

PONENCIA

LAS NUEVAS LEYES BRASILEÑAS DE PETRÓLEO.
SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL
DESARROLLISMO DE LOS AÑOS 1950

Janaína BEZERRA PINTO



**II CONGRESO DE ECONOMÍA
POLÍTICA INTERNACIONAL
2014**

"LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA"

Presentación

En la primera década del siglo XXI, las perspectivas de la industria petrolera de Brasil han cambiado de repente por el evento de un gran descubrimiento mineral en aguas profundas. 2007 entró en la historia reciente del país como el año en que el campo Tupi demostró reserva recuperable entre cinco y ocho mil millones de barriles de petróleo, situada a siete mil metros bajo el nivel del mar (Khalip y Luna, 2007; Globo, 2007a). De la noche al día, la novedad aumentó la reserva total de Brasil en 40% a 60% y elevó grandemente el valor de las acciones de Petrobras (O Globo, 2007b). No en vano, la noticia llegó a los titulares de todos los periódicos brasileños y la materia fue discutida por la prensa de otros países - especializados o no en petróleo. Pronto el potencial de la riqueza descubierta movilizó los actores estatales de Brasil y Petrobras en torno de cambios en el sector nacional de petróleo, contundentes con las nuevas oportunidades de capital para la empresa y de ingresos para la población. El día en el que el estado anunció la confirmación de la presencia de petróleo y gas en la pre-sal de Tupi, 8 de noviembre de 2007, el gobierno retiró 41 de los 312 bloques de E & P de que estaban programados para ser subastados por la ANP1 aquel mismo mes (Brasil, 2007).

La actitud disgustó a las petroleras internacionales que se preparaban para la subasta y se reflejó en gran medida por los medios de comunicación. En un comunicado de prensa, la ministra de Minas y Energía, Dilma Rousseff, ha justificado la actitud de última hora por la necesidad de que el gobierno cambiase la forma de exploración en aguas profundas, dado el tamaño de la riqueza mineral recién descubierta (Luna, 2007). La reorganización que siguió estableció nuevas reglas para la alianza del gobierno federal con la Petrobras y aseguró la participación relevante del tesoro nacional en los beneficios futuros de las actividades de la pre-sal.

Se decidió que las actividades relacionadas con las provincias de petróleo del pre-sal no seguirían la ley federal 9478 de 1997, conocida como la Ley del Petróleo, sino a un marco específico, el cual sería redactado por un comité interministerial y luego enviado al Congreso. Los cambios estructurales en el sector del petróleo, por lo tanto, partieron de inteligencia impulsada por el ejecutivo nacional e incluyeron la junta de Petrobras. Entre julio y noviembre de 2008, hubieron nueve reuniones coordinadas por el Ministerio de Minas y Energía, MME, que se pasaron en la Casa Civil de la Presidencia. El comité preparó el proyecto de las nuevas leyes que garantizaron una mayor participación del estado en los ingresos del petróleo y la singularidad de Petrobras como operadora de los pozos. La posición privilegiada de Petróleo Brasileiro SA en la E & P del pre-sal es más un capítulo en la historia de los acuerdos entre la empresa más grande del país y el estado brasileño, el accionista mayoritario de la compañía.

Aunque haya sido creada por el gobierno federal, Petrobras hace mucho no es simple espectadora de las decisiones estatales que le conciernen. Y, sin embargo, el análisis del episodio de las nuevas leyes de petróleo brasileñas insisten en destacar las similitudes entre la toma de decisiones en torno a ellas y la que estuvo en torno de ley de creación de la empresa, de 1953, con el fin de enfatizar el supuesto retorno al dicho desarrollismo de los años 1950. Este trabajo busca trabajar las diferencias entre los dos eventos, con el fin de destacar las peculiaridades del evento más reciente.

