

Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina
Maestría en Ciencias Políticas

**UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN BRASIL:
DEL MONOPOLIO ESTATAL AL PRAGMATISMO DE UNA INDUSTRIA MIXTA
(1953-2015)**

www.bdigital.ula.ve

Trabajo especial de grado presentado como requisito para optar al Título de Magister
Scientiae en Ciencias Políticas

Autora: María Nohelia Parra Contreras

Tutor: Dr. Robert Kirby

Mérida, Mayo de 2016

AGRADECIMIENTOS

“Un profesor trabaja para la eternidad: nadie puede predecir dónde acabará su influencia.”

H.B. Adams

No se pueden cumplir grandes metas solo, por ello, al concluir esta etapa tan importante de mi vida académica es vital agradecer a todas las personas que estuvieron a mi lado en este proceso e hicieron de él uno lleno de crecimiento y de momentos gratificantes.

A mi mamá, Nancy Contreras, mi columna vertebral, fortaleza y más grande apoyo. Gracias a ti soy quien soy hoy en día, eres gran ejemplo de constancia, esfuerzo y sacrificio. Este triunfo, como todos los demás, también es tuyo. Te amo infinitamente mami.

A mis hermanos Gustavo y José Alberto, gracias por regalarme momentos inolvidables a su lado. Espero este triunfo sirva de ejemplo para su futuro profesional. Nunca se rindan, nada es tan difícil para considerarse imposible. Los amo.

A mi tutor académico y maestro Dr. Robert Kirby. Gracias por fomentar en mí el pensamiento crítico y el trabajo académico duro. Gracias por su trabajo arduo y responsable, por entregarse a sus clases de una manera ejemplar. Mi agradecimiento siempre será infinito y sus enseñanzas e influencia en mí indelebles.

A mis compañeros de maestría y a todos aquellos que conocí en este proceso, por sus enseñanzas, momentos bonitos, pasión, entrega y ética. Agradezco de manera especial a María Fernanda, Daniel, Claudia, María Andrea, María de los Ángeles, Héctor, Herman, Maribel y Constanza. Muchas gracias Colegas.

A muchas otras personas, familiares y amigos cuya presencia y palabras de apoyo también fueron significativas para la finalización de esta etapa. Especialmente a: Esthefany Urdaneta, gracias por tu compañía, apoyo y palabras de aliento. A ti tía, por creer en mí y por todos esos momentos maravillosos que siempre estarán en mis recuerdos y en mi corazón. A mis grandes amigos Leslie, José, Carlos, Leonardo e Inmaculada, por creer en mí y por su confianza y acompañamiento.

Gracias infinitas

LISTA DE ABREVIATURAS

ANI	Área de Negocios Internacionales
BBL	Barriles de petróleo
BDP	Barriles de petróleo diarios
BOE	Barril Equivalente de Petróleo
FHR	Fernando Henrique Cardoso
FS	Fondo Social
GLP	Gas licuado de petróleo
MBBL	Miles de barriles de petróleo
ND	Neo-Desarrollismo
PC	Plan Cruzado
PND	Programa Nacional de Desestatización
PPSA	Pre-Sal Petróleo Sociedad Anónima
PLC	Proyecto de Ley de Cámara
PROUNI	Programa Universidad para Todos
REUNI	Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales
RN	Recursos Naturales

LISTA DE SIGLAS

ANP	Agencia Nacional de Petróleo
BP	British Petroleum (Petróleo Británico)
BRASPETRO	Petrobras Internacional
CENPES	Centro de Investigaciones y Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNP	Consejo Nacional de Petróleo
CNPE	Consejo Nacional de Política Energética
DNPM	Departamento Nacional de Producción Mineral
FMI	Fondo Monetario Internacional
GECAM	Grupo Ejecutivo de Bahía de Campos
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PDVSA	Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima
PETROBRAS	Petróleos de Brasil Sociedad Anónima
PETROQUISA	Petrobras Química Sociedad Anónima
RPBC	Refinería Presidente Bernades
SGMB	Servicio Geológico y Mineralógico de Brasil
TRANSPETRO	Petrobras Transporte Sociedad Anónima

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA CREACIÓN DE PETROBRAS Y LA ERA DE LA ESTATIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DEL PETRÓLEO EN BRASIL (1954-1994)	13
EL PERÍODO DE PRE-ESTATIZACIÓN DEL PETRÓLEO EN BRASIL: CONTROL DE LA INICIATIVA PRIVADA	13
El período de la iniciativa privada (1858-1938)	13
Período de control del Consejo Nacional de Petróleo: (1938-1953)	19
El Primer descubrimiento de petróleo en Brasil	20
GETÚLIO VARGAS Y SUS REFORMAS NACIONALISTAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA	22
LA CREACIÓN DE PETROBRAS Y LA ERA LA NACIONALIZACIÓN DEL PETRÓLEO	28
La primera fase de exploración de Petrobras: 1954-1964	30
El período petrolífero marítimo: 1965-1974	34
La tercera fase de Petrobras: 1975-1984	37
El último período nacionalista de la industria petrolera: (1985-1997)	41
CAPÍTULO 2. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y EL MODELO LIBERAL PETROLERO (1995-2002)	46
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y EL PLAN REAL	46
El fin de la era Vargas	46
El Plan Real (1994)	51
EL FIN DEL MONOPOLIO ESTATAL	56
Fernando Henrique Cardoso en el poder	56
La Ley de Hidrocarburos de 1995	61

Contratos de Asociación y Rondas de Licitación	69
CAPÍTULO 3. LUIS IGNACIO LULA DA SILVA Y EL MODELO MIXTO DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO (2003-2010)	81
EL BRASIL DE LUIS IGNACIO LULA DA SILVA (2003-2010)	81
Las políticas de Luis Ignacio Lula Da Silva: ¿Continuación del sistema Cardoso?	82
EL NEO-DESARROLLISMO DE LUIS IGNACIO LULA DA SILVA	87
Neo-desarrollismo: políticas asociadas y conceptualización	87
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO DURANTE LA GESTION DE LULA DA SILVA	90
La Internacionalización de Petrobras (Tercer Período Histórico)	90
Los hallazgos de petróleo en el Pre-Sal: Reformas y nuevo Paradigma Energético	98
CAPÍTULO 4. DILMA ROUSSEFF, EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA INDUSTRIA PETROLERA DE BRASIL (2011-2015)	112
BRASIL BAJO DILMA ROUSSEFF (2011 EN ADELANTE)	112
El Brasil de Dilma Rousseff: ¿Más del Lulismo?	113
Dilma Rousseff y su gestión económica: del encanto a la crisis	119
DILMA ROUSSEFF Y LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO: POCOS CAMBIOS, MAYOR PRODUCTIVIDAD Y CORRUPCIÓN	123
La Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera (2012)	123
Crecimiento Productivo Petrolero	132
La Operación Lava Jato (2015)	138
CONCLUSIÓN	146
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN

La siguiente investigación tiene el objetivo de analizar la industria petrolera de Brasil desde las perspectivas política, económica e histórica, en aras de desenmascarar todos los cambios que esta ha sufrido desde mitad del siglo diecinueve hasta la actualidad; haciendo énfasis en los últimos tres períodos históricos que van desde 1953 hasta 2015 y que han sido los más significativos para el sector. La indagación se realizará involucrando elementos puntuales como las políticas económicas gubernamentales más significativas y los cambios en las leyes petroleras que han resultado en mudanzas paradigmáticas tan significativas como particulares.

Para ello, se analizarán las circunstancias que antecedieron la creación de Petr6leos de Brasil S.A. y la subsecuente era de post instauraci6n de la empresa o la llamada era de estatizaci6n de los recursos o per6odo de desarrollismo del pa6s (1953-1995). Asimismo, se estudiar6 el modelo de concesiones (1995-2003) y el paradigma mixto (2003-2015) que devino del descubrimiento de los dep6sitos de pre-sal, los cuales posicionan a Brasil como uno de los pa6ses con mayores reservas petroleras en el mundo y a Petrobras como la empresa petrolera de mayor crecimiento en la regi6n.

Brasil se ha erguido como la s6ptima potencia a nivel mundial, seg6n datos del Fondo Monetario Internacional de 2014. Es parte de los pa6ses BRICS, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, miembro del G13, G20, del Mercado Com6n del Sur (MERCOSUR) y de la Uni6n de Naciones Suramericanas (UNASUR), lo que lo sit6a en el tope de las relaciones internacionales como actor preponderante dentro del sistema transnacional, lo que hace imprescindible su estudio

dentro del campo de la ciencia política en América Latina. “Brasil también cuenta con una amplia cartera de recursos energéticos: petróleo, gas natural, carbón, etanol, biomasa, hidroelectricidad y potencial eólico y solar, a los que hay que sumar capacidades nucleares y termales más modestas” (Escribano, 2014, p. 3).

Económicamente, Brasil se ha posicionado como el primer productor y exportador de Soja en el mundo según un estudio publicado por CEPAL en 2014, así como uno de los países en América Latina que ha experimentado mayores niveles de liberalización de sus mercados, siendo uno de los principales aliados geopolíticos de la estructura capitalista mundial, sin dejar de lado la industria nacional y la inversión de esta en la extracción de recursos naturales en el país. Las políticas de los gobiernos recientes (después de los años 90) cambiaron profundamente la economía brasilera, las empresas estatales más importantes fueron privatizadas, “la economía está más abierta a los flujos comerciales financieros y la base industrial del país ha experimentado una gran transformación en lo que parece una etapa de “heterodoxia” económica en el país” (Saad y Maldonado, 2011, p. 2).

Dentro de todos los procesos de flexibilización económica en Brasil, la industria petrolera es una de las que ha observado las más intensas alteraciones. Todas estas, han sumado cambios paradigmáticos tales como, la licitación y concesiones a empresas privadas nacionales e internacionales para la extracción y explotación del crudo, todo esto sin dejar de lado a Petrobras, que sigue siendo el mayor contendor en las subastas petroleras en el país. Resulta importante acotar que las concesiones son otorgadas bajo ciertas normas que garantizan al Estado no solo la obtención de más

capital para la inversión pública, sino la continuación del desarrollo económico brasilero, situándolo como un país vanguardista en materia de hidrocarburos en la región y siendo modelo de pragmatismo para otros países productores de petróleo en Latinoamérica.

El rol del Estado ha sido clave para el éxito de Petrobras y para toda la industria petrolera en Brasil en líneas generales. El argumento de Bachiller (2012) apoya esta idea:

En el caso de Brasil, el largo camino recorrido por el país hasta convertirse en una potencia mundial, entre otras dimensiones indispensables, ha pasado también por la ardua tarea de dotarse de un Estado capacitado y efectivo a la hora de diseñar y aplicar políticas para afrontar un problema público tan central en la historia del país como el desarrollo económico. Cualquier intento por abordar las distintas fases del desarrollo económico del país, pasa inexorablemente por entender el papel del Estado, y la forma en que se han movilizad o sus instituciones para dar respuesta a la cuestión del crecimiento y el cambio estructural de la economía brasileña (p. 4).

A lo largo de la investigación se hará una revisión del rol del Estado durante cada período petrolero con el fin de estudiar las estrategias de planificación económico-petroleras y su impacto en el crecimiento y productividad de la economía nacional y por consecuencia en el sector petrolífero. Se esbozarán los aspectos más importantes de la tesis neo-desarrollista de Luiz Carlos Bresser-Pereira, implementada a partir de 2003, la cual ha tenido un impacto determinante en las políticas petroleras de los gobiernos de Luis Ignacio Lula da Silva, en mayor medida, y de Dilma Rousseff.

En la actualidad, se acumula más evidencia que demuestra que la industria petrolera en Brasil es una de las que se ha desarrollado más rápidamente, dejando ganancias *per cápita* de importancia para la economía de la nación. No es casual que Brasil sea el quinto exportador de petróleo de las Américas, solo por debajo de

gigantes petroleros como Canadá, Venezuela y México. Asimismo, Brasil es un actor energético tan eficiente como particular, como manifiesta Escribano (2014): “Brasil ocupa una posición única entre los países emergentes pues a diferencia de China y la India cuenta con recursos energéticos propios, no sólo suficientes para abastecer su creciente demanda, sino incluso capaces de generar excedentes para el mercado mundial; en contraste con Rusia, Venezuela y los grandes productores de hidrocarburos del Golfo Pérsico, Brasil no es un mono-productor de gas o petróleo, sino una economía diversificada con una dotación de recursos energéticos caracterizada por una diversificación igualmente importante” (p. 2).

En el plano interno, Escribano (2014) también señala que la pujanza del mercado energético brasileño ya ha iniciado la competencia entre compañías europeas, chinas y estadounidenses por hacerse un hueco en un mercado controlado por las empresas locales. Lo que le da al país no solo una suerte de soberanía e independencia energética, sino una fuerte posición como suministrador de recursos y a su vez un rol capital en la arena internacional actual (p. 3).

La industria petrolera en América Latina ha estado expuesta a cambios significativos desde el siglo pasado que van desde nacionalismos energéticos radicales hasta la concesión casi completa de las actividades a empresas multinacionales extranjeras. Las aproximaciones académicas que se han hecho hasta ahora están basadas en ideales del marxismo o del capitalismo, en extremos, pocos se han detenido a pensar esta industria de una manera crítica, pragmática, heterodoxa e híbrida. En el particular de la industria petrolera de Brasil muchos siguen defendiendo el

viejo modelo monopolista de Estado que si bien, logro autosuficiencia, contradictoriamente no pudo negarse a la internacionalización pues en su época de mayor desarrollismo dependía en buena parte del capital extranjero. Otros, defienden el modelo ortodoxo neoliberal que aunque dejo ganancias, también genero una renta menor a la de hoy en día.

Por lo anteriormente expuesto, esta investigación se propone hacer un análisis del desarrollo histórico del petróleo en Brasil tomando en cuenta proposiciones teóricas menos radicales y analizando los hechos de manera pragmática, como la naturaleza misma del objeto de estudio, examinando las diferentes etapas de la industria y reconociendo que estas han dependido en buena medida de las ideologías políticas de los gobernantes de turno. La indagación se centrará, también, en los resultados que el paradigma petrolero actual ha generado a la industria, demostrando los beneficios que la “ley de producción compartida” o, “el modelo de producción mixto” han dejado a la industria petrolera brasileña y comprobando que cuando los gobiernos apartan su ideología política del campo económico se logra mucha más efectividad y crecimiento.

Igualmente, es fundamental dar respuesta a como Brasil, el actor petrolero, se ha posicionado como uno de los máximos productores y exportadores de crudo del continente, logrando altos niveles de autosuficiencia, es decir, dependiendo menos de las importaciones de productos para la refinación o derivados del petróleo. Tal vez la respuesta a esta pregunta repose en la anti-lógica de países como Venezuela o Rusia a quienes la bonanza petrolera, debido al desbordado nacionalismo energético, no les

ha dejado resultados favorables, y quienes invierten la renta petrolera en fomentar una cultura asistencialista en la nación.

A este respecto, Linkhor (2004) apunta que “cuando se implementan políticas sociales financiadas con los ingresos del petróleo, la renta no alcanza. La distribución no es suficiente si no viene acompañada por una ética del trabajo que no apueste a las limosnas de un Estado supuestamente rico. El nacionalismo energético latinoamericano genera una desventaja adicional: impide las inversiones extranjeras y disminuye así las posibilidades de innovación” (p.7). En este particular, Brasil ha desarrollado políticas energéticas ejemplares entre los productores de crudo de la región y del mundo pues ha aprovechado las inversiones privadas para potenciar la industria y llevarla al tope internacional, ayudado también por cuestiones geológicas y geográficas.

Entonces, comprender el éxito de la industria de petróleo de Brasil en las últimas dos décadas implica hacer un acercamiento a sus diferentes etapas y coyunturas políticas, las cuales resumir de la siguiente manera. En primer lugar, es necesario empezar el análisis desde el génesis de la industria cuando se descubre crudo por primera vez en territorio nacional en el siglo XIX. En segundo lugar, se deben esbozar los aspectos más importantes de la creación de Petróleos de Brasil, S.A. (Petrobras) en 1953. En tercer lugar, se debe hacer una revisión de la desestatización que se llevó a término bajo el gobierno de Henrique Cardoso (1995-2002).

Finalmente, es necesario estudiar los subsecuentes cambios a la ley del petróleo bajo el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y la continuidad y pocos matices bajo el gobierno de Dilma Rousseff (2011 en adelante), quien enfrenta el

mayor reto de los últimos veinte años, levantar a Petrobras luego de una racha de corrupción que ha afectado de manera histórica al sector y a la institucionalidad brasileña. El futuro de la industria dependerá entonces de la capacidad del actual gobierno de renovar la confianza de los inversores, de mantener el mismo ritmo de oferta que ha venido teniendo en los últimos años y de la recuperación de las instituciones estatales.

De esta manera, la pesquisa estará dividida en cuatro capítulos, los cuales tendrán como objetivo central la revisión de las fases histórico-políticas más importantes de la industria del crudo en el país de América del Sur. En el primer capítulo se analizará el primer período histórico petrolero, durante el cual se creó Petrobras en 1953, bajo la presidencia de Getúlio Vargas, y se capitalizaron cambios económicos y políticos con el fin de garantizar que la renta petrolera fuese capturada por el Estado y fuese invertida en políticas de tipo social pues bajo el lema de campaña “el petróleo es nuestro”, su principal meta fue “garantizar que todas las regiones del país tuvieran acceso a los derivados del petróleo, un factor esencial para la modernización y la mejora en las condiciones de vida de los brasileños” (Sauer, Seger y Puerto Rico, 2010, p.15). Como se demostrará más adelante, esta etapa fue la de menos crecimiento y productividad petrolera de todas, sin embargo, se lograron sentar las bases técnicas y tecnológicas que décadas después servirían para el despegue de la industria.

Durante el segundo capítulo se examinará la segunda fase histórica, la cual comienza en 1995 con la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En

ella se fraguaron mudanzas tan significativas como vanguardistas en materia política y económica en el país, con resultados bastante positivos en cuanto al crecimiento macroeconómico del país. Estos cambios fueron parte de un proyecto político que Cardoso promovió mucho antes de asumir la presidencia, cuando fue ministro de Economía de Itamar Franco, al idear una agenda política de liberalización de la economía con cambios sustanciales para el país, dentro de ellas, el paradigma petrolero de concesión del crudo que cambió radicalmente el modelo estatizador de las actividades relacionadas al preciado hidrocarburo.

En el tercer capítulo se estudiará la tercera y última de las etapas históricas petroleras que comenzó tras la llegada al ejecutivo de Luiz Inácio Lula Da Silva en 2003, la cual ha continuado hasta la actualidad con el mandato de Dilma Rousseff. Se observará que pocos cambios se materializaron durante el primer periodo presidencial de Lula da Silva en materia energética pues aunque Cardoso y él tenían propuestas políticas contrastantes, el primero liberal y el segundo de una izquierda obrera, el último apostó por la heterodoxia y solo realizó algunos cambios, pocos sustanciales, hasta el descubrimiento de las camadas de Pre-Sal en 2005.

La nueva realidad del pre-sal trajo como consecuencia la puesta en marcha de una serie de alteraciones relacionadas al modelo regulatorio e institucional del petróleo. En noviembre de 2008 el gobierno asignó una comisión encargada de elaborar una nueva ley en el sector de hidrocarburos y es así que en agosto de 2009 fueron anunciados los cambios hechos, que abrieron las puertas a un modelo mixto en el sector petrolero, por primera vez en la historia de Brasil. De esta manera se creó un

sistema de contratos de producción compartida para áreas designada como “sub-sal” o “estratégicas” y se mantuvo el sistema de concesiones para las áreas terrestres. El impacto que tuvo el nuevo paradigma petrolero fue tan importante que en 2010, último año de gestión de Lula, Brasil se situó como el cuarto productor de petróleo de las Américas, por encima de Venezuela y Colombia, según datos de la Agencia de Energía de Estados Unidos.

El cuarto capítulo inspeccionará la última fase petrolera a estudiar, que debe ser insertada dentro del tercer y último período histórico petrolero debido a su naturaleza y características, esta etapa inicia en 2011 con la presidencia de Dilma Rousseff y continúa en el presente. Se puede considerar esta como una continuación del período anterior, lo que no es casual pues Rousseff fue Ministra de Energía durante el lulismo y pertenece al PT al igual que Lula. La etapa de Dilma Rousseff ha estado caracterizada por pocos cambios desde la arista legislativa, lo más remarcable fue la enmienda a la legislación petrolera en 2012 con el fin de hacer el reparto de la riqueza petrolera más equitativo entre los Estados de la Federación.

No obstante, este período ha sido el más problemático pues Petrobras ha experimentado una crisis institucional desde principios de 2015 debido a una red de corrupción dentro de la empresa, lo cual naturalmente, ha supuesto una crisis de confianza de los inversores y una caída significativa del PIB del país. Después de años de estabilidad la industria del petróleo muestra una nueva crisis, aunque hasta el momento sus repercusiones en la industria no han sido dramáticas como se podrá observar en esta pesquisa.

Para demostrar como Brasil se ha convertido en un actor energético predominante a nivel regional e internacional, la última fase de esta investigación despejará las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué coyunturas sirvieron de catalizadores para la transición entre el Nacionalismo petrolero y el pragmatismo de la industria?
 - 1) ¿Cuáles fueron las regulaciones que permitieron hacer la transición del modelo económico-petrolero en Brasil?
 - 2) ¿Cuáles son las políticas apropiadas para mantener un modelo de producción petrolero como el de Brasil?
 - 3) ¿Cuál es la importancia del descubrimiento de las vastas capas de pre-sal para la industria?
 - 4) ¿Cuáles son las políticas energéticas del gobierno actual y cómo estas afectan el futuro de la industria?

Una investigación de este tipo es substancial en la ciencia política, debido, en gran medida, a la importancia económica y geopolítica que el petróleo tiene en la región y en el mundo. En cuanto al tema de Brasil y su industria petrolera, existe una aceptación acerca de la creciente preponderancia del país como representante energético, puntualmente como actor petrolero, a partir de dos factores, primero la reforma energética de 2009 y segundo, el descubrimiento de las reservas de pre-sal.

Escribano (2014) apunta que “más allá de una narrativa energética basada en las renovables, buena parte de la proyección energética del país radica en sus reservas de hidrocarburos pre-salinos” (p. 4). La autora también apunta a las políticas energéticas y asevera que con las aplicadas en Brasil, este pasa a ser junto con México y Colombia los únicos países de Latinoamérica en que la producción de crudo ha crecido de manera sostenida en la última década.

De esta manera, la pesquisa se hace ineludible pues dentro de la literatura petrolera de Brasil poco se ha investigado respecto a las últimas reformas de la industria, dejando el protagonismo a la importancia de Brasil como productor de soja y etanol. Asimismo, muchos son los que desde el ala de las nuevas escuelas izquierdo-progresistas critican el modelo petrolero brasileiro, mitificando el radical nacionalismo energético de países como Venezuela o Argentina.

Lo cierto es que el modelo brasileño “plantea modelos de intervención menos distorsionadores en algunos casos, modelos híbridos (literalmente) en que coexisten mercados libres y mercados intervenidos, y empresas públicas, privadas y semi-privadas” (p. 5). Según CEPAL el modelo “neo-desarrollista” de Brasil es considerado único en la región pues ha alcanzado el balance apropiado de intervención entre el estado y el mercado internacional, dejando al Estado un porcentaje de ganancias mucho más elevado que el de otros países con modelos similares en la región.

En lo que respecta a los objetivos de esta investigación, en términos generales, se pretende analizar los factores políticos, económicos e históricos que han definido el desarrollo de la industria petrolera brasileña. En un sentido más específico los objetivos

que se trazan son: 1) estudiar el desarrollo histórico de la industria del petróleo de Brasil a partir de la creación de Petrobras; 2) analizar la reforma petrolera que condujo a la creación del modelo de concesiones para la explotación del petróleo en Brasil; 3) examinar la reforma petrolera de 2009 que propició el establecimiento del modelo mixto de explotación y producción del petróleo; 4) Establecer las políticas petroleras del gobierno actual y de allí hacer proyecciones sobre el futuro de la industria.

En lo referente a la metodología, la indagación se desarrollará a partir de los métodos exploratorio y descriptivo. Según Arias (2006), el método exploratorio “es aquel que se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado” (p. 23), en este sentido la pesquisa tiene esta característica pues aunque hay estudios sobre algunas de las etapas estudiadas, no existe ningún análisis que examine todas las etapas petroleras en Brasil tomando en cuenta los elementos antes esbozados.

El método descriptivo Arias lo define como “la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento” (p. 24). Esta investigación también tiene esta particularidad pues se pretende conocer y describir los rasgos más importantes del sector petrolero brasileño en todos sus períodos, llegando a comprender de buena manera los elementos y actores más significativos en su andar histórico. La metodología antes mencionada se apoyará en una pesquisa documental, centrada en la revisión de artículos arbitrados digitales, artículos periodísticos digitales, tesis y documentos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

CAPÍTULO I. LA CREACIÓN DE PETROBRAS Y LA ERA DE LA ESTATIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DEL PETRÓLEO EN BRASIL (1953-1994)

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo hacer un análisis histórico-político de la cronología del petróleo en Brasil desde la etapa de pre descubrimiento del crudo (1858-1939), hasta la creación de Petróleos de Brasil S.A. (1953); todo esto, con el fin de comprender la importancia de esta empresa en el devenir de la industria petrolera dentro y fuera del país. De igual modo, se estudiará la repercusión de las políticas de estatización sobre la industria en el país suramericano, que empezaron con el último período presidencial de Getúlio Vargas (1951-1954) y que vieron su fin cuatro décadas después durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso.

EL PERÍODO DE PRE-ESTATIZACIÓN DEL PETRÓLEO EN BRASIL: CONTROL DE LA INICIATIVA PRIVADA

El período de la iniciativa privada (1858-1938)

El desarrollo de la industria del hidrocarburos en Brasil data de la época independentista, poco después de la declaración de independencia del país en 1822, cuando la nación aún luchaba por establecer una República libre y soberana. La legislación de minas del período imperial, la cual se sustentaba en el Texto Constitucional de 1824 y más adelante en la Ley de Tierras de 1850, estipulaba “el principio básico de que el sub-suelo era de propiedad del Estado, pudiendo solo ser explotado por particulares en su superficie, de ese modo no se garantizaba ningún

derecho especial, siendo obligatoria la autorización imperial para la prospección y minería de los recursos minerales” (De Mattos y Quaglino, 1993, p. 2).

Cabe destacar, que “en la época las concesiones solo se autorizaban para la extracción de piedras y metales preciosos, el petróleo representaba una novedad para la regulación pues sólo habían sido avistadas algunas filtraciones¹ del mineral” (p. 3). Además, se carecía de “capital, maquinaria, conocimiento y de la mano de obra calificada para emprender la difícil tarea de la exploración del sub-suelo, lo que no era infrecuente ya que para el momento ningún país había descubierto petróleo a nivel comercial” (p. 4).

La búsqueda del petróleo en Brasil se remonta a la época imperial, “en 1858, incluso antes del descubrimiento “del pozo de Drake” en Pensilvania², cuando el Marqués de Olinda firma el decreto n°2666, concediendo a José Barros Pimentel la concesión, con fines científicos, por 30 años, para realizar actividades de exploración

¹ Las filtraciones petroleras indican que el petróleo se encuentra bajo la superficie y suelen aparecer en carreteras o en la tierra, algunas incluso pueden aparecer en el mar, ocasionando repercusiones ambientales de alto riesgo. “Hoy día, se utilizan técnicas sofisticadas, como mediciones sísmicas, de microorganismos e imágenes de satélite. Potentes computadoras asisten a los geólogos para interpretar sus descubrimientos. Pero, finalmente, sólo la perforadora puede determinar si existe o no petróleo bajo la superficie” (Base de datos institucional, s.f, p. 1).

² “El descubrimiento en Pensilvania del Coronel Edwin Drake, en 1859, de que el petróleo podía ser extraído como agua, revolucionó la industria petrolera internacional. Previamente existía un nicho en los mercados de aceites para alumbrado para petróleos destilados laboriosamente del carbón y del queroseno, destilados a su vez del petróleo crudo, as su vez desnatado, también laboriosamente, de charcas y rías. No es sorprendente que las velas y el aceite de ballena permanecieran como los principales productos para alumbrar a mediados del siglo XIX, a pesar de los primitivos métodos de fabricación de las velas y de la disminución del número de balleneros. La tecnología y el capital habían tenido su parte en los comienzos de Drake, él necesitaba capital para equipos y perforadores con experiencia. Financieros de New Haven, Connecticut, se mostraron interesados. Con nuevo capital, Drake contó con una cuadrilla de experimentados exploradores de pozos acuíferos, adoptando la tecnología existente para buscar petróleo crudo. El pozo de Drake difícilmente era un borbollón. Tenía tan solo 23 m y fluía con un promedio de 25 barriles diarios (bd). Pero probó que el crudo podía ser explotado en cantidades comerciales si se buscaba perforando. No pasó mucho tiempo para que los aceites de alumbrado sustituyeran las velas y el aceite de ballena, primero en los mercados de Estados Unidos y luego en todo el mundo” (Brown, 1998, p. 24).

en busca de bitumen, carbón y turba³, en las proximidades del Río *Maraú*, en *Ilhéus*, en el estado de Bahía. Esta zona era conocida por la concurrencia de filtraciones de petróleo y de esquisto bituminoso, sin embargo, la búsqueda resultó infructuosa pues no se hallaron vestigios del mineral en el sector” (ALIP, 2007, p 1).

En 1859 fueron registradas emanaciones de petróleo en ciertos fragmentos de carreteras en construcción, en el Reconcavo de Bahia, cerca de Salvador, de acuerdo a Lucchesi (1998). Sin embargo, “las primeras concesiones en que consta específicamente el término “petróleo” datan de 1864 y fueron localizadas en *Ilhéus* y *Camamu*, también en Bahia, siendo su beneficiario el inglés Thomas Dennys Sargent bajo el decreto de ley n° 3.352-A” (ALIP, p.1). La concesión a Dennys Sargent estipulaba que podía dirigir actividades de exploración por un período de 90 años, con capital propio o extranjero.

“Entre 1872 y 1874 fueron registradas una serie de concesiones en el interior del Estado de Sao Paulo, en los alrededores de Río Claro, en la región de la Cuenca de Paraná, conocida por la aparición de emanaciones de petróleo y gas” (Luchessi, p. 20). El mismo autor señala que en 1876, es fundada la Escuela de Minas de *Ouro Preto*, en *Minas Gerais*, con el fin de emprender capacitaciones relacionadas con la actividad petrolera, lo que resolvió parcial y temporalmente el problema de la mano de obra no

³ “El proceso de formación de la turba, que se realiza durante siglos, consiste en la acumulación y fosilización de residuos vegetales en tierras húmedas llamadas turberas. La composición física y química de la turba depende de muchos factores, como el tipo de vegetación, el clima, la acidez del suelo y el grado de diagénesis. La turba se compone, en su mayor parte, de agua y ceniza (entre 80 y 90%) y de materia orgánica descompuesta. La tasa de crecimiento de los esfagnos es de 2 a 12 centímetros anuales, dependiendo de cada turbera. Con la descomposición y el compactado que se van produciendo a medida que se superponen los fragmentos vegetales, la acumulación de la turba es de, aproximadamente, 0,5 a 1 mm por año” (Asociación de Productores de Turba de Quebec, 2015).

especializada, al ser reemplazada por profesionales con algún conocimiento científico para la búsqueda de petróleo (p. 21).

Esto último resulta bastante significativo pues se empezó a instituir una cierta conciencia petrolera en el ámbito científico, lo que de algún modo garantizaría el desarrollo de una industria con cabeza clara a cerca de “que hacer” en el momento en que se descubriera el crudo y se extrajera en grandes cantidades.

En 1891 fue aprobada la Constitución Republicana, con ella, las condiciones legales de las actividades mineras y de exploración del petróleo en Brasil fueron modificadas radicalmente. Dos principios destacaron en ella: “en primer lugar estaba la propiedad de las minas, sobre esto, el texto constitucional establecía que la propiedad del suelo incluía la del sub-suelo. En segundo lugar, reducía considerablemente la extensión de las tierras públicas bajo la jurisdicción de la Unión” (De Mattos y Quaglino, p. 7). En ese sentido, el control de las concesiones para la exploración minera pasaba a los Estados Federales.

Fue en 1897 cuando se hizo “la primera perforación profunda en busca de petróleo, en la región de Bofete, Sao Paulo. Esta expedición estuvo a cargo de Eugenio Ferreira Camargo, el pozo tenía una profundidad de 488 metros (m), solo le fue extraída agua sulfurosa, acompañada de 30 litros de petróleo, según el mismo Camargo” (Lucchesi, p. 23). Luego, en 1907, “en paralelo a la iniciativa privada, se dio inicio a la participación estatal en la exploración petrolera en el país con la creación del Servicio Geológico y Mineralógico de Brasil (SGMB), vinculado al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio” (ALIP, p. 2).

Según Luchessi (1998), la creación del SGMB significó el incremento considerable de la actividad de perforación de pozos en bases más profesionales y técnicas. Geólogos e ingenieros en minas brasileños fueron contratados para formar una estructura de investigación y perforación del petróleo para el ente gubernamental (p. 23). “En 1917, el SGMB creó la Comisión de Investigación de Carbón y Petróleo del Valle del Amazonas y en 1919 perforó su primer pozo en el municipio de Marechal Mallet, en el Estado de Paraná, alcanzando una profundidad de 84 metros y siendo enseguida abandonado” (ALIP, 2007, p. 2). En la tabla 1 se puede constatar que las actividades de búsqueda de petróleo durante la era del SGMB fueron en aumento progresivo, aunque, sin resultados cuantitativos.

Tabla 1 – Actividades de exploración bajo el SGMB

www.bdigital.ula.ve

**Perfurações realizadas pelo SGMB
Exploração de petróleo - 1919-30**

Anos	Estados							Total
	PR	SP	RS	SC	BA	AL	PA	
1919	1							1
1920	1				1	2		4
1921		1			2	1		4
1922		3			1	1		5
1923	1	2				1		4
1924	1	1			1	1		4
1925		3					1	4
1926			1		1		1	3
1927	1	2		2			2	7
1928		2					1	3
1929	2	3		2			4	11
1930		1						1
Total	7	18	1	4	6	6	6	51

Leyenda: PR (Parana), SP (Sao Paulo), RS (Río Grande del Sur), SC (Santa Catalina), BA (Bahía), AL (Alagoas), PA (Pará)

Fuente: De Mattos y Quaglino, 1997, p. 13

En 1927, fue propuesta la primera legislación específica para el sector petrolero, la cual planteaba la propiedad del sub-suelo y del petróleo únicamente a brasileros natos, conforme a información del Ministerio de Minas y Energía de Brasil (2015). El proyecto fue relegado a un segundo plano pues en el momento no hubo consenso para su aprobación, además, la ausencia del mineral hacía que la discusión en torno a una legislación no fuese significativa.

“En 1933, se crea el Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM), vinculado al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, el DNPM pasó a orientar las actividades petroleras en el país” (ALIP, P. 3). Durante la década de 1930 se hicieron inútiles e infructuosas campañas de investigación del petróleo, tanto por la iniciativa privada de brasileños y extranjeros, como por entes estatales en los estados de Bahía, Sergipe, Alagoas y Amazonas, como lo describen De Mattos y Quaglino (1997).

Existe consenso al afirmar que la primera etapa del petróleo en Brasil estuvo marcada por los repetidos intentos, privados y nacionales, de explorar en busca del mineral, fue improductiva en términos cuantitativos y generó polémica en cuanto a la disputa por una legislación que frenara las actividades de exploración privada extranjera. Sin embargo, en lo que respecta a la formación e investigación, se empezó a construir todo un sistema de organización tecnificado alrededor de la industria.

Período de control del Consejo Nacional de Petróleo: (1938-1953)

En 1937 fue aprobada una nueva constitución en Brasil, la misma establecía que “las concesiones para la exploración de las riquezas minerales sólo podrían ser extendidas a brasileños o empresas constituidas por accionistas nacionales” (Ministerio de Minas y Energía de Brasil, 2015, p. 1). Según Sauer (2008), es en esta época que se inicia el proceso de “redefinición del ejercicio de la soberanía nacional sobre los recursos naturales estratégicos, consagrada en el reordenamiento jurídico-institucional de los códigos y de la legislación” (p. 14).

Es en todo este contexto de centralización y estatización que se crea “el Consejo Nacional de Petróleo (CNP), bajo el Decreto de ley n° 395 del 29 de abril de 1938. El CNP debía funcionar como un órgano autónomo directamente subordinado al presidente de la República, con atribuciones de realizar (...) por intermedio de un órgano técnico que sería creado, los trabajos oficiales de investigación del petróleo y gases naturales así como, cuando sea conveniente, procesar la extracción e industrialización de los respectivos productos” (ALIP, p. 3).

Con el CNP “se declaró de utilidad pública el abastecimiento nacional de petróleo y se regularon las actividades de importación, exportación, distribución y comercio de petróleo y derivados, así como el funcionamiento de la industria de refino. Los yacimientos futuros pasaron a ser considerados patrimonio de la nación” (Comisión Nacional de Energía, 2007, p. 1).

El Primer descubrimiento de petróleo en Brasil

El primer descubrimiento de crudo en Brasil ocurrió en 1939 en Lobato, Bahía. Esta fue la piedra angular en la historia petrolera de Brasil, fue este hallazgo el catalizador de cambios estructurales y radicales, así como de un cruento debate entre el sector privado y el público en materia petrolera.

