



1.13 • Conjuntura internacional

YPF: o regresso de uma *national oil company*

O FIM DA GUERRA FRIA e o aprofundar da globalização introduziram grandes alterações no sistema internacional. Com o termo da ordem bipolar, tornou-se evidente que este não é composto exclusivamente pelas relações políticas que se estabelecem entre Estados (à imagem das concepções clássicas da corrente realista), mas sim por uma rede complexa de relações entre actores diversos em que a dimensão económica tem um peso sem precedentes.

O sector energético ocupa uma posição muito destacada neste contexto, em função do seu carácter imprescindível para o crescimento das economias. Nos últimos anos, a expansão de gigantes demográficos como a China e a Índia recolocou a energia no centro do debate internacional, por via do aumento da procura de recursos. Por outro lado, há Estados que utilizam assumidamente a energia como fonte de poder, no sentido mais tradicional do termo, como se pode ver pela forma como a Federação Russa emprega as suas reservas de gás natural no âmbito de uma política de proximidade com países vizinhos.

Os Estados produtores têm uma noção crescente de que a energia, além de uma fonte de recursos financeiros, também é uma fonte de poder político, que poderá ser rentabilizada através de grandes empresas estatalmente controladas ou tuteladas. Nem sempre foi assim. Na primeira metade do século XX, o mercado petrolífero era dominado por multinacionais de carácter privado (as *international oil companies*), que extraíam os recursos naturais de países terceiros e os pagavam a preços baixos. Graças a isso, através dos processos de transformação, transporte e distribuição, obtinham margens muito favoráveis que potenciavam os seus lucros.

Vários factores impulsionaram a transformação deste mercado nos últimos sessenta anos. As independências coloniais do pós-Segunda Guerra Mundial, as dinâmicas da Guerra Fria, os choques petrolíferos e o aumento dos preços do petróleo nos mercados internacionais ditaram mudanças relevantes. Os Estados produtores assumiram que a gestão das próprias reservas através de grandes companhias estatais (*national oil companies*) poderia ser sinónimo de menos dependência energética face ao exterior, de controlo de uma fonte de receitas muito considerável e de exercício de poder económico e político.

A América Latina não escapou a esta lógica, como pode se comprovar, por exemplo, pela recente ascensão do Brasil a país exportador de petróleo, em função do desenvolvimento da extracção em águas profundas (pré-sal) e da correspondente transformação da estatalmente

controlada Petrobras numa referência mundial nesta matéria.

Crise argentina

O que hoje parece constituir uma evidência (a vantagem de um Estado controlar os seus recursos energéticos) nem sempre o foi. Nos anos 1980 e 1990, uma boa parte dos governos latino-americanos optaram por políticas liberalizantes para as suas economias, aplicando um conjunto de medidas que ficou conhecido, a partir de 1989, pelo “Consenso de Washington” (em função de se situar nesta cidade a sede do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial).

O final dos anos 1990 e o início do século XXI foi um período de crises económicas e financeiras em determinadas regiões que causaram alguma instabilidade ao sistema internacional. Obviamente, aos olhos de hoje, não poderão ser comparadas com a crise que tem início em 2008, mas em determinadas regiões (Rússia, Sudoeste Asiático, América Latina), as suas consequências foram especialmente gravosas para as respectivas populações. A Argentina é disso exemplo, quando, no final de 2001, se viu submersa na maior crise da sua história.

Durante a década de 1990, o governo argentino liderado por Carlos Menem lançou uma política de privatizações a larga escala, através da qual o Estado assumira que se pretendia desfazer de toda a sua actividade empresarial, rentável ou não rentável. Desta forma, o monopólio estatal de energia eléctrica, os caminhos-de-ferro, a gestão rodoviária, as telecomunicações, a companhia de aviação de bandeira, entre muitos outros, foram divididos e vendidos a investidores nacionais e estrangeiros. Naturalmente, as vertentes não rentáveis destes negócios foram encerradas, como no caso da ferrovia argentina, que viu a sua rede dividida e numerosos ramais fechados. No sector energético, a histórica companhia petrolífera estatal *Yacimientos Petrolíferos del Estado* (YPF) não escapou a esta lógica e, logo no início do mandato de Menem, foi convertida em sociedade anónima e privatizada. Em 1993, o Estado central já só mantinha 20% das acções e a *golden share*. Seis anos depois, vendeu os 15% de acções que ainda controlava à espanhola Repsol, accionista maioritária.