El trabajo está guiado por la hipótesis de que interpretar las nuevas leyes desde la perspectiva del desarrollismo brasileño de la década de 1950 deja de lado la discusión de un elemento más relevante de la nueva situación, que es: la empresa que se creó en el medio de siglo pasado corroboró con la elaboración de las leyes aprobadas en 2010, participó activamente en la toma de decisiones y se benefició de los cambios aportados. Este es un primer esfuerzo hacia el análisis ulterior sobre la relación entre la empresa más grande del país y el estado brasileño. Con la ayuda de las ideas de Susan Strange buscaremos tratar de establecer nuevas preguntas sobre el episodio, fundamentadas en las relaciones entre los Estados y las empresas estatales.

Este artículo se divide en cuatro partes. Además de esta presentación, está el tópico *La industria petrolera brasileña - El papel del Estado como inversor* donde se presentan los dos momentos, desde el punto de vista del papel del Estado en la regulación de la industria petrolera nacional. El que sigue es un análisis de la actuación de la empresa en el segundo momento en *La pauta de Petrobras en la mesa de decisiones del pre-sal - Dedicaciones fundamentadas en la EPI de Susan Strange*. Por último, notas para algunas preguntas generadas por esta investigación introductoria en *Comentarios finales*.

1. En portugués: *Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*.

La industria petrolera brasileña - El papel del Estado como inversor y como regulador

Desde el comienzo del gobierno Vargas democráticamente electo (1951-1954), el presidente organizó una consultoría económica, a que ha delegado la preparación de un proyecto de fortalecimiento nacionalista del petróleo brasileño. El momento era de grande polarización en el debate político brasileño acerca de las estrategias de desarrollo adecuadas al país. Entre las corrientes más destacadas, estaban la neoliberal, la del desarrollismo nacional y la nacional radical (Skidmore, 1982). La formación de la empresa fue ampliamente discutida por el público y, finalmente, aclamada como una gran victoria de la soberanía brasileña.

La propuesta para la creación de Petrobras surgió de las reuniones de este consejo y, en diciembre de 1951, el proyecto de ley 1516 fue enviado al Congreso. Él previó la creación de una empresa, pero no de una empresa monopolista de Estado, sino de una empresa con participación flexible, que facilitaría la entrada de recursos privados en el negocio petrolero nacional. El proyecto inicial de Vargas, sin embargo, fue modificado en el Congreso, donde se desarrolló entre diciembre 1951 y septiembre 1953. La ley de 2004, de 3 de octubre de 1953, estableció el monopolio estatal sobre

La investigación y la exploración de yacimientos de petróleo y de otros hidrocarburos líquidos y de gases nobles existentes en el país; la refinación del petróleo nacional o extranjero; el transporte marítimo del petróleo crudo de origen nacional o de derivados del petróleo producidos en el país, así como el transporte, a través de conductos, del petróleo crudo, de sus derivados y de los gases nobles de cualquier fuente² (Brasil, 1953 p.1).

El documento también predice que el ejercicio de tal monopolio sería dirigido y supervisado por el Consejo Nacional del Petróleo y ejecutado por la empresa Petróleo Brasileiro SA, Petrobras, y sus subsidiarias³. Entonces había dos monopolios implícitos en la ley. El del estado brasileño sobre las riquezas minerales del territorio nacional, y el de Petrobras como la única empresa autorizada a investigar, explorar, refinar y transportar el petróleo y el gas nacional. En aquel momento los dos monopolios se confundían, la empresa justo empezaba a existir y las reservas del territorio brasileño eran muy pequeñas.

A partir de ahí, la estatal descubrió petróleo en varios estados, pero fue solamente en los años 1970s que se pasó el descubrimiento más importante: la Cuenca de Campos, en el estado de Río de Janeiro, que hoy es la provincia más grande de petróleo de Brasil. Desde entonces, la producción brasileña ha evolucionado continuamente, especialmente en exploración en aguas profundas. En noviembre de 1984, el campo de Albacora en la Cuenca de Santos fue descubierto. El evento demostró la existencia de gigantes campos brasileños de petróleo a grandes profundidades y marcó la historia de la empresa en exploración en aguas profundas nunca antes exploradas.

