

O petróleo como instrumento de coerção saudita

Fernanda Delgado

Professora e coordenadora de pesquisa da FGV ENERGIA

Sabrina Medeiros

Professora da Escola de Guerra Naval – EGN

André Nunes

Pesquisador da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – Eceme

A trajetória dos preços do petróleo evoluiu em relação às mudanças estruturais do mercado: do mercado integrado e regulado que prevaleceu até 1971; ao período de transição após o primeiro e o segundo choque de petróleo (1973-1984); e o mercado de *commodities* e desregulamentado (1986 até hoje), no qual os preços são condicionados às expectativas de oferta e demanda (Oxford, 2020). Do lado da oferta, as expectativas são influenciadas principalmente pela disponibilidade física do suprimento e pela incerteza relativa à disponibilidade futura da capacidade de produção (Fattouh, 2007; Hamilton, 2009a; Kilian, 2008). Do lado da demanda, as expectativas mudam de acordo com as flutuações no ciclo de negócios global (choques de demanda agregados) e a incerteza associada a déficits inesperados dos níveis de oferta disponível em relação aos níveis previstos de demanda de petróleo (Hamilton, 2013; Kilian, 2009). Tomados em conjunto, esses desequilíbrios do mercado correspondem a “choques no preço do petróleo”, que refletem rupturas na produção causadas principalmente

por eventos geopolíticos quais sejam: guerras ou revoltas civis nos países da Opep.

Uma dessas variáveis geopolíticas, nesse sentido, diz respeito à capacidade saudita de influenciar o comportamento dos demais países da Opep, como seu país líder, e determinar preço e aumentar produção, se utilizando dessa posição como ferramenta coercitiva de imposição de sua vontade. Este artigo busca traçar chaves de compreensão para entender o petróleo como instrumento de coerção do governo saudita visando influenciar o mercado internacional jogando os preços para baixo e incrementando a produção de óleo cru no mercado internacional. Em cada momento a intenção do reino foi diferente, mas com o cunho de impor sua vontade e se alavancar em sua potencialidade como membro *swing*,¹ capaz de facilmente dispor de aproximadamente dois milhões de barris de petróleo por dia para mais ou para menos em sua produção.

A recente disputa entre sauditas e russos no âmbito da Opep+ suspendeu a cooperação desse grupo de exportadores de petróleo. Isto ao menos até o próximo dia 6 de junho, data da

próxima reunião ministerial dos países em questão. A negativa dos russos em adotar novos cortes de produção para sustentar o preço do barril de petróleo em face de um cenário de demanda decrescente – causado em larga medida pelos efeitos do novo coronavírus (Covid-19) na economia mundial – levou os sauditas a assumir uma postura punitiva para com Moscou com o propósito de fazê-los retornar à mesa de negociações para a implementação de novos cortes de produção, adotando descontos sobre o barril produzido em seu território para os mercados consumidores da Ásia, Europa e EUA, bem como a elevarem sua capacidade de produção.

Nesse contexto, tanto os descontos quanto o aumento da produção são medidas punitivas porque visam, por um lado, ganhar uma fatia do mercado petrolífero em locais estratégicos para os russos, como o continente europeu, a Índia e a China (o maior importador de petróleo do globo para quem a Rússia é o maior fornecedor); e, por outro, forçar a desvalorização do rublo e, ao mesmo tempo, enfraquecer a capacidade de reação russa em manter uma queda de braço du-

radoura na disputa por parcelas dos mercados estratégicos supracitados. Todavia, é importante ressaltar que a estratégia adotada pelos sauditas tem prazo de validade porque também repercute na economia saudita, que é em grande parte dependente das receitas da exportação do petróleo para se sustentar e implementar os compromissos em diversos setores apresentados no Saudi Vision 2030.² De acordo com o *Annual Statistical Bulletin 2019* publicados pela Opep, somente em 2018 o setor de petróleo e gás foi responsável por aproximadamente 50% do PIB nacional e por cerca de 70% do total de receitas de exportação.

Apesar disso, não foi a primeira vez que Riad deixou de cooperar sob um sistema de cotas no âmbito da Opep para punir outros produtores e, conseqüentemente, aumentar sua parcela de participação no mercado. Em pelo menos outras três ocasiões os sauditas também assumiram um papel punitivo para forçar negociações onde pudessem fazer que seus interesses fossem maximizados.

O passado

O primeiro movimento desta natureza foi em 1976, apenas três anos após o primeiro choque do petróleo, em 1973, quando o valor do barril de petróleo quadruplicou entre os meses de outubro e janeiro (1977), ampliando rapidamente as receitas dos países exportadores. Como consequência do aumento de receitas, muitos países da Opep aumentaram significativamente seus gastos em diversos setores dando margem para o crescimento da corrupção.

