

ECONOMIA POLÍTICA DOS PREÇOS INTERNACIONAIS DO PETRÓLEO*

Maria Mello de Malta**

1 Introdução

O objetivo do presente trabalho é analisar a evolução dos preços no mercado internacional do petróleo no período 1973-1995, enfatizando dois aspectos. O primeiro é a relação entre o preço do petróleo e os determinantes macroeconômicos dos movimentos dos preços das commodities em geral. O segundo se refere aos elementos específicos da estrutura do mercado de petróleo, que por seu caráter estratégico é fortemente influenciado por fatores de ordem geopolítica.

A seção 2 discute a influência das mudanças no sistema monetário internacional no primeiro choque do petróleo em 1973. A seção 3 examina o ambiente macroeconômico e as mudanças na própria estrutura do mercado de petróleo no período entre choques (73-79). A quarta e última parte trata do período após o segundo choque, mostrando como tantas as mudanças macroeconômicas quanto as da estrutura do mercado que neste período contribuíram para a estabilização dos preços em dólar do petróleo.

2 Mudança no Sistema Monetário Internacional e seus Efeitos no Mercado de Petróleo

2.1 Crise do sistema monetário internacional e ação da OPEP: 1º Choque do Petróleo

As décadas de 50 e 60 foram caracterizadas macroeconomicamente pela vigência de um sistema monetário internacional formalizado no acordo de Bretton-Woods. O sistema de Bretton-Woods constava basicamente de um sistema de taxas de câmbio fixas porém reajustáveis, controle sobre o fluxo de capitais de curto prazo e, na prática, era baseado no dólar (que por sua vez tinha paridade fixa com o ouro), e portanto administrado pelos Estados Unidos¹.

Um componente importante do ambiente macroeconômico deste período foi o fato de ter sido marcado por taxas de inflação relativamente baixas e estáveis. Em um ambiente com taxas de câmbio fixas e com o dólar no papel de moeda de reserva, a componente especulativa nos mercados internacionais era baixa e indicada pela pequena flutuação dos preços das commodities negociadas neste mercado no período. Além disso as taxas de juros nominais durante o sistema de Bretton-Woods eram muito estáveis e tinham seu nível mais alto que a taxa de variação dos preços das commodities, o que inibe, por outro mecanismo, o componente especulativo deste mercado². Sendo assim importantes com-

* Agradeço os comentários feitos pelos professores Franklin Serrano, Carlos Medeiros, Luis Eduardo Melin, Luiz Daniel Willcox de Souza e Marcio Henrique de Castro. Os erros no entanto são de minha inteira responsabilidade.

** IE/UFRJ.

¹ Sobre este tema ver Serrano (1995).

ponentes de custo estavam com seus preços estáveis, o que favorecia a manutenção da baixa taxa de inflação em um período de crescimento econômico.

Em 1971, o governo dos EUA rompeu unilateralmente a conversibilidade entre o dólar e o ouro decretando fim do sistema de Bretton-Woods, abrindo caminho para a implantação de taxas de câmbio flexíveis.

Com a desarticulação do sistema de Bretton-Woods (principalmente quanto às taxas de câmbio fixas) e o dólar sendo desvinculado do ouro as desconfianças sobre o dólar como moeda reserva se reforçaram. A desvalorização do dólar e seu enfraquecimento como moeda reserva e representação de valor geraram uma forte onda especulativa em todos os mercados organizados de commodities, o que levou a uma explosão de seus preços no mercado internacional, ou seja, em dólar. Esta variação abrupta dos preços das commodities acentuou o atraso já existente no preço do óleo bruto em relação às outras commodities no mercado internacional, e ao mesmo tempo incrementou processo inflacionário mundial iniciado desde o final da década de 60³.

Este quadro de crise trouxe à tona as questões que já incomodavam os países que formaram a OPEP⁴ (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) em 1960. O controle dos preços do petróleo no mercado internacional conforme vinha sendo feito desde a década de 20 sob um acordo oligopolístico das 7 Majors (as 7 grandes empresas que dominavam o mercado mundial de petróleo desde a sua exploração até a sua comercialização e que hoje correspondem a Exxon, BP, Shell, Mobil Oil, Chevron, Texaco e Gulf Oil) já incomodava os países produtores mesmo sob o funcionamento do sistema de Bretton-Woods. Agora, na década de 70, diante da quebra do padrão-ouro e do sistema de taxas de câmbio fixas esta forma tradicional de controle de preços parecia bem pouco razoável.

Neste ambiente tão instável macroeconomicamente e ao mesmo tempo tão favorável politicamente, os países produtores de petróleo se viram em posição especialmente privilegiada para mexerem no preço do mercado internacional. A eclosão da Guerra do Yom Kippour, numa investida da Síria e do Egito contra Israel para a reconquista dos territórios perdidos na região de Suez, mostrou o momento oportuno.

Utilizando o petróleo como arma política fez-se um embargo árabe aos países que apoiassem Israel. Gerou-se um pânico no abastecimento mundial que se encarregou de elevar o preço do óleo bruto. Dos US\$ 2,90 vigentes em setembro de 1973 o barril de petróleo passou a custar US\$ 5,10 em outubro do mesmo ano. Aproveitando-se do movimento ascendente dos preços a OPEP tratou de fixar em US\$ 11,65 o preço do barril de petróleo em dezembro de 1973.

² Ver tabela 1 e gráfico 1.