En 1986, la compañía creó el Programa de Capacitación Tecnológica en Aguas Profundas⁴, Procap. Menos de diez años después, recibió el premio *OTC Distinguished Award*, 1992. El premio es considerado el más importante de la industria de petróleo en alto mar en el mundo, y se le dio a la empresa mediante el reconocimiento de su contribución al avance de la tecnología de producción en aguas profundas (Petrobras, s.f.; Exame, 2013). Un año después, el monopolio de Petrobras se rompió a través de la Enmienda Constitucional n.9, y la empresa se convirtió en una de las mayores compañías petroleras del mundo. El evento, así como el descubrimiento pre-sal, causó un cambio en la dirección de la compañía. A partir de entonces, se convirtió en una Empresa Nacional de Petróleo, NOC⁵, con más autonomía para las estrategias de lucro.

De acuerdo con la EIA (2013), en 2010, las petroleras nacionales produjeron alrededor del 58% del petróleo del mundo y controlaron el 85% de las reservas probadas de petróleo. En América Latina, hay seis NOCs. Petrobras de Brasil, Pemex de México, Ecopetrol de Colombia, Petroecuador de Ecuador y Petroperú de Perú. En este grupo, la brasileña se destaca por ser una empresa petrolera nacional con autonomía estratégica y operativa. El desarrollo de la estrategia corporativa de este tipo de empresa generalmente equilibra las preocupaciones con el lucro y los objetivos de sus países de origen. Las otras NOCs operan como una extensión del gobierno y dan la base para los programas estatales financiera y estratégicamente (EIA, 2013). Esta distinción no es un límite claro. Hay grados de autonomía entre las NOCs y la mayoría de ellas todavía se enfrenta a la ambigüedad entre los roles social y comercial. Petrobras, por ejemplo, concilia el margen de beneficio y el compromiso con el gobierno de mantener los precios internos de los combustibles bajos.

2. Libre traducción del documento original.

3. Ibid.

4. Libre traducción de *Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas*.

5. Acrónimo inglés de *National Oil Company*

En principios de la segunda mitad de la década 2000s, sucedió que: Petrobras confirmó la riqueza del pre-sal en el segundo semestre de 2007; se celebraron reuniones interministeriales con la participación de la empresa en el segundo semestre de 2008; en 2009, cuatro proyectos de ley fueron enviados al Congreso; en 2010, las ideas básicas de los cuatro PLs se condensan en tres nuevas leyes para la industria del petróleo, específicas de las reservas del pre-sal. Así que cuatro años, el período de un mandato presidencial, fue el tiempo necesario para la reorientación deseada. La ley 12276 estableció la capitalización de Petrobras con el fin de darle la fuerza necesaria para ser el operador de todos los campos de petróleo de pre-sal. La ley 12.304 creó la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas SA - Pre-Sal Petróleo SA o PPSA, encargada de defender los intereses de la Unión en la rutina de exploración y producción de petróleo y gas natural en los pozos pre-sal. Cada compañía petrolera interesada en el pre-sal supo desde aquel momento que el 51% de los comités operadores de los consorcios estaría formado por empleados de la empresa pública.

Tras eso, Petrobras tuvo un cambio estratégico en sus operaciones internacionales. En principios de 2000s, la estrategia internacional era más expansiva y la compañía empezó negocios en lugares fuera del habitual, como Turquía y Nueva Zelanda. Desde 2007, el objetivo es devolver el foco a la exploración y producción en aguas profundas de: Sudamérica, costa oeste de África y Golfo de México, sobre todo a partir de 2019. Por lo tanto, el programa de desinversiones de Petrobras, PRODESIN, se creó con el objetivo de adaptar la cartera de la empresa con base en la redirección estratégica propuesta por el pre-sal. Por lo tanto, la ventaja de ser el operador en todos los pozos de la pre-sal vino con el compromiso de adaptar las operaciones internacionales especialmente con el fin de hacer viable la E & P en aguas profundas de Brasil.

