mercado de petróleo merecer um tratamento analítico diferenciado. Entretanto, é importante não esquecer que além do transporte comercial, o petróleo é também a fonte de energia que move as forças armadas, tanto em terra quanto no ar e no mar.

Historicamente, foi sua importância militar – e não a econômica – a que primeiro colocou o petróleo no centro da geopolítica internacional. Tudo começou em 1911 quando os ingleses convenceram-se de que era iminente uma guerra com a Alemanha. Nesse cenário, a Inglaterra, a exemplo do que outros países estavam fazendo, precisava, o mais rapidamente possível, converter sua armada de guerra, até então movida a carvão – combustível abundante na Grã-Bretanha – para o petróleo – um produto à época basicamente produzido nos EUA ou em países “exóticos”, distantes e politicamente inseguros.⁴ Os navios de guerra movidos a petróleo, já naquela época, alcançavam maior velocidade e apresentavam substancial economia em termos de espaço e mão-de-obra.

A conversão criava, no entanto, um novo problema para o governo inglês: como garantir suprimentos estáveis e baratos para sua nova marinha de guerra? A solução dada foi muito pouco convencional para a época. Simplesmente se estatizou uma empresa de petróleo – que posteriormente deu lugar à atual BP (British Petroleum). Os almirantes britânicos não confiavam em um mercado sob controle de poucas empresas americanas e da Shell. Esta última, apesar de contar com grande participação acionária inglesa, era efetivamente comandada por holandeses.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1919) consagrou a relevância militar do petróleo. Cavalos e locomotivas a carvão perderam definitivamente lugar para os veículos movidos por motores a gasolina ou a diesel. Na Segunda Guerra (1939-1945), o controle de fontes estáveis de suprimento de óleo foi novamente um elemento marcante do desenrolar do conflito. O ataque a Pearl Harbor em 1941 foi uma resposta imediata do Japão ao embargo de petróleo imposto pelos Estados Unidos, seu tradicional fornecedor.⁵ Com a destruição, naquela batalha, da frota americana do Pacífico, o Japão ficou livre para tomar os ricos campos de óleo da Indonésia, então colônia holandesa, sem correr o risco de sofrer, no curto prazo, uma retaliação militar dos EUA. Do mesmo modo, a invasão da União Soviética e do Norte da África pelos alemães visava o controle dos poços do Cáucaso e do Irã. A escassez de petróleo foi um dos grandes fatores que frearam as máquinas de guerra japonesa e alemã, enquanto a abundância do óleo americano abriu caminho para que a vitória dos Aliados pudesse se concretizar mais rapidamente.

A experiência da Segunda Guerra levou os estrategistas americanos a terem clara a importância do petróleo na remontagem do sistema de relações internacionais. Disseminou-se a idéia de que o acesso a amplas fontes de petróleo seria um fator crítico para o sucesso dos EUA em quaisquer conflitos no futuro. A essa preocupação militar, somaram-se, nos últimos anos, anseios com a crescente dependência americana de suprimentos estrangeiros. Ao final do conflito, mais de dois

⁴ Até hoje, as principais fontes de petróleo estão situadas nos EUA e em regiões “exóticas”, distantes ou politicamente instáveis (Rússia, Oriente Médio, Venezuela, África etc).

⁵ Ao final da década de 1930, os EUA forneciam cerca de 75% do petróleo consumido pelo Japão e as exportações americanas de óleo para aquele país só foram suspensas em 25 de julho de 1941, 4 anos após o início da invasão da China.

terços do petróleo do mundo provinham dos EUA. Hoje cerca de 70% da demanda americana é atendida por importações e as perspectivas são de que esta situação venha a piorar no futuro.

Do ponto de vista da oferta, os EUA foram, paulatinamente, cedendo sua liderança absoluta no imediato pós-guerra para um conjunto limitado de grandes produtores. Liderados pela Arábia Saudita, o grupo é formado basicamente pelos membros da OPEP – entre os quais se destacam as nações do Golfo Pérsico – e pela Rússia. Metade da produção mundial hoje tem origem nesses países.