O aumento das despesas gerou a necessidade de mais receitas e a

Os contratos futuros recuam acentuadamente em uma rota vertiginosa em meio a bloqueios globais destinados a retardar a propagação da pandemia de Covid-19

melhor forma encontrada por um grupo de países liderados pelo Irã para alcançar tal objetivo era um novo corte de produção por meio da Opep. No entanto, a Arábia Saudita preferia uma valorização progressiva do barril ao invés de causar um novo choque e ser concebida como oportunista pelos países importadores parceiros. A cisão entre o grupo liderado pelo Irã e pelos sauditas se deu na Cúpula da Opep de dezembro de 1976, na qual o cartel pela primeira vez praticou dois preços de exportação distintos e a Arábia Saudita, com um preço inferior, expandiu a oferta de petróleo para punir o grupo sob a égide iraniana forçando mais ainda a queda dos preços e o retorno às negociações em torno do preço que melhor atendesse aos interesses de Riad sete meses depois (Robinson, 1988).

A segunda ocasião ocorreu entre novembro de 1985 e agosto de 1986, quando os sauditas já saturados de defenderem o preço de US\$ 29 preestabelecido pela Opep em 1983 – cor-

tando produção e reduzindo sua fatia de participação no mercado enquanto todos os outros ofereciam descontos sobre o preço acordado – passaram a repassar carregamentos de petróleo com desconto para os refinadores e distribuidores por meio de uma política de lucros garantidos, onde teriam a garantia de um lucro predeterminado independente do preço final da venda. Os lucros garantidos levaram as empresas intermediárias a aumentarem a procura por mercados, oferecendo suas cargas a preços mais baixos do que os já praticados, pois seu retorno financeiro era certo, independente do preço, derrubando vertiginosamente o valor do barril para um dígito em um quadro de guerra de preços entre produtores, muitos dos quais também passaram a praticar a estratégia saudita. A coesão em torno de um preço defendido pela Opep só voltaria a ser discutida em março de 1986 por conta da pressão que os sauditas causaram sobre o mercado (Yergin, 2010).

Uma terceira situação em que a Arábia Saudita puniu outros produtores aconteceu entre 2015 e 2016, mas iniciou em novembro de 2014, quando decidiu não realizar cortes em sua produção para defender a manutenção de um preço estabelecido pela Opep em um período de rápida desvalorização do barril (entre junho de 2014 e janeiro de 2015 o barril negociado em torno dos US\$ 110 passou a ser vendido por cerca de US\$ 45)³ (figura 1). A determinação em deixar o mercado seguir o seu curso de queda acentuada dos preços se deu pelo fato de a Opep falhar em conseguir convencer outros produtores não Opep, entre eles a Rússia, a cooperarem com cortes junto ao cartel, o que só aconteceria

em setembro de 2016, com a criação da Opep+ através do acordo denominado Declaration of Cooperation.⁴

O presente

É importante ressaltar que o compromisso primário da Arábia Saudita com o seu principal foco, o Vision 2030, pode estar em risco, mas não parece mudar com a volatilidade de preços das últimas semanas. Com um programa marcado pela modernização industrial e logística com forte apelo à tecnologia, a Arábia Saudita volta-se à sustentabilidade fiscal, alavancando o compromisso de estabelecer reservas, eficiências nos gastos e qualidade de vida aos seus cidadãos. O principal objetivo é tornar-se um *hub* das relações entre países árabes e as principais economias do mundo por meio de

uma série de reformas que consolidem a desejada tríade entre uma sociedade vibrante, uma economia pulsante e uma nação ambiciosa.

Por outro lado, a recente disputa vivenciada pelos sauditas e russos é caracterizada pela redução de preços de barris de petróleo por parte da Arábia Saudita, que sinalizou disposição para usar suas reservas estratégicas em benefício de sua sobreposição no mercado. Valores acumulados com o aumento dos preços dos barris de petróleo a partir de 2011 foram realmente relevantes, estimados em cerca de US\$ 4 bilhões em ganhos para cada um dólar de aumento entre os países do Conselho de Cooperação do Golfo. Embora a prática desses preços não seja mais viável, a redução em grande escala para cerca de US\$ 20, o barril, cria um cenário de enfraquecimento