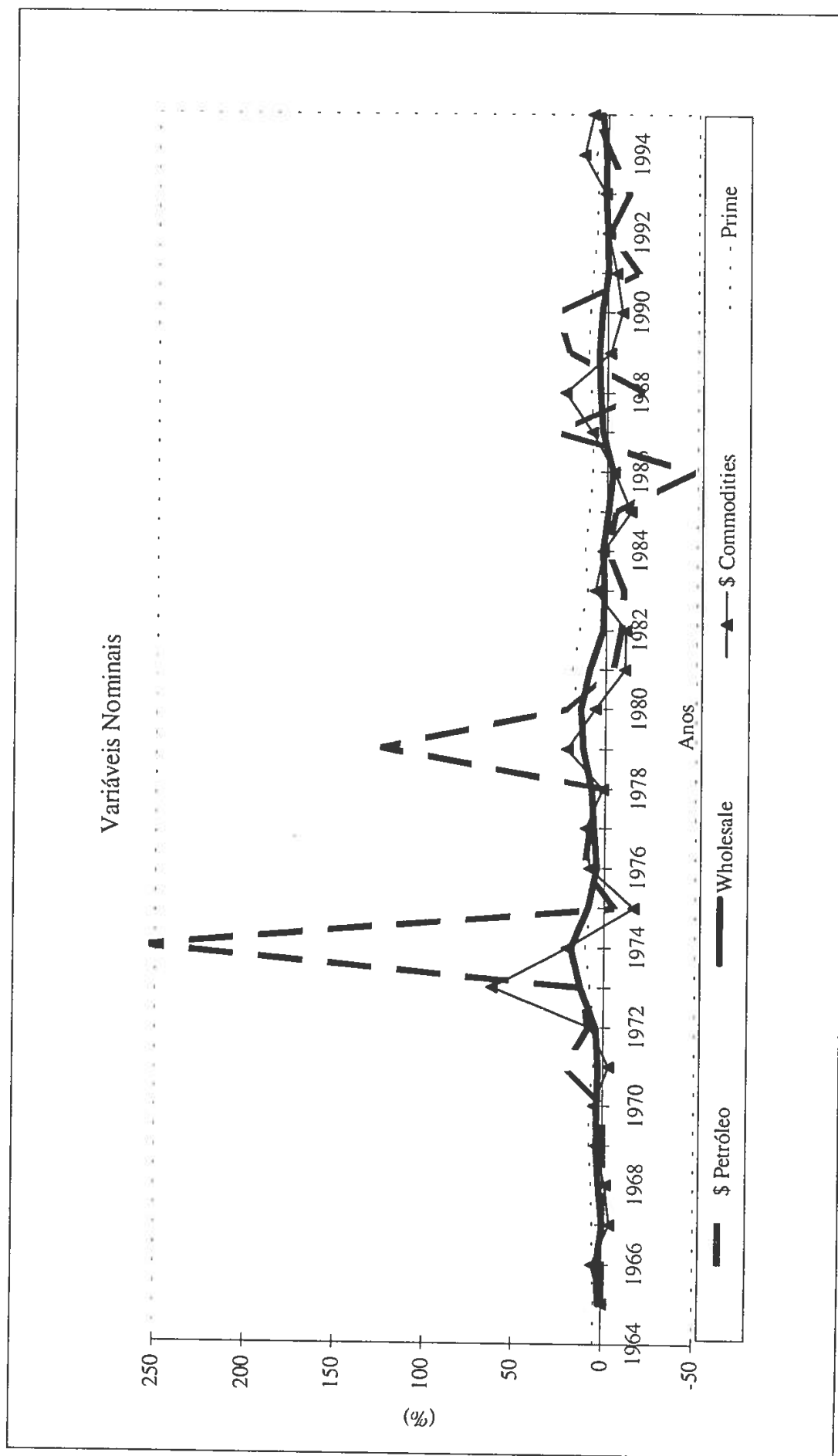
³ Desenvolveremos melhor este ponto no item 2.1.

⁴ Em sua primeira formação a OPEP foi composta por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Porém a partir dos últimos anos da década de 60 e até 1972 foi aumentando o seu número de componentes passando a incluir Qatar, Indonésia, Líbia, Emirados Árabes Unidos, Argélia, Nigéria, Equador e Gabão.

Tabela 1: Preços Internacionais do Petróleo, Wholesale Prices Index, Preços das Commodities, Taxa de Juros Americana e Taxa de Crescimento do PIB.

Anos	Preço Internacional do Petróleo			WPI *** americano	Commodities*	Taxa de Juros		Taxas de crescimento do PIB	
	S médio, spot	Tx Variação	Tx Variação	Tx Variação	Tx Variação	Préio	Préio	Mundial	Países Industriais
	(US\$/baril)	S Nominal	Secont.1985	Wholesale	Mundial	Nominal	Real**	Real	Real
1964	2,11					4,50		6,1	6,2
1965	2,11	0,00	-1,96	2,00	0,23	4,54	4,30	5,2	5,1
1966	2,11	0,00	-3,19	3,30	5,86	5,63	-0,21	5,3	5,7
1967	2,11	0,00	-0,30	0,30	-3,83	5,63	9,84	4	3,9
1968	2,11	0,00	-2,44	2,50	-1,55	6,28	7,95	5,4	5,1
1969	2,11	0,00	-3,75	3,90	4,04	7,95	3,75	5,2	5,1
1970	2,11	0,00	-3,47	3,60	5,40	7,91	2,38	3,4	3
1971	2,57	21,80	17,91	3,30	-2,66	5,70	8,59	3,6	3,3
1972	2,80	8,95	4,36	4,40	7,37	5,25	-1,97	4,8	5,1
1973	3,14	12,14	-0,85	13,10	62,75	8,02	-33,63	5,9	5,9
1974	11,22	257,32	200,78	18,80	20,84	10,80	-8,31	2,4	0,7
1975	10,60	-5,53	-13,49	9,20	-16,15	7,86	28,64	1,4	-0,1
1976	11,83	11,60	6,70	4,60	8,44	6,84	-1,48	5,3	4,5
1977	12,84	8,54	2,30	6,10	10,64	6,82	-3,45	4,4	3,8
1978	12,95	0,86	-6,44	7,80	1,49	9,06	7,46	4,1	4,1
1979	29,22	125,64	100,57	12,50	21,39	12,67	-7,18	4,1	3,4
1980	35,48	21,42	6,42	14,10	5,79	15,27	8,96	2,6	0,9
1981	34,12	-3,83	-11,85	9,10	-10,11	18,87	32,25	1,5	1,4
1982	31,38	-8,03	-9,83	2,00	-10,41	14,86	28,20	0,4	-0,3
1983	28,37	-9,59	-10,75	1,30	6,23	10,79	4,29	2,6	2,8
1984	28,25	-0,42	-2,76	2,40	2,22	12,04	9,60	4,8	4,5
1985	26,98	-4,50	-4,02	-0,50	-13,04	9,93	26,42	3,8	3,3
1986	13,82	-48,78	-47,25	-2,90	-3,90	8,33	12,73	3,4	2,9
1987	17,79	28,73	25,46	2,60	8,64	8,20	-0,40	3,9	3,2
1988	14,15	-20,46	-23,52	4,00	23,37	9,32	-11,39	4,5	4,3
1989	17,19	21,48	15,70	5,00	-1,01	10,87	12,00	3,3	3,2
1990	22,05	28,27	23,81	3,60	-7,76	10,01	19,27	2,7	2,1
1991	18,30	-17,01	-17,17	0,20	-4,51	8,46	13,58	1,7	0,5
1992	18,22	-0,44	-1,03	0,60	0,09	6,25	6,16	3,2	1,9
1993	16,13	-11,47	-12,78	1,50	1,78	6,00	4,15	3,1	1,4
1994	15,90	-1,43	-2,69	1,30	13,64	7,14	-5,72	4,6	3,6
1995	17,16	7,92	4,17	3,60	8,54	8,83	0,27	...	2,2