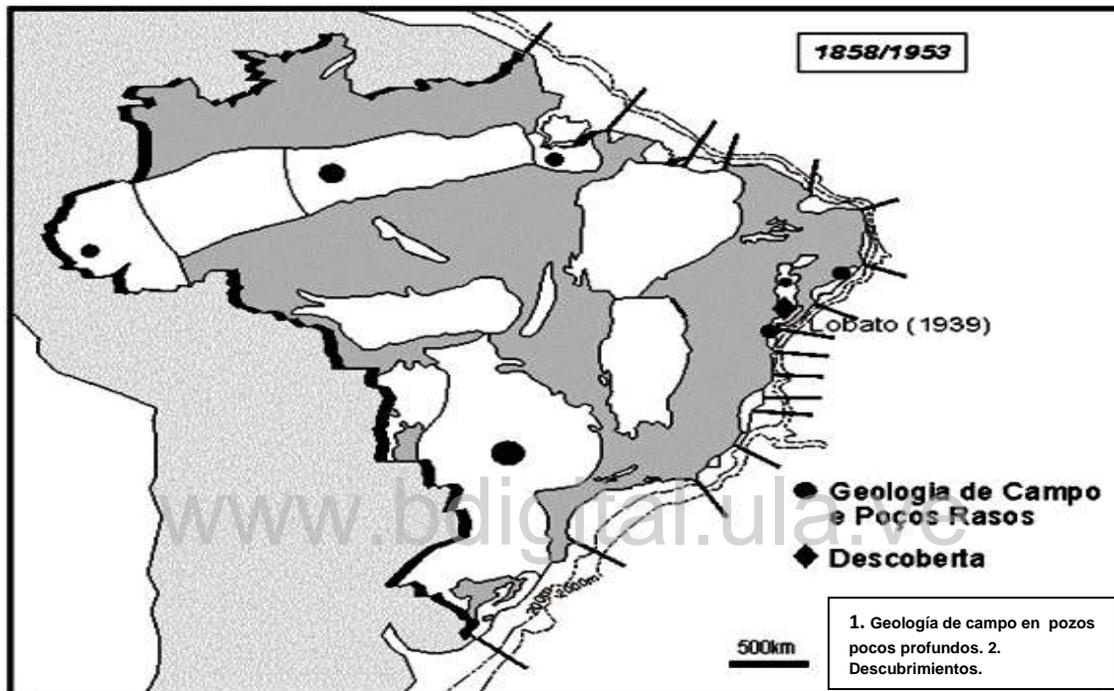
ALIP (2007) señala que el punto histórico más importante para la industria petrolera en el país fue “la perforación, con sonda rotativa, del pozo DNPM-163, en Lobato, distrito de la ciudad de Salvador de Bahía, cuando el 21 de enero de 1939 se encontró petróleo a una profundidad de 210 m. La producción acumulada fue de apenas 1.000 litros y, aun siendo sub-comercial, el pozo de Lobato se considera el primogénito del petróleo en Brasil” (p. 2). A pesar de haber sido considerado de poco valor comercial, el descubrimiento de petróleo incentivó nuevas investigaciones del CNP en la región del *Recôncavo* Bahiano.

Más tarde, “en 1941 fue descubierto en Candeias, también en el *Recôncavo* de Bahía el primer campo petrolero comercial. Ese mismo año fue aprobado el decreto de ley n° 3.236, bajo el cual se resguardaba a la *União* la propiedad de todos los campos petroleros y de gas natural encontrados en territorio nacional. En 1949 empezó a funcionar el primer oleoducto, en la misma región, y la primera refinería, la de *Mataripe*, lo hizo en 1950” (Comisión Nacional de Energía, p. 2).

A partir de ese momento y hasta 1953 “fueron descubiertos también los Campos de *Aratú*, *Dom João* y *Água Grande*” (p. 3), todos en el estado de Bahía. En la Figura 1

se muestra la zona del primer descubrimiento de petróleo a gran escala y las áreas específicas donde se hicieron los subsecuentes descubrimientos petroleros en Brasil desde 1939 hasta 1953.

Figura 1 – Zona del primer descubrimiento de petróleo en Brasil



Fuente: Milani, Brandão, Zalán y Gamboa, 2001, p. 375

La primera era petrolera de Brasil tuvo como actores principales a algunos empresarios que financiaban sus actividades con recursos públicos y utilizando equipamientos del gobierno federal, de gobiernos estatales y del SGMB, DNPM y posteriormente del CNP. Durante esta etapa también se evidenció la sofisticación del sistema de exploración petrolera, lo que fue un paso capital para la modernización y mejora de la industria. “La búsqueda de petróleo, en esa fase, utilizó como herramienta

principal la exploración geológica de superficie⁴, al principio practicada por curiosos y siempre en las proximidades de áreas donde emanaban aceite y gas. Con la creación del SGMB y del DNPM, algunos geólogos e ingenieros en minas entraron a escena y la geofísica⁵ comenzó a ser utilizada para la detección de estructuras en el sub-suelo” (Luchessi, p. 21).

Durante el primer período petrolero, fueron pocos los resultados positivos desde la arista cuantitativa. Solo se avistaron varios registros de emanaciones de aceite y gas y algunas ocurrencias sub-comerciales de petróleo y gas. “Al final de esta fase solo existían cerca de 30 geólogos/geofísicos del petróleo en Brasil, los resultados más importantes fueron el descubrimiento de 10 campos de petróleo en el *Recôncavo* de Bahia por el CNP, las reservas alcanzadas de 297,9 x 10⁶ barriles y la producción diaria de 2.720 barriles de petróleo (bdp)” (p. 23).

GETÚLIO VARGAS Y SUS REFORMAS NACIONALISTAS DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO

En 1930, con el golpe de estado de la “Alianza Liberal” contra la oligarquía Paulista, del entonces presidente Washington Luis, se sientan las bases para que, con el apoyo militar, Getúlio Dornelles Vargas ganara las elecciones y fuese electo

⁴ “Está constituida por el conjunto de análisis realizados sobre la superficie, con la finalidad de reconocer la presencia y determinar la naturaleza de las facies favorables para la generación, migración y acumulación de hidrocarburos. Además, se localizan o se determina la posible ubicación de la trampa” (Comunidad petrolera, 2010). Según Moussalli (s.f.) existen varias etapas de exploración del petróleo, la primera de ellas es la de geología de superficie para identificar las áreas de interés, es decir, aquellas con las características favorables a la existencia de hidrocarburos” (p. 9).

⁵ “La exploración geofísica varía de la geológica de superficie, principalmente, debido a que esta última explora los yacimientos de superficie y la primera los de subsuelo. Este método fue utilizado desde 1920 y es el único modo factible para la exploración de áreas grandes cubiertas por agua. Hay tres tipos de exploración geofísica: el método magnético, el gravimétrico y el de prospección sísmica. El método magnético es el más antiguo entre los tres, este consiste en un registro de las variaciones totales del campo magnético y, según esto, puede determinarse la distribución de las rocas que contienen diferentes propiedades magnéticas. Se utilizan especialmente para la localización de domos de sal, con frecuencia relacionados con el petróleo” (Moussalli, s.f., p. 15). Este fue el sistema empleado por los organismo estatales de época para la exploración de petróleo en Brasil.

presidente el 3 de noviembre de 1930. Con Vargas el país empezó a experimentar una serie de políticas estatistas que afectaron radicalmente el paradigma industrial, sobre todo, al sector petrolero; su logro más remarcable fue la creación de Petr6leos de Brasil, S.A.

“Durante sus primeros 7 a1os en el poder, Vargas pudo, medianamente, conciliar con las empresas privadas nacionales. En 1934 estableci6 el C6digo de Minas en el que deja espacio para que los individuales brasile1os inviertan en la industria. No obstante, en 1937, Vargas dirige un golpe de estado dirigido a crear un sistema dictatorial, el “Estado Novo”, enmarcado bajo una nueva Constituci6n Nacional⁶ en la que el C6digo de Minas y Aguas pretendi6 crear un tipo de conciencia nacional adquirida a partir de la comprobaci6n de un vaci6 o vulnerabilidad en cuanto al estado de pertenencia de los recursos” (De Mattos y Quaglino, p. 80).

Con la nueva Constituci6n, “se dio por terminada la etapa en que la propiedad del sub-suelo era del titular de la superficie, como fue establecido en la constituci6n de 1889. Las riquezas minerales pasaron a ser bien del Estado, estas se podi6an explorar solo a trav6s del r6gimen de concesiones del gobierno federal, en conformidad con las

⁶ “La constituci6n de 1937 debi6 ser el 6rgano jur6dico en el que se apoyari6 el Nuevo Estado (Estado Novo) para llevar a cabo su programa pol6tico, lo que se evidencia en el vigor que se le da al Estado, ... no habi6 equilibrio liberal de poderes, se considera al Presidente como la autoridad suprema del estado que coordina los 6rganos representativos de grado superior; dirige la pol6tica interna y externa, promueve u orienta la pol6tica legislativa de inter6s nacional y supervisa la administraci6n del pa6s” (Sosa de Le6n, 2004, p. 4).

“El Estado Novo varguista, que se extiende hasta el final de la Guerra Mundial en 1945, es uno de los per6odos m6s controversiales y a la vez m6s atractivos de la evoluci6n hist6rica contempor6nea de Brasil. Los historiadores destacan la influencia, entre otras, de Franco, en Espa1a, y/o el Estado Novo de Salazar, en Portugal. En cuanto a la estructura y modelo del nuevo r6gimen, sobresalen el surgimiento del alto grado de fortalecimiento del Estado, centralizado mediante m6todos dictatoriales y corporativos, el culto a la personalidad del “jefe”, Get6lio Vargas, y el empleo de un amplio sistema de propaganda controlado por el gobierno. En cuanto a sus realizaciones, los estudiosos del per6odo reconocen el despegue de la industrializaci6n brasile1a, (el “take off”), mediante el empleo y convergencia institucional de los recursos del Estado a tal fin. De esta manera, se intenta la formaci6n de una nueva burocracia estatal y se implementa una pol6tica exterior tendiente a favorecer la industrializaci6n” (Mendible, 2005, p. 6).

normas establecidas se debían considerar de interés público” (De Almeida, 2008, p. 6). Desde ese punto en adelante, todo el petróleo descubierto en suelo brasileño sería propiedad del Estado, el ente encargado no solo de las concesiones mineras, sino de toda la fiscalización de la industria era el CNP, del cual ya se habló con anterioridad.

Uno de las reformas más contundentes del nuevo código de minas era la prohibición a los extranjeros de la exploración de recursos minerales en el país. Aunque no se había descubierto ningún pozo petrolero para el momento y el Estado no estaba preparado para conducir exploraciones apropiadas debido a la carencia de tecnología, conocimiento y capital necesario para el emprendimiento, según Lucchesi (1997). De esta manera, se sentaron las normas jurídicas, con algunos matices posteriores, que dirigirían la industria petrolera del país por cerca de medio siglo.

Durante el primer período de Vargas (1930-1945) se libró una intensa batalla entre los que apoyaban sus ideas nacionalistas y estatizadoras y, los que se oponían a sus políticas. Algo que garantizó su estadía en el poder fue el haber podido negociar con las burguesías nacionales a tal punto que estas terminaron por asimilarse a las políticas industriales nacionalistas. El Varguismo se encargó de fomentar “el reconocimiento de que la nacionalización de la refinación sería la clave para el financiamiento de las actividades de prospección/exploración/producción que concentran los riesgos y los costes de la industria petrolífera” (Sauer, 2003, p. 14).

Durante el primer período de gestión del CNP, con la instauración del Estado Nuevo, “el gobierno insistía en la necesidad del establecimiento de un fuerte control sobre la refinación, el transporte y la distribución del crudo y sus derivados, debido a la

amenaza que constituían las empresas extranjeras” (De Mattos y Quaglino, p. 84). El dogmatismo petrolero permaneció durante todo el transcurso de la primera gestión de Vargas, en buena medida, gracias a la labor de Julio Horta Barbosa, presidente del CNP y al Consejo Federal de Comercio, aliados irrefutables de Vargas.

Con todo, Horta Barbosa no pudo concretar ningún proyecto de construcción de refinerías, debido principalmente a la oposición interna del gobierno a las actividades estatales en el sector y a las dificultades que la segunda guerra mundial dejaba en el plano internacional. Habían también problemas presupuestarios para la inversión, por lo que pronto la gestión y credibilidad de Horta empezó a debilitarse, entonces, en 1943 fue sustituido por el General Joao Carlos Barreto, quien dio un vuelco radical a las políticas del CNP, de acuerdo a lo expuesto por De Mattos y Quaglino (1997).

Bajo la dirección de Barreto “se contrataron empresas extranjeras de consultoría, con el fin de relatar informes sobre las mejores directrices para la exploración de petróleo en el país. También, inicio procesos de contratación de un número mayor de geólogos y geofísicos estadounidenses, con el objetivo de mejorar las dificultades de personal calificado y de equipamiento del CNP” (p.86). “En los años 1944 y 1945 se gestionaban las reformas de la legislación existente, incluso, se propusieron reformas para permitir a empresas extranjeras invertir en el sector, pero todas eran consideradas inconstitucionales” (p. 88).

1945 marcó un punto trascendental en el enfrentamiento que había empezado en 1930. Ese año el CNP fomentó la presencia de capital extranjero en la industria petrolera por lo que aprobó la participación de compañías privadas de capital nacional

en las actividades de refinación del petróleo importado. Bajo “El Estado Nuevo” pocas iniciativas en materia petrolera fueron llevadas a cabo, lo que estaba claro era que cualquier cambio en el orden constitucional, exigía transformaciones en el plano institucional, lo que no le convenía a Vargas pues en ese punto debía preocuparse más por mantener una popularidad en picada y por articular políticamente su mantenimiento en el poder.

Con un Vargas debilitado políticamente, “un golpe de Estado fue gestado en su contra ese año y en 1946, Eurico Gaspar Dutra, antiguo ministro de Guerra de Vargas, gana las elecciones y se instaura en el poder. Tras su renovación, el Congreso de Brasil redactó una nueva Constitución que fue aprobada posteriormente” (Velásquez, 1955, s.p.).

Ese mismo año el CNP autorizó la construcción de la primera refinería brasileña, bajo la responsabilidad de *Drault Ernany*, la Refinería *Manguinhos*, la cual tendría la capacidad de refinar 8 mil bdp y estaría localizada en Río de Janeiro. En 1947 fue construida la “Refinería de la Unión”, el proyecto le fue asignado al grupo *Soares Sempio* en Sao Paulo y tenía la misión de producir 20 mil bdp, según datos suministrados por De Mattos y Quaglino (1997).

La gestión de Dutra estuvo marcada por un álgido debate sobre la mejor manera de explorar y explotar el petróleo. En 1948 “el presidente envió al Congreso Nacional un proyecto de “Estatuto de Petróleo” que fue aprobado y que estipulaba la participación de capital extranjero en la industria petrolera” (Velásquez, 1955). “En la época no existían en el país empresas nacionales con recursos financieros, ni con

tecnología adecuada, para la exploración del hidrocarburo. Esto llevó a los llamados “nacionalistas”, a no concordar con esa propuesta, ya que entendían que esa aprobación significaría la entrega de la exploración petrolera a intereses multinacionales citados de “oligopolio”, constituido por las llamadas “Siete Hermanas”, de las cuales cinco empresas eran de los Estados Unidos” (Diario de Cultura, 2015).

Sin embargo, existen generalizaciones erróneas acerca del Estatuto pues este en el fondo no era un proyecto liberal, lo que buscaba era la garantía del consumo interno a la vez que el desarrollo y modernización de la industria, algo que los nacionalistas no pudieron materializar. El Estatuto constaba concretamente en:

Un sistema de concesiones que tendrían un plazo inicial de 30 años. Las compañías extranjeras podrían tener acceso a la búsqueda y extracción sin cualquier asociación con el capital nacional. En el transporte y refinación la inversión extranjera sería limitada a solo un 40% de participación, hasta satisfacer el consumo interno. La exportación de crudo podría realizarse después de haber abastecido el mercado interno por 3 años y, en el caso de la exportación de derivados, las compañías de refinación solo podrían ser completamente extranjeras cuando tuviesen totalmente garantizada una capacidad interna de refinación bajo el control nacional (De Mattos y Quaglino, p. 95).

Para las compañías multinacionales el Estatuto representaba que el mercado interno de refinación y transporte estaría fuera de su control absoluto y que no podrían exportar petróleo sin ninguna restricción. Para los nacionales el Estatuto era una “anatema” pues, restaba poder al Estado y abría las puertas para que el capital foráneo tuviese participación en el refino del crudo.

La respuesta del lado nacionalista fue “la creación de la campaña “El Petróleo es Nuestro” en 1947, la cual tenía como objetivo la lucha por la autonomía brasilera de sus yacimientos de petróleo” (p. 98), la cual que fue una de las más polémicas de la historia republicana de Brasil, y que sirvió para fomentar la creación de la estatal petrolera

Petrobras. También, “se creó el Centro de Estudios y Defensa del Petróleo y de la Economía Nacional en 1948. El Centro fue una entidad de tipo civil, fundada por académicos, que tenía como objetivo defender los intereses nacionalistas de control de los recursos minerales” (p. 99). Los nacionalistas nunca cedieron espacio a los privatistas pues aunque Dutra los trató con mano férrea, se articularon lo suficiente para mantener vivo el espíritu nacional.

En 1950, “un momento en que la cuestión del nacionalismo ganaba una expresión decisiva a raíz de la Segunda Guerra Mundial. El ex dictador Getúlio Vargas regresa al poder por medio de elecciones democráticas y se convierte ahora en un líder popular, con un discurso para cada público, pero dirigido principalmente a los trabajadores” (Diario ebc, 2013). Al principio de su nuevo mandato, ante las demandas internas y externas en contra de un proyecto monopolista y nacionalista, Vargas optó por una postura prudente. Sin embargo, la campaña “El Petróleo Es Nuestro”, iniciada años atrás, que defendía el petróleo nacional de los intereses extranjeros y que involucraba a diferentes sectores de la sociedad con los que Vargas pasó a dialogar, sirvió de impulso para cambiar el rumbo de sus decisiones, dentro de las cuales estuvo la creación de Petróleos de Brasil, S.A.

LA CREACIÓN PETROBRAS Y LA ERA DE LA NACIONALIZACIÓN DEL PETRÓLEO

Con aires nuevos, Vargas retoma la dirección del país, “en diciembre de 1951 envió al Congreso el proyecto de Ley n° 1516 bajo el que preveía la creación de Petróleos de Brasil, S.A. El proyecto elaborado por los asesores económicos de la

presidencia no estipulaba en un principio el establecimiento del monopolio estatal, sino solo la propiedad del 51% de la compañía una vez creada” (Comisión Nacional de Energía, p. 2). Con el proyecto:

Se determinaba la creación de una compañía bastante flexible desde el punto de vista organizacional en sus filiales y en una distribución de acciones que debía permitir, por un lado, la participación de empresas en una alta gama de actividades, sin que fuese necesario el control estatal completo en todas ellas y, por otro lado, garantizar varias formas de captación de recursos privados (De Mattos y Quaglino, p. 101).

Esta fue una propuesta mucho más prudente por parte de Vargas, quien se mostraba mucho más cauteloso y heterodoxo en cuanto a la participación del Estado en la industria. En el congreso muchos se opusieron al proyecto, principalmente, los más conservadores y los de la izquierda ortodoxa, estos últimos argumentaban que el proyecto era ambiguo en tanto que no permitía entender el papel de las multinacionales en la composición accionaria.

Entonces, se dio inicio a una serie de discusiones en la Cámara de diputados del Congreso, el resultado fue la alteración sustancial de la composición accionaria de la empresa, al establecer “la propiedad integral de las acciones por la Unión, estados y municipios. Las filiales serían permitidas en la distribución de derivados y, todavía en ese caso, la Unión poseería el 51% de las acciones. El proyecto de la Cámara entró en vigencia en septiembre de 1952 y fue enviado al Senado donde encontró con la oposición del ala más conservadora” (De Mattos y Quaglino, p. 102).

Pese a los refractarios del proyecto, este entro en discusión final en septiembre de 1953, su redacción final fue aprobada en septiembre del mismo año. Posteriormente, “Vargas envió el proyecto de reforma a la Constitución de 1946, el cual

fue aprobado rápidamente” (Comisión Nacional de Energía, p. 2), alterando en gran medida la base de la industria petrolera que desde ese entonces era de exclusividad del Estado.

La primera fase de exploración de PETROBRAS: 1954-1964

El 3 de octubre de 1953 se constituye, finalmente, Petróleos de Brasil S.A., “empresa de integración estatal dedicada a las actividades de investigación, exploración, producción, refinado y transporte del petróleo y sus derivados. Al ser constituida, se transfirieron a la nueva compañía los activos del CNP, entre los que se encontraban dos refinerías, la explotación de campos y activos logísticos” (Comisión Nacional de Energía, 2007, p. 3).

Las actividades de exploración de la empresa comenzaron con una decisión administrativa bastante audaz y osada con la contratación del geólogo norteamericano Walter K. Link, quien se había desempeñado en *Standard Oil*. A pesar de que la decisión fue audaz, esta también desenmascara una gran realidad: la carencia de personal especializado en el país.

La presencia de Link y de otros ingenieros de petróleo llevados desde Estados Unidos, garantizó dos aspectos importantes para el éxito de Petrobras. “En primer lugar, que el aprovechamiento del “saber cómo” estadounidense para la exploración sería significativo para el mejoramiento de la explotación ya que, podría ser adquirido por el grupo técnico de nacionales. En segundo lugar, que los resultados en términos

de descubrimientos y de producción podían ser obtenidos con ayuda de esos profesionales en muy corto plazo” (De Mattos y Quaglino, p. 114).

Es así que en 1955 se pone en funcionamiento la Refinería Presidente Bernades (RPBC) en *Cubatão* (São Paulo). Luego, en 1956, se crea el Terminal Marítimo Madre de *Deus* en Bahía, de acuerdo a información de la Comisión Nacional de Energía (2007). Link encabezó los trabajos de exploración en la zona de las bahías sedimentarias más importantes del país, “empezando en el Reconcavo Bahiano, donde intensifico sus trabajos de geología de superficie que fueron dejando resultados positivos. Inmediatamente, dirigió sus esfuerzos en dirección a la costa de *Seripe* y *Alagoa* y más tarde a *Tucano*, donde los resultados fueron bastante favorables” (Sauer, p. 14).

En la Figura 2 se puede observar el vasto territorio sedimentario con que cuenta Brasil, mismo que fue explorado desde los inicios de Petrobras y que fueron el ancla del éxito e internacionalización de la empresa.

Figura 2 – Bahías sedimentarias en Brasil



Fuente: Lucchesi, 1998, p. 18

“En 1960 Link escribió un informe en el cual hizo público su pesimismo en cuanto a descubrimientos importantes de petróleo en el país. Luego, en 1961, en el marco del inicio del mandato presidencial de João Goulart (1961-1964) y debido a las críticas generadas por el informe, Link abandonó su cargo y posteriormente el país, él es reemplazado por Pedro de Moura” (De Mattos y Quaglino, p. 119). Desde el punto de vista práctico, “Moura se distanció de su antecesor en lo que respecta a la profundidad de las exploraciones y apostó por un nivel superior de actividades, con más profundidad” (p. 120).

Al inicio de la gestión de Moura “se realizaron actividades de exploración en la bahía Maranhao-Piaui, Parana, Mato Grosso, Goiás y Espírito Santo, donde se dio inicio al proyecto de plataforma continental de exploración petrolera” (p. 121). Ese

mismo año “se inauguró la primera estación de servicios de Petrobras en Brasilia, al igual que la refinería Duque de Caixas, con una capacidad para unos 90 mil bdp” (Comisión Nacional de Energía, p. 2).

En 1963 se inicia el monopolio estatal de importación y exportación de petróleo y sus derivados con el fin de reducir el costo de las importaciones. Ese mismo año fue descubierto “*Carmópolis*, en *Seripe-Alagoas*, el cual se convertirá en el mayor campo terrestre en Brasil, un gigante petrolero que fue el primero en abrir los horizontes petrolíferos en la nación” (ALIP, p. 5). Asimismo, “se creó el Centro de Investigaciones y Desarrollo (CENPES) el cual reunía todas las actividades de investigación tecnológica de Petrobras, el Centro pasó a ser el ente tecnológico encargado de todos los procesos de exploración y producción en aguas profundas” (Comisión Nacional de Energía, p. 2).

www.bdigital.ula.ve

A pesar de todos los esfuerzos por conseguir grandes cantidades de petróleo en el país, el período comprendido entre 1954 y 1965 no fue significativo en el sentido cuantitativo para la industria, lo que si se logro fue una base de conocimiento bastante sólida, fue la etapa de superación del vacío de mano de obra calificada. Además, “se empezaron las actividades de perforación marina en la costa de Alagoas” (p. 3).

Al final de ese período “la inversión fue de 3,8 billones de dólares en actividades exploratorias, 1.6 billones de dólares en el desenvolvimiento de la producción, para ese entonces trabajaban para la empresa 316 geólogos y geofísicos del petróleo. Como resultado de las inversiones, fueron descubiertas 58 acumulaciones de petróleo y gas, inclusive la primera en la plataforma continental de *Guacirema* en *Seripe-Alagoas*. Las

reservas al final del período eran de 1.247, 0 x 10⁶ barriles y la producción brasileña de petróleo sobrepasaba los 160 mil bdp” (Lucchesi, p. 23).

El período petrolífero marítimo: 1965-1974

A partir de 1965 las actividades petrolíferas darán un vuelco importante hacia las plataformas marítimas. Para esa época las actividades más importantes seguían enfocadas en el *Reconcavo*, *Seripe-Alagoa* y *Tucano Sul*, por ser las zonas con más producción de crudo en el país. El descubrimiento, ese mismo año, del campo *Miranga* en Bahía confirmaba, de algún modo, el atino de las políticas exploratorias de Petrobras y la acertada formación de los técnicos de la empresa, según señala Lucchesi (1998).

Con el descubrimiento, en 1963, “del campo de *Carmópolis*, el campo terrestre con mayor acumulación de óleo original del país, con unas reservas de unos 1.7 millones dbp” (Petrobras, 2013), se hacía cada vez más evidente que sería difícil repetir un evento de esa magnitud en las bahías terrestres, así que, “se tomó la decisión de instalar plataformas submarinas, lo que exigía un esfuerzo de capacitación mayor en las áreas de ingeniería, geofísica y suministros” (De Mattos y Quaglino, p. 123).

Con el golpe de Estado militar al presidente Goulart en 1964, se marcó el comienzo de la dictadura militar en Brasil, bajo este régimen las políticas petroleras dieron un ligero giro. Entonces, se apostó por las actividades marítimas de perforación submarina con el apoyo de firmas extranjeras especializadas. “Se empezó un arduo trabajo de levantamiento gravimétrico marino entre *Pará* y *Alagoa*, para ese entonces

se tomó la decisión de cerrar la bahía de *Paraná* debido a su baja productividad” (ALIP, p. 5). En los años siguientes se realizaron una serie de informes que revelaban de manera desalentadora el estancamiento productivo en varios campos terrestres por lo que decidieron reducir de manera gradual la inversión en ellas.

La transición al mar, reemplazo, con bases nuevas, las necesidades de los 50, había una renacida necesidad de capacitación simultánea en varias áreas de conocimiento y tecnología que exigía un abultado sostén financiero y sobretodo humano. También, había una urgencia de resultados que justificaran el abandono de las orientaciones anteriores. Aunque las necesidades eran las mismas, se corría el riesgo de perder mucho más capital pues la inversión en tecnología y capacitación era mucho mayor a la que se invertía en las bahías terrestres.

En 1967 se emprende la construcción de varias plataformas marítimas para la extracción del crudo. “La primera fue la construcción de la plataforma Petrobras I, con una capacidad para exploración de láminas de agua de hasta 30 metros, esta empezó a operar en el primer trimestre de 1968. Buena parte de los equipos de perforación en el mar fueron contratados en conjunto con compañías extranjeras” (Lucchesi, p. 27). Ese año también estuvo marcado por “la creación de Petrobras Química S.A. (Petroquisa), el organismo tenía la tarea de articular la acción de los sectores estatal y privado en la implantación de la industria petroquímica en el país” (Comisión Nacional

de Energía, p. 2). En 1971, la refinería de *Paulinia*⁷, en Sao Paulo, inicia sus actividades.

El acercamiento de Brasil a la exploración en plataformas continentales se basaba en los criterios de continuidad y superación de lo alcanzado con las bahías costeras terrestres. Entonces, “en 1969 fue descubierto el campo de *Sao Mateus* el cual revelo el potencial de la bahía terrestre de *Espírito Santo*. En 1972 las actividades en tierra fueron más reducidas así como el número de técnicos de la empresa especializados en el área” (Lucchesi, p. 27).

Los resultados tan moderados en la plataforma continental obligaron a la empresa a buscar crudo fuera de sus fronteras, así que “en 1972 se creó BRASPETRO, filial internacional de Petrobras que tenía a bien iniciar actividades de exploración en otros países en el mayor intento por garantizar el abastecimiento interno” (Comisión Nacional de Energía, p. 2). Uno de los mayores logros de la filial fue “el descubrimiento del pozo *Majnoon* (el loco) en Irak en 1975, el pozo es uno de los más grandes y con más reservas en la actualidad, con un estimado de 200 mil bdp” (Sauer, Seger y Puerto Rico, 2010, p. 7).

A nivel nacional, en 1974, fue hecho un hallazgo significativo para la productividad de la industria, el cual dio, de algún modo, nuevos aires y tranquilidad a la empresa, “en bahía de *Santos* fue localizado el campo de *Garoupa*” (Comisión Nacional de Petróleo, p. 3). El descubrimiento marco un punto y aparte para el sector,

⁷ “Esta refinería es actualmente la mayor del país. Es responsable del refinado de 20% de todo el petróleo procesado en Brasil y tiene una capacidad de 365.000 bdp” (Consejo Nacional de Energía, 2007).

renovando, de cierto modo, las esperanzas siempre frustradas de autosuficiencia, “fueron perforados, en esta fase, 316 pozos en tierra y 165 en la plataforma continental” (Lucchesi, p. 27).

Durante la fase de exploración marítima “Petrobras invirtió 3.7 billones de dólares en exploración y 1.2 billones de dólares en el desarrollo de la producción. Al final de este período se contaban dentro de la empresa 272 geólogos y geofísicos del petróleo. Fueron descubiertas 30 acumulaciones de óleo y gas, 20 en tierra y 10 en mar, a finales de 1974 las reservas habían aumentado a 1.445×10^6 barriles y la producción estaba en 182 mil bdp” (p. 27).

La tercera fase de Petrobras: 1975-1984

La compañía gozo de estabilidad hasta las crisis petroleras⁸ de 1973 y 1979 respectivamente, que produjeron un estancamiento económico a nivel mundial, lo que tambaleo las bases ya sentadas por la Petrobras dentro y fuera del territorio brasilero. El desarrollismo en el cual se había embarcado Brasil y que dependía en gran parte del

⁸ La "crisis del petróleo de 1973" o "Primera crisis petrolera" tuvo su antecedente en el desorden del sistema monetario internacional, precipitado por la caída del dólar. Las dificultades que la guerra de Vietnam estaban provocando en la economía norteamericana llevaron al presidente Nixon a, sin consulta previa con ningún otro país, desligar el dólar del patrón-oro. El sistema acuñado en Bretton Woods en 1944 que había garantizado la estabilidad monetaria vió su fin. Las principales monedas del mundo occidental flotaron en un contexto de gran inestabilidad. En ese contexto la reacción de la OPEP al apoyo occidental a Israel en la guerra de Yom Kippur precipitó un brusco ascenso del precio del petróleo que desestabilizó totalmente la economía internacional. El precio del crudo se cuadruplicó de octubre a diciembre de 1973, incluso los países árabes establecieron un embargo de petróleo contra los países que más claramente habían apoyado a Israel, como EE.UU. u Holanda.

Por su parte, Entre 1979 y 1981, se produjo lo que se conoce como “la Segunda crisis del petróleo”. En esta época el precio del crudo multiplicó su precio por casi tres veces. En esta ocasión el aumento de precios se debió a la guerra entre Iraq e Irán, ambos miembros de la OPEP paralizaron la exportación de crudo durante la contienda (historiasiglo20, 2014).

capital extranjero se vio frenado, en gran medida debido a los precios exorbitantes del petróleo y a la alta inflación internacional que los costos del crudo producían. Esas condicionantes situaron a Brasil en una situación inédita pues de una etapa de desarrollismo acelerado a razón, en buena medida, de la renta petrolera, Petrobras se vio forzada a reducir la dependencia en fuentes externas y pasar de la dependencia a la autosuficiencia energética por medio de trabajos de exploración en tierra y mar, lo que fue de algún modo garantizado por todo el trabajo realizado en las plataformas continentales y en campos en el exterior.

La industria petrolera del país entro a una tercera fase con varias características, según Lucchesi (1998); en primer lugar, la confirmación de la bahía de *Campos* como uno de los grandes pilares productivos del país. En segundo lugar, las repercusiones de las crisis petroleras y los contratos de riesgos autorizados durante esta etapa para atraer inversiones extranjeras. En tercer lugar, el hallazgo de petróleo en la bahía terrestre de *Portiguar*, y de gas, en la Amazonia suponía la producción de unos 500 mil bdp. Finalmente, “la transición hacia el mar y el uso de levantamientos sísmicos tridimensionales (3D) desarrollaran y modernizaran aún más la exploración en el mar” (Comisión Nacional de Energía, p. 3).

En 1976, “fueron asignados los primeros contratos de riesgo a las empresas extranjeras Shell, Exxon, Texaco, BP, ELF, Total, Marathon, Conoco, Hispanoil, Pecten, Pennzoil. Además de otras empresas de capital privado nacional como Paulipetro, Azevedo Travassos, Camargo Corrêa, entre otras, todas ellas y Petrobras estaban a cargo del escenario petrolero en el país” (Lucchesi, p. 28).

Luego de la autorización de los contratos, “se dio el primer hallazgo por una de estas empresas, Pecten, fue el campo de gas de *Merluza*, en la Bahía de Santos” (p. 28). En tierra, “Azevedo Travassos encontró unas modestas acumulaciones en Río Grande del Norte. Posteriormente fueron hallados, en Bahía de Campos, los campos de *Marimbá* y *Albaracoa*, ambos catalizaron el camino sin retorno de la industria a aguas profundas” (De Mattos y Quaglino, p. 130). Sin embargo, los logros alcanzados por las empresas privadas no fueron importantes desde el punto de vista productivo y de descubrimientos.

“En 1977 es puesta en funcionamiento la refinería Presidente Getúlio Vargas en *Araucária*, Paraná” (Comisión Nacional de Energía, p. 3). También, “es creada la filial Petrobras Mineración (Petromisa), dedicada a la exploración de yacimientos y a la realización de proyectos gubernamentales de producción minera” (p. 3). Parecía que Petrobras aumentaba su estructura institucional burocrática al tiempo que abría sus actividades al capital extranjero en una suerte de semi-ortodoxia que tenía como propósito no solo la modernización de la industria, sino el hallazgo de crudo y gas en mayores cantidades.

En 1978 el sector de exploración sufriría una serie de cambios administrativos, “se crea el Grupo Ejecutivo de Bahía de Campos (GECAM), cuya tarea era la centralización de las decisiones y control sobre los grandes proyectos puestos en marcha en Campos” (De Mattos y Quaglino, p. 135). Al año siguiente las actividades de exploración y producción fueron divididas nuevamente al darle a las actividades de exploración el carácter de Departamento con la creación de los Departamentos de

Exploración y Producción y del Servicio de Perforación, de acuerdo a lo señalado por Lucchesi (1998).

Todos los cambios que la industria estaba experimentando a nivel empresarial abrirían un debate político que provocaría una suerte de resistencia a los contratos de riesgo. Para los opositores al régimen militar la medida era ilegal e inconstitucional y era un claro indicador de que el gobierno estaba cediendo a las presiones del capital externo, tomando decisiones que ponían en riesgo el petróleo en manos extranjeras. Para los defensores del régimen, la decisión estaba motivada por la falta de recursos financieros de Petrobras para desarrollar programas de exploración, tampoco disponía de tecnología actualizada y tenía la “necesidad urgente” de aumentar la producción, como lo exponen De Mattos y Quaglino (1997).

El gobierno se mostró cauteloso y uso una de las pocas medidas burocráticas posibles, Petrobras, “a través de la empresa el gobierno envió geólogos de experiencia que elaboraron los contratos y delimitaron las áreas abiertas para exploración de las multinacionales” (p. 135). Muy pocos fueron los resultados obtenidos por las empresas extranjeras debido, en buena medida, a que las zonas eran de difícil prospección y a la elaboración de contratos excesivamente duros que no estimulaban la inversión. A raíz de esto, “el gobierno cambió el régimen de contratos, adoptando términos razonables y concediendo áreas de menor riesgo exploratorio, fueron los llamados contratos de “mini-riesgo” asignados a compañías brasileñas” (p. 140).

Durante esta etapa “fueron explorados 885 pozos en tierra y 750 en mar por Petrobras, las multinacionales perforaron bajo contratos de riesgo 51 pozos en tierra y

64 en el mar. La empresa invirtió un total de 18.5 billones de dólares en actividades de exploración y 24.1 billones en el desarrollo productivo del sector. En 1984, trabajaban para la empresa 589 geólogos y geofísicos del petróleo. Como resultados de la inversión, nacional y extranjera, fueron descubiertos 148 acumulaciones de petróleo y gas, 98 en tierra y 50 en mar. Al final del período las reservas de petróleo estaban estimadas en $4,29 \times 10^9$ barriles” (Lucchesi, p. 29).