La pauta de Petrobras en la mesa de decisiones del pre-sal - Deducciones fundamentadas en la EPI de Susan Strange:

Los gobiernos deben ahora negociar no sólo con otros gobiernos, sino también con las empresas, mientras que las empresas ahora negocian con los gobiernos y con las demás empresas. Como corolario de esto, la naturaleza de la competencia entre los estados ha cambiado, por lo que las políticas de gestión macroeconómica e industrial, a menudo, pueden ser tan o más importante para los gobiernos que las políticas exteriores convencionales (Henley, Stopford y Strange, 1992, p.1).⁶

En el contexto de las nuevas leyes sobre el petróleo, fueron nueve reuniones de la Comisión Interministerial entre julio y noviembre de 2008. Los encuentros fueron coordinados por el Ministerio de Minas y Energía, MME, y se realizaron en la Casa Civil de la Presidencia. Las directrices aprobadas para el nuevo marco legal fueron: mejora en la distribución de ingresos y en la calidad de vida del país; la expansión de la base económica e industrial de Brasil; garantía del abastecimiento de petróleo y gas en el país; precaución contra la apreciación excesiva de la moneda causada por la entrada de los recursos de exportación; y el fortalecimiento de la posición internacional del país. Es decir, nada importante a Petrobras como empresa preocupada con sus dividendos.

Esta información fue tomada del Resumen Ejecutivo de la Comisión Interministerial de 2008, obtenido a través de la Ley Nacional de Transparencia. Se pidió a las actas de las reuniones, pero, en respuesta, se obtuvo: “El trabajo de la Comisión Interministerial constituida en julio de 2008 fue guiada esencialmente por discusiones técnicas y políticas sectoriales y sin la necesidad de registrarlas, se centró en presentar una sola propuesta al Presidente de la República, lo que se hizo, oficialmente, en la Reunión Ministerial de 31 de agosto de 2009.”

La relación entre estado brasileño y Petrobras ha cambiado con el tiempo, no obstante la proximidad entre los dos actores. Aunque el gobierno todavía sea el accionista mayoritario y las estrategias empresariales de Petrobras tengan en vista las estrategias nacionales brasileñas, la gigante petrolífera tiene intereses específicos a una empresa con actuación en 27 países y los defiende en momentos decisivos como el de la descubierta pre-sal, porque tiene poder de negociación para hacerlo. El logro de la empresa en 2007 fue el resultado de investiga-

6. Traducción libre del original: *Governments must now bargain not only with other governments, but also with firms or enterprises, while firms now bargain both with governments and with one another. As a corollary of this, the nature of the competition between states has changed, so that macro- economic management and industrial policies may often be as or even more important for governments than conventional foreign policies as conventionally conceived.*

7. Traducción libre del original: *O trabalho da Comissão Interministerial constituída em julho de 2008 foi essencialmente pautado por discussões técnicas e políticas setoriais, sem a necessidade de registrá-las em atas, focadas em apresentar uma proposta única ao Presidente da República, o que foi feito, oficialmente, na Reunião Ministerial de 31 de agosto de 2009.*

ciones llevadas a cabo desde la década de 1980, cuando Petrobras inició la exploración en aguas profundas en competencia con las más grandes compañías petroleras del mundo – los casos del negocio de E&P8 en el Mar del Norte en bloques de Reino Unido y Noruega, y en el Golfo de México, EE.UU. (Giambiagi, 2013).

El concepto de poder estructural propugnado por Susan Strange (2000) no respeta las fronteras nacionales y se puede manifestar de cuatro maneras: en la capacidad para promover la seguridad; en la capacidad de promover o restringir el crédito; en el control del acceso al conocimiento y a la información; y en el poder de dictar la estructura de la producción económica - lo que se produce, por quién y bajo qué condiciones. De estos cuatro, el estado común sólo toma un liderazgo, en la capacidad de promover la seguridad, y sin embargo, en muchos casos, tiene el apoyo de otros estados para la tarea. En todas las demás esferas del poder estructural, las autoridades no estatales también juegan un papel en la determinación “que-se-qué”.