Gráfico 1: Taxa de Variação dos Preços do Petróleo, Taxa de Variação do Wholesale Prices Index, Taxa de Variação dos Preços das Commodities e Nível da Prime Rate



Junto com todo este processo de aumento de preços os países da OPEP observaram o seu poder de barganha e perceberam que não havia mais sentido na manutenção do acordo de Nova York⁵ - que regulamentava as nacionalizações de forma progressiva e gradual. O abandono do acordo gerou uma sucessão de nacionalizações imediatas nos países árabes.

2.2 Nova conjuntura do sistema monetário internacional e inflação: como se pôde manter os preços altos.

O final da década de 60 e os primeiros anos da década de 70 assistiram os últimos movimentos desestabilizadores do sistema monetário internacional vigente desde os anos 50. Assim, antes da quebra definitiva do sistema de Bretton-Woods dois países importantes valorizaram suas moedas em relação ao dólar. Em 1968 o marco alemão fez o movimento de valorização. E em seguida foi a vez do yen (no início de 1971) se valorizar. Esta valorização das moedas do Japão e da Alemanha frente ao dólar teve como consequência direta o aumento dos preços dos produtos de exportação destes países em termos de dólar. Como os preços dos produtos no mercado internacional são cotados em dólar o mundo passou a ter os produtos alemães e japoneses disponíveis a um preço mais alto.

Contudo a grande implicação desta desvalorização do dólar não se resumiu à simples consequência supracitada por um motivo básico: a Alemanha e o Japão eram os países que ditavam o preço piso dos produtos manufaturados no mercado internacional. Por este motivo podemos notar uma escalada dos preços dos produtos manufaturados no mercado mundial⁶, o que explica a aceleração da inflação em âmbito internacional a partir de 1968 (Brascp. 1979).

Quando finalmente, em 1971, há o rompimento da conversibilidade do dólar em ouro, tira-se todo o esteio do sistema de Bretton-Woods e fica decretado o seu fim. O novo sistema (ou "não-sistema") monetário vigente tinha uma enorme falta de clareza sobre a extensão das mudanças ocorridas com a quebra do sistema anterior e tinha muita incerteza com relação à moeda reserva. Com o fim da conversibilidade do dólar abre-se o flanco para a redefinição das paridades cambiais⁷ e para a flutuação do câmbio, o que torna as taxas de câmbio, na prática, voláteis e flexíveis.

⁵ O Acordo de Nova York foi um dos acordos fruto das negociações entre multinacionais e os países da OPEP a partir do anúncio das intenções de nacionalização.

O primeiro fruto deste processo foi o Acordo de Teerã (este acordo tinha validade de 5 anos, a partir de 1971, e não foi renovado) que tinha como diretrizes o aumento do imposto sobre o lucro líquido das multinacionais de 50% para 55% em todos os países membros da OPEP, previa um aumento imediato de 20% no preço de óleo bruto e aumentos regulares no preço para compensar a inflação americana, já que os preços eram fixados em dólares.

Os dois acordos seguintes - o Acordo de Trípoli (abril de 1971) e o Acordo de Nova York (agosto de 1972) - determinavam respectivamente a fixação de prêmios por qualidade do óleo e a nacionalização progressiva (o acordo de Nova York previa que em 1973 cada país produtor seria dono de 25% de cada concessão em seu território, e partir de então iria se apropriando progressivamente de porcentagens das concessões até alcançar 51% de controle sobre cada uma em 1982, quando terminaria o processo de nacionalização) das concessões, o que satisfazia as exigências da OPEP.

⁶ No período de 1953 a 1968 os preços dos produtos manufaturados no mercado internacional cresceram em média 1% ao ano, e a partir de 1968 até 1971 os preços dos produtos manufaturados no mercado internacional cresceram em média cerca de 5% ao ano. Para mais detalhes sobre este tema ver Kaldor (1976).

⁷ Em 1973 assina-se o acordo que redefine as paridades cambiais. As taxas de câmbios são flexíveis e o dólar entra numa rota de desvalorização.

Com a aceleração da inflação nos anos 70 a taxa de juros americana (Prime rate), em função da própria instabilidade do período, apesar de aumentar em termos nominais, foi em boa parte da década negativa em termos reais, pois nesse período os EUA mantinham juros relativamente baixos para conseguir desvalorizar o dólar em relação a seus parceiros Serrano (1998). Com a taxa de juros baixa começa valer à pena especular com bens, pois se tornam muito menores os custos de manutenção dos estoques.

Assim, o fim da conversibilidade do dólar em ouro, o aumento das taxas de inflação nos anos imediatamente anteriores e as taxas de juros muito baixas ou negativas em termos reais determinavam um ambiente global altamente especulativo.

Além disso, neste período surgiu o mercado do euro-dólar, um mercado privado de crédito *off-shore*, sediado em Londres, e tinha como características principais o fato de ser de alta liquidez e ter capacidade de criar um grande volume de crédito sem controle. A combinação de um maior volume de crédito disponível com taxas de juros baixas ampliou ainda mais a componente especulativa do sistema.

Para complementar o quadro, com a aceleração do crescimento da economia nos países industrializados a partir de 1972 o conseqüente aumento da demanda por matéria primas gerou uma significativa elevação dos preços das commodities no mercado internacional. A conseqüência desta subida dos preços foi uma onda especulativa que gerou um aumento de preços muito mais do que proporcional ao crescimento da economia (nas décadas de 50 e 60 a economia crescia a taxas muito mais significativas e não ocorria este tipo de reflexo nos preços das commodities)⁹. Quando os preços das commodities subiram tanto que passaram o nível da taxa de juros vigente, houve um reforço no já acentuado movimento especulativo neste mercado, inflando ainda mais o aumento dos preços originado pelo crescimento da demanda (Kaldor, 1984).