El último período nacionalista de la industria petrolera: (1985-1997)

Las características de la industria durante esta fase estarán determinadas por los intentos de redemocratización en el país, los que sin duda alguna demarcarán la lucha entre los defensores de una Petrobras nacionalizada y los que defendían la idea de una industria mixta. De igual manera, en el transcurso de esta etapa la industria sufrirá cambios tecnológicos importantes así como el descubrimiento de petróleo en inmensas cantidades. Sin embargo, la alteración más significativa estuvo dada por la Constitución de 1988.

“Entre 1984 y 1985 se descubrieron los campos de *Albacora*⁹ y *Marlim*¹⁰, dos zonas gigantescas situadas en láminas de aguas a profundidades nunca antes exploradas” (Lucchesi, p. 29). Con estos hallazgos Petrobras apuntaba a la viabilidad de autosuficiencia petrolera durante la siguiente década, por lo que se abrían a la

⁹ “El campo está ubicado en la cuenca de Campos y es el primer campo en aguas profundas del país. Actualmente, tiene 409 miles de barriles (MBbl) de reservas probadas y una capacidad de producción de 180 mil bdp” (Comisión Nacional de Energía, 2007, p.4).

¹⁰ También está ubicado en Campos y junto a Albacora es uno de los primeros campos gigantes descubiertos en aguas profundas en Brasil. “Está a una profundidad de entre 650 y 1050 metros. La producción promedio de crudo es de 466.200 bdp, lo que representa una estimado del 33% del total de la producción de la cuenca de Campos” (2007, p.4).

industria nuevos horizontes de exploración y producción. Además, en 1986, “todas las investigaciones iniciadas desde la etapa pre-Petrobras en la Amazonía dieron fruto, con el hallazgo de reservas comerciales de petróleo en el río *Urucu*, en la bahía de *Solimões*” (Comisión Nacional de Energía, p. 4), de un solo golpe, los mitos en cuanto a la limitación exploratoria de la empresa fueron derrumbados.

Con todos los importantes hallazgos, la utilización de la tecnología sísmica 3D pasó a ser más recurrente y optimizó en gran medida los tiempos y costos de producción. “Así que se creó el Programa de Innovación Tecnológica y Desarrollo Avanzado en Aguas Profundas y Ultra Profundas, su propósito era “viabilizar la producción de petróleo y gas en aguas profundas con profundidades superiores a 1.000 metros, extendida más tarde a los 2.000 y posteriormente a los 3.000 metros. Bajo el Programa se inauguró el “Polo Nordeste”, un conjunto de siete plataformas en la cuenca de Campos” (p. 4).

Luego, en 1988, con la caída del régimen militar de Brasil, con renovados aires de democracia, “se aprueba la nueva Constitución con la cual se dan por terminados los contratos de riesgo con las multinacionales” (De Mattos y Quaglino, p.147). Con la intención de “reducir los gastos públicos, debido a la crisis económica del momento, se extinguieron las filiales Interbras y Petromisa, así como el CNP” (Comisión Nacional de Energía, p. 5).

1994, para los fines de esta disertación, marca un antes y un después para la industria petrolera en Brasil, es puesto en marcha el “Plan Real”, el cual se puede resumir de la siguiente manera:

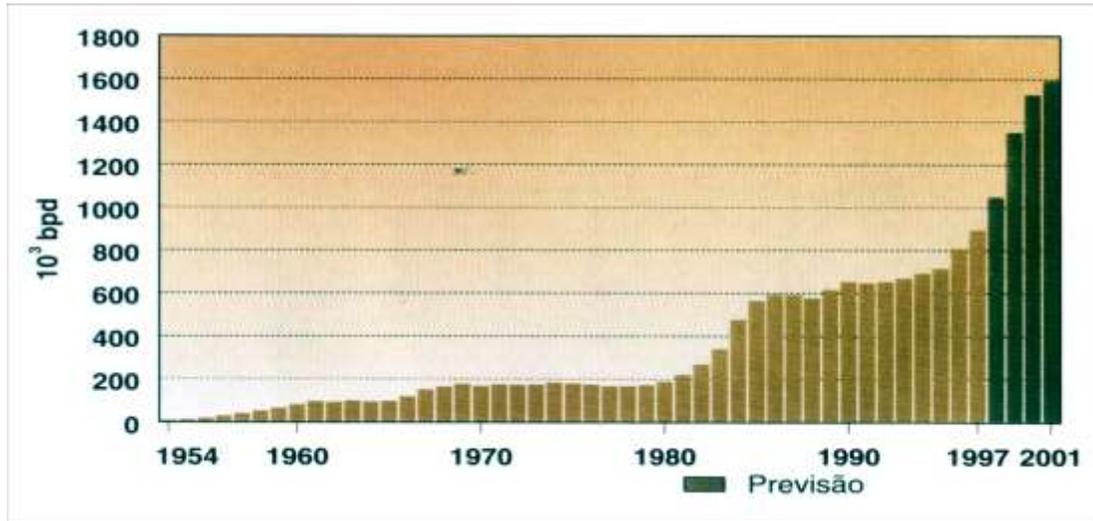
Se trataba de un programa de estabilización económica, introducido en el país durante el gobierno de Itamar Franco por el ministro de economía Fernando Henrique Cardoso. El principal objetivo de este programa era acabar con la hiperinflación existente en el país. El congreso brasileño autorizó al gobierno contratar empresas públicas o privadas, tanto nacionales como extranjeras, para que llevaran a cabo las actividades de upstream y downstream de los sectores del gas y petróleo brasileños, lo que supone el primer paso para la extinción del monopolio estatal (Comisión Nacional de Energía, 2007, p. 5).

La aprobación del programa fue, sin lugar a dudas, el punto de quiebre que provocó cambios en la estructura política y económica que devendrían en una industria petrolera heterodoxa y pragmática, que en lo referente a la productividad tendría el cambio más significativo de su historia. Tuvieron que pasar cinco décadas para que las políticas petroleras en el país fuesen cambiadas y se encaminarían hacia la productividad y la eficiencia necesarias para lograr la autosuficiencia y a su vez alcanzar límites de exportación nunca imaginados.

Durante esta etapa “Petrobras perforó cerca de 930 pozos en tierra y 549 en mar, cuanto a las compañías que laboraban bajo contratos de riesgo, estas exploraron 71 pozos en tierra y 10 en mar, lo que resultaba poco significativo y era una muestra del monopolio que la empresa tuvo al final de esta fase. Petrobras invirtió 13.3 billones en exploración y 22.4 billones en el desenvolvimiento de la producción, se descubrieron 211 remanentes de petróleo y gas, 123 en tierra y 88 en mar. En 1997, las reservas probadas de petróleo eran de 16, 9 x 10⁹ barriles de petróleo, equivalente a una producción diaria de 1.069.000 bdp” (Lucchesi, p. 28).

En el gráfico 1 se puede observar la productividad petrolera de Brasil desde 1954 hasta 1997:

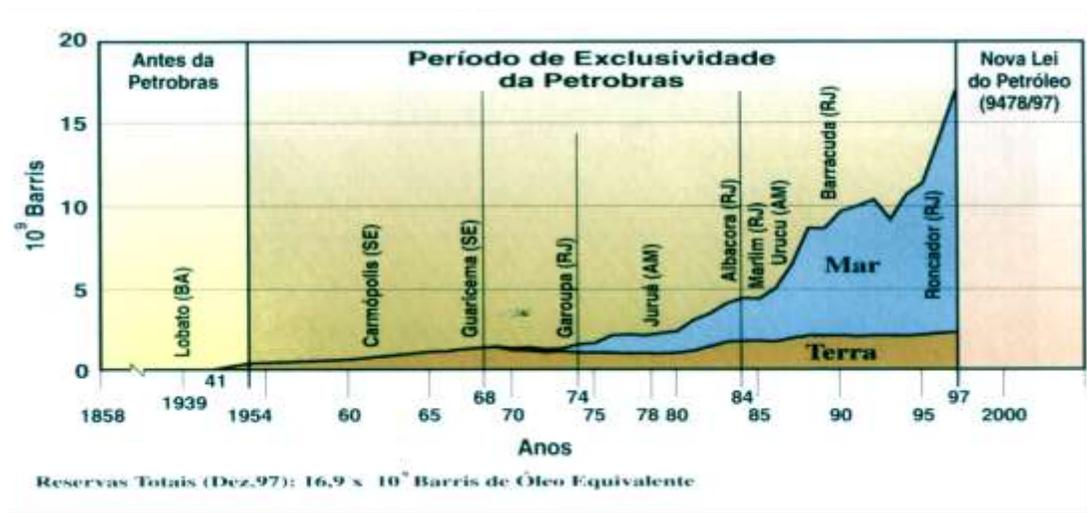
Gráfico 1 – Produção de petróleo em Brasil



Fuente: (Lucchesi, 1998, p. 26)

En el gráfico 2 se muestra la evolución de las reservas de petróleo durante el período del monopolio de Petrobras:

Gráfico 2 – Evolución de las reservas petroleras



Fuente: (Lucchesi, 1998, p. 25)

Conclusión

La primera era petrolera de Brasil, la de pre estatización y la del monopolio de Petrobras estuvo marcada principalmente por el debate y la lucha política entre los estatistas y los privatistas, así como por un largo período dictatorial que obligo a procesos de redemocratización que cambiarían las estructuras política, económica e institucional de la industria del petróleo. Se pueden esbozar 4 características secundarias de esta etapa. En primer lugar, el aprovechamiento del conocimiento americano en cuanto a las actividades exploratorias para construir una base científica tecnificada que logro socavar el problema de la mano de obra no especializada. En segundo lugar, el aprovechamiento de la inversión privada nacional y extranjera para la construcción de plataformas marítimas y para la re-modernización de la industria.

En tercer lugar, la expansión de las actividades marítimas que fueron el ancla de la productividad, en momentos en que las actividades en los campos terrestres estaban estancadas y algunas clausuradas. Finalmente, el descubrimiento de vastas zonas petrolíferas en tierra y en mar, a la par del estancamiento económico en el país producto de las políticas del régimen militar, fueron los detonantes de la modificación de la legislación petrolera que estuvo vigente por más de cuarenta años. Esta modificación abriría el camino a la liberalización y reapertura del sector petrolero en Brasil, a través de la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso, misma que puede ser considerada la reforma más importante a la industria puesto que con ella el sector experimentaría una de las fases históricas más exitosas en cuanto a crecimiento y productividad, como se evidenciara en el próximo capítulo.

CAPÍTULO II. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y EL MODELO LIBERAL PETROLERO (1995-2002)

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo principal el análisis de las reformas a la industria petrolera realizadas bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que alcanzaron su punto máximo con la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1997. De igual manera, se estudiarán las repercusiones que los cambios económicos-industriales llevados a cabo por Cardoso tuvieron para el sector petrolífero en Brasil, mismos que devinieron en el sistema de concesiones a empresas privadas nacionales e internacionales, siendo estos la punta de ancla de la apertura de Brasil como actor petrolero de preponderancia.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Y EL PLAN REAL

El fin de la era Vargas

El “Varguismo” o “la era Vargas” ha sido el período político más largo en la historia republicana de Brasil, empezó en 1930 con la primera presidencia de Getulio Vargas y continuo hasta mediados de 1980 cuando la crisis económica brasileña derrumbo sus últimos vestigios. El fin del “Varguismo” fue ocasionado por una serie de reestructuraciones políticas y económicas que se debieron al gran estancamiento económico e industrial que Brasil experimentó durante gran parte de los 80 y principios de los 90, luego de más de cincuenta años de estatización de la base industrial nacional.

Es así que, “la era Vargas se refiere metafóricamente a un sistema de dominación, con raíces en la sociedad y en la economía, que se perpetuó por más de medio siglo en la vida brasileña. A lo largo de ese período, el Estado se convirtió en el núcleo organizador de la sociedad brasileña y en la palanca de construcción del capitalismo industrial del país; en otras palabras, se convirtió en un tipo de Estado desarrollista” (Sallum, 2000, p. 744). Sin embargo, a partir de la década del 70 esa complicada estructura de dominación estatal empezó a sucumbir ante los efectos del desgaste de ser el único interventor de la economía y a razón de las transformaciones económicas a nivel global, como el transnacionalismo de la economía y la búsqueda de la democratización de regímenes militares, como era el caso de Brasil.

Para Sallum (2000), la desagregación del Estado monopolizador brasileño se dio a partir de 1983 por las siguientes razones. En primer lugar, debido a una crisis esencialmente política, aunque se haya vigorizado debido a dificultades económicas, como la gigantesca deuda externa, la cual posteriormente originó una crisis fiscal. En segundo lugar, como consecuencia del conflicto hegemónico que tuvo como resultado una fragmentación y polarización de la sociedad en torno a ideas e intereses contrastantes a los del Estado. Finalmente, los segmentos de la sociedad que una vez apoyaron el bloque estatal-desarrollista fueron atraídos por las nuevas fórmulas partidistas que buscaban aliviar el atasco económico y que ondeaban entre el desarrollismo nacionalista y el neoliberalismo propuesto desde la agenda del Consenso de Washington (p. 745).

Con la caída del régimen militar autoritario (1964-1985), se estableció La Nueva República¹¹, con ella el país empezó a dirigirse rumbo a la liberalización de sus industrias, aunque fue un proceso extenso que tardó cerca de una década, se lograron sentar las bases de la flexibilización económica, la cual se originó con las políticas desarrolladas durante el gobierno de José Sarney (1985-1990). Una de las iniciativas más importantes llevadas a cabo por Sarney fue la implementación del Plan Cruzado¹² (PC) o Plan de Inflación Cero (1986), el cual combinó una reforma monetaria, impulsada con una nueva moneda y “estableció una tabla de conversión en la antigua moneda, con el congelamiento de precios, del tipo de cambio y de las tarifas, a fin de eliminar las expectativas de alta inflación y atacar la inercia inflacionaria” (Martínez, 1987, p. 11).

Los resultados del Plan Cruzado fueron rápidos y espectaculares desde el punto de vista económico, “la tasa de inflación mensual medida por el índice general de precios, declinó de 22% en febrero de 1986 a 1% en marzo, posteriormente, se redujo aún más -0.6% en abril, +0.3% en mayo y +0.5 en junio” (Baer y Beckerman, 1988, p. 9).

¹¹ “El énfasis de la política macroeconómica volvió a centrarse en los temas del crecimiento, y sus componentes antiinflacionarios se limitaron a tentativas efímeras de aplazar el reajuste de los precios públicos. La tasa de inflación continuó en el mismo nivel de los dos años anteriores mientras que la tasa de crecimiento del PIB fue similar a la media de crecimiento registrada durante la década de 1970, sin afectar el superávit comercial. Los indicadores sociales basados en el ingreso comienzan a presentar cierta reversión respecto a los máximos alcanzados previamente” (CEPAL, s.f., p. 171).

¹² “El 28 de febrero de 1986, en un mensaje televisivo, el Presidente Sarney anunció el Decreto de Ley 2283, que intentaba eliminar de un solo golpe la inflación brasileña. El Decreto de Ley imponía las siguientes medidas: 1) un congelamiento general de precios sobre los bienes finales; 2) un congelamiento salarial luego de un reajuste según el cual se establecerían nuevos salarios reales a los niveles promedios registrados en los últimos 6 meses, más un 80% y un 15% en el caso del salario mínimo; 3) la aplicación de la misma medida a los alquileres y a los pagos de hipoteca, sin el incremento del 80%; 4) un sistema de aumentos salariales, el mismo que garantizaba incrementos automáticos en las remuneraciones cada vez que el índice de precios al consumidor llegará a 20%; 5) la prohibición de cláusulas de indexación para los contratos menores a un año; 6) la creación de una nueva moneda, el cruzado, el cual reemplazaría al viejo cruzeiro (1 cruzado sería igual a 1.000 cruzeiros)” (Baer y Beckerman, 1988, p. 86).

En la tabla 2 se muestran con más detalle los efectos inmediatos del Plan Inflación Cero.

Tabla 2 – Decrecimiento de la inflación luego del Plan Cruzado

	Precios en general		Precios al por mayor mensual	Precios al consumidor mensual
	Mensual	Anual		
1986				
Enero	17.8	250.4	19.0	15.7
Febrero	22.4	289.4	22.2	21.8
Marzo	- 1.0	242.5	- 1.0	- 0.3
Abril	- 0.58	217.5	- 1.46	1.1
Mayo	0.32	195.6	0.09	0.79
Junio	0.53	175.5	0.37	0.62
Julio	0.63	154.6	0.58	0.58
Agosto	1.33	126.3	1.34	0.88
Septiembre	1.09	109.6	0.67	0.95
Octubre	1.4	94.8	1.15	1.01
Noviembre	2.5	73.7	2.1	2.1
Diciembre	7.6	65.0	7.7	7.5
1987				
Enero	12.0	57.0	10.5	14.3
Febrero	14.1	55.8	10.4	14.5
Marzo	15.0	69.8	14.1	13.5
Abril	20.1	105.1	21.0	21.5
Mayo	27.7	160.8	30.7	25.1
Junio	25.9	226.5	26.3	27.2

Fuente: Baer y Beckerman, 1988, p. 111

También, hubo un aceleramiento de la actividad y productividad económica. “La producción industrial fue 8.6% mayor en el primer trimestre de 1986, en comparación con la del año anterior, y 10.6% y 11.7% mayor durante el segundo y tercer trimestre de ese año” (p. 9).

La tabla 3 muestra con mayor detenimiento el incremento de la actividad económica industrial de Brasil posterior al PC.

Tabla 3 – Crecimiento industrial a partir del Plan Cruzado

a) PRODUCCION INDUSTRIAL						
(tasas de crecimiento anuales)						
	Industria	Manu- factura	Bienes de capital	Bienes intermedios	Bienes de consumo Durables	no durables
1986						
Enero	8.3	8.2	11.4	7.2	14.3	8.3
Febrero	9.1	9.0	12.7	7.8	17.1	9.3
Marzo	8.6	8.4	11.6	7.3	17.4	8.7
Abril	9.8	9.7	15.2	8.1	23.5	8.8
Mayo	10.6	10.6	17.8	8.3	30.7	9.1
Junio	11.5	11.6	20.8	8.7	33.5	9.9
Julio	11.7	11.8	21.3	8.8	30.6	10.2
Agosto	11.7	11.8	21.7	8.7	30.0	10.0
Septiembre	11.7	11.9	22.0	8.7	27.8	10.4
Octubre	11.4	11.7	22.1	8.6	24.5	10.0
Noviembre	11.3	11.7	22.2	8.6	21.5	10.1
Diciembre	10.9	11.3	21.6	8.4	20.3	8.9
1987						
Enero	10.5	10.9	21.1	8.1	18.8	8.1
Febrero	10.5	11.0	20.4	8.2	17.1	8.3
Marzo	11.4	11.9	20.8	9.1	15.0	9.5
Abril	10.6	11.1	17.7	8.7	10.6	9.6
Mayo	10.1	10.7	16.1	8.6	4.8	9.5
b) USO DE LA CAPACIDAD INDUSTRIAL						
	1984	1985	1986	1987		
Enero	72	77	81	84		
Febrero	74	77	81	83		
Julio	74	77	82	83		
Noviembre	76	80	86			

Fuente: Baer y Beckerman, 1988, p. 112

Desde la ejecución del PC se observaron dificultades al tratar de controlar la inflación en una economía expansiva enfrentada a fuertes demandas de la población y bajo la presión de acreedores externos¹³, lo que aumentó la deuda externa en niveles muy elevados y que resultaron en el fracaso del Plan. Para Baer y Beckerman (1988),

¹³ "El presidente Sarney descartó acuerdos nuevos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en esencia, debido a la imposibilidad del gobierno anterior de cumplir con el Programa de Extensión de Fondos del FMI. El rechazo del nuevo gobierno a considerar un nuevo programa del Fondo también trajo dificultades con el Club de París, aunque el gobierno de Sarney reforzó su demanda por una reprogramación de varios años, entre 1985 y 1986, las relaciones entre Brasil y el Club empeoraron en ese sentido pues la institución financiera rehusó a considerar la reprogramación multi-anual sin un acuerdo previo del país con el FMI. No obstante, en 1986, Brasil reanudó el pago de intereses sobre la deuda con el Club de París y en 1987 confirmó un acuerdo de reprogramación con el Club, con la promesa de mejorar los contactos con el FMI. La cuenta de capitales de Brasil se mantuvo estable en 1985, sin embargo, en 1986 los problemas aparecieron a medida que la inversión extranjera neta caía de 800 millones de dólares anuales a virtualmente un nivel cero. El superávit comercial continuó cubriendo el pago de intereses hasta 1986, pero en adelante, se perdieron las reservas, llevando a la suspensión del pago de intereses a los bancos internacionales en 1987, lo que dejó un record negativo en dichas instituciones, acumulando intereses vencido e impagos" (Baer y Beckerman, p. 106).

las causas del colapso del PC fueron dos, esencialmente. Primero, los costos económicos alcanzaron dimensiones bastante graves, que incluían la pérdida de reservas internacionales las cuales llevaron a la moratoria de la deuda externa, así como al recrudecimiento de la inflación y la marcada caída del poder adquisitivo de los asalariados (p. 108).

Segundo, “el precio político fue aún más extremo, no solo por los personajes en el poder en particular, sino por la “moral política” de la nación. Muchos brasileños sintieron que el Programa había sido una manipulación política que les permitió a los partidarios de Sarney alzarse con las elecciones legislativas de 1986” (p. 108).

Lo más rescatable del Plan Cruzado, más allá de su fracaso o de su efectividad en el corto plazo, fue buscar una salida a la crisis sin seguir los dogmatismos anteriores, analizando los problemas de manera heterodoxa y pragmática para obtener los objetivos de estabilización y crecimiento de la economía interna. Se pueden rescatar entonces, la originalidad del Programa y la audacia de un gobierno que trató de manejar las coyunturas políticas y económicas del país sin seguir los ideales “Varguistas”, fue el gobierno de José Sarney, el primero que intento impulsar políticas económicas diferentes a las del período de estatización de las industrias brasileñas.

El Plan Real (1994)

El 29 de diciembre de 1992 asume la presidencia Itamar Franco, con él, la economía brasileña sufriría una serie de alteraciones estructurales que cambiarían dramáticamente las directrices dogmáticas de estatización de las industrias, se puede

decir, que bajo su mandato el país se introduciría en un etapa de pragmatismo económico que ha continuado hasta la actualidad, siendo la industria petrolera una de las más alteradas y productivas.

Desde la arista económica, una de las decisiones más importantes de Franco fue nombrar a Fernando Henrique Cardoso su ministro de economía pues fue él, justamente, el ideario de uno de los proyectos económicos más importantes de Brasil, el “Plan Real” (PR). Para 1993, la política económica del país era analizada con bastante cautela puesto que con dos planes económicos, el Plan Cruzado y el Plan Collor¹⁴, ya fracasados y con una hiperinflación incontrolable, se debían planear estrategias aún más radicales que las anteriores.

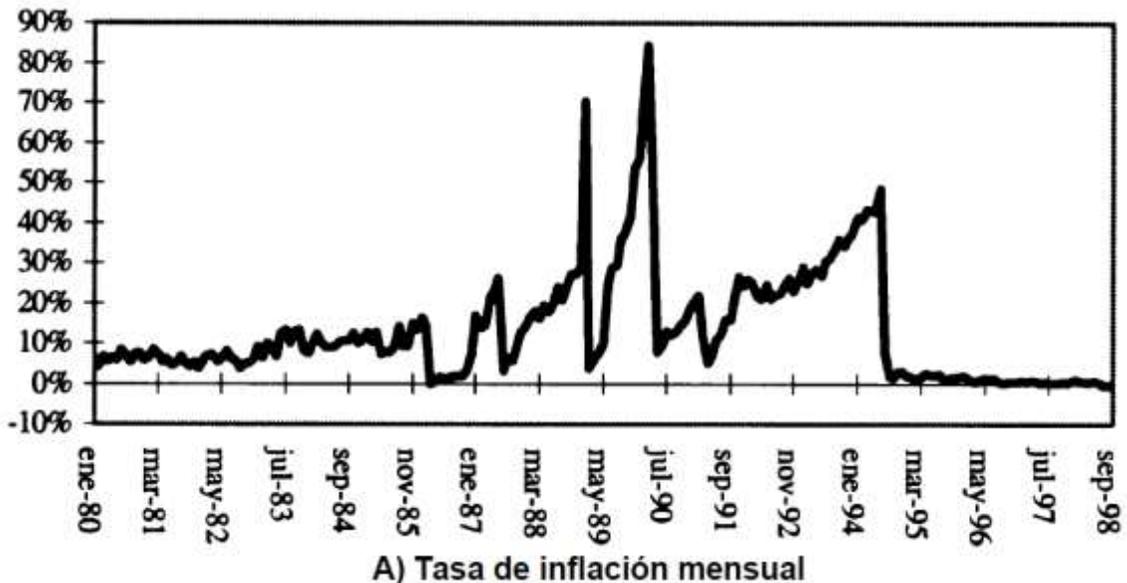
El Gráfico 3 muestra la inflación mensual acumulada en el período de 1993-1994, uno de los elementos claves que llevó a Cardoso a concebir el Plan Real.

¹⁴ “En 1991 el presidente Fernando Collor de Mello ideó un plan para erradicar la hiperinflación que consistía en laminar la demanda de bienes mediante la confiscación por 18 meses de los depósitos de ahorro de particulares y empresas por encima de los 50.000 cruzados (un antecedente del corralito argentino una década más tarde), la congelación temporal de precios y salarios y el incremento de las tarifas de los servicios públicos. Simultáneamente, se restableció el cruzeiro como divisa nacional en sustitución del nuevo cruzado creado por Sarney, con un valor de canje de uno por uno mientras durara el período de retención de activos” (Ortiz, 2011, p.3).

“Aparte esta medida coyuntural de emergencia, el Gobierno de Collor decretó un rosario de cambios estructurales, insertos en el Programa de Reconstrucción Nacional, como el comienzo de las privatizaciones de las empresas del Estado (con USIMINA, la mayor siderúrgica de Latinoamérica, a la cabeza), la liberalización de los controles de cambios, la mejora del sistema tributario con el endurecimiento de penas para los evasores fiscales y la reducción del peso del Estado con la supresión de órganos gubernamentales y ministerios enteros, la extinción de subvenciones, la liquidación de bienes inmuebles y despidos masivos en la función pública federal. Varias de estas medidas perseguían de paso aumentar los ingresos del Estado, ya que Collor estaba decidido a cumplir los compromisos financieros asumidos con los acreedores internacionales de Brasil” (p 3).

“Collor insertó al gigante sudamericano en la corriente de desregulación y liberalización económicas que ya batía con fuerza en todo el continente. Pero sus ambiciones excedían con mucho el anclaje en el sosiego monetario y la bonanza financiera: vislumbraba un país lo suficientemente capitalizado, desarrollado y competitivo como para solicitar la conversión del G-7, el grupo de los siete países más desarrollados de Occidente, en un G-8 con Brasil. Sin embargo, antes de terminar su primer año en el poder Collor afrontaba ya tal riada de dificultades que empezó a hablarse de presidencia fracasada” (p. 4).

Gráfico 3 – Tasa de crecimiento mensual de la inflación en Brasil



Fuente: Cepal, s.f., p. 170

Según Sallum (2000), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, desde una perspectiva económica, social y política empieza, antes de su primer mandato presidencial, con el lanzamiento del Plan Real. Una de las lecturas que se desprenden a partir de este punto es que el Plan fue una propuesta ideada por Cardoso y su partido para ganar las elecciones, su voluntad fue considerada como capaz de dominar una economía en desorden y, en consecuencia, ganar el favor popular (p. 744). Lo cierto es que el éxito económico de su proyecto, como ministro y luego como presidente, se debió a un pragmatismo inequívoco, sus ideas fueron claras en momentos de desorganización económica y escepticismo social. Cardoso se concentró en el control de la inflación y la abordó asociándola en lo fundamental, la necesidad de ajuste en el sector público e industrial.

“A mediados de 1993 se puso en marcha la primera etapa del PR, el llamado Programa de Acción Inmediata, cuyo objetivo era el establecimiento del equilibrio de las cuentas del gobierno con el objeto de eliminar la principal causa de la inflación brasileña. La segunda etapa consistió en la creación de un patrón de valor (URV), cuyo valor en cruzeiros reales era fijado diariamente por el Banco Central, de manera de mantenerlo alineado con el valor del dólar” (Cepal, s.f., p.1).

Las principales medidas adoptadas en el programa del PR son esenciales para la investigación puesto que estas afectaron, también, a la industria petrolera, se decidió que a partir de 1994 el gobierno estaba autorizado a “contratar empresas públicas o privadas, tanto nacionales como extranjeras, para que llevaran a cabo las actividades de *upstream*¹⁵ y *downstream* de los sectores de gas y petróleo brasileños” (Comisión Nacional de Energía, p. 5), lo que supuso el primer y más significativo paso para el declive del monopolio estatal sobre la industria.

Esta disposición estuvo acompañada de, primero, el establecimiento del real como la nueva moneda nacional. Segundo, una tasa de cambio con paridad, un real era igual a un dólar. Tercero, la aceleración de las privatizaciones del sector público, con el fin de disminuir el gasto público. Finalmente, el aumento de las importaciones y la apertura al libre comercio, lo que permitió que los precios de los productos disminuyeran considerablemente.

¹⁵ “Las actividades *upstream*, también conocida como etapa de exploración y producción incluyen las tareas de búsqueda de potenciales yacimientos de petróleo crudo y gas natural, tanto subterráneos como submarinos, la perforación de pozos exploratorios, y posteriormente la perforación y explotación de los pozos que llevan al petróleo crudo o el gas natural hasta la superficie. *Downstream* se refiere a las tareas de refinamiento del petróleo crudo, transporte y distribución del mineral; y al procesamiento y purificación del gas natural” (Programa de Regionalización del Sector Hidrocarburos, 2015).

En el Gráfico 4 se observa la disminución abrupta de los niveles de inflación luego de la adopción del Programa de Acción Inmediata o Plan Real.

Gráfico 4 – Porcentaje de variación de precios al consumidor luego del Plan Real



Fuente: Cepal, s.f.

La importancia del Plan Real, a nivel industrial, incluyendo el sector petrolero, fue exponer a las empresas locales a una competencia del mercado mundial, invirtiendo en la sostenibilidad productiva a un largo plazo. Además, el Programa revitalizó a una economía en desgaste y desahogo el rol financiador del Estado. “se produjo en Brasil una combinación de tasas de interés elevadas, entrada de capitales, apreciación real de la moneda local e incremento de la deuda pública que ya se había

visto en otras experiencias latinoamericanas de control de la inflación” (Cepal, s.f., p. 3).

Sin embargo, la clave del éxito en Brasil se sustenta en endeudamiento esencialmente interno, lo que le daba solvencia en los mercados y organismos internacionales. Asimismo, “el Plan reviste gran importancia para el análisis de las políticas económicas brasileñas por el hecho de que 1994-1999 es el único quinquenio de las últimas décadas en que se ha observado un descenso sostenido de la tasa de inflación en el país” (Cepal, 1999, p. 5). Finalmente, el Plan Real describe un período de profundos cambios en la política económica brasileña, que no tuvo precedentes en la historia de la nación en lo que se refiere a la naturaleza, radicalidad e intensidad, desde ese punto en adelante finaliza la era del monopolio hegemónico del Estado sobre la economía nacional.

EL FIN DEL MONOPOLIO ESTATAL

Fernando Henrique Cardoso en el poder

El primero de enero de 1995 Fernando Henrique Cardoso (FHC) se convierte en presidente de Brasil, asumiendo un mandato que para muchos empezó, en materia económica, desde que fuese el Ministro de Economía de Itamar Franco e ideara el Plan Real. Varios son los autores que apoyan la idea de que Cardoso se convirtió en una especie de demiurgo que pudo materializar soluciones a los altos costos de vida de los brasileños y del mismo modo aliviar el peso que el Estado llevaba al ser el financiador *per se* de la economía del país.

“No hay manera simple de caracterizar el gobierno de Cardoso. Desde una perspectiva económica y sociopolítica, su gestión forma una unidad que cubre un período superior al del mandato oficial, comienza de hecho con el lanzamiento del Plan Real y termina ya en el inicio de su segundo mandato (1999). Durante todo ese período, su gobierno buscó con perseverancia cumplir con el propósito de liquidar los remanentes de la “Era Varguista”, a partir de un ideario multifacético pero teniendo en el liberalismo económico su característica más fuerte” (Sallum, p. 754). Ciertamente, el Estado, durante esta etapa, dejó sus funciones empresariales, se enfocó en desarrollar políticas sociales y en la expansión de su integración con el exterior, priorizando la cooperación en MERCOSUR.

Una de las características principales de los períodos presidenciales de Cardoso fue el liberal-desarrollismo, el cual se define como un modelo económico-político que prioriza “la estabilización monetaria, que exige un tipo cambiario no sobrevaluado, también aspira a que la producción local tenga una participación significativa en el sistema económico mundial y limita la intervención del Estado en el sistema productivo nacional” (p. 760). El modelo fue ampliamente criticado porque provocó una distribución impar de las bases socio-económico, es decir, aumento la brecha entre las clases sociales en el país pues solo se concentró en elementos económicos y dejó de lado las demandas sociales más preocupantes.

Se deben inspeccionar los dos períodos gubernamentales de Cardoso, con el fin de entender las particularidades de cada etapa en función de su valor en cuanto al

análisis de la industria petrolera de Brasil, ya que fue esta una de las más afectadas con resultados positivos, en materia de productividad durante sus mandatos.

El primer período como cabeza de estado de FHR (1995-1998) fue, indudablemente, el más significativo pues durante esos años se gestaron las reformas más sustanciales de su gestión como presidente. “En su año debut Cardoso cerró con un balance bastante positivo, la inflación anual fue del 28%, la más baja desde 1957. Asimismo, las reservas en divisas y la inversión extranjera crecieron como nunca antes desde el comienzo de la “Era de Vargas” en los cincuenta, representando estas últimas el 70% de todas las actividades de América Latina” (Ortíz, p. 5).

La Tabla 4 describe este argumento de una manera más clara.

Tabla 4 – Inversión extranjera directa en América Latina (1990-1998)

América Latina y el Caribe: Fusiones y ventas de empresas, 1990, 1995, 1996, 1997 y 1998 <i>(en millones de dólares)</i>					
	1990	1995	1996	1997	1998
América Latina y el Caribe	8.426	11.374	22.257	43.809	39.873
Argentina	5.541	2.346	3.907	5.900	3.056
Brasil	57	2.557	4.675	12.568	24.611
México	1.681	1.435	2.847	8.034	1.386
Rep. Boliv. de Venezuela	45	234	4.161	6.734	415
Otros países 1/	1.102	4.802	6.672	10.573	10.905

Fuente: Cepal, s.f.

De igual manera, durante este período Cardoso reformo la Constitución, el 4 de junio de 1997 el Senado aprobó una enmienda a la carta magna dentro de la cual se estipulaba el mandato presidencial a cuatro años, con posibilidades de reelección por otro período para el presidente de turno. Ese mismo año, termina con el monopolio

estatal sobre las actividades petroleras, sustituyéndolo por un sistema de concesiones a empresas privadas nacionales y extranjeras a través de rondas de licitación, según Sauer (2007). También, privatizó empresas estatales de gran envergadura como Telebras (Telecomunicaciones Brasileñas, S.A.), lo que ocasionó grandes despidos y por ende una gran tensión social en el país.

Al final de este período presidencial y como consecuencia de las crisis asiática (1997) y rusa (1998), Brasil experimentó turbulencias financieras a razón de la fuga de capitales extranjeros, al depender en gran parte de la inversión de capital hecha desde el exterior. Fueron momentos difíciles para FHC, sobretodo, en lo referente a la inversión y a la justicia social. Sin embargo, “En vísperas de los comicios de 1998 Brasilia había ultimado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la banca privada de Estados Unidos un paquete de ayudas totalizando los 41.000 millones de dólares” (Ortíz, p. 6), lo que garantizó el triunfo de Cardoso en las elecciones de ese año. Aquello demostró que él seguía siendo para la mayoría de la población el elemento clave de la estabilidad monetaria y financiera de Brasil.

El segundo período de Cardoso (1999-2002) que comenzó el 2 de enero de 1999, marcó un hito histórico pues fue el primer presidente re-elegido en democracia en Brasil. Esta etapa estuvo caracterizada por una austeridad aún mayor que la del primer mandato, siendo sus particularidades, “los recortes en las plantillas de funcionarios públicos, el incremento de las cotizaciones de la seguridad social, el

incremento de la inversión de capitales expatriados y la continuación del programa de pagos al FMI” (p. 7).

Ese mismo año el gobierno de FHC recibiría uno de los golpes más contundentes desde la arista política y económica. Para ese entonces, “como consecuencia de una segunda oleada de fuga de capital, el Banco Central agotó sus reservas para defender la moneda nacional en el plano internacional, obligándolo a dejarlo en flotación, lo que devino en una pronta devaluación con respecto al dólar” (Revista de Ciencia Política, 2015). Esa fue una de las medidas más duras para su gobierno puesto que la estabilidad y fortaleza del Real había sido la insignia más representativa de su gestión. Desde ese entonces las deudas pública y externa se dispararon a niveles históricos, lo que deterioró las actividades industriales, la inflación y la inversión.

www.bdigital.ula.ve

“Las principales preocupaciones de Cardoso en la recta final de su mandato siguieron siendo la estabilidad de la economía y el pago de los próximos vencimientos de deuda pública interna y externa luego de la devaluación del real. En mayo de 2002 la deuda total neta del Estado brasileño excedía ya los 250.000 millones de dólares (370.000 millones en términos brutos) y seguía subiendo” (Ortíz, p. 9). Para subsanar las consecuencias de la regresión económica del país, “FHC acordó con el FMI una línea de crédito de 30.400 millones de dólares con un plazo de 15 meses” (p. 9). Posteriormente, consiguió un acuerdo previo, con todos los candidatos a las elecciones presidenciales de 2002, “para garantizar el respeto de los compromisos financieros

adquiridos por el ejecutivo saliente” (p. 9), valorado de manera bastante positiva por los analistas políticos y por la opinión pública del país.