En un estudio sobre la economía de Malasia, Brasil y Kenia, Henley y Strange (1992) llegaron a la conclusión de que la economía política de estos países es probable que sea determinada por la diplomacia triangular entre estados, entre estados y empresas y entre empresas. Y algunas de estas negociaciones se llevan a cabo dentro de los estados y por lo tanto son llamadas política interna. Luego, los autores niegan que exista una distinción fundamental entre la política interna y la política internacional entre un estado y otro, o que las economías nacionales puedan analizarse aisladas de la economía mundial.

Sin embargo, cuando se trata de petróleo, porque es un asunto de seguridad nacional, el estado brasileño es dueño de la riqueza mineral del suelo nacional y también determina, en gran medida, la cadena de producción. En consecuencia, ser el accionista mayoritario de una empresa transnacional como Petrobras es una gran ventaja para el estado brasileño en un mundo donde los estados alrededor de los Estados Unidos pierden autoridad sobre la economía política de sus territorios. Si la agencia de las autoridades económicas está creciendo en el sistema internacional, un estado en desarrollo como Brasil se fortalece con una alianza con la empresa estatal. Por lo tanto, uno debe preguntarse cómo esta es una calle de dos vías y Petrobras también se beneficia del estatus privilegiado en el sector petrolífero brasileño.

Como la operación exclusiva de los pozos del pre-sal reconcilia la estrategia nacional y los beneficios empresariales? ¿Cuáles fueron las consecuencias económicas del cambio en la estrategia internacional de Petrobras a partir de 2007? ¿Si la empresa logró ser la única operadora en los pozos, es posible que haya demandado hacer todo el trabajo sin asociación con cualquier otra empresa – como un retorno al monopolio empresarial anterior?

Consideraciones finales

Esas son algunas cuestiones posibilitadas por la visión de que la Petrobras y el estado brasileño son dos autores distintos y, por lo tanto, en momentos como el pre-sal las negociaciones no son dentro del estado solamente. Sino entre el estado y Petrobras. Así que es necesario preguntar qué ganó la empresa y como para mejor comprender el proceso de cambio de las leyes del petróleo a partir de la descubierta pre-sal.

Para tanto, es necesario observar la actuación de la empresa en otros dos momentos similares a 2010 por la intervención estatal en las leyes del petróleo: la creación de Petrobras en 1953 y el fin del monopolio de la compañía en 1997. ¿Cómo evolucionó el papel de la compañía en las negociaciones? ¿Y en la pauta de exportación brasileña? ¿Y en la actuación internacional? Tras estos sesenta años, cómo la autonomía de la empresa frente al estado se manifiesta? ¿Y cuales son los puntos en que todavía hay una relación más fuerte entre gobierno y empresa?