Em paralelo às reformas liberalizantes, para controlar a inflação, foi instituída a paridade entre o peso argentino e o dólar norte-americano. Será o fim desta paridade, em finais de 2001, a despoletar a crise que já era latente, com uma corrida dos cidadãos aos bancos para retirar depósitos, com receio do seu mais do que previsível

Filipe Vasconcelos Romão

vel congelamento. Este é um momento dramático na história dos argentinos, com grandes manifestações de rua e confrontos com as autoridades a ditar a demissão do presidente Fernando de la Rúa e um subsequente período de instabilidade política e social em que a chefia de Estado, em catorze dias, foi exercida sucessivamente por cinco pessoas (Fernando de la Rúa, Eduardo Camaño, Adolfo Rodríguez Saá, Ramón Puerta e, finalmente, Eduardo Duhalde).

Duhalde ocupa a presidência durante pouco mais de um ano e consegue estabilizar o conturbado quadro político, económico e social. Nas eleições presidenciais de 2003, confrontar-se-ão o antigo presidente Carlos Menem e Nestor Kirchner, governador da província de Santa Cruz. Apesar de ambos serem originários do Partido Justicialista (formação fundada por Juan Domingo Perón), o programa de Kirchner assume uma ruptura clara com as políticas liberalizantes que, no seu entender, tinham conduzido a Argentina ao caos e à crise. Apesar de ficar em segundo lugar na primeira volta, acaba por assumir a presidência por desistência de Menem disputar o segundo turno. Nestor Kirchner inicia o seu mandato numa lógica de ruptura com as presidências anteriores e assume a necessidade de reposicionar o Estado na actividade económica, retomando o controlo sobre algumas linhas férreas, renacionalizando planos de pensões, assumindo o investimento público nos sectores educativo e sanitário.

A primeira década do século XXI assistiu a uma fase de ascensão da esquerda latino-americana, o que contribuiu com um contexto internacional favorável para as reformas de Kirchner: em 2000, o socialista Ricardo Lagos assume a presidência do Chile; em 2002, Lula da Silva vence pela primeira vez as presidenciais brasileiras; em 2006, Evo Morález chega à presidência da Bolívia; e em 2007, Rafael Correa alcança a chefia de Estado do Equador. Será, porém, Hugo Chávez, presidente da Venezuela a partir de 1999, que afirmará de forma mais estridente uma via socialista estatizante e assumidamente adversária do liberalismo ocidental. Os Estados da América Latina distanciam-se, assim, do outrora seguidismo acrítico em relação aos Estados Unidos da América.

O fim da Repsol-YPF

O preço do barril do petróleo nos mercados internacionais começa a subir de forma acentuada a partir da invasão do Iraque, em 2003. Ao contrário do que vários analistas previam, a reentrada de um dos Estados com maiores reservas comprovadas no mercado viu-se anulada pela instabilidade provocada na região e não

permitiu uma queda do preço. O aumento do preço veio colocar sob pressão a Repsol, acusada por alguns sectores políticos de explorar abusivamente as reservas argentinas e de não fazer os investimentos necessários em prospecção para a sua renovação. Gradualmente, a Argentina estava a tornar-se num importador líquido de petróleo.

Durante o único mandato de Nestor Kirchner e o primeiro mandato da sua sucessora, Cristina Fernández de Kirchner, o governo não assumiu qualquer posição oficial hostil em relação à Repsol-YPF. Porém, a partir da reeleição da presidente (2011), a atitude transforma-se, com o governo a empregar um discurso económico mais estatizante, muito crítico com a Repsol. Começa a falar-se abertamente em nacionalização e no regresso da YPF ao controlo do Estado. Esta não seria, de resto, a primeira nacionalização de empresas argentinas detidas por capital espanhol desencadeada pelos governos Kirchner: em 2008, as Aerolíneas Argentinas, depois de um processo de degradação e abandono, foi renacionalizada e voltou a assumir a posição de companhia de bandeira.