La gestión de FHC ha sido duramente criticada por los partidos y analistas de izquierda en cuanto que significó el fin del período de estatización económica en Brasil. No obstante, existe un consenso relativo en lo que se refiere a un período de gran bonanza económica e industrial en la nación, Cardoso logró en muy corto plazo bajar la inflación a niveles históricos y reactivar una economía paralizada por décadas, tal vez, su gran deuda fue la social. En tales aspectos, FHC cumplió, por más de un mandato su gran objetivo, “preservar la estabilidad monetaria y cambiar el patrón de desarrollo brasileño, y con eso superar la “Era Vargas”, que en palabras del mismo Cardoso, entorpecía el presente y retardaba el avance de la sociedad” (Sallum, p. 769).

La Ley de Hidrocarburos de 1995

Desde el punto de vista histórico y a semejanza de lo que ocurría en otros países suramericanos, tras un período durante el cual la actividad petrolera brasileña fue operada bajo el control de empresas del Estado, en 1995 se dio inicio a un proceso de apertura económico-industrial en el país que buscaba, en esencia, atraer capital extranjero a fin de disminuir el riesgo y gasto público, así como modernizar el área de tecnificación del sector petrolero nacional.

En noviembre de 1995, “el II Programa Nacional de Desestatización de FHC para el crecimiento y desenvolvimiento de Brasil fue iniciado con la enmienda

Constitucional n° 0964¹⁶, desde aquel entonces se rompía el monopolio del Estado sobre Petrobras. El principal argumento del gobierno era la carencia de recursos para la inversión en las áreas de exploración y producción petrolera” (López, 2012, p. 125). Esta premisa resulta valiosa puesto que, en primera instancia, si hubo un estancamiento productivo y tecnológico de la industria petrolera que ya fue anteriormente analizado y, en segunda instancia, el rol hegemónico del Estado había generado un gasto público que excedía los límites normales.

En ese contexto, “el 6 de agosto de 1997, fue promulgada la Ley n° 9.478, la cual convenía la presencia de empresas privadas nacionales e internacionales para competir con Petrobras en rondas de licitación, en todas las ramas de la actividad petrolífera del país” (Comisión Nacional de Energía, p. 5).

La ley estipulaba que la política nacional energética debía preservar el interés nacional por el sector, promover el desenvolvimiento, de tal modo que se ampliara el mercado de trabajo y se valorizaran los recursos energéticos. Asimismo, tenía a bien evitar los incrementos abruptos de los intereses al consumidor a través de precios, calidad y oferta de los productos y, proteger el medio ambiente y promover la conservación de la energía. Dicho de otra forma, la nueva política energética de Brasil se revestía de un uso racional de los recursos naturales potenciales que pudiesen servir como fuente de energía. La fiscalización y regulación de las actividades energéticas estarían, a partir de ese momento, bajo la tutela del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) y de la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) (Meyer, Donizetti y Manduca, 2013, p. 947).

Es destacable que aunque se flexibilizó el monopolio de Petrobras en las actividades de exploración del petróleo, se mantuvo el control de la “Unión” sobre el mineral constatado en la Enmienda Constitucional y en la Ley de Petróleo,

¹⁶ La Enmienda Constitucional fue aprobada, en primera instancia, por la Cámara de Diputados y posteriormente por el Senado Bajo, con la condición de no privatizar Petrobras (López, p. 125).

garantizando los derechos de propiedad de la “Unión” sobre los hidrocarburos en territorio nacional. El artículo 3° de la Ley de Petróleo concertaba:

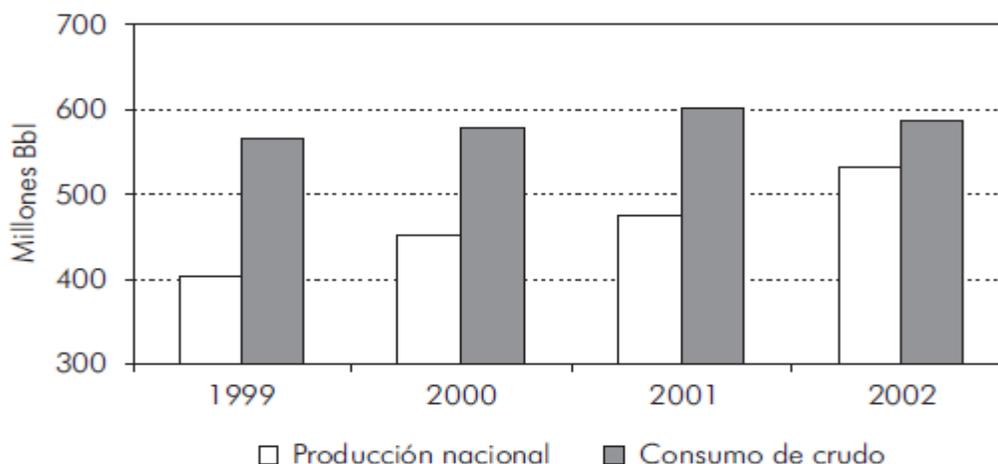
Pertencen a la *União* los depósitos de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos fluidos existentes en el territorio nacional, ubicados en el área terrestre, en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva (López, p. 126).

Este punto es significativo ya que con ello se garantizó el resguardo del Estado de los territorios terrestres y marítimos donde se encontraba el mineral. Fue ese precisamente, el elemento de más disputas durante la etapa pre-Petrobras, entre nacionalistas y privatistas, finalmente, se esbozaba una Ley que aunque defendía las presunciones liberales, tenía matices pragmáticos. En definitiva, se trataba de un punto en la historia petrolera de Brasil que contrastaba con los anteriores, se manifestaba un espíritu vanguardista y audaz para resolver los problemas de productividad en aras de garantizar el consumo interno y reducir los costos de los productos derivados del petróleo.

El Gráfico 5 muestra cómo, de hecho, hubo un incremento considerable de la producción en los años posteriores a la reforma petrolera de Cardoso.

Gráfico 5 – Relación producción/consumo de petróleo en Brasil (1999-2002)

PRODUCCIÓN VS CONSUMO DE CRUDO*



NOTA: * Consumo y producción anuales.

www.bdigital.ula.ve

Fuente: Blanco, 2003, p. 164

Igualmente, la Ley de Petróleo estableció el modelo de concesiones como el que definiría la actividad petrolífera en el país, bajo este sistema las empresas contratadas por la “Unión” conseguirían acceso a las actividades *upstream*, mediante licitaciones reguladas por la ANP a través de la elaboración de anuncios de subastas de bloques, tornándose propietarias del petróleo producido en las áreas exploradas. Así era expresado en el artículo 26° de la Ley de Petróleo:

La concesión implica, para la empresa, la obligación de explorar por su cuenta y riesgo y, en caso de tener éxito, producir petróleo o gas natural en determinados bloques, confiriéndole la propiedad de esos bienes, después de extraídos, con los cargos relativos de pagos de tributos e incidentes y de las participaciones legales de los contratos correspondientes (López, p. 126).

Los contratos de concesión estipulaban que estos debían ser firmados por la ANP, solo en rondas de licitación, los criterios para la definición de la licitación se daban a razón de los bonos de firma, bajo un programa de exploración mínimo y de contenido local¹⁷. El plazo de los contratos era de hasta 34 años, incluyendo la fase de exploración, de tres a siete años, y la fase de producción, de 23 hasta 27 años, según datos de la Agencia Nacional de Petróleo (2012). También, “en caso de suceso exploratorio, la empresa debía comprometerse a pagar del 5% al 10% de regalías y en campos con grandes volúmenes de producción a un índice del 10% al 40% de participación especial sobre los ingresos netos de producción” (p. 8).

En el caso de “las empresas concesionarias de grandes campos estaban obligadas a realizar gastos en investigación y desarrollo en valor equivalente al 1% de los ingresos netos de la producción de estos campos” (p. 9).

Los términos de los contratos parecían favorecer más a las empresas privadas que al Estado. El plazo de los contratos eran excesivamente largos y lo pagado al Estado a razón de la exploración y explotación del mineral de era bastante marginal, muy parecido al de la mayoría de los Estados de América Latina. Asimismo, el porcentaje para la investigación era bastante bajo, el 1% no representaba un monto significativo para el desarrollo y modernización científica de la industria. Los contratos sólo convenían atraer a las corporaciones privadas para invertir en el sector, sin dejar

¹⁷ “Para los contratos cada bloque exploratorio tenía un programa de trabajo mínimo de obligatoriedad para el concesionario. Este programa se distribuía a lo largo de los años máximos en tres etapas. En el caso de los bloques costa afuera, el compromiso de trabajo tenía una duración de tres años y consistía en unos 2.000 km de sísmica 2D, o su equivalente en 3D (aproximadamente 600 km²). La segunda etapa de dos a tres años requería la perforación de dos pozos exploratorios y la tercera etapa, con tres años de duración, implicaba un compromiso de tres pozos adicionales” (Blanco, 2003, p. 166).

mayor beneficio al gobierno. No obstante, lo que FHC buscaba era reducir el gasto y la inversión del Estado en el sector, en este sentido la Ley fue lo suficientemente eficiente para abaratar la función del gobierno y reducir la deuda interna.

Otro punto relevante con respecto a la Ley fue la discusión sobre las actividades de refinación, transporte, importación y exportación que “podían ser realizadas por terceros mediante la autorización de la ANP” (Fiorotti, 2005, p. 260). En este particular, “muchos consideraban la decisión como anticonstitucional pues violaba el artículo 20 de la Constitución de 1988 que dejaba al Estado como el único dueño y monopolizador del crudo” (p. 262), sin excepción alguna.

En este particular, hay argumentos a favor de la decisión de Cardoso que se refieren al petróleo como “mercancía” política por lo que no tenía sentido la manutención de bahías sedimentarias inexploradas ya que, para sus defensores, esto era una especie de anacronismo económico e industrial. De tal forma que aquellos pozos debían ser explorados de la manera más rápida, sin costos adicionales pues no tenía sentido estratégico para el país, entonces, el petróleo dejó de ser visto como un bien estratégico y pasó a ser un bien comercial (Fiorotti, p. 122).

La legalidad del modelo de concesiones es uno de los puntos más álgidos del debate entre los que defienden y los que se oponen a las políticas petroleras de Cardoso. Según Fiorotti (2005), con el hallazgo de petróleo, “la “Unión” transfería la propiedad del recurso a los concesionarios que obtuviesen éxito en la exploración de los campos después de pasar por el punto de medición” (p. 258). Cabe destacar que, en sistemas de concesión la propiedad del recurso es de la empresa puesto que

solamente cediendo el recurso extraído, se posibilita el aprovechamiento económico de este.

La Ley, como se mencionó anteriormente, creó dos organismos, la ANP y el CNPE como órganos reguladores de la actividad petrolera del país. Según la legislación, las competencias de la ANP eran:

“implementar una política nacional de petróleo y gas natural, con énfasis en la garantía del suministro de los derivados del petróleo en todo el territorio nacional y la protección de los consumidores en cuanto a precios y la calidad de oferta de los productos. Igualmente, debía promover los estudios para la delimitación de los bloques petroleros que serían concedidos para exploración, desenvolvimiento y producción. Por último, debía elaborar los detalles y promover las licitaciones para la concesión de la exploración, desenvolvimiento y producción, celebrando los contratos de los derivados y fiscalizando su ejecución” (Fiorotti, p. 258).

En lo referente al CNPE, “se le dio la autoridad de enviar al Presidente de la República propuestas y medidas específicas destinadas a, en primer lugar, promover el aprovechamiento racional de los recursos energéticos del país. En segundo lugar, asegurar el abastecimiento de insumos energéticos en las áreas más remotas o de difícil acceso en Brasil. En tercer lugar, revisar periódicamente las matrices energéticas aplicadas a las diversas regiones del país. Por último, establecer directrices para programas específicos y otras para la importación y exportación del petróleo y sus derivados” (p. 258).

Es así que estos dos organismos tenían el propósito de formular las políticas públicas del sector energético y fomentar un contexto competitivo en los mercados petroleros brasileños que de algún modo garantizarán los precios de los productos derivados del crudo y la mejoría en la calidad de los servicios a los consumidores. Debían ser estas organizaciones las encargadas de lograr más lucro a razón del

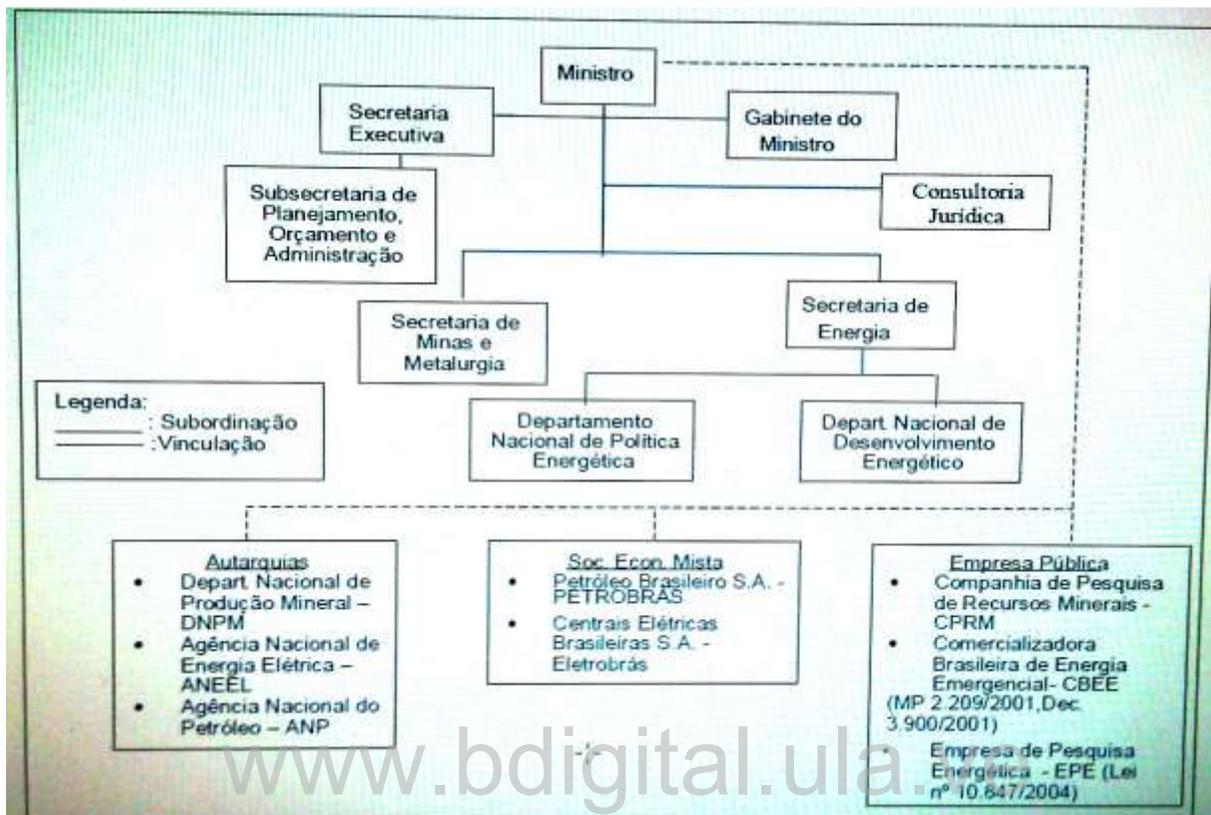
petróleo a través de la inversión privada nacional y extranjera, al mismo tiempo que proteger a los consumidores en cuanto al costo pagado por productos y servicios.

Con la Ley de Petróleo de 1997, el rol de Petrobras como “organismo monopolizador” de las actividades petrolíferas en Brasil sufrió una de las reformas más radicales desde su creación en 1954. Como esboza López (2012): “Petrobras mantuvo los derechos en las áreas en las que ya venía trabajando, continuó teniendo la mayor parte de participación en la producción, lo cual constituyó una especie de apertura de mercado con una importante presencia estatal” (p. 127).

Petrobras tenía, entonces, el derecho exclusivo a explotar todas las reservas petroleras de todos los campos que se encontraban en producción activa en la fecha de inicio de vigencia de la Ley. “Para cada área concedida tenía garantizado un periodo de exclusividad de 27 años desde el momento en que el campo fuese declarado comercialmente rentable. Además en los bloques en los cuales al inicio de vigencia de esta Ley Petrobras hubiese realizado descubrimientos comerciales, o promovido inversiones en la explotación, podía proseguir con los trabajos de exploración y desarrollo durante un plazo de tres años y, en los casos de éxito, proseguir en las actividades de producción” (Comisión Nacional de Energía, p. 6).

La Figura 3 muestra como quedó estructurado el Ministerio de Minas y Energía luego de la Ley de FHC de 1997.

Figura 3 – Organigrama del Ministerio de Minas y Energía (1997)



Fuente: Fiorotti, 2005, p. 259

Contratos de Asociación y Rondas de Licitación

Desde la puesta en marcha de la Ley n° 9.478 el sector petrolero tuvo que transformarse con una política de desregulación del bien mineral que estuvo acompañada por las varias reglamentaciones del gobierno brasileño. Primero, “introdujo una nueva metodología para determinar los precios de los productos derivados del petróleo, diseñada para acompañar los precios internacionales vigentes y la tasa de cambio real/dólar” (Comisión Nacional de Energía, p. 7). Segundo, “eliminó la

regulación del coste al cual la Compañía podía registrar el crudo importado y los productos de petróleo en el coste de sus ventas” (p.7).

Tercero, “eliminó gradualmente los controles sobre los precios mayoristas a los cuales la Compañía podía vender sus productos de petróleo, salvo para el combustible diésel, la gasolina y el GLP” (p. 7). Finalmente, “continuó exigiendo que la Compañía actuara como administradora del gobierno brasileño en el programa de alcohol combustible” (p. 7).

El gobierno también creó varias filiales de Petrobras con el fin de extender la participación de la empresa en la vida petrolera del país. Entonces, “en 1998 creó Petrobras International Finance Company (PIFCo) con el propósito de facilitar la importación del crudo y sus derivados” (Comisión Nacional de Energía, p. 8). Luego “crea la empresa Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), cuyo principal objetivo era construir y operar oleoductos, terminales, embarcaciones e instalaciones para el transporte y almacenamiento de petróleo y sus derivados” (p. 8). Para ese mismo año, Petrobras seguía siendo el contendiente de más peso en las concesiones petroleras puesto que recibió de la ANP “397 concesiones, distribuidas en bloques exploratorios, de desarrollo de la producción y campos en producción, con un área total de 458.532 kilómetros cuadrados, el 7,1% de la área sedimentaria brasileña” (p. 8).

Con la sanción de la Ley de Cardoso la empresa fue obligada a definir las áreas por explorar, consideradas de reserva estratégica debido a su ubicación. “De allí surgieron bloques operados 100 x 100 (los bloques azules considerados los mejores en

términos de potencial exploratorio) y otros en asociación¹⁸ con compañías nacionales e internacionales, donde los contratos implicaban un acarreo de la empresa, bien como operador o como asociado” (Blanco, p. 3). El primer contrato de asociación “fue firmado entre la empresa estatal y REPSOL YPF, ambas empresas trabajaron en la exploración del bloque BES-3, en la Cuenca de Puerto Espiritu” (p. 3).

Durante el período de transición, como es llamada también la era Cardoso, se llevaron a cabo tres rondas de licitación petroleras, cada una diferente de la otra pues hay evidencia del enorme cambio que sucede, en primer lugar a razón de la apertura a la inversión privada y en segundo lugar, con motivo de la venta de acciones de Petrobras, lo que fue un punto histórico de no retorno a la estatización petrolera. De aquí en adelante se vivirá un período de pragmatismo en cuanto a las riendas de la industria en Brasil que tendrá sus matices, altos, bajos, encuentros y desencuentros que han puesto a la industria de petróleo brasileña como la de más crecimiento en la región.

Es así que “en mayo de 1999 se lleva a cabo la primera ronda de licitación¹⁹ petrolera, en esa primera fase catorce empresas de seis países pujaron por un total de 12 bloques, de los cuales once consiguieron la concesión de al menos uno de dichos ellos” (Comisión Nacional de Energía, p. 8). Asimismo, Petrobras continuó con su

¹⁸ “Estos contratos estaban vinculados a un programa de trabajo acordado tanto con PETROBRAS como con la ANP y tenían una duración de dos años. En el caso de algún descubrimiento, existía la posibilidad de renovar el contrato por dos años más, en función de un nuevo plan de trabajo. Este tipo de contratos caducó de manera definitiva en agosto de 2003” (Blanco, 2003, p. 3).

¹⁹ Para las rondas de licitación petroleras, “la adjudicación de los bloques exploratorios se definen en función del bono máximo que la compañía participante considera pagable para el bloque, a lo que se agrega el compromiso porcentual de contenido local, es decir, contratos con empresas brasileñas. Estos dos factores determinan a través de una fórmula establecida a la empresa ganadora. La licitación tiene lugar en una fecha predeterminada, es pública y se difunde en tiempo real por Internet” (p. 4).

internacionalización y ese mismo año adquirió dos refinerías en Bolivia, lo que garantizaba no solo remanentes a razón de inversión, sino la reducción de costos por importación de productos resultantes del petróleo, de acuerdo a datos de la misma Comisión.

En este mismo orden de ideas, el año 2000 fue revelador para la industria petrolera pues se suscitaron transformaciones relevantes para el sector petrolífero brasileño. Entonces, se realizó la segunda ronda de licitaciones en la cual participaron “27 empresas que pujaron por 21 bloques, solo 18 de ellas consiguieron algunos de los bloques que salieron del concurso, en su mayoría americanas” (p. 9).

Al revisar la literatura a cerca de la industria de petróleo de Brasil, hay un elemento de particular interés y es la internacionalización y diversificación de Petrobras, de la cual ya se ha esgrimido con anterioridad. Sin embargo, para Dalla, Fialho y Da Cunha (2013) a partir del 2000 se torna más explícita la idea de Petrobras de volverse una empresa integrada de energía pues además de la expansión de las actividades petrolíferas, la estrategia de la firma también se orientó en la explotación de gas y, selectivamente, de fuentes renovables de energía, destacándose el biodiesel. Al parecer esa concepción de la no dependencia a una única fuente no renovable y la consecuente búsqueda de nuevas formas de energía capaces de sostener las demandas de sustentabilidad ambiental se consolidarán en las estrategias de Petrobras en el futuro (p.195).

En este contexto, justamente en el año 2000 se prorroga el período de transición para la liberalización de precios. “La Ley n° 9.990 del 21 de julio de 2000 modifica el

artículo 69²⁰ de la Ley de 1997, prorrogando por seis meses más el período de transición en el que los ajustes y revisiones de precios de productos derivados del petróleo y el gas natural seguían sujetos a las directrices y parámetros específicos establecidos por los Ministerios de Hacienda y de Minas y Energía” (Comisión Nacional de Energía, p. 8). Una de las principales preocupaciones de Cardoso fue controlar los precios para contener la inflación que en el pasado había dejado en ruinas la economía del país y que desde 1994, cuando asumiera el cargo de Ministro de Economía, había frenado y disminuido con bastante éxito.

Otra resolución significativa relacionada con Petrobras que se da en el año 2000 y que ganó la crítica de aquellos detractores de la liberalización de la industria fue la reducción de la participación estatal en la compañía con la venta de un porcentaje considerable de sus acciones. Así que, “en agosto el gobierno brasileño vende 180.609.768 de sus acciones ordinarias, reduciendo la proporción de derechos de la empresa de un 84% a un 55, 7%. El 39,7% de las acciones fueron obtenidas por empresas brasileñas y el 60,3% por inversores extranjeros, básicamente por empresas norteamericanas” (Comisión Nacional de Energía, p. 8).

Las ventas de las acciones supusieron no solo un punto histórico en el desarrollo de la industria petrolera desde la fundación de Petrobras, también, representó la decisión más audaz y peligrosa que algún presidente había podido tomar en relación a la industria del petróleo brasileño. De este modo el país se apartaba aún más de

²⁰ El artículo 69 de la Ley 1.948 de 1997 versaba lo siguiente: “Durante el período de transición, que se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2001, los reajustes y revisiones de precios de los derivados básicos del petróleo y gas natural, practicados por las unidades productoras y de procesamiento, serán efectuados según directrices y parámetros específicos establecidos, en acto conjunto, por los Ministros de Hacienda y de Minas y Energía” (Agencia Nacional de Petróleo, 2015).

México y Venezuela quienes seguían desarrollando estrategias estatizadoras para el manejo de sus industrias petroleras. Para muchos fue la más desacertada de las decisiones en materia industrial y para otros una decisión que había tardado y que devendría en progreso para el sector.

El Gráfico 6 muestra el crecimiento de la producción de petróleo en Brasil y las proyecciones para 2015 y 2020, sobrepasando a México.

Gráfico 6 – Crecimiento y proyección de la producción petrolera en Brasil



Fuente: Huerta y Ruíz, 2011, p. 127

Siguiendo las consideraciones precedentes, la tercera licitación petrolera se da en 2001 (la última hecha durante el gobierno de FHC), durante esta ronda “26 empresas internacionales compitieron por conseguir la concesión de alguno de los 34 bloques que estaban en concurso, solo 22 de ellas obtuvieron resultados favorables” (Comisión Nacional de Energía, p. 8). Del mismo modo, “bajo la Ley n° 10.336 del 19

de diciembre de 2001 se estableció la Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE) que disponía un arancel pagado por importadores y productores que gravaba la importación y comercialización del petróleo, el gas natural y derivados, así como del alcohol etílico combustible” (p. 8).

El 2001 fue un año relevante en lo que respecta al descubrimiento de nuevos pozos pues descubrieron dos campos gigantes, “Jubarte y Cachalote en la Cuenca de Campos, ambos campos poseen en conjunto unas reservas probadas de 900 Mbl” (p. 8). También, “Petrobras descubrió petróleo en aguas profundas (2.691 metros) en el sector americano del Golfo de México (Cascade) y procedió a cerrar el pozo para producción en el futuro” (p. 8).

La Tabla 5 muestra los bloques petroleros adquiridos por los grandes conglomerados internacionales del petróleo durante las tres rondas de licitación realizadas bajo el gobierno de Cardoso.

Tabla 5 – Bloques obtenidos por empresas extranjeras en Brasil (1999-2001)

EMPRESA	RONDA 1	RONDA 2	RONDA 3
ExxonMobil	2	0	1
Shell	1	4	4
BP-Amoco	1	0	0
Chevron Texaco	3	2	0

TotalFinaElf	0	0	1
Agip	4	0	0
Total	11	6	6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos expuestos por Fiorotti, 2005, p. 263

Por otro lado, la Tabla 6 expone el total de empresas habilitadas para trabajar los bloques exploratorios y la cantidad de empresas brasileñas involucradas.

Tabla 6 – Rondas de licitación y empresas habilitadas para la exploración

	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3
Total de Empresas Habilitadas	38	45	42
Total de Empresas Brasileiras	3	5	6
Brasileiras / Total	0,08	0,11	0,14
<i>Blocos Onshore Ofertados</i>	5	10	10
<i>Blocos Onshore Concedidos</i>	1	6	6
<i>Blocos Offshore Ofertados</i>	22	13	43
<i>Blocos Offshore Concedidos</i>	11	13	28

Fuente: Rachid, 2007, p. 43

Para el año 2002, el gobierno de Cardoso estaba un tanto debilitado a razón de la deuda externa acumulada y los compromisos económicos que esta traía al país, por lo que puso en marcha otros cambios económicos en el sector petrolífero. Desde la

aprobación de la Ley de Hidrocarburos en 1997 el gobierno había regulado por completo los precios de los productos derivados del petróleo, desde el costo del crudo importado para ser utilizado en las refinerías, hasta el precio al público de los productos refinados. Sin embargo, “a partir de enero de 2002 y según lo dispuesto en leyes precedentes, finaliza el control del Estado sobre los precios del petróleo, sus derivados y del gas natural” (Comisión Nacional de Energía, p. 8).

La decisión de liberar los precios tenía como principal objeto el aumento de la competencia y el reajuste de precios a medida que más empresas fueron autorizadas a participar en el mercado brasileño y a exportar e importar crudo y sus productos derivados para y de Brasil.

El período de apertura petrolera que empezó con Fernando Henrique Cardoso significó un gran impulso para la industria local, aunque los grandes ganadores hayan sido los grandes conglomerados petroleros, en su mayoría americanos. En los años que sucedieron a la primera ronda de licitación de 1999, se produjo un aumento considerable en el desarrollo de la información y formación geológica. Varios hechos que acontecieron durante este período son relevantes, por ejemplo, “la Cuenca de Santos fue el escenario de la mayor campaña sísmica especulativa (no propietaria) a nivel mundial en los años 2001 y 2002 [cerca de 4.000 km]” (Blanco, p. 166).

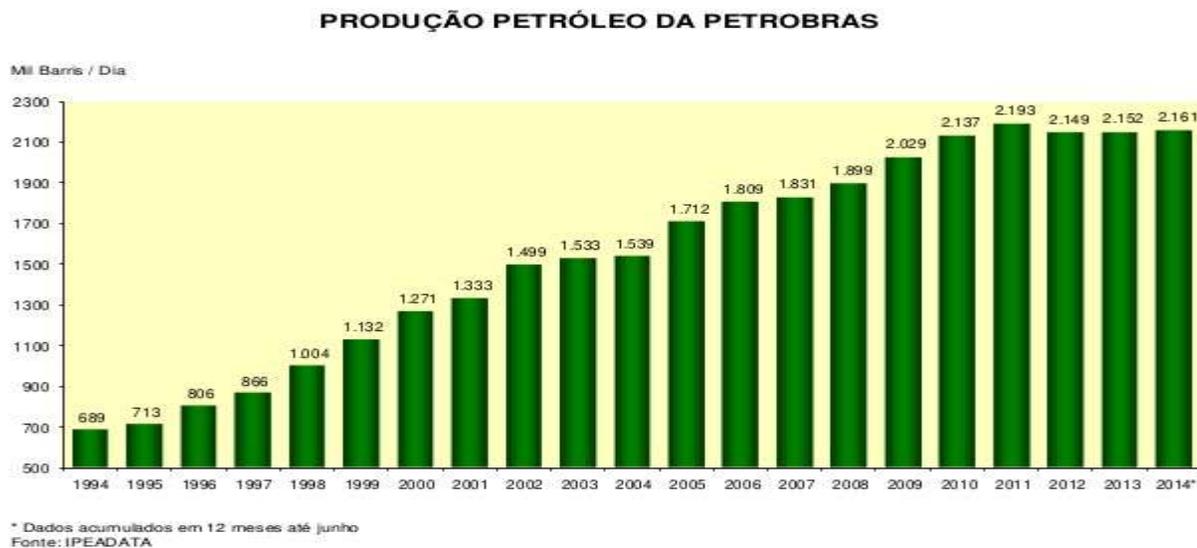
Al final de este período, “los bloques de la primera ronda de licitación entraron en su segunda fase de exploración, con el compromiso de perforar al menos dos pozos exploratorios. Entre el año 2000 y el 2003 se perforaron 93 pozos en aguas profundas,

de estos pozos solo cuatro corresponden a los bloques licitados por la ANP, el resto de los bloques estaban reservados para nuevas rondas de licitación” (p. 166).

Cabe destacar que “la mayor parte de la actividad de exploración realizada a finales de la era Cardoso estaba concentrada en las Bahías de Santos, Campos y Espírito Santo, concentrándose el 80% del total de la producción nacional en la Cuenca de Campos, en no más de cuatro pozos gigantes” (Blanco, p 168). Este período se puede considerar entonces, como el de más inversión nacional y extranjera en la industria pero también como uno en el cual hubo una gran cantidad de exploraciones y un aumento histórico de la producción de crudo.

El gráfico 7 muestra el ascendente en la producción de petróleo durante la era Cardoso. Entonces, aunque fue una fase altamente exploratoria, hubo un aumento considerable en la producción de oleo que no tuvo precedente alguno durante el período de estatización de la industria.

Gráfico 7 – Producción petrolera en Brasil (1994-2014)



49

Fuente: Gomes y Silva, 2014, s.p.

www.bdigital.ula.ve

Conclusión

La segunda era petrolera en Brasil, también llamada era de transición o de la liberalización estuvo marcada por varios elementos que la hicieron bastante significativa y única desde las aristas histórica, política y económica. Se pueden resumir esos elementos en los siguientes, en primera instancia, hubo una reforma fiscal que aumentó los ingresos tributarios de forma significativa, mientras que el gasto financiero no se elevó como lo había hecho con anterioridad, debido en gran parte a la privatización de la banca pública que puso fin al financiamiento estatal.

En segunda instancia, los cambios económicos estructurales se tradujeron en balances bastante positivos para el gobierno, teniendo un mayor efecto en las

empresas públicas debido esencialmente a los resultados capitalizados por Petrobras. En tercera instancia, la apertura a la inversión privada, nacional y extranjera, en la industria petrolera redujo no solo el gasto del Estado, sino que creó remanentes para la modernización y tecnificación del sector. Igualmente, se redujo la participación estatal en la empresa y se liberaron los precios de todos los productos derivados del petróleo, dos de las decisiones más controversiales de FHC.

Finalmente, se puede considerar a esta fase petrolera como un período de exploración y de un aumento histórico en la productividad. Durante este período se sentaron las bases técnicas para lo que pasaría años más tarde con el descubrimiento de las capas de Pre-sal, que ubicarían a Brasil como un actor petrolero preponderante tanto a nivel regional como internacional y que se analizará a profundidad en el capítulo que precede.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO III. LUIS IGNACIO LULA DA SILVA Y EL MODELO MIXTO DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO (2003-2010)

Introducción

Este capítulo estudiará la industria del petróleo brasileña durante los dos períodos presidenciales de Luis Ignacio Lula Da Silva (2003-2007/2008-2011) tomando en cuenta tres elementos significativos; el primero, el abordaje del modelo neo-desarrollista implantado por Lula a partir de su segundo período como presidente. El segundo, los hallazgos de crudo en las camadas de pre-sal, los cuales han supuesto un alce en la productividad y en las reservas probadas nunca antes alcanzado y que han situado a Brasil como el segundo país con las reservas más grandes de petróleo en la región, después de Venezuela; y a Petrobras como la petrolífera de más crecimiento de América Latina. Por último, y en relación al hallazgo del pre-sal petrolero, se analizará la reforma a la Ley de petróleo de 2010 y su efecto en la reconfiguración del paradigma petrolero brasileño.

EL BRASIL DE LUIS IGNACIO LULA DA SILVA (2003-2011)

El 1 de enero de 2003 Luis Ignacio Lula Da Silva asumió el cargo como presidente de Brasil, siendo el primer mandatario de izquierda, de origen sindicalista y socialista en ocupar tal cargo en la historia republicana del país. Con él, grandes transformaciones sucedieron en materia política y social, sin embargo, en materia económica (durante su primer mandato) continuó lo que FHC había comenzado años antes pues aunque tenía un perfil de izquierda, mantuvo la apertura económico-

industrial de la nación. En lo que concierne a la industria del petróleo, a partir de la era Lula se empezara a hablar del modelo mixto petrolero en Brasil, el cual no solo fue vanguardista en su momento, también tuvo bastante éxito y longevidad pues aún es considerado como ejemplo de manejo petrolero en América Latina.

Las políticas de Luis Ignacio Lula Da Silva: ¿Continuación del sistema Cardoso?

Según Perry Anderson (2011), "desde cualquier criterio analítico, Lula Da Silva es el político de más éxito de su tiempo, por una mezcla de sensibilidad social y frío cálculo político, por su carisma personal, pero principalmente por su liderazgo en el movimiento de insurgencia obrera más importante de final de siglo XX, el cual dio origen al Partido de los Trabajadores (PT)" (p. 3). A pesar de ello, a principios de su gestión las críticas más duras en contra de Lula vinieron del propio PT, por considerarlo incapaz de profundizar las reformas económicas populares ideadas desde el Partido y por su falta de determinación para acabar con las reformas liberales de FHC.

Pese a todas las detracciones y gracias a su gran carisma político, Lula fue capaz de conciliar ambas visiones y de desarrollar un modelo político, social y económico distinto a cualquier otro, el cual no dejó ni olvidó a las bases sociales y no se cerró al sistema económico neoliberal. Entonces, "aun percibiendo las carencias del sistema de poder, lo que hizo Lula fue recomponerlo buscando, desde el primer momento, combinar en su gobierno fuerzas tan dispares que iban desde el presidente del Banco Central, oriundo de la banca norteamericana, pasando por diversas facciones del sector empresarial industrial, de la agroindustria, y del movimiento

sindical, hasta los movimientos sociales que luchaban por la inclusión social y el desarrollo medioambiental sostenible” (Fleury, 2012, p. 34).

Es así que con Lula, “se consolidó la hegemonía liberal, esta se profundizó socialmente y se volvió más flexible en lo que se refiere a las articulaciones entre el poder y el capital privado, al tiempo que se acentuó la orientación desarrollista” (p. 36). De igual manera, durante su primer período presidencial (2003-2007) “se mantuvieron la eliminación de los privilegios a las empresas nacionales, las privatizaciones, los regímenes de concesiones públicas, las reglas para la gestión fiscal equilibrada y la autonomía operativa del Banco Central” (p. 39).

Resulta oportuno entonces esbozar las similitudes y diferencias entre los gobiernos de Cardoso y Lula. Se deben marcar las semejanzas especialmente durante el primer mandato de Lula, en esta etapa “él continuó con el programa de reforma previsional y tributaria que inició Cardoso, asimismo, aumentó y superó el superávit fiscal prometido al Fondo Monetario Internacional por el gobierno anterior” (Berterretche, 2003, p. 4). Adicionalmente, se mantuvieron los subsidios escolares y familiares, unas tasas de interés bastante elevadas y la apreciación de la moneda local por encima del dólar (p. 6).