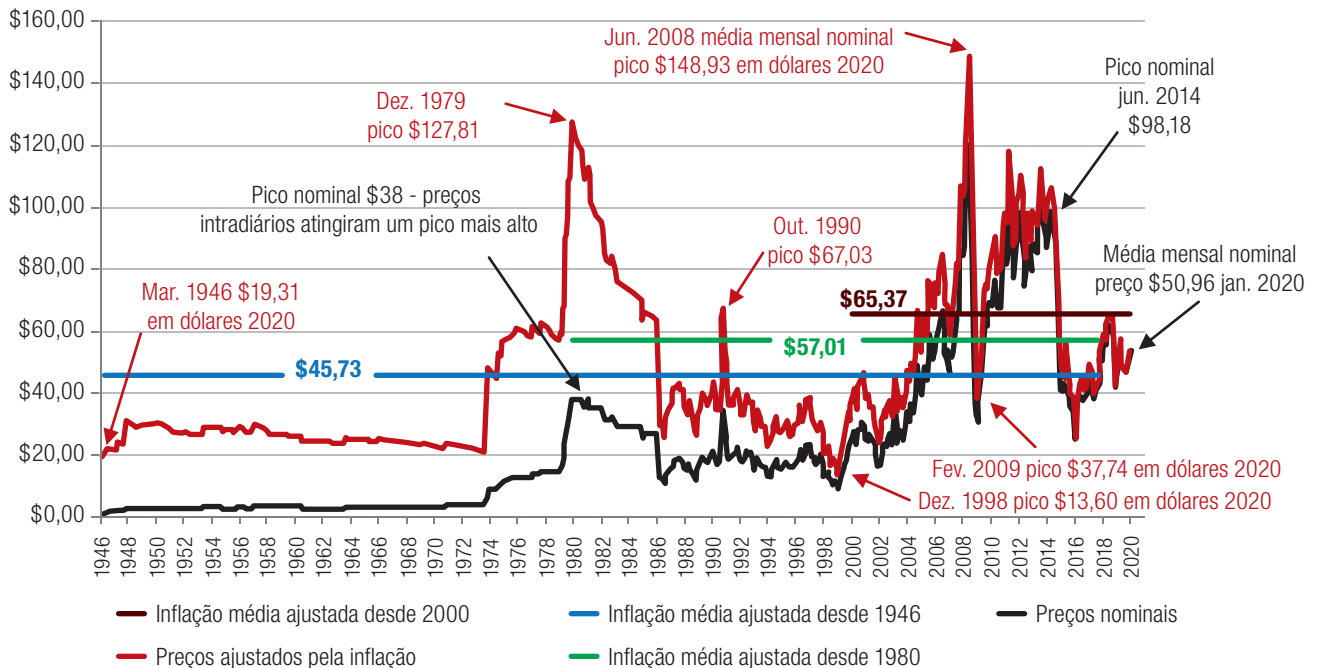
da moeda russa e escalona uma disputa por quem tem mais reservas disponíveis para continuar essa pressão de oferta no mercado.

As parcerias estratégicas que caracterizaram a formação da Opep+ marcam uma época de reduzidos preços, o que agora é motivo de disputa dentro do próprio regime de cooperação com vigência prevista até 31 de março de 2020. Note-se que a crise dessas últimas semanas em busca de acomodação para a redução de demanda frente a Covid-19, colocou russos em objeção aos cortes de oferta sugeridos pelo painel técnico da Opep+, o que foi o estopim para os sauditas repaginarem o seu processo de barganha.⁵

Promotora de uma diplomacia de tipo bizantino manifestada pela não guerra, a Arábia Saudita acabou por relativizar a cooperação no âmbito

Média mensal ajustada pela inflação – preços do óleo cru

1946 – até o presente (dólares de fevereiro de 2020)



Fonte: www.inflationdata.com (atualizado em 21/2/2020).

da Opep+ a partir da reunião última de 5 de março de 2020, onde a desconfiança entre parceiros foi a tônica. Isso porque a tática de choque e pavor (*shock & awe*) reverbera sobre os antigos parceiros como uma demonstração de força típica de guerras. Aliás, o flutuante mercado de petróleo tem tido manifestada preocupação por parte da Opep mais do ponto de vista da oferta excessiva do que da escassez. Mesmo em meio aos ataques de *drones* nas instalações da Arábia Saudita em setembro de 2019, a questão apareceu somente sob o prisma da necessidade de precificação do risco à segurança do suprimento, dada a vulnerabilidade de estruturas físicas de produção. Ou seja, a estratégia dos sauditas era retirar do mercado os produtores de alto custo e não mais administrar o mercado.⁶