O poder de mercado saudita não decorre apenas de sua grande participação relativa na produção mundial (2º lugar em 2003). A Arábia Saudita é também: principal exportadora mundial; dona da maior parte da capacidade ociosa da indústria; e produtora de mais baixo custo. Esses elementos permitiram que, nos últimos anos, os sauditas passassem a atuar como “fornecedores em última instância”. No curto prazo, ajustam sua produção às flutuações de demanda, garantindo o equilíbrio global entre oferta e demanda. No médio prazo, são capazes de impor quotas a seus concorrentes sob o risco de uma guerra de preços que tende a reduzir mais rapidamente a renda de seus adversários. Ao mesmo tempo, ajustam os planos de novos investimentos nos principais ofertantes de forma a garantir que não haja crises de superprodução.

Essa liderança só pode se efetivar na medida em que a segurança interna e externa da região do Golfo Pérsico – e da Arábia Saudita em particular – são garantidas pela potência hegemônica. A política de disseminação de bases militares americanas na região, desde 1991, é uma clara evidência desse compromisso.⁶

OS SISTEMAS DE ORDENAMENTO DO MERCADO DE PETRÓLEO NO PÓS-GUERRA

Desde o fim da Segunda Guerra, o mercado de petróleo atravessou três fases, cada uma marcada por um padrão específico de ordenamento. Na primeira (1945-1973), os centros de decisões eram as grandes empresas anglo-americanas. As “7 Irmãs” – como foram apelidadas por Enrico Mattei⁷ – estabeleciam preços estáveis e operavam individualmente o equilíbrio entre oferta e demanda, integrando no seu interior os diferentes segmentos da cadeia, desde o “poço (de petróleo) até o posto (de gasolina)”. Suas decisões e ações eram suportadas por contratos de concessão com os governos dos países produtores e por acordos interempresas que estabeleciam áreas geográficas rígidas de atuação, eliminando a concorrência na exploração e na produção. O mercado apresentava uma tendência de rápido crescimento, 7% ao ano, e a oferta era estruturalmente excessiva, desde a década de 1920. A segurança global do mercado era baseada em um condomínio anglo-americano. À Inglaterra, antiga potência colonial, cabia a responsabilidade direta pela segurança interna e externa dos países do Oriente Médio, inclusive por meio da presença de tropas estacionadas na área. Os EUA eram os “ofertantes de última instância” e garantiam não só sua própria segurança energética, mas também a da Europa.

Na segunda fase (1973-1982), o mercado de petróleo estagnou devido à recessão internacional e aos elevados preços. As grandes empresas petroleiras perderam o controle da produção para os

⁶ Ver Johnson, C. (2004) *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York: Metropolitan Books.

⁷ Um ator importante no processo de ruptura do monopólio das empresas anglo-americanas sobre o mercado de petróleo durante o período 1945-73 foi o governo italiano, um *newcomer*, agindo por meio de sua estatal petroleira, a ENI, então sob comando de Enrico Mattei.

governos dos países exportadores. Mantiveram, no entanto, o domínio sobre as atividades de refino e distribuição e continuaram a promover o “equilíbrio de mercado” no seu interior, através de frágeis contratos de compra e venda de longo prazo, que prefixavam preços e quantidades. A falta de capacidade ociosa na produção de petróleo e a sucessão de crises na economia internacional e no Oriente Médio tornaram letra morta esses novos contratos de longo prazo, sujeitando os preços a grande instabilidade.

A Arábia Saudita tornou-se, a partir de 1973, o “ofertante de última instância”. Disputou a liderança de mercado, inicialmente, com o Irã e, posteriormente, com a União Soviética. As tentativas da OPEP e da Arábia Saudita de estabelecerem preços estáveis redundaram, na prática, no aumento do *market-share* dos países independentes em detrimento dos sauditas, graças ao aumento da oferta de óleo em outras regiões, como o Mar do Norte, em um contexto de demanda global cadente. Com a retirada das tropas britânicas, a segurança dos países do Golfo Pérsico passou a ser administrada inicialmente pelo Irã e pela Arábia Saudita, a partir de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Este sistema entrou em colapso a partir da Revolução Iraniana (1979).