Por otro lado, las diferencias son bastante importantes a partir del segundo período del lulismo. Es en esta fase cuando las políticas empiezan a alejarse de aquellas promovidas por el Consenso de Washington²¹ pues estaban orientadas a

²¹ “El Consenso de Washington puede ser definido como una agenda económica que propugna medidas como, el libre comercio, la liberalización de los capitales en el mercado internacional, tasas de intercambio flexibles, la desregularización de los mercados, la transferencia del capital público al sector privado, reformas fiscales, un enfoque estricto del gasto público en políticas sociales bien

“conseguir y acentuar el sostenimiento de los niveles de demanda a partir del aumento del salario mínimo y de las transferencias sociales así como un repunte en el gasto público” (Salama, 2010, p. 4).

Al mismo tiempo, Lula irrumpió el proceso de privatizaciones, lo que subsanó las críticas y rencillas dentro del PT y desde otros actores políticos de izquierda, en gran medida, para distanciarse de las políticas de su antecesor. “Como contribución propia a la construcción de esta nueva forma de Estado, propuso la figura de la “asociación”²² como mecanismo de articulación entre el sector público y las empresas privadas. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso en 2004 mediante una ley que regula las asociaciones público-privadas para obras de infraestructura” (Sallum, p. 162). Este punto en particular es valioso para esta pesquisa puesto que los contratos de asociación fueron el antecedente directo de lo que luego se convertiría en los “contratos de reparto de la producción” en la industria del petróleo.

Con referencia a los argumentos anteriores, se debe hablar de los períodos gubernamentales de Lula da Silva como dos fases opuestas, distintas en planificación, estrategias y acción. “Durante su primer mandato Lula realizó un saneamiento, con el costo del consecuente déficit social y a riesgo de marginar la economía en la arena mundial. El segundo gobierno fue más desarrollista, devolviendo al Estado un poder

direccionadas, la garantía de los derechos de propiedad y la protección de los derechos de propiedad intelectual. Esta agenda fue propuesta por John Williamson, quien creía que debía ser aprobada por la mayoría de las personas relacionadas con la formulación de políticas para los países en vías de desarrollo, en el Fondo Monetario Internacional y el banco mundial a finales de los 80” (Held, 2005, p.8).

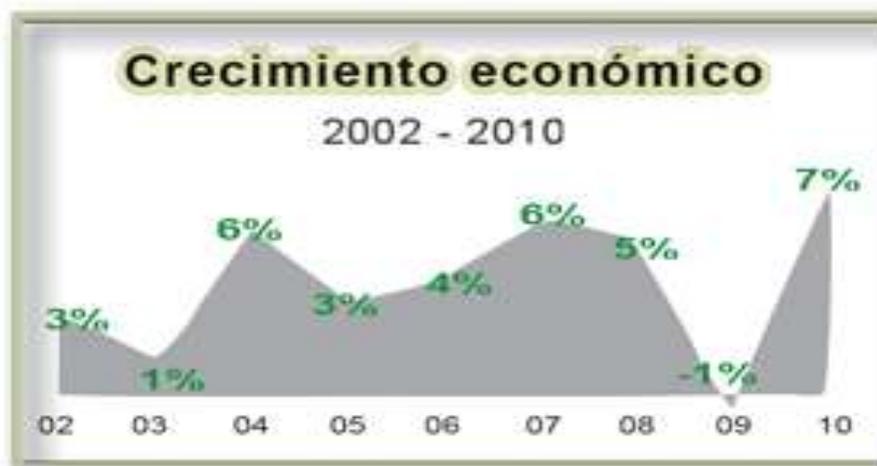
²² “En estas asociaciones, el Estado define qué hacer, conservando el papel dirigente, y realiza parte de las inversiones. Una vez finalizada la obra, las empresas privadas se convierten en explotadoras de los servicios (camino, ferrocarriles, metro) con una rentabilidad mínima garantizada por un fondo público” (Sallum, p. 162).

que había perdido después de la hiperinflación de 1994, conservando numerosos aspectos ortodoxos como altas tasas de interés, apreciación de la moneda, poca inversión pública (aunque en aumento) y una reforma fiscal moderada” (Fleury, p. 35).

“La tasa de inflación disminuyó a la mitad (5,7% en 2004), el saldo positivo de la balanza comercial aumentó y el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos devino positivo desde 2003. Las reservas internacionales del país crecieron y la deuda pública externa disminuyó. Desde este punto de vista, las medidas adoptadas fueron eficaces: ellas permitieron frenar el riesgo inflacionario y el retorno de los capitales” (Salama, p. 6).

El gráfico 8 presenta de manera general el crecimiento económico de Brasil durante el Lulismo.

www.bdigital.ula.ve
Gráfico 8 – Crecimiento económico de Brasil (2002-2010)



Fuente: Energía y debate, 2015, s.p.

En efecto, Lula garantizó no solo el crecimiento económico sostenido durante buena parte de sus períodos gubernamentales, sino que amplió el significado de la expresión “protección social”. Sus políticas “no solo se enfocaron en quienes estaban excluidos de la competencia, sino también en ciertos sectores mejor posicionados²³, como los obreros calificados y la clase media baja que participaban en la sociedad competitiva pero en condiciones desfavorables” (Sallum, p. 165).

En suma, se puede describir al Lulismo como un período económico y político de rompimiento modesto con el sistema ya establecido, fue una suerte de continuación de lo que se hizo desde principios de los noventa para romper con la tradición Varguista, aunque con matices en cuanto a la democratización e inclusión social, es este el punto de quiebre más importante con el período de FHC y el que hizo de Lula un presidente con características singulares. Fue evidente que, “el gobierno de Lula profundizó el movimiento iniciado en la fase anterior en el sentido de una consolidación de la hegemonía liberal y de la democracia como sistemas de dominación social. Esta fue su especificidad” (p. 171).

²³ “La protección se generalizó a través de las políticas destinadas a ampliar el acceso a la educación superior para los sectores de renta media baja; es decir, obreros calificados y clase media baja, como trabajadores asalariados urbanos de comercio y servicio, autónomos no profesionales, etc. Cuatro programas se destacan: el ProUni, que distribuye becas para jóvenes con un buen desempeño en el colegio secundario pertenecientes a familias hasta cierto límite de ingresos, para que estudien en escuelas superiores privadas adheridas al programa; el FIES, que concede financiamiento de largo plazo para estudiantes de nivel superior en escuelas particulares, frecuentadas en general por aquellos con menos condiciones de competir; el ReUni, que busca ampliar el cupo, actualizar los currículos e incrementar la cantidad de alumnos formados en las universidades públicas federales; y los programas de cuotas en las escuelas de nivel superior que privilegian a estudiantes de escuelas secundarias públicas y minorías como negros, mulatos e indígenas. En todos estos casos, el objetivo es apoyar el ascenso social de los jóvenes que enfrentan comparativamente más dificultades” (Sallum, p. 166).

EL NEO-DESARROLLISMO DE LUIS IGNACIO LULA DA SILVA

En Brasil, desde la llegada de Lula al poder, ha existido un intenso debate sobre el neo-desarrollismo y su aplicación a partir de aquel momento. Para sus defensores, los miembros de su partido, fue el presidente que consumó el paso de la economía del país hacia este modelo. Dicho esto y para analizar el proyecto tan particular desarrollado por Lula, se debe realizar un abordaje teórico y normativo que permita establecer las características asociadas al consenso neo-desarrollista, así como la descripción de los cambios llevados a cabo en el sector petrolero que están ligados a este modelo económico-industrial.

Neo-desarrollismo: políticas asociadas y conceptualización

Para referirse al neo-desarrollismo (ND), resulta oportuno, un abordaje conceptual e histórico del término pues el modelo es reciente y por tanto novedoso en lo que respecta al pensamiento Latinoamericano.

La noción de neo-desarrollismo no solo representa una superación del Consenso de Washington, sino que también intenta diferenciarse del nacional desarrollismo que dominó el debate económico durante la década de 1930 y hasta fines de 1970, con un fuerte apoyo intelectual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde su creación en 1948. Esto conlleva, por un lado, el reconocimiento de los errores cometidos durante la implementación de las políticas nacional-desarrollistas y, por el otro, una comprensión de que las condiciones nacionales e internacionales son diferentes y necesitan, por lo tanto, de otras y/o nuevas respuestas (Romano, 2013, p.123).

El concepto de ND fue introducido en Brasil por Luis Carlos Bresser-Pereira en 2003, “el modelo es un “tercer discurso”, entre el nacional-desarrollismo (y las distorsiones populistas que tuvo) y el neoliberalismo. El ND es “un conjunto de

propuestas estratégicas, institucionales y de política económica a través de las cuales una nación de desarrollo intermedio como Brasil busca, a principios de un nuevo siglo, alcanzar a los países desarrollados” (O’Connor, s.f., p. 58).

El “tercer discurso” o ND se da, según Bresser-Pereira, entre el populismo y la ortodoxia convencional, la última propone la apertura financiera y comercial y un crecimiento en base a la inversión extranjera directa. “El desarrollo económico sólo es posible cuando una nación puede disponer de un Estado efectivo. Los empresarios privados serán los que proporcionen la mayor parte de las inversiones, pero un Estado capaz resulta crucial para hacer posible la creación de un marco institucional y de las condiciones económicas necesarias para que el capital se acumule y crezca” (Bresser-Pereira, 2006, p. 1).

Lo que todos los análisis del ND tienen en común es la reconstitución del rol del Estado, entendido como central para lograr políticas o estrategias de desarrollo y así articular una inserción en la estructura económica global en función de dicho modelo. Para Bresser-Pereira (2006)

En las democracias contemporáneas, el Estado es el principal elemento de acción colectiva, es la herramienta básica que las sociedades nacionales utilizan para alcanzar sus metas políticas. Las élites económicas continúan teniendo una influencia importante, pero la clase media e incluso los pobres tienen algo que decir. Juntos, y más allá del conflicto entre ellos, todos constituyen la nación y, mientras más desarrollado sea un país o una nación-Estado, más capaz es la nación de utilizar ese Estado como instrumento para lograr sus objetivos políticos (orden social, libertad, bienestar, justicia y protección del medio ambiente) en una economía global competitiva (p. 3).

Romano (2013), esboza algunas características que el Estado neo-desarrollista debe tener. Primero, la promoción de una nueva dinámica del mercado interno mediante la expansión del consumo masivo, la inclusión social y la disminución de las

desigualdades. Segundo, la creación de oportunidades de inversión e innovación y el direccionamiento del ahorro hacia sectores estratégicos, a través de renovadas políticas industriales. Tercero, la necesidad de disminuir vulnerabilidades externas, promoviendo la expansión del ahorro interno y evitando fluctuaciones de la moneda local. Cuarto, la integración a los mercados internacionales, rechazando las políticas proteccionistas generalizadas pero defendiendo la industria nacional contra prácticas desleales. Por último, la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional a mediano y largo plazos, que incluya la reconstrucción de la capacidad de planificación del Estado (p. 125).

Es justamente la última de las características mencionada por Romano la de mayor significado para este análisis puesto que es ahí donde se puede ubicar a la industria petrolera y a la reforma en el marco regulatorio para la explotación propuesta por Lula en 2009 y aprobada por el Congreso en 2010. En este particular, es importante señalar no solo un modelo económico tan singular como el ND tuvo un efecto positivo en la industria, sino también el cambio de paradigma legislativo que supuso el descubrimiento de petróleo en las capas de pre-sal en 2005. Acerca de este punto se volverá más adelante en la investigación puesto que sobre las bases teóricas y normativas del ND se sustentarán una serie de medidas políticas y económicas específicas a la industria petrolera brasileña.

De manera más específica, el ND de Lula tuvo repercusiones positivas en la economía de Brasil, en números macroeconómicos, por ejemplo, “el crecimiento del PIB entre 2005 y 2009 fue de 4% en promedio anual. En los últimos años del gobierno

de Lula, “la economía mostró mayor dinamismo, después de años de bajo crecimiento. También en materia macroeconómica se dominó la inflación y la dinámica de sostenibilidad intemporal de la deuda” (O’Connor, p. 57), como fue evidenciado cuantitativamente con antelación.

En fin, el modelo neo-desarrollista implantado en Brasil por Lula da Silva da cuenta de ser un paradigma único en la región, que no solo sirvió de ejemplo a otros países con gobiernos de izquierda como Chile y Ecuador, sino que fue el motor de empuje de una economía estancada por más de sesenta años. De igual manera, se puede considerar esta propuesta, una superación de la escuela neo-estructuralista²⁴, como una de las más heterodoxas dentro de la izquierda pues no niega la participación protagónica del Estado y la trascendencia de la inversión social, pero tampoco la importancia de la inversión extranjera directa y el mercado global, se trata pues, de un modelo que separa la ideología política de los asuntos económicos.

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO DURANTE LA GESTION DE LULA DA SILVA

La Internacionalización de Petrobras (Tercer Período Histórico)

La internacionalización de Petrobras ha estado compuesta por diferentes etapas, la primera de ellas con la creación de Braspetro en 1972, la segunda con el fin del monopolio estatal sobre la industria en 1997 y la tercera y más reciente en 2003

²⁴ “Los principales rasgos teóricos del modelo neo-estructuralista son, en primera instancia, ajustes lentos y posiblemente desequilibrados en una economía nacional heterogénea donde prevalece la búsqueda de la eficiencia macroeconómica. En segunda instancia, considera la aplicación simultánea de un conjunto de políticas a un grupo de problemas, estableciendo prioridades para la cronología e intensidad de cada política. En tercera instancia, la regulación económica selectiva y la mejora de la distribución del poder se retroalimentan. En cuarta instancia, una excesiva libertad económica que favorece la concentración en grupos minoritarios. Por último, la unidad principal de análisis es el Estado-nación, en este particular, concentra la atención en la actitud deliberada, y no espontánea, del bienestar social nacional” (Gutierrez, 2015, p. 3).

cuando inicio el gobierno de Luis Ignacio Lula de Silva. Cada uno de los períodos tuvo diferentes objetivos determinados por las coyunturas políticas propias de cada fase histórica y en correspondencia con las características económico-industriales de cada uno de los gobernantes en el poder.

La internacionalización de Petrobras empezó de manera tardía en 1972, tomando en cuenta que la empresa fue creada casi dos décadas antes, en 1953. “La iniciativa fue tomada por el General Emilio Médici, presidente del país para ese entonces, con la creación de Braspetro y con el fin de explorar petróleo en el exterior debido a la creciente demanda interna del crudo y para aminorar los precios de las importaciones” (Comisión Nacional de Energía, p. 6). “Por medio de Braspetro Petrobras expandió su contacto con el mercado internacional de petróleo, conoció sus principales problemas, sus mecanismos comerciales, más allá de absorber mayores conocimientos tecnológicos” (Neiva, 2009, p. 81).

Durante esa primera fase Braspetro “firmó acuerdos para investigación, asistencia técnica y extracción de petróleo en países como Irak, Colombia y Madagascar, la mayoría de sus operaciones se realizaron con empresas estatales locales bajo contratos de *joint venture*²⁵” (p. 82). Más adelante, “la filial amplió sus operaciones a países como Egipto, Irán y Argelia, sin embargo, donde realmente tuvo éxito fue en Colombia e Irak. En Colombia Braspetro fue una de las pioneras en la

²⁵ “El contrato de *Joint Venture* o contrato a riesgo compartido es una modalidad de contrato de cooperación que une a dos o más personas para desarrollar un proyecto específico de carácter comercial con el propósito de obtener utilidades asumiendo los riesgos que le son propios. Dicho en otras palabras, es un acuerdo de voluntades por el cual un número plural de personas ponen a disposición de un proyecto particular y concreto, su dinero, propiedades, tecnología, tiempo, experiencia, con la obligación de compartir riesgos, ganancias o pérdidas de manera proporcional al esfuerzo adoptado y con la responsabilidad solidaria frente a terceros” (Barbosa, 2004, p. 7).

industria del crudo” (Centro de Gestión del Conocimiento, p. 2009, p. 10), lo que es muy importante pues la industria colombiana de petróleo es una de las más importantes en América Latina en la actualidad.

“En 1974, la dirección de Petrobras autorizó la actuación de Braspetro como una *trading Company* o sea una empresa comercial exportadora autónoma de productos brasileños, lo que posibilitó que diversas empresas de otras actividades económicas pudiesen iniciar también su proceso de internacionalización” (p. 12). En 1976, “el crecimiento de las actividades comerciales impulsada por Braspetro se había convertido en algo tan grande que fue necesario la creación de Interbras para ocupar únicamente la función de comercialización internacional de bienes y servicios, especialmente con los países productores de petróleo” (Neiva, p. 81). Más allá del éxito de Braspetro, en los años sucesivos surgieron muchas críticas a Petrobras debido a su actuación en el comercio exterior como una *trading Company*. No obstante, el principal objetivo del gobierno brasileño era que el Estado desarrollara una estructura brasileña de comercio exterior, con Petrobras a la cabeza.

Entre 1972 y 1990 Braspetro estableció acuerdos, principalmente, con países de Medio Oriente y África, entre ellos se pueden contabilizar a Irán, Irak y Angola. Ya para 1990 es cuando se percibe un acercamiento de la empresa con algunos países sudamericanos²⁶ como Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia y Perú, según señala el Centro de Gestión al Conocimiento (2009). Para Neiva (2009), “esa nueva relación fue

²⁶ “En 1991 surgió un hecho importante dentro de la integración energética, sobre todo para Petrobras: la firma de la Carta de Intención de Integración energética Bolivia- Brasil, que impulsó la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil a partir de 1997 y contribuyó inmensamente para la expansión de la actuación de Petrobras en el territorio boliviano. Otro marco importante es el inicio de la actuación de Petrobras en Argentina a partir de 1992, mediante la unión transitoria de las empresas Tecpetrol, CYPF, Mobil y otras compañías locales para trabajar en la explotación del bloque Aguarague en Salta” (Neiva, p. 82).

influenciada por los procesos políticos-económicos que ocurrían a partir de la creación del Mercosur y por los nuevos gobiernos democráticos en la región” (p. 83).

Para el final de la primera fase de internacionalización de Petrobras, “Braspetro mantenía relaciones comerciales con más de setenta compañías petroleras y alrededor de 140 contratos de explotación en nueve países, Angola, Argentina, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Líbano, Reino Unido y Estados Unidos” (Pompa, 2007, p. 18). Esta fue una etapa mayormente exploratoria en aras de reducir la dependencia de la importación del crudo y apostando claramente a los grandes productores de Medio Oriente.

El segundo período de internacionalización de Petrobras comienza en 1997 con la reforma a la Ley de Hidrocarburos de Fernando Henrique Cardoso que marcó el fin de la estatización de la industria. A pesar de ello, es con el Plan Estratégico de Petrobras de 1999 que la empresa decide reestructurarse con el fin de convertirse en una empresa líder a nivel regional, con foco en América Latina, pues la directiva de la compañía consideraba que la región proporcionaría un entorno de ventaja competitiva para Petrobras.

Según investigación del Centro de Gestión al Conocimiento (2009), “Fue a partir de esta época que Petrobras empezó a desempeñar un papel relevante en la integración regional, ya que la misma pasó a tener interés en agregar mercados cercanos que consideraba estaban dentro de su área de influencia” (P. 13). No obstante, a razón de su tecnología de exploración en aguas profundas, “la compañía

decidió ampliar sus inversiones en tres áreas geo-estratégicas fuera de Suramérica, el Golfo de México, el Caribe y el Golfo de Guiné en Nigeria y Angola” (Neiva, p. 82).

Asimismo, en 2000, Petrobras empezó a estrechar lazos con países asiáticos, centralmente con Japón, quien estaba bastante interesado en el etanol brasileño, “ese mismo año fue creada una oficina de representación comercial y financiera en Tokio, además de la celebración de un contrato entre Petrobras y Misui para desarrollar proyectos relacionados con el etanol y la generación de energía eléctrica a partir del bagazo de la caña de azúcar” (p. 83).

El éxito internacional de Petrobras durante esa segunda fase se debió no solo a la reestructuración y cambio de paradigma a nivel de gestión de la misma, también, a las asociaciones y compras de empresas extranjeras de la compañía. Tan solo en Argentina, “Petrobras compró la compañía Eg3 Red S.A., el 58,6% del capital de la empresa Perez Companc y el 39,67% de la compañía Entre Lomas” (p 83). Estas compras trajeron un record de inversión extranjera directa para Petrobras, “las mismas alcanzaron un total de 2.008 millones de dólares para el 2002. Con la confirmación definitiva de la compra de Perez Companc en marzo de 2003, Petrobras adquiere 800 millones de boe (mil millones de barriles de petróleo) de reservas comprobadas de petróleo” (p. 84).

La posición de Petrobras en Latinoamérica cambió drásticamente entre 1999 y 2002, transformándose en la principal empresa transnacional integrada de la región. “En 2000 Braspetro es eliminada y en su lugar es creada la ANI (Área de Negocios Internacionales), con el objetivo de incorporar nuevas reservas y aumentar la participación de Petrobras en el mercado internacional a través de la adquisición de

nuevos yacimientos comprobados y su participación en negocios en las áreas de refino, transporte y distribución” (Pompa, p. 21).

Los nuevos proyectos de Petrobras debían ser financiados de manera prioritaria por la iniciativa privada como parte de los contratos de concesión. “Las inversiones de Petrobras presentaron una tendencia creciente a partir de 1999, donde hay un salto de 4.148 mil millones de dólares en este año para 9.580 millones de dólares en 2005” (Centro de Gestión al Conocimiento, p. 22).

Ahora bien, el tercer período histórico de internacionalización de Petrobras surgió en 2003 con el inicio del gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva. Este periodo ha sido el de mayor crecimiento en lo que respecta a la presencia internacional de la empresa en el exterior pues aún hoy en día bajo la gestión de Dilma Rousseff (también del PT) no ha podido igualarse lo alcanzado por Lula da Silva.

A principios de esta última fase internacional Petrobras tuvo una capacidad sin precedentes de buscar negocios y saber manejar el rastro dejado por la diplomacia de FHC y así expandir su presencia en catorce países de tres continentes distintos. Algunos expertos en petróleo afirman que la expansión en materia de negocios se dio gracias a una mayor injerencia estatal del gobierno de Lula en Petrobras, que a su vez, puso un empeño desmesurado en convertir a la empresa en un poderoso instrumento de acción de la economía nacional en el plano internacional.

En este particular, las razones detrás del éxito de la internacionalización de Petrobras se encuentran sustentadas en los siguientes elementos. “En primer lugar, la empresa sacó provecho de las áreas localizadas con reservas probadas. En segundo lugar, la compañía buscó la inversión en países donde tuviese que invertir menos en la

parte técnica y tecnológica pues en la mayoría de los países, con algunas excepciones como Colombia, ya había un aparataje bastante desarrollado de sus industrias petroleras. Finalmente, las filiales de Petrobras en el exterior diversificaron sus actividades y se inmiscuyeron no solo en el refino del petróleo, también en su transporte y distribución” (Dalla, Fialho y Da Cunha, p. 187).

Durante el gobierno de Lula Petrobras empezó a obtener reconocimientos por su éxito a nivel mundial, parte de este se logró se debió a la rápida expansión de sus negocios y a la capacidad técnica de explotación en aguas profundas. “Petrobras llegó, en 2008, a operar 23% de la producción mundial de petróleo en aguas profundas” (Centro de Gestión al Conocimiento, p. 26). Estos datos muestran que la notoriedad de Brasil como actor petrolero de renombre no fue/es casualidad y que la industria y su mayor empresa tuvo que aprender de los errores históricos cometidos para sentar precedentes a nivel nacional, regional e internacional.

La Tabla 7 muestra que Petrobras se posicionaba en el primer lugar de las empresas de América Latina con mayor productividad para 2011.

Tabla 7 – Ranking de empresas de América Latina con mayor crecimiento (2011)

Rk 09	Rk 08	Empresa	País	Sector / Rubro	Ventas 2009 US\$ millones	Variación ventas 09/08 (%)	Utilidad neta 2009 US\$ millones	Activo total 2009 US\$ millones
1	3	PETROBRAS	BRA	Petróleo/Gas	104.933,4	14,0	16.644,7	198.488,0
2	2	PEMEX	MÉX	Petróleo/Gas	85.319,0	-11,2	-7.291,8	102.606,8
3	1	PDVSA	VEN	Petróleo/Gas	60.663,8	-52,0	N.D.	N.D.
4	4	PEMEX REFINACIÓN	MÉX	Petróleo/Gas	40.764,5	2,6	-7.102,9	38.108,6
5	7	PETROBRAS DISTRIBUIDORA	BRA	Petróleo/Gas	31.635,5	32,2	840,0	7.375,6
6	6	AMÉRICA MÓVIL	MÉX	Telecomunicaciones	30.209,2	20,9	5.886,6	34.671,0
7	5	VALE	BRA	Minería	27.852,4	-7,7	5.886,1	100.929,9
8	24	ULTRAPAR	BRA	Petróleo/Gas	20.741,9	71,5	268,1	6.369,3
9	12	WAL-MART DE MÉXICO	MÉX	Comercio	20.699,0	16,9	1.286,3	10.189,8
10	14	ODEBRECHT	BRA	Multisector	20.618,3	35,7	644,7	26.545,9

Fuente: Martin, 2011, s.p.

Durante la tercera fase de internacionalización “Petrobras aumentó considerablemente su inversión en el extranjero, de 2004 a 2005 la inversión extranjera de la empresa aumentó en un 70%” (Dalla, Fialho y Da Cunha, p. 190). Asimismo, muchos de los proyectos no finalizados durante la gestión de FHC fueron retomados, “uno de ellos fue el inicio de las actividades de la empresa en Venezuela a partir de 2003, con la creación de la Petrobras Energía S.A. en Caracas, cabe destacar que en ese país Petrobras obtuvo concesiones significativas para explorar reservas de petróleo en el Mar Caribe y la Costa del Pacífico” (p. 193). Otros países suramericanos en los que la compañía expandió sus actividades “fueron Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y Perú” (Neiva, p. 86).

En lo que respecta a América del Norte, “Petrobras amplió sus actividades en Estados Unidos y México, en el primero, la empresa brasileña adquirió el derecho exclusivo para explotar 37 pozos en la región de Corpus Christi, la mayoría en aguas profundas. También, en México se firmaron varios acuerdos entre Petrobras y Pemex para exploración en aguas profundas. En África, Petrobras inició actividades en Tanzania (2004), Libia (2005), Mozambique (2006) y Senegal (2007)” (Dalla, Fialho y Da Cunha, p. 192).

En Medio Oriente hubo un estrechamiento de las relaciones entre Petrobras y algunos países de la región como Irán, Turquía y Paquistán. En cuanto a Asia, Brasil afinó su lazo con India y China, debido en gran parte, al bloque económico que estos tres países formaron junto a Rusia y posteriormente Sur África, las BRICS. También, La relación entre Japón y Petrobras sufrió un avance con relación al campo de la bioenergía, ya que Japón pasó a ser considerado el mayor mercado consumidor del

etanol brasileño. En 2005, Petrobras en alianza con la estatal japonesa Nippon Alcohol Hanbai K.K creó la empresa binacional Brazil-Japan Etanol, de acuerdo a Neiva (2009).

En síntesis, la etapa de internacionalización de Petrobras durante la gestión de Lula da Silva respondió, en gran medida, al modelo económico industrial propuesto por este, del que se habló con anterioridad y cuyo propósito fue convertir a la empresa en un actor petrolero productivo, dinámico y diversificado a nivel internacional. Durante este período Petrobras pasó a ser la empresa estatal petrolera con más crecimiento en la región, lo cual no fue casual pues esto estuvo dado por dos factores centrales, uno, el fuerte impulso internacional de la empresa y segundo, la reforma a la Ley de Hidrocarburos de 2010, de la cual parte el paradigma de reparto de la producción, del cual se hablará más adelante en la pesquisa.

www.bdigital.ula.ve

Los hallazgos de petróleo en el Pre-Sal: Reformas y nuevo Paradigma Energético

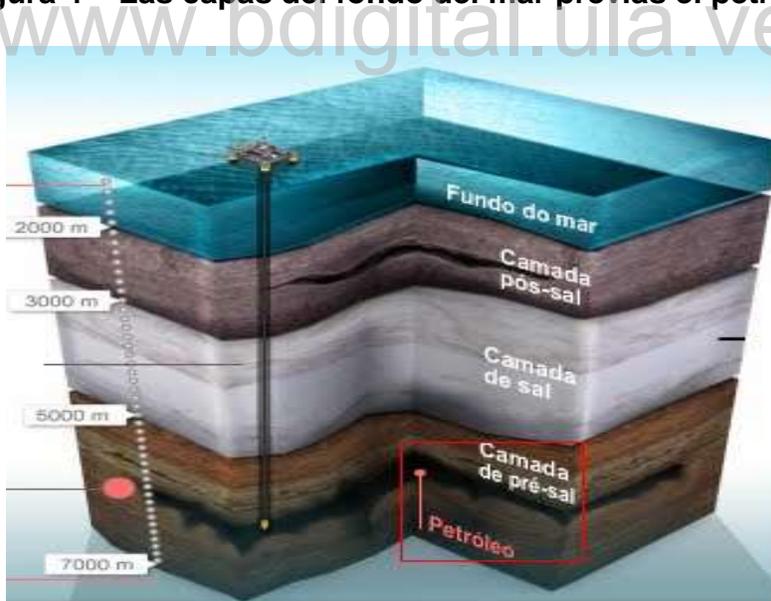
Referirse a la realidad de la industria petrolera del Brasil durante los períodos gubernamentales de Lula da Silva es sinónimo de heterodoxia y pragmatismo normativo económico, resultante del modelo neo-desarrollista que ha sido propio de la nueva realidad internacional, en tanto que luego de la crisis económica mundial de principios de este siglo, las cabezas de Estado de varios países, entre ellos Brasil y China, apostaron por la hibridación entre sus propuestas políticas y la económicas. El sector petrolero del país fue uno de los que se alineó con más esmero a esta línea, fundamentalmente, con motivo de los hallazgos de grandes reservas de petróleo en las camadas de pre-sal en 2005. En los argumentos antes mencionados, se encuentra la

esencia de los cambios en el marco regulatorio para la explotación de las nuevas reservas de petróleo y gas.

“En el año 2005 fue descubierto petróleo en las capas de pre-sal²⁷, en un área total de 149.000 km² en la Bahía de Santos en el Bloque S-10 de Parati” (Petrobras, 2007, p. 5). Luego, en 2006, fueron anunciados por el gobierno los resultados del primer pozo de prueba, el nuevo modelo geológico desarrollado por Brasil en aguas profundas desde hacía años empezaba a mostrar resultados, pues ha sido el único país en el continente americano en haber descubierto grandes cantidades de petróleo en las camadas de pre-sal.

La Figura 4 ejemplifica las diferentes capas del fondo del mar, sus profundidades y la posición exacta de la capa de pre-sal y del petróleo.

Figura 4 – Las capas del fondo del mar previas el petróleo



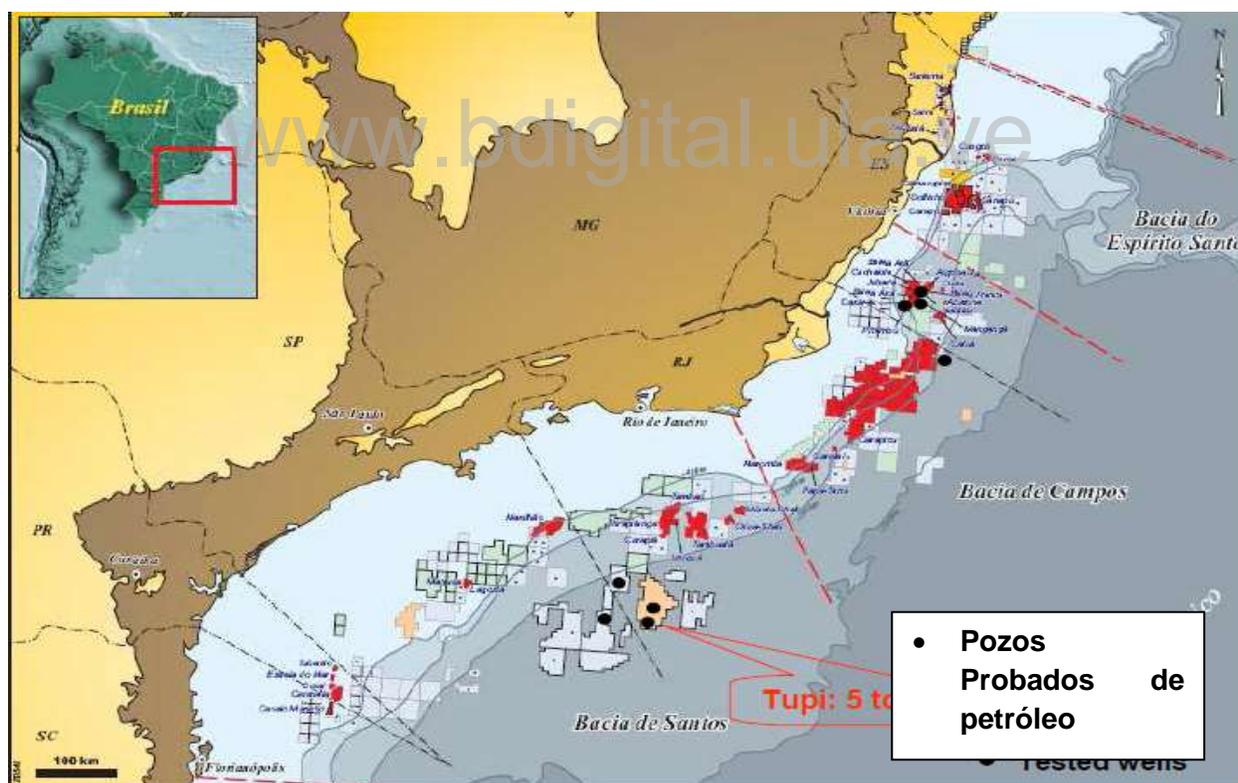
Fuente: Petrobras, 2007, p. 5

²⁷ “La capa de pre-sal posee cerca de 800 km de extensión y 200 km de anchura La capa de sal posee cerca de 2000 metros de espesor y la profundidad final de los pozos llega a más de 7000 metros por debajo de la superficie del mar, en aguas ultraprofundas” (Petrobras, 2007, p. 4).

En noviembre de 2007, “el gobierno anunció la existencia de un campo gigante de petróleo, el Campo Tupí, el primer gran pozo encontrado allí fue el 1-RJS-628A, las estimaciones que hizo Petrobras para ese entonces fue de una existencia de entre 5 y 8 billones de bbl” (López, p. 171). A ese descubrimiento le seguirán “los de Palo de Azúcar en diciembre y el Campo de GN Júpiter en Río de Janeiro en 2008. Estos tres campos constituyen el mayor hallazgo de hidrocarburos en el área del racimo de Bahía de Santos” (p. 171).

La Figura 5 presenta los diferentes campos de las capas de pre-sal y aquellos probados de manera positiva.

Figura 5 – Pozos Probados en la Capa de Pre-Sal



Fuente: Sauer, 2008, p. 34

“Otros hallazgos fueron hechos en el área de la Bahía de Campos, estos incluyen Paratí, Bem-Te-Vi, Carioca, Iara, Tupi Sul, Guará y Ogum” (López, p. 173). Todos estos campos también se exponen en la Figura 4 y dan cuenta del vasto territorio marítimo que conforman las zonas del pre-sal brasileño. Estos descubrimientos posicionaron a Brasil como el país con las segundas mayores reservas de petróleo en la región detrás de Venezuela y como el décimo noveno a nivel mundial, en palabras de Petrobras:

“Los descubrimientos en el presal nos elevan a un nuevo nivel de reservas y producción de petróleo, en una posición destacada en el ranking de las grandes empresas de energía. Para descubrir esas reservas y operar con eficiencia en aguas ultraprofundas, desarrollamos una tecnología propia y actuamos en colaboración con proveedores, universidades y centros de investigación. Contratamos sondas de perforación, plataformas de producción, buques, submarinos, con recursos que mueven todas las cadenas de la industria de energía” (Petrobras, 2015, s.p.).

El Gráfico 9 muestra la evolución de las reservas petroleras de Brasil después del hallazgo de crudo en el pre-sal.

Gráfico 9 – Reservadas probadas de petróleo en Brasil (2002-2010)



Fuente: Petrobras, 2014, s.p.

Hechas estas consideraciones, el éxito de Petrobras al encontrar petróleo en las capas de pre-sal no fue algo causal, por el contrario, fue el resultado de años de tecnificación e inversión tecnológica para la exploración en aguas profundas. No de gratis, Petrobras colaboró en la exploración en aguas profundas de otros países, en este particular Brasil siempre fue un pionero. Sin embargo, con los hallazgos debajo de la capa de pre-sal, el país consiguió romper una nueva barrera tecnológica en materia de extracción en aguas ultraprofundas. Según datos de la Agencia Nacional de Petróleo (2012), “la producción del petróleo en Brasil, en aguas profundas alcanzo en 2009 cerca del 25% de la producción mundial de petróleo” (p. 25), el máximo alcanzado en ultramar por cualquier país.