Como as commodities são importantes elementos de custo em todas as atividades econômicas e ainda têm forte influência sobre o comportamento dos salários (na medida em que os alimentos são componentes fundamentais do consumo do trabalhador) cria-se uma pressão de custo na formação dos preços de todos os demais produtos. O mecanismo que transmite a subida dos preços das commodities para toda a economia se dá via o aumento direto dos custos das matérias primas e via salários. Os salários, frente à elevação generalizada de preços na economia, procuram recuperar seu poder de compra aumentando em seguida. Como os salários são o outro componente fundamental dos custos das empresas, estas repassam a inflação nos custos aos preços, para manterem sua margem de lucro. Com os preços aumentando mais uma vez uma nova reação dos trabalhadores faz aumentar os salários, e assim se repetem os movimentos já descritos gerando uma espiral inflacionária pelo mecanismo do conflito distributivo¹⁰.

É dentro deste contexto que ocorre o primeiro choque do petróleo. Dada a instabilidade do período o choque é absorvido causando uma inflação ainda maior, já que os países industriais são importadores de petróleo e têm a sua matriz industrial inteiramente dependente deste produto, na medida em que a maior parte dos motores e mecanismos de aquecimento usam derivados de petróleo como fonte de energia. Além disto este aumento de preços acabou levando também a uma recessão que atingiu todos os países industriais em 1974/75. Esta recessão se deu por dois motivos básicos. De um lado o aumento dos preços do petróleo significou uma grande transferência de renda dos países importadores para os países exportadores de petróleo. E de outro lado

⁹ Labini (1984) faz um teste econométrico mostrando que entre 1958 e 1971 a sensibilidade dos preços das commodities em relação ao crescimento da produção industrial (que é um bom indicador de crescimento da economia) era bem menor que no período de 1972 a 1980.

¹⁰ Para uma análise mais detalhada sobre inflação e conflito distributivo ver Serrano (1986). Sobre inflação de custo ver Kaldor (1976).

a inflação alta teve como resposta políticas macroeconômicas restritivas dentro dos países centrais.

Com a recessão em curso, o ano de 1975 também assistiu a uma queda do preço do petróleo. A redução foi pequena em termos nominais (de US\$11,22 em 1974 para US\$10,60 em 1975), apesar de em termos reais ter representado uma queda de 13,49%¹¹, dado que mesmo com a recessão o nível da inflação do período continuava alto.

Neste período entre choques os movimentos dos preços do petróleo seguiram a aceleração ou redução dos níveis de crescimento dos países centrais. Porém como os níveis de inflação se mantiveram altos não havia motivo para que se fizesse qualquer compressão brusca dos preços em termos nominais. Os preços ficaram na faixa dos US\$10,50 aos US\$13,00 entre 1974 e 1978, porém as variações anuais em termos reais estiveram em um espectro que ia de -14% a +7% conforme os períodos de crescimento e recessão ocorridos (a média da variação em termos reais dos preços do petróleo de 74 a 78 foi de -12,3%). Assim o ganho real de 209,7% auferido com o primeiro choque apenas sofreu uma corrosão de -12,3%¹² desde dezembro de 1973 até o final de 1978, conseguindo manter o patamar de preços galgado.

3 Efeitos do Primeiro Choque, o Segundo Choque, a Reação Americana e o Estabelecimento do Padrão “Dólar Flexível”.

3.1 As conseqüências do 1º choque, guerra civil no Irã e o 2º choque.

Conforme vimos o primeiro choque do petróleo não destoou dos movimentos no mercado de commodities ocorrido no período tendo sido absorvido junto com toda a confusão no sistema monetário internacional do período. Porém, dada a importância estratégica do mercado de petróleo esta brusca elevação de preços e suas implicações macroeconômicas levaram toda a economia mundial perceber necessidade de políticas explícitas de controle desde mercado.

A nova estrutura do mercado de petróleo, que vinha se gestando desde o final da década de 60, terminou de se configurar após o choque de preços de 73. A antiga estrutura era dominada pelo oligopólio das Majors (também chamadas de 7 irmãs). As 7 irmãs comandavam todas as fases da cadeia produtiva e determinavam os preços no mercado internacional, relegando para os países donos das jazidas um papel de simples cobradores de taxas.¹³

Porém a entrada dos anos 70 trouxe consigo um movimento de nacionalização das concessões em que se baseava a estrutura anterior. Nacionalizar as concessões significava transferir para os países da OPEP o controle direto sobre as reservas nacionais, sobre a produção e sobre o volume exportado, além de possibilitar que se apropriassem do aparato produtivo já instalado.

Assim a nova estrutura do mercado petrolífero implicava na quebra do sistema anterior de determinação dos preços internacionais de óleo bruto. Agora não eram mais as 7 irmãs que determinavam os preços, pois as nacionalizações ocorridas nos países da OPEP os permitiam conhecer os custos de produção do petróleo e dominar a maior parte das reservas. Isto capacitava a OPEP a interferir na formação do preço internacional do produto. Porém a formação de preços ainda contava com a participação das Majors que continuavam na outra ponta da cadeia produtiva sendo as principais transportadoras e refinadoras de óleo bruto e ainda mantinham uma participação razoável no mercado produtor.

¹¹Deflator usado foi o Wholesale Prices Index americano.

¹²Ver tabela 1.

¹³Para uma explicação mais detalhada do mercado de petróleo pré-primeiro choque ver Malta (1997)

O primeiro choque do petróleo foi a explicitação do novo equilíbrio de poder dentro do mercado do petróleo quanto a determinação de preços. Este novo equilíbrio de forças tinha uma série de fatores que o corroboravam: 1) os países industriais, em maior medida, mas a economia mundial como um todo era altamente baseada no consumo de petróleo e muito dependente do óleo da OPEP; 2) a demonstração da OPEP de eficiência no controle da oferta sob a nova estrutura era muito recente (episódio da Guerra do Yom Kippour); 3) a situação macroeconômica estava muito instável; 4) as próprias companhias de petróleo tradicionais estavam lucrando com a política de preços estabelecida.