A terceira fase (1985 - ...) vem sendo caracterizada por um baixo crescimento da demanda – menos de 1% ao ano – e pela existência de limitada capacidade ociosa, concentrada na Arábia Saudita. As petroleiras ampliaram sua desintegração operacional, aumentando a terceirização e a “comoditização”. As relações entre empresas e países exportadores passaram a ser multilaterais e flexíveis. Os preços passaram a ser formados a partir de milhares de contratos transacionados em mercados *spot* e a futuro, na medida em que os países produtores se sujeitaram ao princípio do *netback*.⁸ A formação do mercado flexível de petróleo foi iniciada nos EUA, no início da década de 1980, com as medidas de *deregulation* do governo Reagan. Foi completada pela Arábia Saudita, a partir de uma “guerra de preços”, que submeteu seus parceiros da OPEP e seus concorrentes independentes – URSS, Noruega, México – ao novo sistema de preços flexíveis. O gerenciamento de curto prazo – *fine tuning* – é feito através de um sistema, estabelecido por pressão dos EUA, de cotas de produção e de banda de preços administrado pela OPEP. A segurança do Golfo Pérsico passou a ser diretamente administrada pelos Estados Unidos que, com uma defasagem de 20 anos, substituíram, com suas próprias tropas, o vácuo deixado pela saída dos soldados britânicos.

Há uma correspondência entre cada um dos três padrões de ordenamento do mercado de petróleo verificados desde 1945 e as mutações atravessadas pela hegemonia americana nos mesmos períodos. O cenário internacional entre 1945 e 1973 caracterizou-se por uma hegemonia completa dos EUA, apesar de crescentemente contestada. Entre a vitória da Segunda Guerra e a derrota do Vietnã, o mundo ocidental submeteu-se ao poder militar e econômico dos EUA em um contexto de Guerra Fria. A supremacia do dólar fixo era garantia suficiente para a formação de contratos de longo prazo com preços estáveis, dadas as condições de superabundância de oferta de petróleo. Simultaneamente, as petroleiras americanas invadiam espaços antes dominados pelos europeus, particularmente os ingleses, expulsos por um processo de descolonização apoiado por Washington. O rompimento desse ordenamento foi decorrência da crescente contestação da hegemonia americana. Enquanto o dólar sujeitava-se a desvalorizações e o exército americano era derrotado no Vietnã, as petroleiras eram

⁸ O *netback pricing* refere-se a um sistema em que o preço de oferta de um bem – no caso o petróleo cru – é estabelecido com base em seu preço de demanda final – o dos derivados de petróleo (gasolina, diesel, óleo combustível etc.) – menos uma margem que remunere os custos ao longo da cadeia – transporte, revenda, distribuição e, até mesmo, refino.

obrigadas a ceder seus direitos sobre as fontes de produção para os governos nacionais concedentes. O fim relativamente abrupto – mas previsível – das condições estruturais de excesso de oferta de petróleo, vigentes desde a década de 20, consolidou e amplificou esse processo de desestruturação global da ordem internacional. Não é por acaso que o 1º Choque do Petróleo é tido como o marco do fim do chamado “período de ouro” do capitalismo do pós-guerra.

A incapacidade de os EUA conseguirem, de imediato, impor um novo padrão de ordenamento internacional deixou o mercado de petróleo – bem como todos os demais mercados relevantes – sujeito a grande instabilidade. A fraqueza da moeda americana, aliada a uma situação de escassez estrutural de oferta, tornou impossível a retomada de um relacionamento estável – garantia de oferta a preços e em quantidades fixas no longo prazo – entre petroleiras e países exportadores. Ao mesmo tempo, a tentativa de suprir o vácuo militar deixado pela retirada das tropas inglesas do Golfo Pérsico com uma *gendarmeria* local, no caso iraniana, teve um final breve e surpreendente com a ascensão dos aiatolás ao poder em Teerã, em 1979.