Para el momento del hallazgo de petróleo en el pre-sal brasileño se habían llevado a cabo nueve rondas de licitación, cinco durante la gestión de Lula y bajo el mismo régimen de concesión establecido por FHC. “La quinta ronda de licitación fue la primera realizada durante el primer año de gobierno de Lula (2003), en ella se dieron 908 bloques en concesión en un área de 162.392 km². Más tarde, en 2004 durante la sexta ronda, fueron dados 913 en una extensión de 202.739 km². Para la séptima ronda, en 2005, 1.134 bloques fueron ofrecidos en un sector de 397.600 km², en 2007, en la novena ronda, fueron licitados 271 bloques en un área de 73.079 km²” (p. 11). Finalmente, en 2008, mientras se ejecutaba la décima ronda, “fueron dados 130 bloques petroleros en 70.371 km²” (p. 11).

Los datos suministrados por la ANP muestran un descenso abrupto en los bloques ofertados en las rondas de licitación y es que, en 2007, “frente a la nueva

realidad del pre-sal, el presidente Lula tomó la decisión de interrumpir el proceso de licitación en curso y abrir un debate respecto a la necesidad de modificar el marco regulatorio de la industria, el tema no sería una ruptura de contrato pero sí una nueva legislación para una nueva realidad” (Romano, 2013, p. 127).

En diciembre de 2007, “fueron retirados 41 bloques de la novena ronda de licitación, todos en las áreas de pre-sal, entonces, durante un período de 18 meses, el gobierno realizó un trabajo interno de estudio y debate que derivó en una serie de propuestas que fueron enviadas el 31 de agosto de 2009 al Congreso Nacional, con el objetivo de modificar el marco regulatorio de la explotación del petróleo y gas en el país” (p.127).

En total fueron recibidos cuatro proyectos de ley para modificar la legislación del sector petrolero: “el Proyecto de Ley de la Cámara PLC-309/09, que crearía la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas Natural S. A., Petro-Sal; el PLC 7/10, que crea el Fondo Social (FS); el PLC 8/10, que establece reglas para la capitalización de Petrobras y el PLC 16/10, que establece nuevos criterios para la distribución de las regalías del petróleo y crea el régimen de producción compartida” (Sauer, Sieger y Puerto Rico, 2010, p. 21).

La respuesta no tardó y en 2010, menos de un año después de enviadas las diferentes propuestas, estas fueron aprobadas. “En junio de 2010 fue aprobado por el Senado Federal y bajo la Ley n° 12.276 la Cesión Onerosa a Petrobras, el derecho de ejercer actividades de exploración y producción (E&P) de petróleo y gas natural en

determinadas áreas de pre-sal hasta el límite de los 5 billones de barriles y en aras de una capitalización de la compañía” (López, p. 174).

Un par de meses después, en agosto de ese año, “la Ley n° 12.304 fue admitida, esta estipulaba la creación de la empresa pública, Pre-Sal Petróleo S.A., la cual representaría a la Unión y estaría encargada de la gestión de los contratos de reparto de la producción” (p. 173).

Entonces, el 22 de diciembre de 2010, “el contrato de reparto para la exploración y producción en las áreas del pre-sal fue aprobado a través de la Ley n° 12.351” (p. 173). De igual manera, en esa misma fecha y a través de la misma Ley se aprobó la creación de un Fondo Social, “constituido por los recursos generados de los contratos de reparto de la producción, destinados a las siguientes áreas prioritarias: combate de la pobreza, educación, cultura, ciencia y tecnología y sustentabilidad ambiental” (p. 174).

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, es fundamental en este punto, desarrollar las características esenciales de los contratos de reparto de la producción que son, junto a los contratos de concesión, los dos tipos de convenios más usados en el mundo petrolero. La primera gran característica y la más significativa es que en el reparto de la producción la Unión es la propietaria del petróleo, esta simplemente paga a la empresa contratada su parte (reparto). De igual forma, “el artículo 3 de la Ley 12.351/10 estipulaba que las actividades de exploración y producción de petróleo y gas natural en las áreas estratégicas del pre-sal serán

ejecutadas bajo el régimen de Contrato de Reparto” (Agencia Nacional de Petróleo, p. 19).

La Agencia Nacional de Petróleo (2012) esboza las particularidades de los contratos de reparto de la producción en las siguientes: primero, elevar los beneficios para la sociedad brasileña de la producción en el pre-sal. Segundo, Brasil adoptar el Contrato de Reparto de producción únicamente en las áreas del pre-sal. Tercero, Petrobras será el operador único en el pre-sal con una participación mínima del 30% y con un plazo de vigencia de 35 años. Cuarto, las oportunidades en el área del pre-sal serán ofertadas con la Petrobras como Operador. Quinto, el vencedor en las rondas de licitación será la empresa que oferte la más grande parte del óleo al Estado Brasileño. Sexto, Petrosal²⁸ administrará todos los Contratos de Reparto en las camadas de Pre-Sal. Finalmente, la ANP seguirá siendo la agencia encargada de llevar a término las rondas de licitación (p.23).

En cuanto al régimen de Cesión Onerosa este “se limitaba solo a seis pozos petroleros de la Bahía de Campos, Franco, Tupí Sul, Florín, Tupí Nordeste, Guara e Lara, el período de la cesión era de 40 años y podía ser prorrogado por 5 años” (p. 25). Acerca de este modelo se pueden apuntar dos características fundamentales, en primera instancia, “a través de este sistema se concedía a Petrobras el derecho de explorar y producir más de 5 mil millones de barriles (boe) de petróleo y gas natural en los pozos correspondientes, en áreas del pre-sal aún no concedidas” (p. 21). En

²⁸ “Pre-Sal Petróleo S.A. tendría como objetivos centrales la formación de un equipo técnico calificado que no será el operador en ninguno de los bloques concedidos. También, participará del Contrato de Reparto de la producción en representación del gobierno brasileño. Finalmente, de acuerdo con el Contrato de Reparto, tendrá poder de veto y mayoría en el comité operativo” (Agencia Nacional de Petróleo, p. 22).

segunda instancia, “se le da permiso a Petrobras de emitir acciones en la bolsa de valores para su capitalización pues meta principal de este sistema era la capitalización de la empresa estatal” (p. 21). En relación a la participación gubernamental, “en la cesión onerosa solo había una incidencia del 10% de regalías sobre el mineral, sin el pago de participaciones especiales” (p. 21).

Otro elemento destacado de los Contratos de Reparto de la producción fue la creación del Fondo Social del Pre-sal, este estaba compuesto por “los recursos oriundos de la producción de petróleo y gas natural, las rentas del Fondo Social serán oriundas de las ventas del petróleo, de los bonos de firma y de la parcela de las regalías destinada al Gobierno Federal” (p. 24).

El Fondo también debía desarrollar políticas de inversión específicas, entre ellas, convenía direccionar las inversiones en Brasil y en el exterior con el objetivo de minimizar los riesgos y evitar problemas como “la Enfermedad Holandesa”²⁹. También,

²⁹ “La enfermedad holandesa es una frase usada en economía para identificar las consecuencias negativas que sufre un país cuando experimenta un crecimiento súbito en sus ingresos en divisas, asociado a la explotación de recursos naturales (RN). El problema es la diferencia de productividades, o mejor dicho, el problema es que la actividad explotadora de RN termina teniendo una productividad muy superior al resto de las actividades en la economía, esta diferencia de productividades hace que el resto de las actividades económicas resulten relativamente improductivas y por lo tanto se da una situación en la que los precios relativos en moneda nacional aumentan y dado el acceso a divisas resulta relativamente más barato adquirir bienes y servicios del resto del mundo. El problema se agrava con la intervención del Estado. El cual suele preservarse para sí la actividad explotadora de RN. La situación entonces es una en la que una actividad explotadora de algún RN realizada por muy poca gente, provee un nivel importante de divisas y por lo tanto hace relativamente más caro adquirir bienes y servicios de esa economía que del resto del mundo. El término surge de la década de 1960, cuando los ingresos en divisas de Holanda aumentaron considerablemente a consecuencia del descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en el pueblo de Slochteren, en la provincia de Groninga, cerca del Mar del Norte. La respuesta, sobre las consecuencias perniciosas de un aumento de divisas, está en un estudio realizado por Warner Max Corden y J. Peter Neary en 1982” (El Mundo, 2015).

“las inversiones tenían que seguir criterios sólidos como, liquidez, clasificación de riesgo, diversificación y riesgo esperado. A la vez, debía vigilar que las inversiones en Brasil fuesen mayoritariamente en proyectos de infraestructura y que se contrataran instituciones financieras para actuar como agentes operativos” (p. 24).

Romano (2013) enfatiza la trascendencia del modelo establecido por Lula en varios factores claves, “el aumento de la renta capturada por el Estado, el aumento del control estatal sobre Petrobras, el aumento del control de Petrobras sobre la producción y la creación de una empresa 100% estatal (Petrosal)” (p. 128). Para algunos autores, como Romano, Sauer o López, todos estos elementos demuestran una reestatización moderada, lo cual no parece conveniente pues hay pocos indicios de sistemas estatizadores moderados, sería más pertinente hablar de un paradigma heterodoxo con características propias de un modelo heterogéneo con el Estado a la cabeza.

La Tabla 8 demuestra el aumento considerable de la participación del Estado en el capital de Petrobras.

Tabla – 8 Aumento de la participación estatal en el capital social de Petrobras

Sector	Porcentaje antes de la capitalización	Porcentaje después de la capitalización (24/9/2010)	Porcentaje al 31/12/2011
Estatal	39,8*	48,3**	47,60
Privado nacional	22,8	19,9	18,50
Privado extranjero	37,4	31,8	33,90

Fuente: Romano, 2013, p. 128

Resulta oportuno ahora bosquejar la perspectiva neo-desarrollista en la nueva realidad del pre-sal a partir de 2007. Para ello, hay que tomar en cuenta premisas centrales de este modelo económico en cuanto al desarrollo industrial que se pueden resumir de la siguiente manera, para empezar, “la industrialización debe garantizar el aumento de la productividad y la innovación” (p. 132), en tal sentido el pre-sal presupuso un enorme potencial para fortalecer y acrecentar las cadenas de producción nacionales con efectos multiplicadores para todo el acumulado de la industria.

La Tabla 9 presenta el impacto que el capital producido a través de la industria del petróleo tuvo en otros sectores de la economía brasileña.

Tabla 9 – Impacto total de las inversiones petroleras previstos para el 2011

SETOR	IMPACTO DOS INVESTIMENTOS (R\$ bilhões)		
	Efeito Direto	Efeito Indireto	Total
Máquinas e equipamentos	190	43	234
Metalurgia	2	29	31
Demais setores produtivos	3	61	64
Comércio	0	17	17
Serviços	10	52	62
TOTAL	205	202	407

Fuente: Perissé, 2012, p. 90

Para continuar, la otra característica ligada a la arista industrial del ND es “la distribución del ingreso entre las clases sociales y los territorios nacionales” (Romano, p.32). En referencia a este precepto, la producción a razón del crudo en el pre-sal debía ofrecer disponibilidad de fondos extrapresupuestarios importantes por parte del

gobierno para desarrollar políticas sociales. El mayor desafío relacionado a esta premisa era el despliegue de políticas transparentes para el uso de los fondos y la distribución equitativa entre todos los estados de la federación, esta fue una de las deudas más grandes de Lula pues había un reparto desigual de los fondos obtenidos del sector petróleo entre los estados de la República, esto fue cambiado subsecuentemente por Dilma Rousseff y será un de consideración para el próximo capítulo.

Finalmente, el ND propone “la integración sudamericana como prioridad para promover una nueva y calificada inserción internacional de Brasil” (p. 33). El grueso del petróleo en el pre-sal presuponía la necesidad de utilizar los recursos disponibles para la explotación de estas zonas lo cual podía implicar una reducción del interés de inversión en la región por parte de Petrobras. El reto particular en este sentido es que aunque Brasil es parte de MERCOSUR y es uno de los actores preponderantes de la política y economía regional, este también es parte de las BRICS y tiene tratados de cooperación con varios países en todos los continentes, por lo que su industria no puede limitarse, y no se limitó durante la era Lula, a la inversión regional, sino que ha apostado por la internacionalización sostenida de su más grande empresa, Petrobras.

Dadas las condiciones que preceden, el pre-sal representó para la gestión de Lula da Silva y para la industria del petróleo brasileña una alteración tan significativa como vanguardista desde las aristas legislativa, normativa y técnica. De la misma forma, se puede hablar de esta etapa como la precursora del pragmatismo petrolero, la de la cúspide de la internacionalización de Petrobras y de la diversificación de las

actividades de sus filiales internacionales. En definitiva, la administración petrolera del gobierno de Lula fue una de las más productivas a razón de los descubrimientos de la camada de pre-sal, de su internacionalización y de la reforma de la Ley de petróleo en 2010.

Conclusión

Definir a Luis Ignacio Lula da Silva y su impacto en el devenir de la industria del petróleo en Brasil resulta primordial desde la arista latinoamericana, el aporte de su gestión al sector se puede vehicular en los siguientes razonamientos: en primera instancia, Lula pudo captar lo mejor de la reforma heredada de Cardoso por lo que nunca suprimió el sistema de concesiones pues sabía que estas eran necesarias para captar la inversión del capital privado. En segunda instancia, pudo capitalizar una internacionalización sin precedentes de Petrobras, al mismo tiempo que diversificó las actividades de las filiales petroleras internacionales para captar más capital, disminuir la importación petrolera y abaratar los costos de productos derivados del petróleo. Finalmente, contó con la fortuna de que se descubrieran las acumulaciones de petróleo debajo de la capa de pre-sal marino durante su gobierno, lo que motivó una renovación importante del paradigma petrolero brasileño.

Para dar por concluido este capítulo es vital apuntar el valor del hallazgo de crudo en las capas de pre-sal. Primero, posiciono a Brasil como el segundo país en la región y cuarto en el continente con las mayores reservas probadas de crudo. Segundo, en apenas siete años se superaron los 300.000 barriles diarios solo en el pre-sal según datos de Petrobras. Tercero, fomentó una de las reformas petroleras más

importantes en el mundo que devino en un modelo petrolero mixto, con la simbiosis de diferentes sistemas de contratos y con la participación de agentes estatales y privados, nacionales e internacionales. Cuarto, aumentó los ingresos del Estado a razón de regalías y de las ventas de petróleo obtenido de los contratos de reparto, también, se elevó el porcentaje de la participación fiscal del Estado de 53, 53% a 60,56% según datos de López (2013). Quinto, es importante remarcar la trascendencia de la política de obligatoriedad para invertir un porcentaje del ingreso bruto del petróleo en el pre-sal en investigación y desarrollo social en el país.

Finalmente, direccionar toda la información y argumentos de este capítulo con la finalidad de entender el devenir de la industria durante la era Rousseff es significativo pues, primero, la mayoría de las políticas en el ámbito petrolero llevadas a cabo por ella fueron una especie de continuación del período de Lula de Silva, con algunas desviaciones como la reforma a la Ley de petróleo con respecto al reparto de la riqueza petrolera y los escándalos de corrupción dentro de Petrobras que han supuesto un estancamiento de la industria y de la economía nacional. Segundo, no hay hasta ahora una investigación completa y detallada acerca de la industria del petróleo de Brasil que incluya la gestión petrolera de Rousseff, en gran medida, porque es un período que aún no ha acabado lo que hace que la literatura al respecto sea bastante limitada.

CAPÍTULO IV. DILMA ROUSSEFF, EL PRESENTE Y EL FUTURO DE LA INDUSTRIA PETROLERA DE BRASIL (2011-2015)

Introducción

El objetivo del presente capítulo es desarrollar un estudio amplio de las políticas petroleras llevadas a fin por Dilma Rousseff desde 2011 hasta la actualidad. Para ello, se hace indispensable analizar su gobierno desde las bases mismas del Partido de los Trabajadores (PT) y la realización de un breve contraste con su antecesor, del mismo partido, Luis Ignacio Lula da Silva. Al mismo tiempo, se abordarán las decisiones económicas más importantes desde que empezará su gestión para poder comprender el abordaje de sus políticas en cuestión de petróleo. También, se examinará la Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera aprobada en 2012 y sus repercusiones en el sector petróleo. Por último, se harán aproximaciones acerca del devenir de la industria, analizando, entre otros elementos, el escándalo de corrupción que ha empapado a Petrobras el último año y que ha causado una de las peores crisis en la historia de la industria del petróleo en el país.

BRASIL BAJO DILMA ROUSSEFF (2011 EN ADELANTE)

El 1 de enero de 2011 Dilma Vana da Silva Rousseff, economista, de izquierda y miembro del PT, se convirtió en la primera mujer en gobernar Brasil, el país con la población más grande de América Latina, la primera economía de la región y la sexta a nivel global, según datos de CEPAL y del Fondo Monetario Internacional, definitivamente, un reto de alta envergadura. El mayor de los desafíos sería superar a un

presidente tan carismático como eficiente, Luis Ignacio Lula da Silva, también miembro del PT, quien la nombró Ministra de Minas y Energía durante su primer mandato y quien tenía la suficiente confianza en ella para auparla a la jefatura de Estado. En tal sentido, comprender las políticas de Rousseff, entre ellas las petroleras, merece un análisis comparativo entre ella y Lula da Silva, en gran parte, por ser miembros del mismo partido y por pertenecer al grupo de políticos latinoamericanos de izquierda en desplegar políticas pragmáticas que se pueden enclavar en el modelo neo-desarrollista económico propuesto por Bresser-Pereira y que ha sido explicado con detalle en el capítulo anterior.

El Brasil de Dilma Rousseff: ¿Más del Lulismo?

Dilma Rousseff llegó a la presidencia de Brasil con una campaña electoral que profesaba el lema “Para que Brasil siga cambiando”, una estrategia con mucho sentido tomando en cuenta el contexto de evaluación positiva del gobierno saliente de Lula da Silva y el entusiasmo en general con respecto al futuro. Entender el triunfo de Rousseff significa comprender al PT, sus ideales y propuestas, pero al mismo tiempo supone un entendimiento de la figura de Lula en las bases sociales brasileñas. Además, es necesario que el análisis de la dirección que Rousseff le diera a sus políticas, en comparación con Lula, se haga desde su política exterior y desde sus políticas públicas, examinando, antes que nada, su eficiencia y efectividad en torno al crecimiento social del país.

El gran optimismo que se tenía en Brasil por la gestión del PT y de Lula da Silva cuando Rousseff tomó el poder se debió a la superación de lo que Fernando Fajnzylber

denominó “el síndrome del casillero vacío”³⁰, que esbozaba las dificultades de los países en América Latina para lograr de manera simultánea un crecimiento económico sostenido e igualdad social, y que Lula había logrado de manera sorprendente en el país, pues el crecimiento económico fue tan exitoso durante el lulismo que para 2011 Brasil había superado a Reino Unido como la sexta economía a nivel mundial (Von Bülow y Lassance, 2012, p. 50), asimismo, la reducción de la pobreza se capitalizó en un 22.7% desde 2003 hasta 2010 (Lavinias, 2012, p. 75).

Se partirá entonces del argumento que versa sobre la particularidad de la gestión de Rousseff en comparación con el Lulismo, a pesar de sus ideales de izquierda y de su partido político común. Varios autores, entre ellos Lassance, Von Bülow y Sennes, coinciden en el análisis acerca de las diferencias notables en los estilos presidenciales de gestión de Lula da Silva y Rousseff. Esto se puede deducir a partir de sus personalidades y contextos políticos, Lula, líder sindical, carismático y con ideas claras de que hacer para lograr un crecimiento macroeconómico sostenido en el país, considerado uno de los ideólogos políticos más importantes en su país. Rousseff, por el contrario, de un corte de izquierda académica, disidente y luchadora social durante la dictadura militar, economista, “con carácter fuerte y fama de autoritaria, de perfil más técnico que político” (EFE, 2011).

³⁰ “El “síndrome del casillero vacío, concepto acuñado por el economista de la CEPAL Fernando Fajnzylber a finales de los años ochenta, evidencia históricamente que los países de América Latina no alcanzaron los objetivos simultáneos de crecimiento y equidad. Desde 1990 hasta 2010, la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, no mejoró significativamente en la región, pasando de 0,55 en aquel año a 0,50 en el 2010 como promedio. Fajnzylber propuso que para alcanzar los dos objetivos centrales del desarrollo, la competitividad auténtica y la equidad, hacen falta muchas instituciones y muchas políticas. Pero no se tendrá ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía” (González y Martner, 2012, p. 11).

Ahora bien, en lo que respecta a las características de la gestión Rousseff en relación a sus políticas públicas, “una de las primeras medidas tomadas por la presidenta en el área social, al asumir la presidencia de la república en enero de 2011, fue reafirmar como prioridad del Gobierno su lema de campaña: erradicar la miseria a lo largo de su mandato de cuatro años” (Lavinás, p. 76). Para ello, al principio de esa fase, Rousseff divulgó una serie de medidas para la configuración de una nueva estrategia de planificación para la erradicación de la pobreza extrema. El primer paso fue hacer una revisión de los números reales de personas viviendo en la miseria y reconocer que el porcentaje dentro de este grupo excedía la estimación que a lo largo del Lulismo orientó las políticas de lucha contra la pobreza.

Los datos arrojados luego del censo realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística demostraron que 16,2 millones de personas vivían en pobreza extrema. 59% de esa población se encontraba en la región noreste (9,6 millones), 17% en el norte (2,6 millones), 17% en el sureste (2,6 millones), 4% en el sur (700 mil) y 3% en el centro-oeste (600 mil). Otros datos significativos tomados en cuenta para la realización del plan contra la miseria fueron que el 51% de esa población vulnerable tenía una edad promedio de 19 años y el 40% era de 14 años, de igual manera, se pudo comprobar que el 71% eran negros y el 26% analfabetos, según datos de IBGE (2010).

Estos datos fueron vitales pues la conclusión más alarmante fue que más del 70% de esa población era lo suficientemente joven como para comprometer el futuro productivo de la nación. Así que, el gobierno de Rousseff, a través del Ministerio para el

Desarrollo Social y el Combate al Hambre, creó el “Plan Brasil Sin Miseria”, que tenía como principal objetivo superar, sin eliminar, al “Programa Bolsa Familia”³¹ ideado por Lula da Silva, de acuerdo a información del mismo Ministerio (2011).

El Plan Brasil sin Miseria fue lanzado en junio de 2011, con un plazo de ejecución hasta 2014, este tenía como objetivo general “promover la inclusión social y productiva de la población extremadamente pobre cambiando el porcentaje residual de los que viven por debajo de la línea de pobreza” (Ministerio para el Desarrollo Social y el Combate al Hambre, 2011, p. 2). En cuanto a los objetivos específicos, el plan esbozaba los siguientes: elevar la renta familiar per cápita por medio del Programa Bolsa Familia, ampliar los accesos a los servicios públicos y al bienestar social y ampliar el acceso a las oportunidades de ocupación y renta a través de acciones de inclusión productiva en las zonas urbanas y rurales” (p. 3).

Otro componente de contraste entre Lula da Silva y Rousseff ha sido su política exterior, la presidenta ha desplegado una diplomacia menos preocupada por los aliados de izquierda y más interesada por la inserción de Brasil en el proceso de

³¹ “Oficialmente, fue definido como un programa de transferencia directamente para las familias pobres y extremadamente pobres en Brasil, que vinculaba el recibimiento de auxilio financiero al cumplimiento de los compromisos (condicionalidades) en las áreas de educación y salud. De acuerdo con el Art. 4º, del Decreto N° 5.209/04, el Programa tenía cinco objetivos básicos: promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social; combatir el hambre y promover la seguridad alimenticia y nutricional; estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza; combatir la pobreza y promover la inter-sectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del Poder Público” (Ávila, 2013, p. 168).

“Evaluaciones del Programa Bolsa Familia muestran que este tuvo efectos inmediatos y significativos sobre las condiciones de vida de la población pobre, contribuyendo a promover la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la pobreza y la desigualdad, reduciendo el riesgo de trabajo infantil, dinamizando las economías locales y contribuyendo a la promoción de la igualdad de género. Además, los estudios muestran que el programa no generó desincentivos al trabajo. Por el contrario, el beneficio aumentó la participación laboral de hombres y mujeres beneficiarios/as, ayudando a disminuir la marginalización de muchos de los pobres” (Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2010, p. 3).

globalización actual y del cual su economía depende a razón de la inversión extranjera directa y de los negocios internacionales que el país tiene, entre ellos los de Petrobras.

En este punto, es elemental bosquejar algunas características de la diplomacia en Brasil. Para Actis, (2014), uno de los ejes más importantes de la política exterior brasilera es la idea de la autonomía³² política a nivel internacional (p.22). En este sentido, “una de las principales características de la lógica autonómica de la política exterior de Brasil durante el gobierno de Lula y del primer período de Rousseff ha sido la diversificación de las relaciones exteriores, la cual ha estado acompañada por otros dos ejes, la unidad colectiva³³ y el equilibrio blando o *soft balancing*³⁴” (p.23).

El haber ejecutado esos tres ejes diplomáticos para su política exterior ha asegurado a Brasil el estatus de actor global con la suficiente preponderancia para ser relativamente autónomo en el sistema internacional. En el caso de Rousseff, el eje del equilibrio blando le ha servido para seguir fortaleciendo coaliciones con potencias en desarrollo, como es el caso del bloque económico de las BRICS. Asimismo, la mandataria ha hecho uso de la unidad colectiva para afianzar alianzas en la región, MERCOSUR es un gran ejemplo de ello. Sin embargo, el rasgo más importante de la

³² “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencia ni constreñimientos externos” (Russell y Tokatlian, 2001, p.157).

“Una política exterior autónoma no subordina los objetivos de política externa a los de un tercer actor. La noción de autonomía está arraigada a la histórica tendencia de la política exterior brasileña de evitar acuerdos y compromisos que limiten las futuras opciones externas. La autonomía tiene como fin último romper la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional” (Actis, 2014, p. 22)

³³ “La *unidad colectiva* busca aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal (Russell y Tokatlian, 2013, p.162).

³⁴ “El *soft balancing* consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios” (p. 162).

diplomacia en Brasil durante su gestión se ha cimentado en base a una política de no intervención en los asuntos internos de ningún país, asemejándose, en este particular, a las líneas del Lulismo en materia internacional.

Según datos del Ministerio de Relaciones exteriores de Brasil, Lula da Silva contabilizó 35 visitas multilaterales, en comparación con Rousseff que redujo esa cifra, durante su primer mandato, en un 55% (2014). En vista de estos datos se debe definir a ambos mandatarios de diferentes formas, se puede caracterizar a Da Silva como un “presidente canciller” en vista del dinamismo de su perfil internacional, lo que lo hizo más visible entre los líderes del mundo. En cambio, Rousseff ha tenido características de ser una “presidenta en ejercicio”, que poco se ausenta y que es capaz de tomar las riendas de los asuntos externos de Brasil desde el país, delegando buena parte de su política externa a su canciller y al resto de su equipo diplomático.

Igualmente, Rousseff ha tenido menos paciencia con Latinoamérica que su antecesor, “por orientación política y por temperamento. El temperamento se explica por sí mismo; en cuanto a la orientación política, la última presidenta ha sido más desarrollista: los intereses nacionales concretos han guiado sus decisiones antes que la búsqueda de autoestima, que buscaba su realización en el reconocimiento ajeno. Brasil seguirá identificándose con su región, pero no esperará por ella para salir al mundo” (Malamud, p. 177).

Recapitulando, puede considerarse la gestión de Dilma Rousseff como una continuación contrastante, en algunos aspectos, de su antecesor del PT. Se puede decir que Rousseff se encargó, durante su primer período, de afinar ciertos aspectos de

las políticas públicas relacionadas con la inversión social y la reducción de la pobreza, en términos generales, ambos presidentes han dejado un buen record de inclusión social. En lo referente a sus políticas exteriores, Lula tuvo una imagen más carismática y dinámica que Rousseff quien hasta ahora ha desarrollado una diplomacia menos cándida y más dura, reformista y menos conforme, cuyo principal objetivo es el crecimiento económico, la estabilización política de la región y la no priorización de los asuntos al exterior del país. En cuanto al análisis económico, este debe hacerse por separado y sin buscar comparaciones pues aunque Rousseff ha hecho intentos por igualar la buena racha de Lula en los asuntos económicos y en el incremento de la productividad de la industria petrolera, su gestión es tan singular como la de su predecesor.

Dilma Rousseff y su gestión económica: del encanto a la crisis

Dilma Rousseff recibió de Lula da Silva un Brasil “cómodo” desde el punto de vista económico, con un crecimiento macroeconómico sostenido que a pesar de haber experimentado un escenario de post-crisis en 2008 pudo recuperarse y elevar al país hasta el sexto peldaño de las principales economías a nivel global en 2010, que no solo cumplió con la meta de crecimiento y productividad, sino que de manera simultánea pudo alcanzar un índice de inversión social bastante elevado. Con todo este panorama, Rousseff tenía que llenar un espacio grande, el cual fue anteriormente ocupado por dos mandatarios con cabeza clara y dinamismo para revitalizar la economía brasileña, Cardoso y Lula da Silva.

Su primer período presidencial disto de ser lo que el PT y ella misma prometían, la economía empezó a tambalear, en ese contexto y con muy pocos puntos de ventaja ganó un segundo período que ha estado sumergido en problemas de corrupción y estancamiento económico, el primero de ellos en relación con Petrobras, sus directivos e incluso a miembros del PT. Así que Rousseff tiene por delante el más grande de los desafíos de su vida política, con una popularidad debilitada y una credibilidad y confianza en tela de juicio.

Para hacer el análisis económico de la era Rousseff, se tomará en cuenta el argumento de Dos Santos (2012), que asevera que “desde finales de los años noventa en Brasil se ha estado implementando y perfeccionando un modelo económico basado en tres pilares: 1) la no tolerancia con la inflación, enmarcada en un sistema de metas de inflación; 2) la responsabilidad fiscal, y 3) la flexibilidad cambiaria” (p. 56). Esta manifestación, centralmente macroeconómica, fue la más resaltante durante las gestiones de Cardoso y Lula da Silva, es por ello que se hace inevitable, por cuestiones de continuidad histórica, centrar esta parte de la investigación en esos tres pilares.

En cuanto a la gestión Rousseff, “pasados algunos meses de su gobierno se pudo confirmar, de hecho, que se han seguido las mismas políticas económicas implantadas desde finales de la Administración de Fernando Henrique Cardoso” (Dos Santos, p. 63). Sin embargo, la reducción de la tasa de crecimiento del PIB fue muy rápida a partir de 2011, “partiendo de 7,5% el crecimiento acumulado en 12 meses, cayó para 1,8% en el primer trimestre de 2012” (Serrano y Summa, 2013, p. 2).

Según datos de Banco Mundial (2015), la variación real de la inflación entre el período 2006-2010 y el de 2011-2015, no ha sido tan estrepitosa pues solo ha aumentado unas décimas, durante el primer período se situaba en 6,5; mientras que en el último se sitúa en 6,9. Lo que no es tan grave si comparamos la situación de Brasil con otras economías de la región como Argentina y Venezuela que muestran unos números escandalosos de 28,2 y 48,6 respectivamente, acorde a datos de la misma Organización.

En lo que respecta a la flexibilidad cambiaria, el real se ha depreciado fuertemente entre 2013 y 2015, “el valor promedio de la paridad real/dólar durante la última década fue de 2,01, y en lo que va del 2015 la paridad es de 2,99 reales por dólar. Durante el 2014 el tipo de cambio promedio fue de 2,35 reales por dólar. En julio, la paridad de las monedas ha alcanzado su nuevo máximo en la década, con un valor de 3,21 reales por dólar” (Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo, 2015, p. 3).

En lo que respecta a la cuestión fiscal, “el gobierno de Rousseff amplió el carácter expansionista de la política fiscal, aunque, el gasto público del gobierno central también fue aumentado del 17,5% en 2011 a 18,9% en 2013” (Curado y Muchalak, 2015, p. 37), esto, a razón de sus políticas de inversión social. En líneas globales, “el Balance Fiscal del gobierno central se ha mostrado permanentemente deficitario durante la última década, aunque el año 2014 registró el máximo superando incluso los niveles post crisis de 2008. En el 2013 se registró un déficit fiscal del 3,56% del PIB, el cual casi se duplicó el año siguiente, encumbrándose hasta un 6,19% alineado con la

inversión pública para reactivar la economía” (Centro de Economía Internacional para la Libertad y el Desarrollo, p. 4).

Se evidencia entonces “un deterioro aún más marcado de la tasa de ahorro (ahorro agregado/ PIB), la cual este año apenas superaría el 15%, el nivel más bajo registrado desde el año 2002” (Provincia de Santa Fe, 2015, p. 9). Esto refleja un crecimiento a mayor velocidad del consumo privado y del gasto público. Este último, orientado hacia la redistribución progresiva de la renta, complementado con reformas regulatorias que permitieron recuperar el salario real y reactivar el crédito al sector privado. La consecuencia ha sido “un deterioro de las cuentas fiscales en términos absolutos y también como porcentaje del PIB” (p. 10).

Las consideraciones finales acerca del aspecto económico de la gestión de Rouseff es que los resultados son fruto de una política económica equivocada. En el campo fiscal, el gobierno ha acelerado la política de ampliación de gastos, en un escenario de reducido crecimiento de la cartera de productos y un crecimiento de la deuda externa que alcanza el 60% según información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2015). En cuanto a las políticas monetarias, ha ocurrido una flexibilización de las metas a alcanzar, cuyo principal objetivo era “mantener la expansión de la demanda agregada para promover la recuperación del ritmo de crecimiento del producto” (Marcelo y Muchalak, p. 46), lo que ocasionó el aumento del gasto público y de la deuda externa sin las expansiones necesarias para generar presiones inflacionarias y desequilibrios en las cuentas externas.

DILMA ROUSSEFF Y LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO: POCOS CAMBIOS, MAYOR PRODUCTIVIDAD Y CORRUPCIÓN

Esbozar la gestión petrolera de Dilma Rousseff, desde 2011 hasta la actualidad, conlleva algunos desafíos para esta indagación puesto que por ser un período gubernamental inconcluso hay datos limitados que sustenten el éxito o el fracaso de la mandataria en esto respecto. De igual forma, debe hacerse una distinción entre la productividad alcanzada después de 2011, las reformas a la Ley de Petróleo y los asuntos ligados a la corrupción descubiertos recientemente, que han empezado a afectar a la industria de una manera históricamente única, y que servirán para comprender el estatus de la industria hoy en día. Entonces, el estudio que se hará con respecto a Rousseff y a su gestión petrolera se sustentará en tres elementos centrales: la reforma petrolera de 2012, la productividad y el crecimiento de la industria y la Operación Lava Jato en 2015, los cuales serán fundamentales para desenmascarar la realidad petrolera y hacer proyecciones correspondidas con el devenir del sector en el país suramericano.

La Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera (2012)

El proyecto de construcción de las instituciones, estructuras y procesos que configuran las competencias estatales para favorecer el crecimiento y cambio evolutivo de una economía dada está inminentemente relacionado con la idea de que el desarrollo económico precisa más que la existencia de recursos o de componentes productivos adecuados, sino de la elaboración de un plan estratégico de planificación y acción. Es este elemento el que le ha permitido a la industria petrolera en Brasil, desde

1997, un crecimiento sostenido, así que es elemental revisar las estrategias de planificación petrolera de Rousseff, tomando en cuenta, la reforma que se hiciera a la Ley de Petróleo en 2012, la cual está ligada al reparto de la renta petrolera a nivel nacional.

El Plan de Acción gubernamental de Rousseff para el período 2011-2014 vinculado a las políticas públicas, “estaba centrado en cuatro elementos para la creación de un ambiente favorable para la economía, elevando las inversiones y reduciendo la desigualdad social. Los cuatro movimientos estratégicos diseñados fueron, en primer lugar, la expansión del crédito y la mejora de los niveles de renta. En segundo lugar, un crecimiento económico con estabilidad de precios, en tercer lugar, la consolidación de Brasil como importante destino de inversión, ampliando relaciones comerciales con diversos países de América Latina y Asia. Por último, el aumento de la inversión pública y privada, destacando los siguientes programas: Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Mi Casa, Mi Vida (PMCMV) y Pre-Sal” (Proyecto de Ley Presupuestaria, 2013, p. 15).

El último de los movimientos de planificación de Rousseff es el que atañe a esta investigación puesto que allí es donde se insertan Petrobras y la estructura petrolera a su alrededor. En este orden de ideas, en 2011 fue puesto en marcha el plan de acción estratégica de Dilma Rousseff, para ello se iniciaron proyectos de infraestructura que comprendían “la universalización del acceso al agua y a la energía eléctrica, garantizar el suministro energético elevando la participación de fuentes renovables y ampliar la producción de petróleo y gas en el ámbito del Pre-sal” (p. 17).

Es evidente que las metas petroleras de la mandataria no cambiaron con respecto a las de Lula, quien se concentró en la exploración y productividad de petróleo en el área pre-salina en aras de convertir a la industria en una de las más importantes a nivel internacional. No hubo mudanzas en los objetivos, lo que si marcó la gestión de Rousseff fue su interés en reformar la Ley en lo referente al reparto de la renta petrolera.

Entonces, “el 30 de noviembre de 2012 fue aprobada, por la Cámara de Diputados, la Ley n° 12.734, que modificaba las leyes n° 9.478 de 1997 y la n° 12.351 de 2010, la cual determinaba las nuevas reglas de distribución de las regalías y la participación especial³⁵ entre los entes de la Federación en función de la exploración de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos y, para mejorar el marco regulatorio sobre la exploración de esos recursos bajo el régimen de reparto de la producción” (Huhn, 2014, p. 1).

El artículo 42 de la Ley, apartado A enuncia lo siguiente:

Los royalties serán pagados mensualmente por el contratado en moneda nacional y se centrarán en la producción de petróleo, de gas natural y de otros hidrocarburos. Calculados a partir de la fecha de inicio de la producción comercial. Los criterios para el cálculo del valor de las regalías serán establecidos por el Poder Ejecutivo, en función de los precios del mercado de petróleo, de gas natural y otros hidrocarburos, de las especificaciones del producto y de la ubicación del campo (Cámara de Diputados, 2012).