Assim, depois das nacionalizações e do choque de preços de 1973, o mercado de petróleo teve a sua estrutura modificada da seguinte maneira: a) as Majors perderam parcela significativa no mercado produtor e tiveram seu acesso ao óleo cru reduzido e dificultado; b) a OPEP passa a comandar o mercado produtor determinando o preço internacional do óleo bruto (roubando o antigo papel das Majors) e ainda passa a ter o domínio sobre a maior parte das reservas mundiais; c) com a OPEP em uma ponta e as Majors na outra, acaba a integração vertical tradicional do setor petrolífero; d) fica exposta a situação de dependência dos países centrais em relação ao petróleo da OPEP.

Como a demanda não tinha muito por onde poder ser alterada em um montante significativo, a ponto de comprometer os seus lucros, a OPEP desenvolveu uma política de manutenção dos preços, via controle de oferta, no patamar estabelecido após o choque de 1973.

Esta nova estrutura do mercado produtor, ao explicitar a fragilidade do mundo em relação à OPEP, gerou reações importantes no mercado consumidor. Para diminuir sua dependência do óleo da OPEP vários países passam a desenvolver políticas de conservação e substituição energética ao mesmo tempo que se busca uma reorganização da demanda.

A busca da reorganização da demanda bem como as políticas de conservação e substituição energéticas só foram viabilizadas pelo próprio fator que gerou sua necessidade de existência: o choque de preços.

Como os preços estavam sendo mantidos altos e em um patamar muito superior ao praticado tradicionalmente foi viabilizada a entrada no mercado de novos países como produtores. Isto porque os países entrantes tinham um custo de produção muito mais alto que os países da OPEP e sob os preços vigentes anteriormente não era economicamente viável produzir. Quando os preços foram aumentados e mantidos no patamar galgado com o primeiro choque, passou a ser viável economicamente para os países com custo de produção mais alto produzir em seus territórios. A entrada de países do Extremo Oriente e da África, e ainda a entrada da Inglaterra, da Noruega e do México no setor produtor determinaram o fim da concentração horizontal dos produtores em torno da Península Arábica, permitindo aos países centrais a diversificação de fornecedores.

Os preços altos também acabaram por gerar mudanças estruturais na composição e no volume da demanda final. A maior parte dos países importadores de petróleo passaram a desenvolver políticas de conservação e substituição energética. Pesquisas foram sendo desenvolvidas para a criação de substitutos para o petróleo em várias atividades, como por exemplo a energia solar como fonte de aquecimento e geradora de eletricidade e o álcool como combustível alternativo para motores a explosão. Na França e em países da Europa setentrional se difundiu muito o uso da energia nuclear. A energia nuclear chegou a ser a fonte mais importante de energia destes países¹⁴ por muitos anos. Além disso o gás natural foi amplamente utilizado como substituto do petróleo. O volume de substituição foi tão alto que chegou a implicar em um impacto de

¹⁴ Atualmente a energia nuclear tem sido substituída, e em alguns países tende a ser desativada devido ao impacto ambiental que causa.

subida no preço desta commodity. Do outro lado, com a finalidade de baixar o consumo no curto prazo, os governos desenvolveram políticas de estímulo a conservação energética através de, por exemplo, tarifas diferenciadas por faixa de horário ou, mais diretamente, via políticas de racionamento.

Porém a política mais efetiva e que posteriormente implicou na cessação do poder da OPEP na determinação de preços foi a “política do preço piso” desenvolvida pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo esta política foi a base de viabilização de todos os movimentos de mudança na estrutura da demanda mundial de petróleo.

A política americana do preço piso, segundo Ayoub (1994), pode ser observada a partir 1974. Este choque de preços de 73 fez com que os Estados Unidos percebesse estar demasiadamente dependente, com relação a um produto tão estratégico, de uma região muito conturbada política e economicamente. Frente a esta situação os EUA tomaram a providência de passar a desenvolver uma política de manutenção do preço do petróleo no mercado internacional acima do seu custo de produção interno.

Esta política consistia na compra de estoques em qualquer montante para que os preços do petróleo não caíssem abaixo do preço que viabilizasse a produção nos Estados Unidos. Assim este país formou estoques reguladores com a função de criar um limite de segurança para a manutenção da indústria petrolífera em seu território e portanto não ficar tão dependente dos países da OPEP.

A política do preço piso ao mesmo tempo que garantia a produção nos Estados Unidos garantia também a produção em todos os países que tinham o custo de produção menor ou igual ao americano. Sendo assim, ficavam asseguradas também outras fontes de oferta, ou seja, países que tivessem seu custo de produção entre os dos países da OPEP e os dos EUA estavam com suas produções viabilizadas.

Ao mesmo tempo que ocorriam todas estas mudanças na estrutura do mercado de petróleo, a instabilidade do sistema monetário internacional e a inflação dela decorrente iam corroendo os ganhos que os países produtores auferiram após o primeiro choque. As perdas vinham por dois caminhos, de um lado, pela própria diminuição real do preço do petróleo, e de outro pelo aumento dos preços dos produtos de importados¹⁵ que compunham a pesada pauta de importação dos países da OPEP, ambos causados basicamente pela aceleração inflacionária. Além disso o ritmo de crescimento dos países industrializados era bem menor que na Golden Age ou mesmo que nos dois primeiros anos da década, e em muitos anos houve verdadeiras recessões. Esta trajetória da economia implicava no mínimo em uma diminuição do ritmo de crescimento da demanda por petróleo, e nos momentos de recessão significavam cortes de demanda em termos absolutos. Para complementar o quadro ainda ocorria uma perda de fatia de mercado por parte da OPEP com entrada de novos países na produção de óleo bruto.

Sob estas condições os países mais pobres membros da OPEP começavam a furar o esquema de controle da oferta com vistas a compensar as perdas no mercado da OPEP com ganhos no mercado spot, que desde então começava a ganhar maior importância. O poder de controle da oferta por parte da OPEP ficava cada vez mais reduzido e questionado.

Em 1978 no Irã, liderados pelo aiatolá Khomeini, iniciam-se os movimentos muçulmanos de oposição ao governo do xá Mohamed Reza Pahlevi. Khomeini dirigia o movimento de Paris onde ainda se encontrava exilado. Em fins de 1978 os movimentos se radicalizam resultando numa guerra civil, o que significou uma desorganização da produção e uma significativa quebra da oferta de petróleo no mercado mundial. Os conflitos internos no Irã, que resultam na deposição de seu xá, fornecem o motivo (quebra substancial da oferta, na medida em que o Irã era o 2º maior exportador para o mercado mundial) e a oportunidade para o 2º choque do petróleo.