De outro modo, se cortar a produção unilateralmente não era mais possível aos sauditas pelos sucessivos desgastes políticos internos de décadas antes, a Opep+, não tendo condições de fazê-lo, impunha outras variáveis. Para os próximos capítulos, reduzir a produtividade também é improvável, face aos investimentos propostos pelo Vision 2030 em renovados modelos de produção onde a máxima capacidade de oferta deve ser absorvida no mercado. Enquanto isso, o Fundo Monetário Internacional aumenta projeções de necessidade de preço por barril por parte da Arábia Saudita, garantindo a insustentabilidade de política de preços baixos no longo prazo desde o seu relatório de 2017 com projeção de US\$ 70 o barril, aos últimos relatórios onde a desejável precificação aparece acima de US\$ 80. Foi a partir de 2015 que as projeções sobre a política de Riad começaram a mudar:

desde a ascensão do rei Salman bin Abdulaziz, em 2015, liderança sob a qual o projeto de conciliação do mercado de energia do golfo deu lugar a um individualismo mais relevante em benefício do projeto de segurança nacional do país. O instrumentalismo de um projeto liberal associado a uma estratégia de autonomia industrial e em matéria de defesa parece ser mais afeto às últimas políticas sauditas do que o seu *path dependence*.⁷

O futuro

Dessa forma, nas últimas semanas de março de 2020 o petróleo no mercado internacional caiu para US\$ 25 o barril (Brent), a maior baixa em 18 anos. Os contratos futuros recuam acentuadamente em uma rota vertiginosa em meio a bloqueios globais destinados a retardar a propagação da pandemia de Covid-19, aliados ao aumento da oferta da Arábia Saudita. Esta planeja aumentar suas exportações para 10 milhões de barris por dia (Bloomberg). *Pari passu*, o ministro do petróleo iraquiano, Thamer al-Ghadhban, enviou uma carta ao secretário geral da Opep+ solicitando que a coalizão Opep+ se reúna para discutir todas as maneiras possíveis de propor ações sérias e imediatas com o objetivo de reequilibrar o mercado e mitigar a atual situação deteriorada.

As lições aprendidas do comportamento saudita, vistas aqui, mostram que faz parte da diplomacia um comportamento de não guerra por meio de um jogo coercitivo onde o reino busca forçar seus pares produtores do grupo Opep+ a voltarem às negociações – dessa vez pelo corte de produção – para influenciar os preços no mercado internacional. As atenções mundiais

do setor de petróleo agora aguardam ansiosas a reunião de 5 de junho. Hoje duas expectativas pautam a recuperação do mercado de petróleo internacional: as negociações dos membros da Opep+ e a retomada acelerada da atividade econômica (e principalmente industrial) na China. A retomada econômica mundial tem hoje um olho na China e outro na Arábia. 

¹O produtor de *swing* é um fornecedor ou um grupo oligopolista próximo de fornecedores de qualquer mercadoria, controlando seus depósitos globais e possuindo grande capacidade de produção não utilizada.

²Plano do governo saudita para reduzir a dependência da Arábia Saudita em petróleo, diversificar sua economia e desenvolver setores de serviços públicos, como saúde, educação, infraestrutura, recreação e turismo.

³Aumento expressiva da produção de *shale gas* e *tigh oil* no mercado norte-americano, retirando cinco milhões de barris de petróleo de demanda do mercado internacional por dia.

⁴A Declaração de Cooperação constitui um marco sem precedentes na história da Opep. Pela primeira vez, os países membros coordenaram-se com 11 países produtores de petróleo não pertencentes à Opep (agora 10 – Guiné Equatorial tornou-se membro da Opep em maio de 2017), em um esforço conjunto para acelerar a estabilização do mercado global de petróleo por meio da produção voluntária de ajustes, que totalizaram cortes de aproximadamente 1,8 milhão de barris por dia

⁵Ben Rich. *From defense to offense: realist shifts in Saudi foreign policy*. Volume XXVI, Number 3. Fall 2019 In: <https://meprc.org/journal/defense-offense-realist-shifts-saudi-foreign-policy> Accessed: 22Oct20

⁶John A Sandwick. *The Gulf Cooperation Council: moderation and stability in an interdependent world*. Routledge, 2019.

⁷Samya Beidas-Strom; Marco Lorusso. *Macroeconomic effects of reforms on three diverse oil exporters: Russia, Saudi Arabia, and the UK*. IMF – Stock No: WPIEA2019214, October 11, 2019, p. 66. In: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/10/11/Macroeconomic-Effects-of-Reforms-on-Three-Diverse-Oil-Exporters-Russia-Saudi-Arabia-and-the-47006> Accessed: 22 Oct. 19.