“
Os Estados produtores têm uma noção crescente de que a energia, além de uma fonte de recursos financeiros, também é uma fonte de poder político [...]
”

A nacionalização parcial da YPF foi, porém, um processo muito mais complexo, em função da dimensão da empresa, dos investimentos efectuados durante mais de dez anos pela Repsol e das consequências que acarretou ao nível das relações entre Buenos Aires e Madrid. O discurso do patriotismo económico recolheu apoio entre a cidadania. A opinião pública compreendeu e concordou com o regresso da empresa petrolífera às mãos do Estado. Apesar da forte polarização que se tem registado na política argentina ao longo da última década, em Abril de 2012, a lei foi aprovada com amplas maiorias nas duas câmaras legislativas do país (Senado e Câmara dos Deputados). Parte das acções da YPF detidas pela Repsol (51% da totalidade da YPF) foi, assim, oficialmente confiscada. A partir desse momento, deu-se início ao debate entre a empresa espanhola e o governo argentino em torno de um valor que deveria ser pago pela expropriação. Finalmente, a 27 de Fevereiro de 2014, foi assinado um acordo entre a Repsol e o governo argentino, através do qual este se comprometia a pagar 5.000 milhões de dólares a título de compensação pela expropriação.

A renacionalização parcial da YPF não deve ser lida como uma acção radical levada a cabo no âmbito de um processo revolucionário, semelhante ao que ocorreu em Cuba ou mesmo em

Portugal no pós-25 de Abril de 1974. A dinâmica económica e política global do século XXI implica abordagens menos radicais e a comprová-lo estão três factores: o acordo estabelecido entre as partes (a que fazemos referência acima); a gestão profissional que foi escolhida pelo governo; e o estabelecimento de parcerias com empresas estrangeiras.

No que respeita à gestão profissional, deve ser assinalada a nomeação de Miguel Galuccio, um técnico prestigiado na área petrolífera, antigo quadro da YPF, sem qualquer relação com o poder político argentino. A sua escolha não suscitou críticas da oposição e foi entendida como um sinal de estabilidade em relação ao futuro da empresa. Em relação às novas parcerias, deve assinalar-se o acordo, assinado em Julho de 2013, entre a YPF e a norte-americana Chevron, com vista à prospecção e eventual exploração de reservas detectadas de *shale oil* e de *shale gas* na formação geológica de Vaca Muerta, na província de Neuquén. A Argentina poderá ter as segundas maiores reservas mundiais (não comprovadas) de gás de xisto e torna-se imprescindível uma parceria com empresas especializadas no sector, uma vez que a YPF não dispõe de tecnologia para explorar este novo tipo de recurso.

A nacionalização parcial da YPF parece bastante longe de qualquer modelo de estatização simples. À semelhança do que acontece com a Petrobras, mantém-se capital privado na empresa e há uma preocupação evidente com a não politização da sua gestão. Este poderá ser o modelo de empresas estatais ou estatalmente controladas do século XXI, sobretudo no campo energético. Os recursos naturais são cada vez mais entendidos como um activo precioso dos Estados, mas não podem ser geridos em função de necessidades conjunturais. Neste campo, há margem para a actuação empresarial do Estado, mesmo num contexto de crescente liberalização das economias. Porém, o Estado pode seguir modelos abertamente politizados e focados no curto prazo, como o da venezuelana PDVSA ou da russa Gaspron; ou modelos independentes e centrados no longo prazo, como o da norueguesa Statoil. Cabe aos argentinos decidir qual o caminho a seguir. ■

Nota

Texto elaborado no âmbito do projecto de investigação do OBSERVARE “Poder e recursos energéticos: as empresas de produção e distribuição de energia como instrumentos de poder do Estado. Os casos da Petrobras, YPF e Sonangol”.