¹⁵ Os países produtores de petróleo importam a maior parte dos produtos que consomem.

O segundo choque do petróleo é executado, porém dadas todas as mudanças ocorridas na estrutura do mercado de petróleo e a evolução da situação conturbada do sistema monetário internacional, seus resultados foram muito diferentes daqueles obtidos com o primeiro choque.

O governo americano frente a este aumento de preços e às pressões européias quanto à substituição do dólar como moeda internacional toma a decisão unilateral de subir as taxas de juros para níveis muito altos ao mesmo tempo que instaura uma política de valorização do dólar.

Esta medida tomada pelo presidente do Federal Reserve, Paul Volcker, resultam em uma drástica derrubada dos preços das commodities em geral, inclusive do petróleo, e no estabelecimento de uma conjuntura macroeconômica nova e bem diferente da vivida na década de 70. É um novo período marcado por recessão e inflação baixa nos países centrais.

3.2 Segundo choque, subida da taxa de juros americana e queda dos preços das commodities.

Durante os anos 70 foram constantes as tentativas de se implementar uma nova ordem monetária internacional. Segundo Tavares, a alternativa era a ativação do FMI para a execução das tarefas para que fora originalmente criado, assim criando um novo sistema monetário que “o permitisse operar com uma cesta de moedas, respaldando os Direitos Especiais de Saque (SDRs) - com base em maiores contribuições dos principais países de moeda reservas” (Tavares, 1985). No início estas tentativas foram sistematicamente barradas pelos EUA e pela Inglaterra, e também não encontravam apoio na Alemanha e no Japão. Porém o aumento da sensação de instabilidade, gerada pelo crescente endividamento dos países de terceiro mundo e da área socialista bem como pelo também crescente volume de crédito interbancário, levou a maioria dos países capitalistas a passarem a apoiar medidas decisivas na direção de um maior controle do sistema monetário internacional. Ao final da década apenas Estados Unidos e Inglaterra se mantinham contra estas tentativas.

Foi neste contexto de questionamento do dólar como padrão monetário, em que já havia ocorrido o primeiro choque, que agora ocorria o segundo choque do petróleo. A quebra de oferta gerada pela guerra civil no Irã, em fins de 1978, permitiu à OPEP a realização de um aumento significativo dos preços. Os preços internacionais do petróleo, que tinham variado entre US\$ 10,50 e US\$ 13,00 por barril durante os anos subseqüentes ao primeiro choque, subiram para US\$ 22,00 em março de 1979 e se mantiveram em ascendência determinando que o preço médio deste mesmo ano fosse de US\$ 29,22 por barril¹⁶. Os impactos inflacionários desta elevação dos preços internacionais do petróleo foram imediatos, gerando uma maior instabilidade macroeconômica num sistema já abalado por anos seguidos de inflação e de movimentos espásticos no crescimento da economia. A nova subida dos preços do óleo bruto foi um novo combustível para a confusão gerada por excesso de especulação, crescimento lento, inflação crescente e pela desvalorização sistemática do dólar existente naquele período. Assim, reforçavam-se os argumentos de todo o mundo capitalista contra a falta de controle daquele sistema monetário internacional.

Frente a esta situação foi marcada uma reunião mundial do FMI. As propostas apresentadas naquela ocasião eram de manter o dólar desvalorizado e implementar um novo padrão monetário internacional. O governo americano se recusou a negociar estas propostas. Na prática esta recusa significava que os EUA não iriam mais aceitar que o dólar continuasse se desvalorizando conforme ocorrera ao longo da década de 70. Para isso Paul Volcker, presidente do Federal Reserve, elevou a taxa de juros ameri-

¹⁶ Ver tabela 1

cana de forma violenta e declarou que o dólar seria mantido na situação de padrão internacional.

Esta reviravolta em importantes variáveis macroeconômicas se refletiu em uma grande mudança do sistema monetário internacional. A elevação brutal da taxa de juros americana funcionou como um sugador de capitais, portanto teve que ser rapidamente absorvida pelos outros países industriais. Estes países foram forçados a acompanhar a subida da Prime (taxa de juros americana) aumentando suas taxas de juros internas afim de impedir uma continuada fuga de capitais para os Estados Unidos. Estes movimentos, que implicaram na valorização do dólar e na redução da liquidez internacional, levaram tanto os próprios Estados Unidos como toda a economia mundial a uma recessão contínua durante três anos.

A recessão implicou em uma quebra significativa na demanda por commodities. Por outro lado o puro e simples aumento da taxa de juros internacional fez deixar de ser interessante economicamente especular com commodities. Em 1980 o nível da taxa de juros americana já era mais alto do que a taxa de variação dos preços das commodities, o que implicou na saída dos especuladores dos mercados de commodities. Assim, houve uma redução da demanda tanto para fins especulativos como para fins de consumo (como insumos e como bens finais). Este movimento na demanda se refletiu em uma desaceleração do ritmo de crescimento dos preços das commodities já em 1980. E cada um dos dois anos seguintes assistiram reduções de cerca de 10% ¹⁷ nos preços das commodities em geral.

Mais um reforço na tendência à redução dos preços das commodities foi dado pela quebra ¹⁸ dos países com dívidas externas elevadas frente às novas taxas de juros altas. A renegociação das dívidas de enorme monta destes países sob as novas taxas de juros vigentes significavam um aumento brutal no volume de renda líquida enviada ao exterior com que teriam que arcar. Dado que houve um arroxio da liquidez internacional, os países de terceiro mundo só tinham uma solução para cobrir o rombo em seu balanço de pagamentos causado por esta maior saída de divisas na forma de juros da dívida: aumentar suas exportações. Como os principais produtos de exportação destes países eram commodities o mercado mundial foi inundado destes bens. A consequência deste aumento da oferta frente à redução na demanda causada pela recessão do período foi justamente a queda dos preços das commodities no mercado internacional.

No caso do petróleo os efeitos da recessão nos países centrais e da diminuição da especulação não foram exatamente os mesmos. A queda na demanda global de óleo bruto foi acompanhada por uma quebra na oferta. Isto porque tanto os conflitos internos no Irã como a subsequente Guerra Irã-Iraque, iniciada em 1980, se refletiram em reduções nas exportações dos países beligerantes (ambos grandes exportadores de petróleo na época).