Um novo ordenamento estável do mercado de petróleo só conseguiu ser obtido a partir de meados dos anos 1980, pela conjugação de dois elementos novos. A retomada do dólar como padrão monetário internacional a partir de 1979 em um novo ambiente flexível teve como corolário a re-regulação dos principais mercados de *commodities* em consonância com esses princípios. A integração do mercado de petróleo ao processo de financeirização global teve início nos EUA, principal mercado consumidor e grande produtor. Em lugar de quantidades e preços pré-fixados, os contratos passaram a ser regidos por expectativas voláteis em um ambiente de incerteza. O princípio do *netback*, posteriormente aceito pela Arábia Saudita e pela OPEP, submeteu os produtores aos preços de curto prazo bem como às curvas de preço a futuro, baseadas em expectativas de desempenho e de liquidez globais da economia mundial, sob comando norte-americano. O cartel dos países exportadores, sob liderança saudita, transformou-se no gerenciador da oferta de forma a garantir que o preço do “ouro negro” se mantivesse dentro de bandas de flutuação prefixadas, pactuadas com os EUA.⁹

Desde então, o novo padrão flexível do mercado de petróleo – a exemplo dos demais mercados – tem se mostrado extremamente resistente a crises sendo um dos elementos básicos de suporte e de estabilidade do poder americano. A menos de um problema pontual durante a Guerra do Golfo, o único evento de maior gravidade foi o colapso abrupto na demanda, por consequência da crise cambial asiática em 1997. Mais recentemente, nos primeiros meses de 2004, o mercado assistiu novamente a banda de preços ser rompida. A diferença é que neste episódio, além de um aumento exagerado e imprevisível da demanda global, também contribuiu um crescente do risco de oferta diante das ameaças a instalações de petróleo na Arábia Saudita e a contestação da ocupação militar americana do Iraque. Como o dólar sofreu recentemente desvalorizações frente às demais moedas conversíveis e a capacidade ociosa do setor está conjuntamente muito limitada, estão em curso pressões para a banda de preços ser revista para cima, pela segunda vez desde sua criação em meados nos anos 1980.¹⁰

A despeito do quadro de escassez relativa de oferta nos primeiros meses de 2004, as perspectivas de crescimento de médio e longo prazo da demanda de petróleo são medíocres, quando

⁹ A banda de preços vem sendo monitorada conjuntamente, ainda que de maneira informal, pela OPEP e pela Agência Internacional de Energia, representando os interesses dos países da OCDE.

¹⁰ A expectativa é de algo em torno a US\$ 25 a US\$ 32 o barril.

comparadas às do pós-guerra. Em contrapartida, a possibilidade de uma superação tecnológica do petróleo, como combustível básico do sistema de transportes, ainda é remota em um horizonte de duas décadas. Nesse cenário, o atual sistema flexível de mercado, mesmo com o aumento da dependência externa dos EUA, não deverá sofrer soluções de continuidade no futuro próximo.

É, no entanto, possível que venha a ocorrer um aumento substancial da volatilidade de preços, em decorrência do aumento da fragilidade política interna e externa no Oriente Médio. A forma como os EUA vêm respondendo às crises do Afeganistão, Palestina e Iraque indica que o caminho inicialmente escolhido pela potência hegemônica para garantir a segurança interna e externa dos países ao redor da região do Golfo Pérsico é o enfrentamento direto permanente – ou, pelo menos, a real ameaça de enfrentamento direto.

Essa estratégia, baseada em intervenções militares múltiplas, dificilmente será capaz de dar sustentação a um ordenamento estável para o Oriente Médio e, conseqüentemente, para o mercado de petróleo. Em particular, as relações americano-sauditas podem sofrer abalos que venham a dificultar a retomada da ação coordenada entre os dois países que prevaleceu nas duas últimas décadas.

De qualquer modo, o principal fator para a manutenção do atual ordenamento do mercado de petróleo continuará sendo a capacidade de os EUA sustentarem o dólar, de forma inquestionável, como a moeda do comércio e do capital internacionais. Deste ponto de vista, não há indicações, para um horizonte de tempo razoável, de o dólar vir a ter algum concorrente em seu papel hegemônico.