³⁵ “Las regalías son los tributos pagados al gobierno federal por las empresas relacionadas a las actividades exploratorias del petróleo como compensación por posibles daños ambientales causados por la extracción. Por otro lado, la participación especial es la reparación ligada a los grandes campos petroleros de extracción, como los de las camadas de Pre-Sal. Las empresas exploradoras pagan todos los tributos a la Unión, la cual ejecuta la distribución entre Estados y municipios de acuerdo a los preceptos definidos por la ley” (Revista Política, 2014, s.p.)

Esto daba un tiempo prudencial a la compañía involucrada en actividades extractivas para que obtuviera ganancias, daba al real relevancia dentro del enjambre económico-petrolero de la industria, sin importar si la empresa es nacional o extranjera. Asimismo, protegía la renta a partir de las actividades extractivas en los grandes campos petroleros.

El artículo 42, literal B-I conviene los elementos más importantes, relacionados con el reparto de la renta petrolera entre los Estados de la Federación y especificaba además las áreas en que debía invertirse y el porcentaje correspondiente:

Las regalías a razón de la producción petrolera, de gas natural y otros hidrocarburos bajo el régimen de reparto de la producción serán distribuidas de la siguiente manera: cuando la producción ocurre en tierra, ríos, lagos o islas de lagos el 20% irá a los Estados productores o al Distrito Federal. El 10% para los municipios productores. El 5% para los municipios productores afectados por las operaciones de embarque y desembarque de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos, de acuerdo a los criterios establecidos por la Agencia Nacional de Petróleo (ANP). El 25% para la constitución del Fondo Especial, a ser distribuido entre los Estados y el Distrito Federal (Cámara de Diputados, 2012).

El artículo 42 apartado B-II enunciaba lo posterior:

Cuando la producción ocurre en la plataforma continental, en el mar territorial y en una zona económica exclusiva, el 22% irá a los Estados confrontantes, el 5% para los municipios confrontantes, el 2% para los municipios donde ocurren actividades de embarque y desembarque de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos a razón de lo estipulado por la ANP. El 24,5% para la constitución del Fondo Especial a ser distribuido entre los Estados y el Distrito Federal (Cámara de Diputados, 2012).

En lo referente al régimen de concesiones, el artículo 48 A prevenía:

En trabajos exploratorios ocurridos en lagos, ríos e islas de ríos, el 70% iba a los Estados productores, el 20% a los municipios productores el 10% a los municipios donde ocurren actividades de embarque y desembarque de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos en función de lo establecido por la ANP (ANP, 2015). Cuando las actividades ocurren en la plataforma continental, el mar territorial y en zonas económicas exclusivas, el 20% va a los Estados confrontantes, el 17% a los

municipios confrontantes. El 3% a los municipios donde ocurren embarques y desembarques de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos, según lo estipulado por la ANP y 20% para el Fondo Especial a ser distribuido entre los Estados y municipios (ANP, 2015).

Puntualizando, lo que hizo la Ley fue dar un mayor porcentaje de regalías a los Estados y municipios productores en las zonas terrestres y fluviales dentro de los regímenes de reparto de concesiones. Contrariamente, el mayor porcentaje de los campos en aguas profundas y ultraprofundas bajo el paradigma de reparto de la producción, fue dado a los Estados y Municipios no productores. Esta reforma fue tomada como una mofa para los Estados productores ya que, el mayor grueso del petróleo se encontraba en el mar así que “aumentaba la transferencia de dinero a los Estados y municipios no productores y aminoraba la porción destinada a los Estados y municipios productores” (Huhn, s.p.). En total, “la Ley reduciría de 30% a 20% las regalías para el gobierno federal, bajaba del 26% al 20% los ingresos de los estados productores y aumenta en un 21% lo percibido por los estados no productores que antes de la Ley era del 7%” (Revista Política, 2012).

El Gráfico 10 ofrece los porcentajes de regalías dados tanto a Estados y Municipios productores y no productores luego de la promulgación de la Ley.

Gráfico 10 – Regalías porcentuales a los Estados y Municipios productores y no productores a partir de la Ley n° 12.734



Fuente: Revista Política, 2014

Ante el descontento de los mayores Estado productores, entre ellos Río de Janeiro, Sao Paulo y Espirito Santo ante la Ley, aún quedaba un último recurso, “la presidenta Dilma Rousseff podía sancionarla a través de un veto del Poder Ejecutivo” (Huhn, s.p.). Veinte días después del diez de noviembre, Rousseff veto gran parte de sus artículos, en buena medida, para no comprometer los contratos hechos antes de su promulgación. “El veto atiende a las reivindicaciones de los principales estados productores del país, especialmente Río de Janeiro y Espírito Santo, que exigían

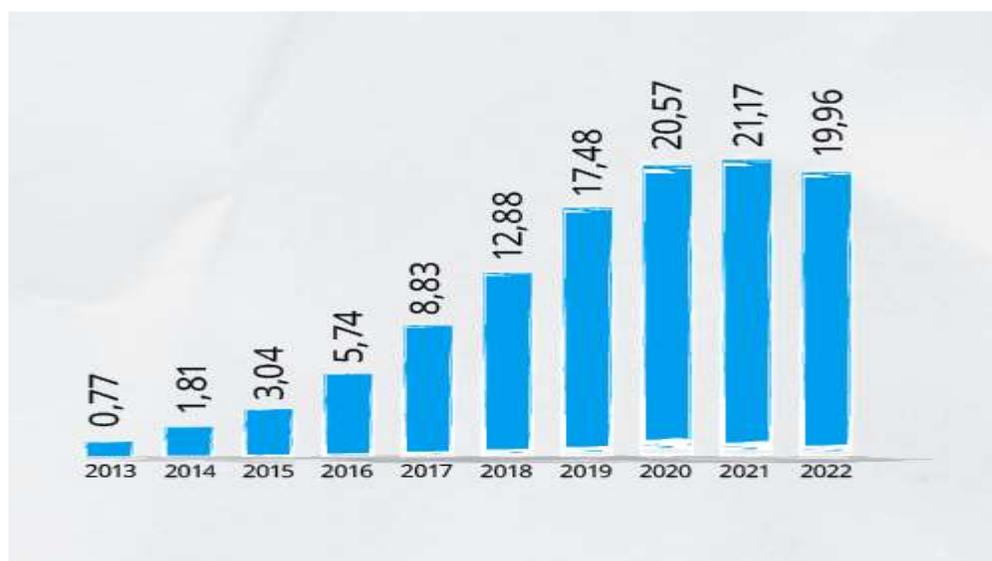
respeto a los contratos firmados, que los benefician en el reparto de regalías” (Diario La Razón, 2012).

Además de vetar los artículos y apartados más polémicos de la recién anunciada ley, Rousseff decidió enviar al Congreso un decreto ejecutivo donde obligaba a todos los gobiernos regionales y municipales a destinar las futuras regalías petroleras a inversiones en el campo educativo. “La Ley n° 12.858 del 9 de septiembre de 2013 disponía la destinación a las área de educación y salud de una porción de la participación en el resultado de la compensación financiera de la explotación de petróleo y gas natural, con la finalidad del cumplimiento de la meta prevista en el inciso IV de artículo 216 y del artículo 196 de la Constitución Federal” (Huhn, s.p.).

Esta decisión junto con el Plan Brasil sin Miseria, fueron los logros más significativos de Rousseff en el área de inversión social. “los recursos serían aplicados progresivamente, la primera transferencia de 770 millones de reales, debía ser hecha en 2013, llegando a 19,96 billones de reales en 2022 y a 112,25 billones en 2023” (Portal Brasil, 2013). A partir de ese entonces, “el 75% de las regalías debía ir al área de educación, 25% a la salud y 50% del Fondo Social debía también estar destinado a esas áreas sociales” (El Mundo, 2013).

El Gráfico 11 revela el aumento anual progresivo del porcentaje de regalías petroleras destinadas a la educación y a la salud en cada estado de la Unión.

Gráfico 11 – Valor por año de las regalías a la educación y la salud



Fuente: Huhn, 2014

En marzo de ese mismo año el Congreso levanto el veto hecho por Rousseff a la Ley y el 14 de agosto la aprobó con los cambios hechos por la presidenta. Desde ese entonces, varios han sido los argumentos en contra pues los Estados más afectados alegan pérdidas por millones de reales, el para entonces gobernador de Espírito Santo afirmó que “el Estado dejaría de percibir unos 10,5 billones de reales hasta 2020” (Revista Política, 2012). Por su parte, el gobernador de Río de Janeiro aseveró que Brasil “será visto como un país que no respeta los contratos, que no respeta derechos y que no responde a la seguridad jurídica” (El Mundo, 2013).

Otra reforma capitalizada fue “la creación de la Empresa Brasileña de Petróleo y Gas Natural S.A. - Pre-Sal Petróleo S.A. PPSA, el 1 de agosto de 2013 bajo el decreto presidencial n° 8.063. La PPSA es una empresa pública federal, bajo la forma de

sociedad anónima, de capital cerrado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. El capital inicial de PPSA será de 50 millones de reales, dividido en 50 mil acciones ordinarias nominativas y sin valor nominal, con un pago del treinta por ciento en pecunia por la Unión” (Presidencia de la República, 2013).

Acerca de su objeto, finalidad y competencia, “la PPSA tiene por objeto la gestión de los contratos de reparto de la producción celebrados por el Ministerio de Minas y Energía y de la gestión de los contratos de comercialización de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos de la Unión. Tiene la responsabilidad de maximizar los resultados económicos de los contratos de reparto de la producción y la comercialización de petróleo. No será responsable por la ejecución, directa e indirecta, de las actividades de exploración, desenvolvimiento y comercialización de petróleo, gas natural y otros hidrocarburos de la Unión” (Presidencia de la República, 2013).

A partir de ese momento, la empresa debía encargarse de la fungir como el ente rector y fiscalizador de los contratos de reparto de la producción, era el organismo encargado de suplantar al Pre-Sal S.A., lo que hizo Rousseff fue tomar otros elementos en cuenta para la creación de una empresa más completa, con calidad de gestora y al mismo tiempo fiscalizadora, con el poder de vetar cualquier contrato y con el deber de darle protagonismo a Petrobras dentro de la estructura petrolera de Brasil.

Las reformas de Dilma Rousseff en el sector petróleo más que escandalosas, respondieron a una línea de trabajo que empezó Lula en 2010 con la reforma a la Ley de Cardoso de 1997. Se comprometían con un reparto equitativo de la riqueza petrolera entre los estados y municipios productores y no productores y asimismo con

el reparto de estas a sectores vulnerables como las áreas de educación y salud. Los proyectos petroleros Lula-Rousseff estaban altamente articulados, aunque la evidencia demuestra que la última fue menos pragmática desde el punto de vista económico y más puntualmente en lo referente al petróleo.

Crecimiento Productivo Petrolero

Uno de los asuntos que ocupan y preocupan a esta indagación es la cuestión del crecimiento en la productividad petrolera en Brasil. Los dos capítulos anteriores han demostrado que durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luis Ignacio Lula da Silva hubo un crecimiento sostenido en la productividad petrolera. Es conveniente exponer que este hecho no fue casual pues Brasil no solo se afano por la modernización técnica y tecnológica de su industria desde que existen rastros de esta, sino que desarrolló una tecnología marítima que le permitió descubrir petróleo en el Pre-sal e impulsó un plan estratégico coherente y realista, todo estos factores han determinado su crecimiento petrolero reciente. En lo que va de la gestión Rousseff el crecimiento se ha mantenido y elevado, se puede decir que, los factores determinantes son: el Pre-Sal y el paradigma petrolero mixto.

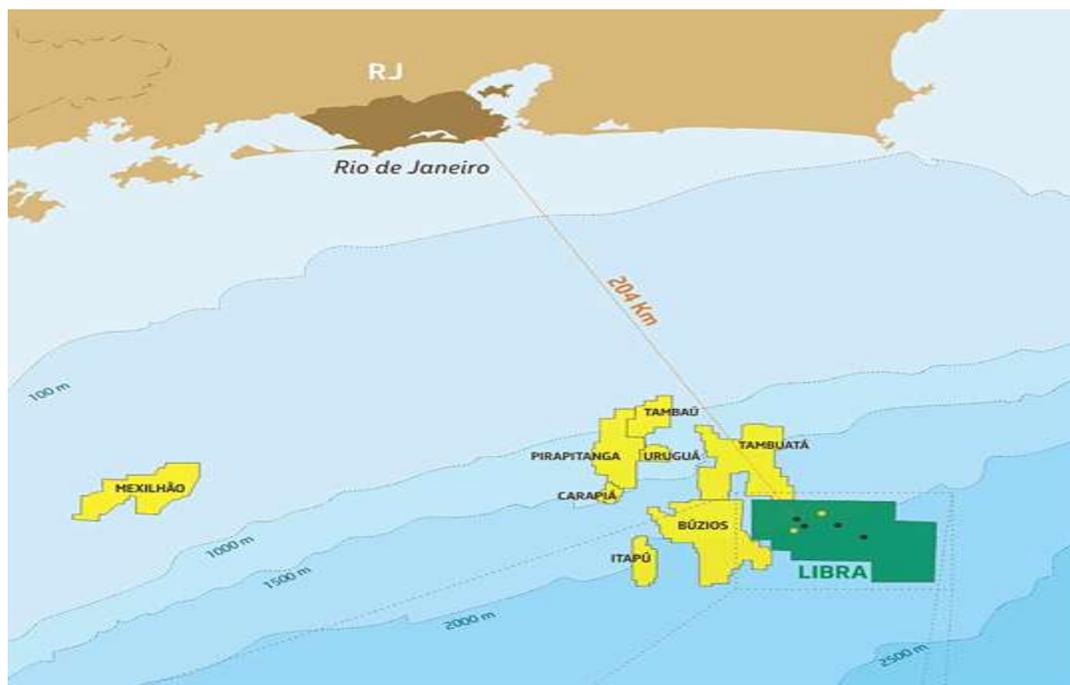
Las rondas de licitación son un componente importante del crecimiento de la industria en Brasil, hasta el momento en que Lula dejó el poder se habían hecho diez rondas de licitación, ninguna de ellas para las zonas del Pre-Sal. La onceava ronda de licitación petrolera se realizó “el 14 de mayo de 2013, en esa oportunidad fueron ofertados 289 bloques con riesgo exploratorio, localizados en 23 sectores de 11 bahías sedimentarias brasileñas: Barreirinhas, Ceará, Espírito Santo, Foz do Amazonas, Pará-

Maranhão, Parnaíba, Pernambuco-Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Sergipe-Alagoas y Tucano” (Agencia Nacional de Petróleo, 2015).

Esta ronda se llevó a cabo en pleno período de discusión acerca de la Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera y fue uno de los motivos del veto de la presidenta sobre la misma. Hasta ese momento el Pre-Sal se encontraba intocable en las rondas de licitación, sin embargo, “la primera licitación del Pre-Sal, bajo el régimen de producción compartida, se realizó durante el último semestre de 2013, la única área ofertada fue la de Libra, en la Bahía de Santos. El Campo está situado a 183 kilómetros de la costa de Río de Janeiro, en una lámina de agua de 1.964 metros y tiene reservas estimadas entre 8 y 12 millones de barriles. Un consorcio formado por Petrobras (40%) y las compañías chinas CNPC (10%) y CNOOC (10%), la anglo-holandesa Shell (20%) y la francesa Total (20%) fue constituido para las actividades exploratorias en la zona, después de ofrecer a la Unión una porción mínima de 41,65% del excedente de petróleo a ser producido, también propusieron el pago de un bono de 1,5 billones de reales. El contrato es de 35 años, sin prorrogas, con una fase de exploración estimada de 4 años” (Agencia Nacional de Petróleo, 2013).

La Figura 6 revela las zonas marítimas en las cuales el consorcio de la primera ronda de licitación del Pre-sal actuará, se muestra una vasta área de unos seis campos.

Figura 6 – Área de explotación de la primera ronda de licitación del Pre-Sal



www.bdigital.ula.ve Fuente: Petrobras, 2015

El hecho de que este contrato se haya firmado sin la posibilidad de prorrogas demuestra la importancia que el Pre-Sal tiene para el gobierno brasileño y la necesidad de diversificar los acuerdos y renovarlos con la presencia de diferentes actores privados nacionales e internacionales.

Luego, la doceava ronda de licitación “se ejecutó el 28 y 29 de noviembre de 2013 en Río de Janeiro, su objetivo fue la promoción de la prospección de petróleo y gas natural en las bahías terrestres, con énfasis en áreas con potencial para el gas y poco conocidas ecológicamente o con barreras tecnológicas para la exploración. Fueron licitados 240 bloques en 13 sectores de 7 bahías sedimentarias” (Agencia Nacional de Petróleo, 2015).

Finalmente, “la ronda de licitación número trece se produjo el 7 de octubre de 2015. Fueron ofertados 266 bloques exploratorios en un área de 122.222,3 km², del total de bloques, 182 están localizados en bahías terrestres de Amazonas, Parnaíba, Recôncavo e Potiguar y 84 en las bahías marítimas de Sergipe-Alagoas, Jacuípe, Espírito Santo, Campos, Camamu-Almada e Pelotas” (Agencia Nacional de Petróleo, 2015).

En lo que respecta a la producción de petróleo operada por Petrobras y bajo los regímenes de concesión y el contrato de reparto de la producción, el último año ha mostrado un crecimiento histórico según cifras de la compañía. “La producción de petróleo y gas natural operada por Petrobras en la capa pre-sal se mantuvo por encima de 1 millón de barriles de petróleo equivalente por día (boed) en el mes de septiembre, con una producción promedio de 1,028 millones de boed, habiendo alcanzado el récord histórico de 1,12 millones de boed el día 15 de ese mes” (Petrobras, 2015).

Por otro lado y en líneas generales, “la producción promedio de petróleo de Petrobras en el país hasta el mes de septiembre (2015) se situó en 2,13 millones de bpd. En el mes de septiembre, la producción de petróleo fue de 2,06 millones de bpd. La reducción del 6,7% en comparación con la producción de agosto (2,21 millones de bpd) se debió, sobre todo, a las paradas programadas de grandes plataformas, especialmente la parada de la plataforma P-52, para mantenimiento” (Petrobras, 2015).

En materia internacional, “ en el exterior fueron producidos, en septiembre, 188 mil boed, un 1,5% por debajo de los 192 mil boed producidos el mes anterior. La disminución se produjo, principalmente, en el campo de Akpo, localizado en Nigeria,

como consecuencia de las operaciones de limpieza realizadas en el gasoducto de exportación, y del vencimiento de la concesión de una parte del Bloque de Jaguel de los Machos, en la provincia de La Pampa, en Argentina” (Petrobras, 2015).

En cuanto a las reservas probadas de petróleo, estas han crecido un estimado 1,282% desde 2010, así lo demuestra el Gráfico 12.

Gráfico 12 – Reservas probadas de petróleo en Brasil (2002-2014)



Fuente: Petrobras, 2014

En cuanto a las actividades de importación y exportación de petróleo se tiene en Brasil una especie de balance pues, “son actividades de los equipos de comercio de Petrobras la importación de petróleo y derivados, como el diésel, el GLP y la nafta para el mercado brasileño y la exportación de petróleos brasileños y derivados hacia otros

países. Mientras que todo el potencial del Polo Pre-sal no es explorado, la Compañía continúa realizando un trading sistémico: que consiste en comprar lo que falta y vender lo que sobra, y un trading complementario: en el que se aprovechan buenas oportunidades de compra y venta de productos en el extranjero para añadir valor a las operaciones. Además, actúa en suministro, almacenamiento, mezcla de productos, así como mayorista o revendedora. El objetivo, según el gerente ejecutivo de Marketing y Comercialización de Petrobras, José Raimundo Brandão Pereira, es superar la dependencia con relación al mercado externo y desplazarse de una posición de tomadora de precios (price taker) a la de formadora de precios (price marker)” (Petrobras Magazine, 2015).

El elemento anterior advierte que Petrobras es una empresa estatal con cabeza fría para los negocios y con una visión aguda del que hacer y cómo hacerlo para ganar capital y evitar endeudamientos. Además, de tiene una cartera de clientes diversos, lo que sugiere una actitud pragmática para los negocios, que también es importante cuando se maneja un sector tan importante como el petrolero.

Para finalizar este punto, en cuestión de productividad y crecimiento la evidencia es clara y apunta a un crecimiento sostenido de la producción petrolera brasileña a razón de su paradigma mixto de manejo de la industria y también debido a su pragmatismo político a la hora de hacer negocios con empresas de distintos países. El factor más importante en este particular es que aunque Brasil no posee tanto petróleo en comparación con otros países como Venezuela, quien según datos de la OPEP (2015) produce 2,647 millones de barriles diarios de petróleo, solo 600 mil más que

Brasil, es el país petrolero con más crecimiento en la región y un actor petrolero preponderante en el ámbito global, a pesar de su éxito reciente. Se puede concluir entonces que la clave del triunfo petrolero brasileño reside en el pragmatismo y heterodoxia de su industria, en su planificación y en su capacidad técnica y tecnológica.

La Operación Lava Jato (2015)

En el andar de su historia petrolera se puede afirmar que Brasil no tuvo nunca problemas ligados al manejo “no sincero” o corrupto dentro de su empresa emblemática, Petrobras. No obstante, esto cambiaría gracias a una operación llevada a fin en marzo de este año y que ha empañado a la empresa, a su directiva, a miembros del PT y a la misma Dilma Rousseff. Parece entonces que Brasil se une al largo prontuario Latinoamericano de corrupción que afecta la democracia, la institucionalidad y, sobre todo, los negocios de los países y de sus industrias.

Antes de entrar de lleno al tema de la Operación Lava Jato y a sus repercusiones en la industria petrolera de Brasil y a su economía en general, se debe hacer un bosquejo conceptual acerca de la corrupción y su andar en países de América Latina. Para Sabino (1999), “conviene recordar que el concepto de corrupción, en sí mismo, implica de partida una idea de decadencia, de algo que se echa a perder, se daña o altera, perdiendo sus calidades iniciales. Hablar de sociedades, partidos o personas corruptas supone postular, indirectamente, la existencia de un estado anterior de mayor limpieza, honestidad y pulcritud en el manejo de los dineros públicos” (p. 2)

El autor conceptualiza el fenómeno de la corrupción de esta manera, “la corrupción es el enriquecimiento personal de funcionarios a través de la apropiación de dineros públicos, distracción de estos fondos para otros fines, sobornos, mordidas y coimas, pagos exigidos al margen de la ley y toda la variopinta gama de delitos que siempre dan al empleado del poder público la posibilidad de lucrar con las funciones de su cargo” (p. 2). Tomando en cuenta el argumento de Sabino, se puede decir que existe una correspondencia casi irrevocable entre el Estado y este tipo de delitos en la región, es una costumbre histórica y como costumbre, una conciencia, difícil de eliminar de las prácticas políticas y económicas.

Lo que se ha esbozado anteriormente habla de las características de la corrupción, ahora bien, es importante también esbozar los catalizadores de la práctica. Para Sabino (1999) y Galán (2009) la respuesta está en el control y la supervisión, para el primero, “la corrupción es directamente proporcional a las oportunidades que se brindan al funcionario para que abuse de su poder. Cuantos más controles y regulaciones haya sobre la actividad económica, cuantas más leyes, decretos y ordenanzas se impongan a ésta, más fácil resultará crear situaciones en que los particulares y las empresas, para proseguir con sus negocios, tengan que buscar el favor de los funcionarios a través de algún tipo de dádiva o soborno” (p. 3)

Para el segundo de los autores mencionados, “hay sin duda una “crisis del control” congresual o parlamentario en la región, se afirma que la debilidad de la Rama Legislativa obedece a que normalmente los congresos se encuentran en una posición de debilidad frente al Ejecutivo que hace difícil el ejercicio de la labor de supervisión,

especialmente en cuanto a la discusión de temas presupuestales dada la superioridad técnica del legislativo entre otros aspectos. Algunos Congresos o parlamentos se encuentran en exceso subordinados al Ejecutivo, o están fragmentados o dominados por intereses particulares que favorecen el *statu quo*" (p. 6).

Ambos autores bosquejan proposiciones importantes para la resolución del problema, para Galán, se debe "superar el "estado de sospecha": hay un mayor conocimiento de la percepción de corrupción que de los hechos de corrupción (cantidad, tipologías, incentivos y costos etc.). Son indispensables mayores trabajos de campo" (p. 7). Según Sabino, "es preciso entender que el propio ordenamiento legal debe estar construido para que resulten menos frecuentes los casos de corrupción, que debe diseñarse de tal modo que se exija en todo momento transparencia y responsabilidad al funcionario público. Esto implica además reducir al mínimo posible las funciones del Estado y los campos en que interviene y supone, aún más allá, desacralizar por completo una institución que todavía se rodea del aura mítica con que nació y se desarrolló durante milenios" (p. 5).

Ya concluido el esbozo conceptual de la corrupción y tomando en cuenta ciertas consideraciones finales de autores que han analizado el tema, es necesario aterrizar el problema brasileño y la operación que lo visibilizó. La operación Lava Jato (lavado de autos), ocurrió el 17 de marzo del año en curso cuando la policía desentrañó una de las situaciones de corrupción más escandalosas de la que se tenga registro en América Latina, "lo que en un principio se trataba de una red privada de lavado de dinero y corrupción por sobre US\$ 4000 millones, se transformó en uno de los ejes de la

campaña política por la presidencia de Brasil y ha puesto en entredicho la credibilidad de Petrobras, una de las empresas más grandes de la región” (Economía Internacional al Instante, p. 5).

Varios días después de la revelación de la operación, fue detenido Paulo Roberto Costa, ex Director de Refinería y Abastecimiento de Petrobras, quien reveló en detalle el funcionamiento de una red de corrupción que involucraba directamente a miembros del PT, el PDMB y el Partido Progresista. Lo que se descubrió fue que “la constructora OAS SA (junto a muchas más) entregaba coimas de parte de Petrobras para continuar siendo contratadas por parte del Estado brasileiro (dueño de la petrolera)” (Semana Económica, 2015).

La revelación de estas actividades no solo han afectado a Petrobras, sino también la confianza en la inversión en el país. De acuerdo a la misma Rousseff la corrupción en Petrobras le ha costado a la economía brasileña un 1% de su PIB, se han perdido cerca de 18.300 millones de dólares debido a la pérdida de la cartera de negocios relacionadas a la construcción y al petróleo (El País, 2015). Además, varias personas fueron aprisionadas, entre ellos el ex Tesorero del PT Joao Vaccari, quien fue sentenciado a 15 años de cárcel. También fueron presos “el Jefe del grupo parlamentario del PT Delcídio do Amaral y el banquero André Esteves, presidente del Banco BTG” (El País, 2015).

Infortunadamente, hay datos que dan muestra de un retroceso de la industria y se prevé un estancamiento del sector petrolífero brasileño,” recientemente Petrobras ha anunciado una reducción de un 24,6% en su plan de inversiones para el período 2016-

2021, en el cual se detalla un descenso que va de 130.300 millones de dólares anunciados a principios de 2015 hasta 98.400 millones de dólares desde el 2016” (El Mundo, 2016). Paralelamente, la Organización Transparencia Internacional, en su índice de Percepción de la Corrupción 2015 calificó a Brasil como el país en la región en el que los indicadores de corrupción crecieron más durante ese año. “Brasil tuvo una pérdida de cinco puntos y bajó siete puestos respecto a su posición en 2014, ubicándose en el lugar 76 con 38 puntos” (BBC Mundo, 2016).

Cabe señalar también que en el informe presentado por Petrobras donde se detalla el rendimiento de la empresa durante el tercer trimestre de 2015, las cifras dan cuenta de una regresión del crecimiento, “la ganancia neta del periodo de Enero-Septiembre de 2015 fue de R\$ 2.102 millones, 58% inferior al mismo periodo de 2014, con una pérdida de R\$ 3.759 millones en el 3T-2015. En cuanto a la ganancia operativa el periodo de Enero-Septiembre de 2015 fue de R\$ 28.635 millones, 149% superior al mismo periodo de 2014” (Petrobras, 2016).

En vista de los problemas relacionados con actos de corrupción de antiguos ejecutivos de Petrobras y dirigentes políticos del PT y de diferentes partidos de oposición y tomando en cuenta la caída de sus ganancias, en buena medida debido a la desconfianza y falta de inversión privada, la empresa decidió lanzar un plan de reestructuración que consta centralmente de las siguientes medidas, en primera instancia, habrá “una reducción del 30% de los cargos gerenciales en departamentos no operativos dentro de la compañía, lo que supondría un ahorro anual de 440 millones de dólares. En segunda instancia, un canal de denuncias manejado por una empresa

independiente y especializada en el que el denunciante puede acompañar la evolución del tratamiento dado a su registro. Finalmente, un riguroso proceso de gestión de proveedores con el propósito de aumentar la seguridad en las contrataciones de bienes y servicios y mitigar los riesgos de fraude y corrupción. Para formar parte del registro, las empresas deben proporcionar informaciones detalladas sobre su estructura, finanzas y mecanismos de conformidad para combatir el fraude y la corrupción” (Petrobras, 2016).

Es evidente que los escándalos de corrupción dentro de Petrobras no solo han desmejorado la confianza en la inversiones del capital privado, también han supuesto una crisis política en el país que pudiera significar la salida de Rousseff y el fin de la era del PT. Sin embargo, el razonamiento más importante que debe hacerse sobre esto es que a pesar de la madurez política, económica e institucional demostrada por Brasil durante las últimas dos décadas, la racha se ha roto, se evidencia un retroceso político y económico duro de afrontar y de superar, asimismo, la industria petrolera experimenta una coyuntura dura e incierta en su interior que solo ha avivado el debate referente a la efectividad del PT, de Lula da Silva y Dilma Rousseff, así como de las instituciones brasileñas. Cabe destacar que aunque es evidente que hay cierta voluntad política para reconocer y afrontar la coyuntura y para hacer las reestructuraciones necesarias para la recuperación de la industria, las estadísticas dan muestra de un retroceso del rendimiento que aunado al abaratamiento del precio del crudo a nivel mundial pueden ser los catalizadores para un estancamiento histórico de la industria del petróleo brasileña.

Conclusión

El estudio del período petrolero de Dilma Rousseff, aún no finalizado, ha resultado interesante y revelador para la investigación puesto que, se han evidenciado aspectos y elementos dentro de la realidad económica e industrial del país que, en primer lugar, resultan ejemplares y, en segundo lugar, preocupantes. Se pueden resumir los resultados de esta fase de la indagación de la siguiente manera; primero, aunque hubo continuidad en ciertos aspectos políticos y económicos entre Lula da Silva y Rousseff, esta última ha sido capaz de darle personalidad propia a su gestión a través de mejoramientos a los programas de inversión social, la planificación estratégica en las políticas públicas, principalmente, en el caso de su administración petrolera.

Segundo, la presidenta ha demostrado ser menos pragmática desde el punto de vista económico y ha tomado decisiones que han puesto a Brasil en una inesperada crisis económica que muchos proyectan en una futura recesión, en este particular la presidenta no pudo superar la anterior gestión, que para muchos fue ideal. Tercero, las reformas petroleras impulsadas y aprobadas durante el gobierno de Rousseff demuestran un matiz ortodoxo desde el punto de vista económico más orientado al populismo pues la Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera ha dejado un déficit presupuestario en los estados productores de petróleo más importantes de Brasil.

Cuarto, hubo un crecimiento sostenido de la productividad petrolera que sigue ubicando a Brasil entre los países petroleros que más han crecido en la región y en el mundo. Quinto, el descubrimiento de actividades ligadas a la corrupción dentro de

Petrobras ha supuesto para la compañía un retroceso histórico pues hay escepticismo y desconfianza para invertir en ella. Para la economía nacional deja una contracción importante de su PIB, también ha habido una importante reducción del rendimiento de Petrobras y la estructura política nacional está sujeta a una crisis institucional que podría significar la destitución de su primera presidenta.

Por último, es vital esbozar que la relación entre las materias primas y la política es sustancial puesto que estas sirven como una herramienta para “hacer política”, es decir, que los países que gozan de una cartera más diversa y vasta de este tipo de materias, especialmente de petróleo, tienen una capacidad de acción política interna y externa mucho más fuerte e independiente, aún más si logran establecer acuerdos económicos inteligentes y favorables con compañías de capital privado, como es el caso de Brasil y su industria petrolera. Justamente, este parece ser el riesgo más alarmante para el país, perder uno de sus bienes/industrias más valiosos a la hora de hacer negocios y de desarrollar políticas públicas de inversión social pues con el estancamiento de la productividad y la disminución del valor de Petrobras, Dilma Rousseff ha puesto en vilo uno de los recursos naturales que más beneficios económicos ha traído a la nación en los últimos veinte años, así como a su compañía más grande, Petrobras.

CONCLUSIÓN

Luego de haber finalizado esta investigación sobre de la industria petrolera en Brasil es vital bosquejar algunas conclusiones pues después de realizar un análisis histórico, político y económico de más de cien años de historia petrolera los resultados son bastante significativos. Ha sido revelador comprender como una de las industrias petroleras más exitosas del continente ha pasado por una serie de procesos y decisiones político-económicas tan contrastantes como singulares, que han cimentado las bases de un paradigma petrolero único y ejemplar en la región Latinoamericana.

Se pueden resumir esas decisiones y procesos de la siguiente manera; primero, se evidenció que desde antes de realizar los primeros hallazgos de petróleo en territorio brasileño, se empezó a crear una especie de conciencia petrolera en la nación, que estuvo acompañada de todo un aparato institucional cuyo principal objetivo era crear un sistema legal, técnico y tecnológico fuerte, a esta época se remontan, también, los primeros rastros del conflicto entre privatistas y nacionalistas. Muy poco cambio desde aquel entonces hasta que se realizara el primer descubrimiento de petróleo en 1939, lo que empezó a transformarse desde ese momento fue el ímpetu y contundencia del movimiento nacionalista de los recursos naturales en Brasil, liderado por Getulio Vargas.

Segundo, la fase del monopolio estatal del petróleo que comienza desde la creación de Petrobras en 1953 y que se extiende por cuatro décadas hasta 1994, estuvo marcada por una crisis política que se manifiesta en la instauración de la dictadura militar brasileña. De igual forma, durante este período la industria fue

afectada por dos crisis petroleras internacionales agudas que forzaron al régimen dictatorial a negociar contratos con empresas privadas que no tuvieron éxito alguno. Asimismo, ningún paradigma petrolero tuvo efectividad por lo que la productividad petrolera no mostró ningún incremento importante pues lo producido ni siquiera alcanzaba para cumplir con la demanda del mercado interno. Lo más remarcable de esta fase fue la construcción y el desarrollo de un sistema técnico y tecnológico bastante moderno que permitió dar inicio a las actividades petrolíferas en ultramar, las cuales fueron la base de lo que ocurrió en décadas posteriores con el hallazgo de crudo en el pre-sal marino.

Tercero, la etapa de la liberalización del petróleo que surge con Fernando Henrique Cardoso, fue la fase catalizadora del cambio paradigmático del sector; con ella, la industria experimentó una especie de renacer con el cual se lograron ganancias históricas, así como un repunte en la productividad del crudo, en las reservas probadas y en los negocios internacionales de Petrobras. Cardoso debe ser considerado uno de los gestores más significativos del éxito económico e industrial de Brasil pues tuvo la cabeza fría para desplegar políticas económicas que aunque impopulares sirvieron para darle dinamismo y efectividad a las industrias brasileñas, entre ellas, la petrolera.

Cuarto, el período del paradigma mixto petrolero, ideado por Luis Ignacio Lula da Silva, es el más significativo entre todos, debido, en buena medida, a los descubrimientos de petróleo en las capas de pre-sal, que situaron y sitúan a Brasil como el país en el continente con las segundas reservas probadas más grandes de crudo. Esta fase es particularmente importante porque se evidencia un crecimiento

histórico de la industria a razón de un modelo mixto y heterodoxo que incluyó a dos actores preponderantes en la economía actual, El Estado y el capital privado, siendo el primero el receptor de las ganancias más grandes.

Por último, la etapa petrolera de la gestión de Dilma Rousseff, aún en ejercicio, ha resultado la más polémica y preocupante de todas. En cuanto al modelo petrolero, muy poco ha cambiado, la presidenta solo hizo una mudanza legislativa con tintes populistas que ha afectado a los grandes estados productores de petróleo como Rio de Janeiro. Lo más significativo de este período es que la productividad ha aumentado en buena manera, manteniendo el ritmo ascendente heredado del Lulismo, lo que si ha habido es una disminución de las ganancias petroleras que se puede explicar con el escándalo de corrupción dentro de Petrobras descubierto a principios de 2015 con la operación “Lava Jato”. Los efectos de la corrupción petrolera han sido negativos no solo para la industria, sino para la economía brasileña en general pues ha habido una contracción significativa del PIB, así como una disminución importante de la inversión privada a razón de la desconfianza de las empresas en los procesos de selección para la concesión de contratos petroleros.

Ahora bien, para esbozar conclusiones más detalladas y precisas que muestren la realidad de la industria petrolera brasileña y su andar histórico, es necesario despejar las interrogantes hechas al principio de la investigación:

1) ¿Qué coyunturas sirvieron de catalizadores para la transición entre el nacionalismo y el pragmatismo petrolero?

