Petróleo e gás na Argélia : crônica de uma abertura anunciada

Achraf Benhassine

▶ **To cite this version:**

Achraf Benhassine. Petróleo e gás na Argélia : crônica de uma abertura anunciada. Boletim Infopetro, Petróleo and Gás Brasil, 2003, 4 (5), pp.8-10. halshs-00130626

HAL Id: halshs-00130626
https://shs.hal.science/halshs-00130626

Submitted on 13 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Petróleo e Gás na Argélia: Crônica de uma Abertura Anunciada

Achraf Benhassine[1]

A indústria petrolífera mundial se insere em um vasto movimento de liberalização e integração internacional, aliando a autonomia de empresas de infra-estrutura, antes sob o controle estatal à abertura das economias ao capital estrangeiro. Uma oferta em excesso contraposta a uma demanda quase estagnada modifica as relações existentes entre os diferentes agentes da indústria petrolífera mundial, incluindo o poder público dono do recurso natural, a companhia estatal e os investidores privados. A força, ou a capacidade para impor preferências contratuais, deslocou-se a favor dos atores privados. Firmas petrolíferas transnacionais são cortejadas cada vez mais pelos Estados produtores, convidadas a investir maciçamente no *upstream* das indústrias. A oferta de capital destinado à prospecção e exploração torna-se, cada vez mais, escassa, e a demanda quase global, por investimento faz com que os investidores orientem seus fluxos de capital em função da densidade e da qualidade das reservas que esperam descobrir, e das condições de entrada que os Estados receptores dos investimentos estão prontos a lhes conceder. A insuficiência de capitais de risco induz os Estados produtores a ingressar numa disputa mais árdua pela atração dos fluxos de investimentos privados para seu próprio território. Será necessário que os formuladores de política desses Estados, sob o pretexto de anteciparem-se a mutações futuras da indústria petrolífera mundial, aumentem o grau de abertura de seus setores de petróleo e gás? Este é o centro de um debate que vem sendo suscitado há vários meses, em diversas instâncias políticas, econômicas e sociais, desde que o governo argelino decidiu apresentar ao Parlamento uma nova lei de hidrocarbonetos.

Antes de discutir o projeto da nova lei de hidrocarbonetos, que deu origem a muitas críticas e questionamentos, apresentaremos um breve panorama da indústria de hidrocarbonetos na Argélia e o lugar que esta ocupa na estrutura do sistema produtivo do país.

As primeiras descobertas de reservas de hidrocarbonetos aconteceram no Saara, no final dos anos cinqüenta (para o petróleo) e sessenta (para o gás). Desde então, as atividades de exploração e prospecção desenvolveram-se de forma crescente, permitindo elevar o grau de produção de petróleo e gás, bem como o volume das reservas provadas de hidrocarbonetos em território argelino. As reservas provadas de petróleo foram estimadas, em 2002, em 9,2 bilhões de barris, o suficiente para 32 anos de exploração, mantido o ritmo atual de produção. As reservas de gás natural possuem maior importância (2,5% das reservas mundiais), tendo sido calculadas no mesmo ano em 4.523 Gm^3, que representam quase 60 anos de extração. (Fonte: Enerdata S/A).

O evento mais proeminente da história da indústria de petróleo argelina é, sem dúvida, a decisão tomada pelo governo, em fevereiro de 1971, de nacionalizar os ativos do *upstream* de petróleo e gás detidos por companhias estrangeiras (a maioria delas francesa) em território nacional. A independência política adquirida nove anos antes não era tida como suficiente para organizar livremente e sem restrições os recursos naturais presentes no país. Esta medida foi interpretada como um ato político forte, que permitiu reafirmar e reforçar a soberania do Estado sobre seus recursos naturais. Assim, na véspera do primeiro choque de petróleo, o regime de concessão, tão vantajoso às grandes companhias estrangeiras, foi ab-rogado e, progressivamente, toda a forma de cooperação entre estas e o Estado desapareceu. Apenas à SONATRACH, a companhia nacional de hidrocarbonetos, era permitida a extração e prospecção destes recursos, bem como a comercialização da totalidade da produção. Com a elevação acentuada dos preços internacionais de petróleo, tanto o Estado quanto a companhia nacional tiveram acesso aos recursos financeiros necessários à condução de suas respectivas missões.