8. Acrónimo inglés de *National Oil Company*

Bibliografía

- Brasil, Ministério de Minas e Energia, 2009, *Pré-Sal: perguntas e respostas*, Brasília, 37p, [en línea], disponible en: mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf, consulta: 3 de junio de 2014.
 - _____, Nelson José Hubner Moreira, Ministério de Minas e Energia, 2007, 8 de noviembre, *Resolução n.6 do Conselho Nacional de Política Energética*, [en línea], disponible en: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/conselhos_comite/CNPE/resolucao_2007/RES_6_2007_CNPE.pdf, consulta: 20 de noviembre de 2013.
 - _____, Presidência da República, 1953, 3 de octubre, *Lei 2004*, [en línea], disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm, consulta: 18 de agosto de 2014.
 - Cervo, Amado Luiz, Clodoaldo Bueno, 2008, *História da política exterior do Brasil*. 3.ª ed, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
 - EIA, 2013, 13 de septiembre, Who are the major players supplying the world oil market?, Disponible em: <http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/world_oil_market.cfm>. Acesso em 26 set. 2014.
 - Exame, 2013, 1 de octubre, “Os 60 anos da Petrobras contados em imagens”, *Revista Exame*, [en línea], disponible en: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/os-60-anos-da-petrobras-contados-em-60-imagens?p=22>, consulta: 23 de septiembre de 2014.
 - Fausto, Boris, 2012, *História do Brasil*, 14ª ed, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
 - Fiori, José Luis, 2006, 29 de marzo, “A esquerda e o desenvolvimentismo”, *Valor Econômico*, [en línea], disponible en: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/aesquerdadeo desenvolvimentismo.pdf>, consulta: 18 de agosto de 2014.
 - Giambiagi, Fabio, 2013, *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*, Elsevier Brasil.
 - Henley, John S., John N. Stopford y Susan Strange, 1992, enero, “States, Firms and Diplomacy”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 68, núm. 1, pp. 1-15.
 - Khalip, Andrei y Denise Luna, 2007, 8 de noviembre, “Petrobras descubre reserva gigante de petróleo; ações disparam”, *Reuters*, disponible en: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRN0820855620071108>, consulta: 17 de septiembre de 2014.
 - Luna, Denise, 2007, 8 de noviembre, “Governo retira 41 blocos da 9ª rodada depois de descoberta”, *Reuters*, [en línea], disponible en: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2007/11/08/ult27u63487.jhtm>, consulta: 18 de septiembre de 2014.
 - Globo, 2007, 22 de diciembre, Petrobras descubre óleo leve em camada pré-sal da bacia de Campos. Periódico *O Globo*, [en línea], disponible en: <http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-descobre-oleo-leve-em-camada-pre-sal-da-bacia-de-santos-4132261#ixzz3DflbAsUI>, consulta: 17 de septiembre de 2014.
 - _____, 2007, 8 de noviembre, “Petrobras: campo de Tupi na bacia de Santos é a maior reserva de petróleo e gás do país”, *O Globo*, [en línea], disponible en: <http://oglobo.globo.com/economia/petrobras-campo-de-tupi-na-bacia-de-santos-a-maior-reserva-de-petroleo-gas-do-brasil-4142755#ixzz3DbklmvZo>, consulta: 17 de septiembre de 2014.
 - Petrobras, “Nossa história: viaje 50 anos no tempo e conheça a Petrobras”, *sitio web de Petrobras*, [en línea], disponible en: <http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/nossa-historia/>, consulta en: 16 de septiembre de 2014.
 - _____, 2013, “Plano estratégico 2030 e plano de negócios e gestão 2014-2018”, Teleconferência/Webcast, *sitio web de Petrobras*, 16 de febrero de 2014, [en línea], disponible en: <http://www.investidor-petrobras.com.br/pt/apresentacoes/webcast-resultados-2013-plano-estrategico-2030-e-png-2014-2018.htm>, consulta: 16 de septiembre de 2014.
 - _____. “Somos una compañía energética responsable y eficiente”, *sitio web de Petrobras*, [en línea], disponible en: <http://www.petrobras.com/es/paises/argentina/argentina.htm>, consulta: 16 de septiembre de 2014.
-

- _____, “The commencement of Petrobras’ internacional operations”, *sitio web de Petrobras*, [en línea], disponible en: <http://www.petrobras.com/en/countries/colombia/colombia.htm>, consulta: 16 de septiembre de 2014.
 - Silva, Hélio, 2004, *1954: Um tiro no coração – O ciclo de Vargas*, Porto Alegre, L&PM.
 - Skidmore, Thomas, 1982, *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*, 7.ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
 - Strange, Susan, 2000, *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - Yergin, Daniel, 2012, *O petróleo: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*, São Paulo, Paz e Terra.
-