Para responder esta pregunta es necesario ubicarse en dos puntos históricos destacados en la investigación, el primero, durante la etapa de estatización, analizada en el primer capítulo y en la fase de pre-liberalización de la industria, estudiada en el primer y segundo capítulo. El primer componente que hay que tomar en consideración es el fracaso del paradigma de los contratos de riesgo y mini-riesgo que se establecieron durante la dictadura militar, puntualmente en 1976, y que fueron el primer intento de incluir a empresas extranjeras de manera formal, desde la creación de Petrobras, dentro de la industria. Este modelo no tuvo mayor efecto pues limitaba a las compañías a explorar en zonas de alto riesgo operativo, donde la prospección era altamente complicada. Lo que se observó fue que estos contratos fueron establecidos, únicamente, con el fin de aminorar los gastos de exploración e importación de productos petroleros en una época de post-crisis petrolera y no para desestancar el crecimiento de la industria.

El segundo elemento que permitió la transición de un modelo a otro fue la gestión de Fernando Henrique Cardoso, incluso antes de su primer mandato presidencial, cuando fue Ministro de Economía del presidente Itamar Franco e ideó el Plan Real. En este punto es importante abordar el efecto que el PR tuvo en la industria petrolera, para ello hay que recordar que dentro del Plan se esbozó un apartado exclusivo para el sector de hidrocarburos que puntualizaba: “la contratación de empresas públicas o privadas, tanto nacionales como extranjeras, para que llevaran a cabo las actividades de *upstream* y *downstream* de los sectores del gas y petróleo brasileños, lo que supone el primer paso para la extinción del monopolio estatal”. Esta decisión tomada por el Congreso en 1994 permitía al capital privado, nacional o

extranjero, integrarse al sistema petrolero brasileño, por primera vez luego de la creación de Petrobras e invertir en la exploración y extracción del crudo, lo que abarataría el gasto estatal petrolero.

Sintetizando, ambos modelos, ubicados en la primera fase histórica petrolera de Brasil fueron los catalizadores para el cambio paradigmático impulsado y establecido por Cardoso durante su era presidencial, debido, principalmente, al contraste entre los resultados de ambos, el primero consecuencia de una gestión equivocada y errática, con un crecimiento moderado; el segundo gestado pragmáticamente y mostrando efectos positivos en el corto plazo. Ellos, son los elementos de quiebre que darían cuenta de una industria paralizada por una pésima gestión, así como por la falta de heterodoxia para manejar las industrias nacionales. Lo que faltó durante la etapa de estatización fue el reconocimiento del aporte realizado por el conocimiento y la tecnología foránea, también, astucia para hacer crecer la industria petrolera con la cooperación del capital privado y a través de legislaciones heterodoxas.

2) ¿Cuáles fueron las regulaciones que permitieron hacer la transición del modelo económico-petrolero en Brasil?

Despejar esta pregunta conlleva una revisión de todo el recorrido histórico del petróleo en Brasil para aclarar varios asuntos importantes. En primer lugar, el petróleo brasileño siempre ha pertenecido a la Unión, es decir, al Estado, por lo que ninguno de los modelos puede considerarse liberal ortodoxo o neoliberal. En segundo lugar, lo que ha existido es un sistema de cooperación entre empresas privadas y Petrobras, en forma de contratos para trabajar en colaboración y bajo el control de instituciones

estatales en aras del rendimiento y crecimiento de la industria, especialmente de Petrobras. Finalmente, todos los gobiernos han sido cautelosos en cuanto a la participación permitida a empresas privadas, nacionales o transnacionales, en la mayoría de los casos Petrobras ha tenido participación en las áreas de menor riesgo y con mayor cantidad de petróleo probado. Ante esto, es más que evidente que la industria petrolera de Brasil, en ninguna de sus etapas históricas ha sido liberal dogmática, lo que sí ha experimentado son fases menos o más liberales.

Aclarado esto, es necesario dar respuesta a la segunda pregunta de investigación, para la cual se partirá de dos decisiones hechas durante el gobierno de Fernando Cardoso, el II Plan Nacional de Desestatización (PND) de 1995 y la reforma a la Ley de Hidrocarburos aprobada en 1997, ambas inevitablemente interrelacionadas y analizadas en el segundo capítulo de esta pesquisa. El PND fue establecido para encarar la carencia de recursos para la exploración y producción petrolera pues durante la era nacionalista el gasto público petrolero había excedido las ganancias y, por tanto, generado un desbalance en las cuentas del Estado. Bajo la premisa antes mencionada, en 1997 es aprobada por el Congreso la Ley 9.478, con la condición tajante de no privatizar a Petrobras, la cual convenía la presencia de empresas privadas, nacionales y extranjeras, para competir con Petrobras en rondas de licitación en todos los niveles de la actividad petrolera del país.

Los aspectos más remarcables de la Ley se pueden sintetizar de la siguiente manera; uno, el Estado tenía el resguardo de los territorios terrestres y marítimos de los depósitos de crudo previos a la legislación. Dos, los contratos debían ser firmados por

la ANP después de revisados los criterios que definían la licitación, es decir, que el Estado tenía potestad absoluta en las rondas. Tres, todas las empresas encargadas de actividades petroleras en grandes campos debían dar un 1% de sus ganancias para el desarrollo de la investigación petrolera en el país. Aunque los contratos parecían muy largos, hasta 27 años, y el 1% dado a actividades de investigación no aportaba mucho, lo que si se logró fue abaratar las actividades petroleras al Estado y forzar a las empresas privadas a invertir en más tecnología y tecnificación dentro de la industria. Además, durante este período la productividad de Petrobras creció en más de un 100%, lo que es muy significativo y particular pues a partir de esta fase la producción y actividades relacionadas al petróleo nunca aminoraron el ritmo.

3) ¿Según las evidencias, cuáles son las políticas apropiadas para mantener un modelo de producción petrolero como el de Brasil?

Contestar esta pregunta conlleva, antes que nada, un análisis teórico normativo y luego un abordaje práctico de las políticas petroleras más efectivas para la industria brasileña. Al finalizar esta indagación, se pudo constatar que la etapa de mayor crecimiento y productividad petrolera fue la tercera fase histórica, durante la cual Luis Ignacio Lula da Silva estaba en el poder. Tomando en cuenta lo ocurrido durante este período se deben considerar dos componentes significativos, la agenda neo-desarrollista propuesta por Luis Carlos Bresser-Pereira y desplegada por Lula da Silva a lo largo de su gestión presidencial y, las políticas petroleras de planificación estatal asociadas a dicha propuesta.

El consenso neo-desarrollista o “tercer discurso” propone un modelo basado en aspectos del populismo y la ortodoxia liberal; lo que propuso Bresser-Pereira fue una agenda político-económica donde haya un Estado efectivo que atraiga el capital extranjero para la inversión en sus industrias y al mismo tiempo use el capital capturado para cumplir con las demandas sociales de su población. Es decir, que cumpla con el llamado síndrome del casillero vacío, que no es más que lograr, a la vez, los objetivos de crecimiento económico y social y que el Lulismo logró de manera ejemplar, dejando de lado los dogmas de izquierda que demandaba el PT.

Ahora bien, toda agenda política y económica está ligada a ciertas políticas que hacen que ese modelo sea gestionable en la práctica. Por ello, Lula da Silva esbozo un plan de acción estatal que, entre otros aspectos, convenía elaborar una estrategia de desarrollo nacional que incluyera la reconstrucción de la capacidad de planificación estatal, entre ellas, la capacidad de gestión y planificación petrolera que debía reorganizar, sobre todo, legislativamente la industria petrolera, incluyendo Petrobras. Entonces, antes que nada Brasil se dotó de un Estado efectivo y planificado que aunque controlaba, no limitaba al capital privado.

El logro más importante durante esta fase fue que a través del nuevo plan de planificación petrolero, el país empezó a elevar su oferta de hidrocarburos luego de extensas exploraciones, con el acompañamiento de empresas privadas que seguían financiando buena parte de las actividades petroleras nacionales. Otro hecho a considerar fue el proceso de internacionalización que experimentó Petrobras a lo largo del Lulismo, en esta indagación se pudo constatar que los negocios internacionales de

la empresa estatal se incrementaron considerablemente, logrando la meta de convertir a la compañía en un actor dinámico, capaz, diversificado y productivo en la arena internacional y en la multinacional estatal más exitosa y eficiente de América Latina.

4) ¿Cuál es la importancia del descubrimiento de las vastas capas de pre-sal para la industria?

Uno de los grandes logros de la industria de petróleo en Brasil fue el desarrollo de una moderna tecnología de exploración en ultramar que se remonta a la primera etapa histórica de análisis de esta tesis. Esta consecución permitió al país equiparse de un sistema lo suficientemente novedoso técnica y tecnológicamente para descubrir en 2005 vastas reservas de crudo en la capa pre-salina del mar, que fueron tan significativas y grandes que posicionaron a Brasil como el país con la segunda reserva probada de petróleo en la región después de Venezuela, la cuarta en el continente y la doceava a nivel global.

Esta nueva realidad petrolera forzó a Lula da Silva a cambiar el modelo petrolero establecido hasta ese entonces, que se regía por contratos de concesión a Petrobras y otras empresas, de capital privado. Entonces, en 2010 es aprobada la Ley n° 12.351 que introducía a la industria el paradigma de contratos de reparto para la exploración y producción, al mismo tiempo que establecía la creación de un Fondo Social a partir de las ganancias generadas por el petróleo. Este modelo, mixto, pretendía proteger el petróleo en el pre-sal marino de las empresas multinacionales petroleras y garantizar la creación de una empresa nacional a cargo de estos contratos, Petrosal.

Luego de aprobada la Ley, la industria petrolera se desenvolvería de esta manera: los contratos de reparto de la producción para las áreas de pre-sal, los contratos de concesión para las zonas terrestres y los contratos onerosos solo para seis pozos ubicados en la Bahía de Campos. El nuevo paradigma petrolero estaba compuesto por varios modelos, que dependiendo de la cantidad de petróleo en los pozos concesionados podían ser más o menos ortodoxos. Justamente en el argumento anterior se encuentra la importancia del descubrimiento de petróleo en el pre-sal ya que el hallazgo fue tan significativo que forzó una curva en el modelo y en las políticas petroleras que no ha tenido precedentes. Esta mudanza logro resultados tan valiosos como el aumento de la ganancia estatal en comparación con el período anterior, el aumento de la inversión extranjera directa y el incremento de la productividad petrolera nacional.

www.bdigital.ula.ve

5) ¿Cuáles son las políticas energéticas del gobierno actual y cómo estas afectan el futuro de la industria?

Siguiendo el hilo conductor de la pregunta anterior, el modelo mixto petrolero aprobado durante el último mandato de Lula da Silva debe ser considerado uno de los logros políticos e industriales más importantes de América Latina en relación al petróleo, claro está, ese cambio paradigmático solo fue posible luego del hallazgo de extensas cantidades de petróleo en ultramar. Sin embargo, la atención en esta interrogante se debe centrar en Dilma Rousseff y en su gestión petrolera, que es parte de la última etapa histórica del petróleo en Brasil que aunque no ha acabado, tiene un significado particular para la investigación.

Describir a Dilma Rousseff y a sus políticas petroleras acarrea un análisis crítico de las gestiones petroleras latinoamericanas en términos generales, pues hay un elemento en común: la corrupción. Antes de hacer ese análisis, es primordial esbozar los aspectos más resaltantes del período petrolero de Rousseff desde las aristas legislativa y productiva. En cuanto a las reformas legislativas y paradigmáticas, el modelo siguió siendo el mismo, solo hubo una mudanza legal que se llevó a cabo en 2012 cuando fue aprobada la Ley de Reparto de la Riqueza Petrolera bajo la cual se estipulaba que todos los Estados de la Federación recibirían casi el mismo porcentaje de renta a razón del petróleo. De igual forma, en 2013 fue aprobada la Ley n° 12.858 que concertaba transferir 112,25 billones de reales de las actividades petroleras a la educación y salud de todos los Estados brasileños para el 2022.

Esta mudanza legislativa fue y es bastante controversial pues los representantes de grandes estados productores de petróleo como Rio de Janeiro y Espírito Santo han alegado que recortar el presupuesto, sin un estudio racional y objetivo previo, podría ser fatal para la inversión pública en esos territorios y podría desmejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas regiones.

Por otro lado, en 2013 fue realizada la primera ronda de licitación del pre-sal bajo el régimen de producción y exploración compartida. Esto supuso un incremento en la productividad petrolera importantes ya que durante el 2015 el estimado de bbl diarios fue de 2.800, un 3% más que durante la etapa anterior. Sin embargo, este no es solo un logro de la presidenta, sino de la evolución histórica de la industria en su planificación y capacidad técnica y tecnológica, así que la industria petrolera de Brasil

puede considerarse como una de las más maduras de la región y del mundo, a pesar de su juventud histórica.

Finalmente, es obligatorio concluir esta investigación con un análisis crítico e introspectivo acerca de la corrupción petrolera en Brasil pues este es un flagelo con el que toda la región ha tenido que lidiar históricamente. De aquí, se pueden esbozar varios elementos; primero, decir que Rousseff no es responsable de estos eventos, sería disculpar a su gestión por una falta de control y monitoreo que es indispensable para cualquier presidente, sobre todo en América Latina, región bastante precoz políticamente. Segundo, aseverar que los actos de corrupción dentro de Petrobras no han afectado a la industria sería racional desde el punto de vista estadístico ya que durante el 2015 no hubo una caída estruendosa de las ganancias y mucho menos de la productividad petrolera, sin embargo, estos actos han tenido un efecto negativo en la economía del país con una caída considerable del PIB. También, ha estado acompañada de una crisis institucional y de confianza de las empresas privadas y de la sociedad civil brasileña en las instituciones estatales, en Rousseff y en su gabinete.

Por último, hacer proyecciones del devenir del sector petrolero en Brasil sería arriesgado y ambicioso, aún queda un año complicado para la economía y para la industria petrolera de la nación del sur, habría que esperar estadísticas y decisiones administrativas y judiciales, lo que si es cierto es que la industria de petróleo de Brasil es una de las más exitosas y ejemplares de la región, a pesar de tener una historia corta, joven e incierta desde la arista empírica.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas

- Arias, F. (2006). *El Proyecto de Investigación: Introducción a la metodología científica*. Editorial Episteme, quinta edición. Caracas, Venezuela.
- Dunning, J.H. (1988). *Explaining International Production*. Londres, Unwin Hyman.
- Held, D. (2005). *Debating Globalization*. Cambridge, Polity Press.
- López, L. (2012). *Renda Petrolífera: Geração e Apropriação os Modelos de Oranização da Indústria Brasileira*. Tesis Doctoral para optar al título de Doctora en Ciencias. Universidad de Sao Paulo, Brasil.

Fuentes Electrónicas

- Actis, E. (2011). La estrategia “híbrida” de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo. *Revista Temas y Debates*, n° 22. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n22/n22a07.pdf>
- Actis, E. (2014). Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global*, n° 1. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwisjP_bjazJAhXJRiYKHbWBCsEQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.humanas.ufpr.br%2Fportal%2Fconjunturaglobal%2Ffiles%2F2014%2F04%2FLos-tres-ejes-auton%25C3%25B3micos-de-la-pol%25C3%25ADtica-exterior-de-Brasil-2003-2013.pdf&usg=AFQjCNGbfcWcpO8dDp7Y4AAZ6DbgAHoetQ&sig2=5ID3RluyfroWiZBy066gbQ
- Actuación en el Presal. (s.f.). Portal de Petróleos de Brasil S.A. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/energia-y-tecnologia/fuentes-de-energia/presal/>
- Agencia Nacional de Petróleo Gas Natural y Biocombustibles. (2012). El Marco Regulatorio para la Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural. XVI Reunión Anual de Ariea. Recuperado de http://www.ariae.org/download/reuniones/XVI_Reunion_ARIAE_2012/Jacqueline%20Barboza-%20Florival.pdf
- Agencia Nacional de Petróleo. (2013). 1ª Rodada de Partilha de Produção (2013). Recuperado de http://brasil-rounds.gov.br/round_p1/index.asp
- Agencia Nacional de Petróleo. (2015). LEI N° 9.478, DE 6.8.1997 - DOU 7.8.1997. Recuperado de

[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$x=\\$nc=3625](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$x=$nc=3625)

- Agencia Nacional de Petróleo. (2015). Rodadas Anteriores. Recuperado de <http://www.anp.gov.br/?id=2912>
- Agencia Nacional de Petróleo. (2015). 13ª Rodada de Licitações. Recuperado de <http://www.anp.gov.br/?id=2896>
- Asociación de Productores de Turba de Quebec. (s.f.). La formación de la turba. Recuperado de <http://tourbehorticole.com/es/turba/index.php>
- Asociación Latinoamericana de la Industria del Petróleo. (2007). Breve Historia de la Industria Petrolera en Brasil. Associação Baiana da Cadeia do Petróleo. Recuperado de <https://www.google.co.ve/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#>
- Ávila, M. (2013). El Programa Bolsa Familia y la Pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar. Revista Sociedad y Equidad, n° 5. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/26318-87273-1-PB.pdf>
- Baer, W y Beckerman, P. (1988). Descenso y Caída del Plan Cruzado en Brasil. Revista de Economía. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/1019>
- BBC Mundo. (2016). Los países que más mejoraron y empeoraron en materia de corrupción según Transparencia Internacional. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160127_transparencia_internacional_indice_de_corrupcion_amv?ocid=socialflow_twitter
- Banco Mundial. (2015). Inflación, índice de deflación del PIB (% anual). Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG/countries?display=default>
- Barbosa, A. (2004). Contratos de asociación a riesgo compartido – joint venture. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere3/tesis07.pdf>
- Base de Datos Institucional. (s.f.). Términos usados en la industria petrolera. Recuperado de <http://www.ri.pemex.com/files/content/Glosario%2020101221.pdf>
- Berterretche, J. (2003). Brasil: estrategia del lulismo para el próximo decenio. Recuperado de <http://www.rebelion.org/docs/187283.pdf>
- Blanco, R. (2003). El sector de Hidrocarburos de Brasil. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=769050>

- Brasil. (2014). Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR>
- Bresser-Pereira, L. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 36. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0055103.pdf>
- Brown J. (1998). Petróleo y Revolución en México. Siglo Veintiuno Editores, México. Recuperado de https://books.google.co.ve/books?id=AHQ6hyYxO5AC&pg=PA24&lpg=PA24&dq=el+pozo+de+drake&source=bl&ots=EHChk_UxTW&sig=g3osDj2RafLkmJweXiHsloNTI60&hl=es&sa=X&ei=V1EMVfpii7WwBPaogdAM&ved=0CFIQ6AEwCA#v=onepage&q=el%20pozo%20de%20drake&f=fals
- Cámara de Diputado de Brasil. (2012). Lei n° 12.734 del 10 de noviembre de 2012. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12734-30-novembro-2012-774705-normaactualizada-pl.html>
- Centro de Economía Internacional de Libertad y Desarrollo. (2015). Brasil: Crisis Política y Económica Afecta al Gobierno de Dilma Rousseff. Economía Internacional al Instante, n° 825. Recuperado de <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/07/EII-825-Brasil-Crisis-Politica-y-Economica-Afecta-al-Gobierno-de-Dilma-Rousseff-22-07-2015.pdf>
- Centro de Gestión del Conocimiento. (2009). El gigante brasileiro: el caso de internacionalización de Petrobras. Recuperado de <http://es.slideshare.net/IGTSlide/el-gigante-brasilero-el-caso-de-internacionalizacin-de-petrobras>
- CEPAL. (1999). Algunas Características de la Economía Brasileña desde la Adopción del Plan Real. Serie Temas de Coyuntura, N° 5. Santiago de Chile. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7492/S9980521_es.pdf?sequence=1
- CEPAL. (2014). Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2404-los-transgenicos-en-america-latina-y-el-caribe-un-debate-abierto>
- CEPAL. (s.f). Brasil: Principales tendencias económicas y sociales desde 1980. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/brasil.pdf>
- CEPAL. (s.f.). El Lanzamiento del Plan Real y la disminución de la inflación. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4307/lanzamiento.htm>
- Comisión Nacional de Energía. (2007). Cronología del Sector Petrolero Brasileño. Recuperado de http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/cne13_07.pdf

- Curado M y Muchalak G. (2015). O Governo Dilma: da euforia ao desencanto. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n° 128. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5155106>
- Dalla, A, Fialho, H, y Da Cunha, S. (2013). Petróleo Brasileiro, S.A.: Una Empresa Estatal Brasileña Internacionalizada. Revista de Gestión Pública, Volumen II, N° 1. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAAahUKEwjTmruUyq7IAhVCjQ0KHeflAjw&url=http%3A%2F%2Fwww.revistadegestionpublica.cl%2FVol_II_No_1%2FDalla%2520Costa%2520et%2520al.pdf&usg=AFQjCNGIC5kOWtymbjXSQZ4jpSnywVWHWQ&sig2=Yx-48A7B1dLUKYf5L2XqYw&bvm=bv.104317490,d.eXY
- De Almeida P. (2008). Monteiro Lobato e a emergencia da política do petróleo no Brasil. Laser Press Comunicação. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pralmeida.org%2F05DocsPRA%2F1925MonteiroLobatoPetroleoBr.pdf&ei=H5cmVaW4KsmlgwTR6YKGBw&usg=AFQjCNGP1CYnEUDepJM_-1xPsXfNcT-SyQ&sig2=JmnhFATpJ1ScNcApmS9sVg&bvm=bv.90237346,d.cWc
- De Gregorio, J. (2002). Macroeconomic Management in Emerging Economies and the International Financial Structure. Working Papers Central Bank of Chile, n° 163. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/dtbc163.pdf>
- De Mattos J y Quaglino M. (1997). A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobras. Fundação Getúlio Vargas, Rio De Janeiro. Recuperado de <https://www.google.co.ve/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#>
- Diario La Razón. (2012). Presidenta de Brasil veta parte de la ley de reparto de regalías para respetar contratos. Recuperado de http://www.la-razon.com/mundo/Presidente-Brasil-regalias-respetar-contratos_0_1733826706.html
- Dos Santos, E. (2012). Estabilidad y Crecimiento en Brasil. Revista CIDOB D'Afers Internationals, n° 97-98. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/252827-341542-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/252827-341542-1-PB%20(1).pdf)
- El Mundo. (2013). Congreso levanta veto a polémica proyecto de regalías petroleras. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/industria/congreso-levanta-veto-a-polemico-proyecto-de-regal.aspx>
- El Mundo. (2013). Producción en Venezuela aumentó levemente en 2012, Según informe Opep. Recuperado de

<http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/pdvsa/produccion-en-venezuela-aumento-levemente-en-2012,.aspx>

- El Mundo. (2016). Petrobras reduce 24,6% de sus inversiones. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/industria/petrobras-reduce-24-6--de-sus-inversiones.aspx>
- El Mundo. (2015). ¿Enfermedad holandesa?. Recuperado de <http://www.elmundo.com.ve/firmas/jose-ramon-acosta/-enfermedad-holandesa-.aspx>
- El País. (2015). Detenidos el jefe del PT en el senado de Brasil y un banquero. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/25/actualidad/1448469701_734646.html
- El País. (2015). Rousseff: la corrupción en Petrobras costó 1% del PIB. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/mundo/rousseff-corrupcion-petrobras-costo-pib.html>
- Energía y Debate. (2015). Experiencias y modelos en la industria petrolera: el caso de Brasil. Recuperado de <http://energiaadebate.com/experiencias-y-modelos-en-la-industria-petrolera-el-caso-de-brasil1/>
- Escribano G. (2014). Emergente y diferente: Brasil como actor energético e implicaciones para España. Portal del *Real Instituto Elcano*, 1/2014. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt1-2014-escribano-brasil-actor-energetico-implicaciones-espana
- Fleury, S. (2012). Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil. Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 97-98. Recuperado de http://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/las_reformas_pendientes_desafios_para_la_gobernabilidad_en_brasil
- Fiorotti, A. (2005). A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana Nos Anos 90. Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias y Planificación Energética. Universidad Nacional de Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.buscape.com.br/industria-do-petroleo-reestruturacao-sul-americana-nos-anos-90-adriana-fiorotti-campos-8571931763.html>
- Gabrielli, M. (2013). Brasil: actualidad económico y oportunidad de negocios. Trabajo expositivo para la Embajada de Brasil en España. Recuperado de http://es.slideshare.net/lpex_clm/brasil-actualidad-econmica-y-oportunidades-de-negocio

- Galán, J. (2009). Corrupción y Supervisión en América Latina. Recuperado de http://gopacnetwork.org/Docs/SenatorGalansPresentation_CorruptionandOversightinLatinAmerica_ES.pdf
- Gandra A. (2013). Petrobras cumple 60 años como la más grande compañía brasileña. Portal del diario ebc. Recuperado de <http://www.ebc.com.br/espanol/2013/10/petrobras-cumple-60-anos-como-la-mas-grande-compania-brasilena>
- Gomes, G y Silva, C. (2014). Vinte Anos de Economia Brasileira. Centro de Altos Estudios de Brasil Século XXI. Recuperado de <http://pt.slideshare.net/tonobohn/20-anos-de-brasil>
- González, I y Martner, R. (2012). Superando el “síndrome del casillero vacío”. Determinantes de la distribución de ingreso en América Latina. Revista CEPAL, n° 108. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/48619/rve108martnergonzalez.pdf>
- Gutiérrez, C. (2013). Política exterior de Brasil (2003-2012): Estrategias económicas como instrumento de vinculación con África Subsahariana. Proyecto de Tesis de la Maestría en Estudios Internacionales. Recuperado de <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/e3f30169-85e2-4b5e-8d73-387cbbcc4394.pdf>
- Gutierrez, O. (2015). : Aportes del Paradigma Neoestructuralista al análisis del desarrollo agrícola de Bolivia. Recuperado de <http://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/6eeb/docs/sesiones%20paralelas/6EEB%20SP-03-2.pdf>
- Hermann, C. (1990). Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. International Studies Quarterly, n ° 1. Recuperado de <http://www.voxprofessori.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf>
- Huhn, R. (2014). Marco Regulatório: A Nova Lei de Petróleo. Grupo en Defensa de los Participantes de Petros. Recuperado de <http://gdpape.org/marcoregulatorio.htm#PORTALBRASIL090913>
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. (2010). Censo Demográfico 2010. Recuperado de <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=2508&busca=1&t=censo-2010-mostracaracteristicas-territoriais-aglomerados-subnormais-suas-diferencas-demais-areas-cidades>

- Isbell P. (2009, 10 de febrero). La política energética ejemplar de Brasil. *Infolatam*. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2009/02/10/la-politica-energetica-ejemplar-de-brasil/>
- La comunidad petrolera. (2010). Exploración geológica de superficie. Recuperado de <http://www.lacomunidadpetrolera.com/showthread.php/1714-Exploraci%C3%B3n-geol%C3%B3gica-de-superficie>
- La crisis de petróleo de 1973. (sin fecha). Portal de historial de las relaciones internacionales durante el siglo XX. Recuperado de <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/crisispetroleo.htm>
- Lavinás, L. (2012). Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n° 97-98. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/252828/339566>
- Linkhor R. (2004). La política energética latinoamericana: entre el estado y el mercado. *Revista Nueva Sociedad*, 204. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3367_1.pdf
- Lucchesi C. (1998). Petróleo. *Estudos Avançados*, 33. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/eav/article/download/9403/10971>
- Malamud, A. (2011). La política externa de Dilma Rousseff: ¿Menos de lo mismo?. *Revista Iberoamericana*, n° 41. Recuperado de http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/15543/1/ICS_AMalamud_LaPolitica_AR1.pdf
- Martín, S. (2011). 500 empresas principales de América Latina. Recuperado de <http://rankings.americaeconomia.com/2010/500/index.php>
- Martínez, A. (1987). La Experiencia del Cruzado en Brasil: Una Lección Macroeconómica. *Revista Digital Dialnet*. Recuperado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaExperienciaDelCruzadoEnBrasil-4935019%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaExperienciaDelCruzadoEnBrasil-4935019%20(1).pdf)
- Mendible A. (2005). La era de Vargas, la cara del populismo en Brasil. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela. Recuperado de http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-29682005000300006&lng=es&nrm=i
- Meyer, P, Donizzetti, M y Manduca, P. (2013). A Indústria de Petróleo no Brasil: avaliação histórica da concepção da empresa Petrobrás. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAAahUKEwi2xqDhwq7IAhVP9IAKHeylDAg&url=http%3A%2F%2Fwww.centropaulasouza.sp.gov.br%2Fpos-graduacao%2Fworkshop-de-pos-graduacao-e-pesquisa%2F008-workshop-2013%2Ftrabalhos%2Fotimizacao_e_qualidades_de_sistemas_produtivos%2F1

21947_942_952_final.pdf&usg=AFQjCNE2zuRpVYmvICUmYnD375F77KGwKA
&sig2=B8_HIVDs_nxn1bqr-HSbnw

- Milani E, Brandão J, Zalan P y Gamnboa L. (2001). Petróleo Na Margem Continental Brasileira: Geologia, Exploração, Resultados e Perspectivas. Brazilian Journal of Geophysics, Vol. 18 (3). Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-261X2000000300012
- Ministerio para el Desarrollo Social y el Combate al Hambre. (2011). Plan Brasil Sin Miseria. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>
- Mousalli V. (s.f.). Exploración de Hidrocarburos. Universidad de los Andes, Mérida Venezuela. Recuperado de <http://webdelprofesor.ula.ve/ingenieria/mvictoria/materia/GEOLOGIADELPETROLEO/EXPLORACIONDEHIDROCARBUROSweb.pdf>
- Neiva, R. (2009). Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional. Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Recuperado de http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion_Raquel.Magalhaes.Neiva_.Santos_28.12.09.pdf
- O'Connor, E. (s.f.). El Neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina. Economic Studies of International Development, volumen 10-2. Recuperado de <http://www.usc.es/economet/journals/eedi/eedi1023.pdf>
- Oficina de Evaluación y Gestión de la Información. (2012). Bolsa Familia y sus impactos en las condiciones de vida de la población brasileña: principales resultados de la encuesta Evaluación de Impacto del Bolsa Familia II. Ministerio para el Desarrollo Social y el Combate al Hambre. Recuperado de http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/40.pdf
- Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. (2010). Brasil: Transferencias Condicionadas como Respuesta a la Crisis, El Programa Bolsa Familia. Notas Sobre las Crisis, n° 4. Recuperado de <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/4%20-%20Brasil.pdf>
- OPEP. (2015). Historical Production Data. Recuperado de http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/335.htm
- Ortiz, R. (2011). Fernando Collor de Mello. Centro de Barcelona para Asuntos Internacionales. Recuperado de http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_collor_de_mello

- Perissé, R. (2012). Los efectos multiplicadores de la industria brasileña de petróleo. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n° 123. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4327560>
- Perry, A. (2011). Lula's Brazil. Recuperado de <http://www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>
- Petrobras. (2007). Informe Anual 2007. Recuperado de <http://es.slideshare.net/petrobrasri/relatorio-anual-2007-esp>
- Petrobras. (2013). Descubierta do campo Carmópolis completa 50 anos. Portal de Petrobras. Recuperado de <http://fatosedados.blogspot.com.br/2013/08/17/descoberta-do-campo-de-carmopolis-completa-50-anos/>
- Petrobras. (2014). Nossas Reservas Provadas de Petróleo. Recuperado de <http://fatosedados.blogspot.com.br/2014/01/14/nossas-reservas-provadas-de-petroleo-em-2013/>
- Petrobras. (2015). Actuación en el Presal. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/energia-y-tecnologia/fuentes-de-energia/presal/>
- Petrobras. (2015). Perforación de nuevos pozos confirma el potencial del área de libra. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/perforacion-de-nuevos-pozos-confirma-el-potencial-del-area-de-libra.htm>
- Petrobras Magazine. (2015). Cambio de Rumbo. Edición 65. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/cambio-de-rumbo.htm>
- Petrobras. (2016). Ejecutivos hacen un balance sobre nuestras acciones de lucha contra el fraude y la corrupción. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/ejecutivos-hacen-un-balance-sobre-nuestras-acciones-de-lucha-contr-el-fraude-y-la-corrupcion.htm>
- Petrobras. (2016). Resultados del tercer trimestre de 2015. Recuperado de <http://www.petrobras.com/es/magazine/post/resultados-del-tercer-trimestre-de-2015.htm>
- Petrol News. (2012). Producción de Petróleo de Petrobras en Brasil en 2011 fue récord anual. Recuperado de <http://www.petrolnews.net/noticia.php?ID=tyrreotbbgzaug&r=17611>
- Pompa, M. (2007). El proceso de internacionalización de Petrobras. Recuperado de <http://myslide.es/documents/1-el-proceso-de-internacionalizacion-de-internacionalizacion-de-petrobras-petrobras-marcos-benicio-pompa-antunes-fier-2007-29112007.html>

- Portal Brasil. (2013). Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>
- Programa de Regionalización del Sector Hidrocarburos. (2015). La Cadena del Sector Hidrocarburos. Recuperado de <http://www.anh.gov.co/porta regionalizacion/Paginas/LA-CADENA-DEL-SECTOR-HIDROCARBUROS.aspx>
- Proyecto de Ley Presupuestaria. (2013). Resumo da Política Económica do Governo. Recuperado de http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/Proposta/mensagem/02_res_pol_eco.pdf
- Rachid, F. (2007). Desenvolvimento das Companhias de Petróleo Independentes no Brasil: Obstáculos e Oportunidades. Recuperado de <https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjABahUKEwi7kajKy67IAhVHoYAKHU4VCoY&url=http%3A%2F%2Fwww.ie.ufrj.br%2Fgee4%2Findex.php%2Fget-monografia%2F391-desenvolvimento-das-companhias-de-petroleo-independentes-no-brasil-obstaculos-e-oportunidades&usg=AFQjCNH8iJfEhlevcEli2J9GplsV2AcMkg&sig2=6BbZedJ85oJWtiNIUR67ow>
- Revista de Ciencia Política. (2015). Instituciones y Procesos Gubernamentales III. Revista N° 7. Recuperado de <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num7art4.php>
- Revista Política. (2014). Entenda a nova lei que muda a divisão de royalties do petróleo. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/entenda-nova-lei-que-muda-divisao-de-royalties-do-petroleo.html>
- Romano, G. (2013). Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo en aguas profundas. Revista Nueva Sociedad, n° 244. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/brasil-nuevo-desarrollismo-y-petroleo-de-aguas-profundas/>
- Russell, E y Tokatlian, J. (2001). De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político, n° 7. Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/de-la-autonomia-antagonica-a-la-autonomia-relacional-una-mirada-teorica-desde-el-cono-sur-roberto-russell-juan-tokatlian/>
- Russell, E y Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 104. Recuperado de

http://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/104/america_latina_y_su_gran_estrategia_entre_la_aquiescencia_y_la_autonomia

- Saad A y Maldonado E. (2011). Políticas Económicas no Brasil: da Heterodoxia ao Neomonetarismo. Recuperado de <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1571/1939>
- Sabino, C. (1999). Democracia y Corrupción en América Latina. Recuperado de http://paginas.ufm.edu/SABINO/word/Articulos_capitulos_de_libros_monografias_ensayos/democracia_corrupcion.pdf
- Salama, p. (2010). Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites. Revista Ciclos, n° 37-38. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/ciclos/v19n37/v19n37a01.pdf>
- Sallum, B. (2000). Brasil bajo Cardoso: Neoliberalismo y Desarrollismo. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjABahUKEwj3p7qutq7IAhWTgA0KHe3vB2l&url=http%3A%2F%2Fcodex.colmex.mx%3A8991%2Fexlibris%2Faleph%2Fa18_1%2Fapache_media%2FS8TIKJIDD34P12V338S4YDF64UJIPD.pdf&usg=AFQjCNGa6w-EWINWfrzVxygqnEiC_q8ppQ&sig2=P0oxRNeFaNTDbm04_NL2zg&bvm=bv.104317490,d.eXY
- Sallum, B. (2008). La especificidad del gobierno de Lula: hegemonía liberal, desarrollismo y populismo. Revista Nueva Sociedad, n° 27. Recuperado de http://nuso.org/media/articles/downloads/3554_1.pdf
- Sauer I. (2008). Experiencias Internacionales Petrobras – Brasil. I Simposio Problemática Energética: de Cara al Siglo XXI. Ciudad de México. Recuperado de https://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Fprofessorildosauer.files.wordpress.com%2F2010%2F02%2Fpalestra-mexico-espanhol.pdf&ei=X58mVeK4EcrAggTF04DADA&usg=AFQjCNEE_f3okjxhgDkUfbssqO2jGMf6Kg&sig2=7HrM_lpj56MULy0eRuDlnQ
- Sauer I. Puerto Rico J. y Seger S. (2010). Reforma del sector petrolero y disputa por la renta en Brasil. Portal de revistas científicas y arbitradas de la UNAM, 51. Recuperado de <http://www.journals.unam.mx/index.php/latino/article/view/25993>
- Semana Económica. (2015). El escándalo Petrobras: ¿Cómo afecta en la economía de Brasil?. Recuperado de <http://semanaeconomica.com/article/economia/internacional/155626-el-escandalo-petrobras-como-afecta-en-la-economia-de-brasil/>
- Serrano, F y Summa R. (2013). La desaceleración rudimentaria de la economía brasileña desde 2011. Circus, Revista Argentina de Economía, n° 5. Recuperado

de <http://circusrevista.com.ar/wp-content/uploads/Serrano-Summa-2013-Circus-1-30.pdf>

- Sosa M. (2004). Populismo y “Getulismo” en el Brasil de Getulio Vargas 1930-1945/1950-1954. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela. Recuperado de http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-29682004000400005&lng=es&nrm=iso...&tlng=es
- Velásquez, R. (1955). Brasil. Elecciones, Varguismo, golpe. Elite. Recuperado de http://cic1.ucab.edu.ve/cic/php/buscar_1reg.php?&base=rjv&cipar=rjv.par&Mfn=22
- Von Bülow, M y Lassance, A. (2012). Brasil después de Lula: ¿Más de lo mismo?. Revista de Ciencia Política, n° 1. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2012000100003&script=sci_arttext

www.bdigital.ula.ve