Após o contra-choque de 1986, o setor de petróleo argelino sofre uma reestruturação profunda, já que agora era necessário adaptar sua legislação e instituições às novas exigências da indústria petrolífera mundial. A estratégia de reconquista do mercado adotada pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), associada à queda dos preços internacionais dos hidrocarbonetos, provocaram a redução da receita fiscal do país, dificultando o pagamento da dívida externa. No âmbito da companhia nacional, os orçamentos alocados às atividades de exploração e prospecção foram consideravelmente reduzidos, impedindo a renovação das reservas existentes.

É neste contexto que a Lei de 1986 relativa aos hidrocarbonetos é aprovada pelo Parlamento. Esta nova legislação reintroduz a abertura do *upstream* e cria condições de entrada atraentes para os investidores estrangeiros, propondo diferentes tipos de contratos de associação e produção compartilhada. O envolvimento destes agentes não podia ser superior a 49% do projeto, e a SONATRACH, ou seja, o Estado argelino, manteve as rédeas das políticas de exploração, determinando o ritmo de produção e desenvolvimento e, desta forma, fixando a massa e o ritmo dos investimentos dedicados às reservas nacionais de hidrocarbonetos de acordo com as necessidades e interesses do país. As emendas sofridas por esta lei ao longo dos anos seguintes tiveram o efeito de induzir os grandes *players* a reinvestir maciçamente nas reservas argelinas. Atualmente, a produção de petróleo possui ritmo crescente, com a descoberta e exploração de novos campos; em 2002, esta produção era de 60 Mt para o óleo cru e 28 Mt para os derivados. As exportações de hidrocarbonetos líquidos permanecem fixas em torno de 34 Mt. O gás, por sua vez, ocupa um lugar cada vez mais importante na matriz energética argelina, representando mais de 40% da produção total de hidrocarbonetos (em 2002), 82 Gm^3, sendo que quase 72% deste total é exportado, principalmente para a Europa.

Esta política de abertura controlada foi aparentemente bem recebida pelos investidores estrangeiros, uma vez que desde janeiro de 2001 foram assinados 20 contratos de sociedades com a companhia estatal, o que representa um recorde absoluto na história do setor de petróleo argelino. Durante este mesmo período, foram reveladas 15 novas descobertas, sendo 9 exclusivos da SONATRACH e 6 em sociedade com investidores estrangeiros. O resultado da companhia nacional foi de cerca de US$ 18,2 bilhões para o exercício de 2002, com um lucro líquido de US$ 2 bilhões, e os lucros registrados pelos sócios estrangeiros atingiram de US$ 1,6 bilhões em 2001.

Esta breve introdução sobre o setor de petróleo argelino nos permite notar que as políticas de abertura iniciadas no meio dos anos 80 foram benéficas não somente para o Estado e para a SONATRACH, mas também para as companhias estrangeiras, cujos investimentos na Argélia só cresceram desde então. Os bons resultados obtidos são certamente promissores, mas não devemos esquecer que grande parte deles é devido à tendência de elevação dos preços mundiais de petróleo que vem ocorrendo há mais de três anos. Os atores estão conscientes desse fato, e almejam que reformas futuras definam, de forma mais clara, seus papéis e missões.

Uma reforma ambiciosa teve início na indústria de hidrocarbonetos com o acúmulo, por Chakib Khelil, das funções de Ministro da Energia e Presidente da SONATRACH, quando seu predecessor declarou-se publicamente hostil e contrário à nova orientação da política energética argelina. O principal fundamento da reforma é a antecipação das próximas e irreversíveis mudanças no cenário mundial. A competição torna-se, de acordo com a proposta do Ministério, cada vez mais efetiva entre os países produtores, e somente através de uma maior abertura do setor, o Estado e a SONATRACH poderão responder às novas exigências para o desenvolvimento nacional e para enfrentar os desafios da internacionalização.

A reforma do setor de energia prevê um acesso menos restritivo aos recursos para os investidores privados. O afrouxamento do quadro fiscal e a transparência na concessão das licenças de exploração e prospecção estão entre as principais reclamações dos representantes das companhias estrangeiras presentes na Argélia. A SONATRACH não deveria possuir condição de companhia estatal privilegiada, devendo ser tratada da mesma maneira que todos os outros agentes, sendo submetida aos mesmos procedimentos de alocação das concessões que seus concorrentes estrangeiros. Ela terá a oportunidade porém, de no prazo de 30 dias associar-se ou não ao investidor privado na exploração de um novo campo de petróleo ou de gás, até um teto de 30% do investimento.