Assim, em 1980, o petróleo teve seu preço médio anual aumentado para US\$35,48, o que correspondia a um aumento de 21% em termos nominais em relação ao ano anterior. Este aumento equivalia em termos reais ¹⁹ a um aumento de 6,42% sobre o preço alçado com o segundo choque, que já tinha elevado em 100,5% preço real do petróleo. Os anos seguintes, 1981 e 1982, foram anos de enorme recessão para a economia mundial. Neste anos os preços nominais do petróleo caíram apenas cerca de 4% e

¹⁷ Ver tabela 1.

¹⁸ Conforme Tavares (1985), a dívida externa do terceiro mundo dobrou em poucos anos e provocou crises bancárias e cambiais em três continentes, começando pela Polônia (bancos alemães como credores), estendendo-se pela América Latina (bancos americanos, ingleses e bancos locais como credores), e atingindo a Ásia.

¹⁹ Deflacionado pelo Wholesale Prices Index americano

8% , respectivamente. Assim, a variação total líquida em termos nominais dos preços do petróleo entre 1979 e 1982 foi de 135%. Enquanto isso as outras commodities, que haviam aumentado apenas 21% em 1979, tiveram um aumento de 5% em 1980. Ao mesmo tempo nos dois anos subsequentes, 1981 e 1982, as outras commodities tiveram seus preços reduzidos em 10,1% e 10,4%. A variação total líquida de seus preços nominais no mesmo período foi de 6%²⁰.

4 O Declínio da OPEP e a Afirmação do Padrão “Dólar Flexível”

4.1 As Novas Condições do Mercado de Petróleo: Explicitação da Perda de Poder da OPEP

Analisando o início da década de 80 observamos que o choque de juros implementado pelos EUA repercutiu de maneira diferente nos preços do petróleo e no das outras commodities. Enquanto as outras commodities viram a desaceleração na subida de seus preços em termos nominais (se ainda compararmos a taxa de variação dos preços das commodities 79/80 – 5,79% – com a taxa de variação do Wholesale Prices Index 79/80 – 14,10% – podemos ver que houve uma queda em termos reais nos preços das commodities), o petróleo, depois de ter aumentado 125% em termos nominais com o 2º choque, ainda aumentou mais 21% no ano seguinte numa tendência de elevação maior que em todos os anos entre os dois choques.

Esta peculiaridade com relação aos preços do petróleo ocorreu em função da simultaneidade entre a queda da demanda de petróleo derivada da recessão desencadeada a partir do aumento das taxas de juros americanas e redução na oferta de óleo bruto devida à ocorrência dos conflitos internos no Irã (1978/79) e em seguida o desencadeamento da Guerra Irã-Iraque (1980). Sendo assim os preços do petróleo ainda aumentaram no ano seguinte ao choque de juros e em seguida se mantiveram altos porém em trajetória gradualmente decrescente até 1986.

A despeito da manutenção dos preços do barril de petróleo a OPEP já era capaz de prever uma queda significativa nos seus preços. Isto porque desde que percebeu que os preços das outras commodities tinham despencado com a elevação das taxas de juros, a OPEP observou que não tardaria para que este efeito atingisse o mercado de petróleo.

Como as quebras de oferta que sustentaram o preço frente ao impacto de juros eram situações conjunturais e de exceção, em 1982, com o objetivo de manter os preços do petróleo em um patamar razoável e sem grandes choques de preços para baixo, a OPEP organizou um sistema de quotas com vistas a controlar o volume de óleo bruto ofertado. O sistema se baseava em quotas de produção preestabelecidas para cada país de acordo com sua capacidade de exportação e participação tradicional no mercado internacional.

Porém a nova situação macroeconômica constrangia ainda mais os países mais pobres da OPEP e com necessidades urgentes de fontes de financiamento, já que a liquidez internacional estava muito reduzida e os custos dos empréstimos eram elevadíssimos sob as taxas de juros vigentes. Estes países, frente a impossibilidade de aumentar seus ganhos via aumento de preços, passam a tentar fazer entrar divisas via aumento do volume exportado. Porém para conseguirem estes ganhos tinham que descumprir o regime de quotas.

Dada esta situação, em um primeiro momento a Arábia Saudita tenta equilibrar este problema atuando como *swing producer*, ou seja, diminuindo o volume de óleo bruto próprio que colocava no mercado. Porém a existência e expansão do mercado *spot*

²⁰ Ver tabela 1.

organizado ampliava a possibilidade de fuga do sistema de quotas. Os movimentos nesta direção, com o tempo, passaram a pressionar muito a Arábia Saudita que queria a manutenção do sistema de quotas.

Diante da intensificação da situação supracitada a Arábia Saudita decide romper totalmente com o esquema de controle de oferta para manutenção do preço e eleva sua produção. Como este país tem reservas enormes, uma grande capacidade produtiva e o custo de produção mais baixo da OPEP, a elevação de sua produção repercutiu nos preços com uma queda brutal. Os preços despencaram dos US\$22,00 por barril de petróleo praticados em dezembro de 1985 para US\$ 15,00 em maio de 1986, depois US\$ 12,00 em junho deste mesmo ano e US\$8,00 no julho seguinte, para chegarem em agosto a baterem US\$5,00. Porém a “guerra de preços” comandada pela Arábia Saudita tinha um limite sério: a política norte-americana do preço piso.

Sendo assim, como a “guerra de preços” desenvolvida pela Arábia Saudita ameaçava a política estratégica do preço piso realizada pelos EUA, este país resolveu interferir. Ainda em agosto de 1986 o então vice-presidente George Bush é enviado à Arábia Saudita com a missão de convencer os árabes a parar com aquelas quedas sistemáticas nos preços.

Por conseguinte, em setembro de 1986 foi convocada uma reunião de emergência da OPEP. Foi então estipulado um preço “razoável” para o barril de petróleo: US\$18,00. Além disso os países passam obedecer rigidamente suas quotas. Até mesmo países de fora da Organização concordaram em reduzir sua produção.

A partir de então os preços do petróleo assumem uma tendência decrescente muito gradual partindo dos US\$18,00. Maiores desvios desta tendência são devidos a fatores conjunturais e rapidamente recuperados.

Fica portanto evidente qual é o poder que comanda o mercado de petróleo, e o poder da OPEP é altamente esvaziado, principalmente no que diz respeito à determinação do preço do óleo bruto no mercado internacional.