São estas as mudanças fundamentais: as propostas pelo novo projeto de lei ; ajustes meramente institucionais não satisfariam os investidores privados estrangeiros. Se este projeto for aprovado em sua forma atual pelo Parlamento, significaria que o Estado desistiria de sua soberania sobre seus recursos naturais em benefício do setor privado. Nem o Estado nem sua companhia nacional terão meios de intervir nas políticas de exploração e no ritmo de desenvolvimento e investimento das reservas. A diminuição do envolvimento do Estado para o nível de 30, 20, 10 ou 0% em todo o contrato de associação marca não um progresso para um novo tipo de regime contratual, mas antes um retorno para o sistema de concessão sem que este nome seja utilizado.

Ao nível nacional, as preocupações são intensas quantos aos efeitos que a aplicação desta nova legislação sobre os hidrocarbonetos poderia trazer para a estrutura interna do sistema produti-

vo argelino. As exportações de hidrocarbonetos representam atualmente quase 95% dos lucros externos do país. A atividade de petróleo representa, aproximadamente, 46% do PIB nacional e nenhuma política de desenvolvimento sustentável é, hoje, capaz de substituir a indústria dos hidrocarbonetos.

Outros temores referem-se ao futuro imediato da SONATRACH. A intenção do governo de preparar a companhia nacional para os desafios de internacionalização é um ato dos mais louváveis. Todavia, questiona-se sobre a capacidade da empresa para enfrentar esta competição. Dentro da companhia, os debates são intensos quanto à sua capacidade de concorrer com a EXXON-MOBIL, SHELL e BP-AMOCO, etc Mesmo que ela seja, num primeiro momento, a acionista mais importante, com seus 30%, será que não haveria o risco da mesma se tornar minoritária em meio a estratégias de alianças e de fusões e aquisições nas Bolsas de Londres, Nova Iorque ou Frankfurt ? A companhia nacional poderia não utilizar seu direito de participação na mesma medida, ou a falta de liquidez poderia impedi-la de levantar o montante necessário à sua associação com o sócio estrangeiro no ritmo que este exige. Uma situação assim colocaria a SONATRACH em uma posição das mais precárias e delicadas.

Outra questão que este projeto suscita é o da coesão dos Estados dentro da OPEP. Dado que o Estado argelino não mais será capaz de controlar o ritmo de produção, a cota firmada para o país não será mais respeitada. Nestas condições, terá a Argélia sempre seu lugar dentro da Organização? Será que um processo de reforma tão ambicioso para o setor energético não corre o risco de pôr à prova a frágil coesão dos países exportadores de petróleo - especialmente no que diz respeito ao acordo de que nenhum país, sócio ou não da OPEP, outorgue mais de 49% de participação em contratos de associação para as companhias de petróleo estrangeiras?

O setor de hidrocarbonetos argelino e seu marco legal precisam urgentemente de reformas. A redefinição das relações entre o Estado e a companhia nacional melhorará indubitavelmente a eficiência da indústria de petróleo e gás argelino, mas os tomadores de decisão não devem iludir-se quanto às repercussões da reforma proposta: os investidores estrangeiros não os farão pela Argélia aquilo que eles não fizeram sequer por sua própria indústria nacional. Não é através de uma abertura excessivamente anunciada, e sem real controle por parte do Estado, que será assegurado o futuro da indústria de hidrocarbonetos nacional. Da mesma forma, o processo de abertura proposto tampouco poderá assegurar a SONATRACH condições satisfatórias para enfrentar os desafios impostos pelo ambiente internacional.

[1]Doutorando na Universidade Pierre Mendès-France, Grenoble (France)

FORMAÇÃO PROFISSIONAL – PÓS GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

UFRJ OFERECE CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ECONOMIA E GESTÃO EM ENERGIA (360 horas)

Encontram-se abertas as inscrições para a nova turma. Esse curso cristaliza uma parceria entre o Instituto de Economia e o Instituto COPPEAD de Administração na área de formação de executivos para atuar no mercado energético.

Com o início marcado para agosto, o curso estará sendo oferecido nas instalações do COPPEAD, às quintas-feiras, com conclusão prevista para julho de 2004.

Informações podem ser obtidas por telefone: (21) 2598-9898 – fax (21) 2598-9883; por correio eletrônico: mbaenergia@coppead.ufrj.br ou através da Home page: ou www.coppead.ufrj.br