4.2 Novo período de desvalorização do dólar e nenhum reflexo inflacionário.

O ano de 1985 marca um ponto de inflexão da política econômica americana, a reafirmação definitiva de seu poder como potência central capitalista e do dólar como padrão monetário internacional. Os acordos de Plaza e Louvre estabeleceram um novo período de desvalorização do dólar frente à Alemanha e ao Japão. Como a Alemanha comanda as políticas cambiais européias o dólar desvaloriza frente às moedas dos países da União Européia que têm uma política de alinhamento automático com o marco. Porém desta vez a desvalorização do dólar não se converteu em inflação generalizada.

Há dois motivos básicos para que não tenha ocorrido o mesmo efeito que nos anos 70. De um lado os preços pisos industriais não são mais dados pela Alemanha e pelo Japão e sim pelos países do sudeste asiático contra os quais a moeda americana não se desvalorizou. Assim os preços industriais não se elevaram conforme ocorrera no final do período de Bretton-Woods. De outro lado desenvolveu-se um mercado de derivativos de câmbio e juros muito mais atraentes que as commodities para fins especulativos. Além disso a taxa de juros apesar de sustentar uma trajetória decrescente vem tendo, em quase todo o período, seu nível mais alto que a taxa de variação das commodities, o que indica que não vale a pena especular neste mercado. Portanto não houve também elevação dos preços das commodities para alimentação da inflação.

Isto explica, junto com a política americana específica sobre o setor de petróleo, o porquê dos preços do petróleo estarem flutuando em torno de um patamar definido sem espaço para choques. Mesmo em 1988 quando acaba a Guerra Irã-Iraque e estes países retomam suas produções de óleo bruto e o preço cai para US\$14,15 ou em 1990

quando eclode a Guerra do Golfo e o preço sobe¹⁵, os preços acabam voltando ao patamar anterior.

O caso mais recente, a Guerra do Golfo (iniciada em agosto de 1990), comprova a existência deste mecanismo de ajuste. Durante a guerra houve uma série de explosões de reservatórios de petróleo kwaitianos bem como ONU fez embargo ao petróleo Iraquiano diminuindo por dois caminhos a oferta de petróleo no mercado internacional. Porém mesmo no mercado *spot* onde os preços se alteraram, antes do fim da guerra, os preços já tinham retornado ao patamar dos US\$18,00 dando origem apenas a uma elevação do preço médio no ano de 1990 (US\$22,05) mas não tendo efeitos significativos sobre o preço em 1991. Os preços no mercado futuro não sofreram qualquer reflexo em função desta situação. Ou seja, a política de preços vem sendo tão firme e bem definida que qualquer alteração conjuntural não tem maiores repercussões na estrutura.

Tabela 3: “Preço Médio do Petróleo durante a Crise do Golfo”

1990	US\$/ Barril	1991	US\$/ Barril
Janeiro	19.1	Janeiro	24.2
Fevereiro	18.9	Fevereiro	19.8
Março	18.7	Março	19.3
Abril	18.2	Abril	19.0
Maiο	18.1	Maiο	19.2
Junho	18.0	Junho	18.6
Julho	19.6	Julho	18.7
Agosto	26.2	Agosto	18.8
Setembro	31.4	Setembro	19.0
Outubro	36.7	Outubro	19.1
Novembro	32.6	Novembro	18.7
Dezembro	28.7	Dezembro	18.2

Fonte : Apostila sobre Geopolítica do Petróleo da Petrobrás

Referências bibliográficas

- AYOUB, Antoine. *Oil: Economics and Politics*, *Energy Studies Review*, Canadá, v. 6, n.1, 1994.
- BIASCO, Salvatore. *L'inflazione nei Paesi Capitalistici Industrializzati*, Feltrinelli : Ed. Milano, 1979.
- INTERNACIONAL MONETARY FUND. *Internacional Financial Statistics*, Yearbooks 1994-1996. Washington, [s.d.].
- INTERNACIONAL ENERGY AGENCY. *Oil Market Report : Annual Statistical Supplement and User's Guide*, FT Energy Publishing, Pearson Professional LTD. Londres, 1996.
- KALDOR, Nicholas. *Inflation and Recession in the World Economy*, *Economic Journal*, 1976.
- KALDOR, Nicholas. The Role of Commodity Prices in Economic Recovery, In: KALDOR, N. *Further Essays on Economic Theory and Policy*, Duckworth : [s.n.], 1989.
- MALTA, Maria Mello de. *A Economia Política dos Preços Internacionais do Petróleo*. 1997. Monografia FEA/UFRJ. 1997.

OIL & GAS JOURNAL, anuários de 1996.

PINTO JR, Helder Queiroz. *Elementos Econômicos Financeiros da Indústria do Petróleo*. Rio de Janeiro, [s.d.], Apostila do Curso Geopolítica do Petróleo, Petrobrás.

PINTO JR, Helder Queiroz, ALVEAL, Carmen. *A Cooperação Inter-firmas na Indústria Petrolífera Mundial, Texto para Discussão IE/UFRJ*, n. 382, 1996.

RICARDO, David. Versão de P.Sraffa. *Principals of Political Economy and Taxation*, Cambrigde : Syndics of Cambrigde University Press, 1951.

RONCAGLIA, Alessandro. *The Price of Oil : Main Interpretations and their theoretical background*, *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.5, n. 4, Summer, 1983.

SERRANO, Franklin. *Inflação Inercial e Desindexação Neutra, Texto Para Discussão IEI-UFRJ*, n. 106, 1986

SERRANO, Franklin. *Inserção Internacional da Economia Brasileira : Uma Proposta de Pesquisa*. Rio de Janeiro, 1995. Relatório preparado para o IUEE (IEI-UFRJ e IMS-UERJ).

SERRANO, Franklin. *Inflação Baixa e Padrão Dólar Flexível*. Rio de Janeiro : IE/UFRJ, 1998. Mimeogr.

SYLOS-LABINI, Paolo. *Oligopólio e Progresso Técnico*. Torino : Einaudi, 1956.

SYLOS-LABINI, Paolo. *Fixed and Flexible Prices*. In: SYLOS-LABINI, P. *The Forces of Economic Growth and Decline*. [S.l.] : MIT Press, 1984.

TAVARES, Maria da Conceição. *A Retomada da Hegemonia Norte Americana - Um aprofundamento do debate, Texto para discussão IEI- UFRJ*, n. 77, 1985.