



Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

ISSN: 1909-7743

Universidad Militar Nueva Granada

Ceppi, Natalia; Pereyra Doval, Gisela  
Petrobras entre nacionalistas y liberales: del PT a Bolsonaro\*  
Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 15, núm. 1, 2020, Enero-Junio, pp. 99-115  
Universidad Militar Nueva Granada

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4267>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92764558007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Petrobras entre nacionalistas y liberales: del PT a Bolsonaro\*

Natalia Ceppi<sup>a</sup> ■ Gisela Pereyra Doval<sup>b</sup>

**Resumen:** Desde su creación, e independientemente de los gobiernos de turno, Petrobras se constituye en un actor protagónico en la vida económica y política de Brasil tanto en lo doméstico como en materia de política exterior. Utilizando una metodología cualitativa y con fuentes de información diversas, en este trabajo nos proponemos reflexionar de manera transversal sobre el accionar de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) hasta la actual presidencia de Bolsonaro con respecto a dicha compañía. En este sentido, el foco de nuestra conclusión radica en dar cuenta de que durante las administraciones de Lula y Dilma Petrobras fue el caballo de Troya, es decir, el vehículo de concreción de objetivos a nivel externo, en especial en la relación con África, pero también la caja de Pandora, cuando el Lava Jato puso al Gobierno brasileño y a la empresa en el ojo de la tormenta. Con Temer y más aún con Bolsonaro, lejos de sobresalir en la agenda externa nacional, Petrobras ha reflatado el debate entre nacionalistas y liberales, constituyéndose en una moneda de cambio entre las distintas fuerzas políticas.

**Palabras clave:** Brasil; intervencionismo estatal; liberalismo; Petrobras

**Fecha de recepción:** 1 de septiembre de 2019 **Fecha de evaluación:** 28 de noviembre de 2019

**Fecha de aprobación:** 3 de diciembre de 2019

**Cómo citar:** Pereyra Doval, G., & Ceppi, N. (2019). Petrobras entre Nacionalistas y Liberales: del PT a Bolsonaro. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1). pp. 99-115. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4267>

- 
- Este artículo profundiza líneas de investigación previamente abordadas en el marco del proyecto de investigación "Sudamérica en Movimiento: (Re)configuración de las agendas, análisis de los vínculos externos y desafíos en el siglo xxi" (Código POL 285), acreditado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología, mediante Resolución C. S. N° 135/2019 de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
  - Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora del Conicet. Correo electrónico: nataliaceppi@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-1896-4791.
  - Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora del Conicet. Correo electrónico: gpdoval@gmail.com  
ORCID: 0000-0001-7081-8500

## *Petrobras between Nationalists and Liberals: From PT to Bolsonaro*

**Abstract:** Since its inception, and regardless of incumbent administrations, Petrobras has become a leading actor in Brazil's economic and political spheres, both domestically and in foreign policy. Using a qualitative method and diverse sources of information, this paper intends to reflect in a cross-cutting manner on the actions of Partido de los Trabajadores (PT) governments and current Bolsonaro's administration with respect to such company. In this sense, the focus of our conclusion is to explain that, during Lula's and Dilma's administrations, Petrobras was a Trojan horse—that is, the vehicle for the realization of external objectives, especially in the relationship with Africa—, but also a Pandora's box, when Lava Jato put the Brazilian government and the company in the eye of the storm. Under Temer and even more under Bolsonaro, Petrobras, far from excelling in the national external agenda, has relaunched the debate between nationalists and liberals, becoming a bargaining chip among various political forces.

**Keywords:** Brazil; state interventionism; liberalism; Petrobras

## *Petrobras entre nacionalistas e liberais: do pt a Bolsonaro*

**Resumo:** Desde sua criação, e independentemente dos governos do momento, a Petrobras se constitui em um ator protagonista na vida econômica e política do Brasil tanto no âmbito nacional quanto em matéria de política exterior. Utilizando a metodologia qualitativa e com fontes de informação diversas, neste trabalho, propomo-nos a refletir, de maneira transversal, sobre o agir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) até a atual presidência de Bolsonaro a respeito dessa companhia. Nesse sentido, o foco da nossa conclusão está em demonstrar que, durante os mandatos de Lula e de Dilma, a Petrobras foi o “cavalo de Troia”, isto é, o veículo de concretização de objetivos no contexto externo, em especial na relação com a África, mas também a “caixa de Pandora”, quando a operação Lava-Jato colocou o governo brasileiro e a empresa no olho do furacão. Com Temer e, mais ainda, com Bolsonaro, longe de se destacar na agenda externa nacional, a Petrobras resgatou o debate entre nacionalistas e liberais, constituindo-se em uma moeda de mudança entre as diferentes forças políticas.

**Palavras-chave:** Brasil; intervencionismo estatal; liberalismo; Petrobras

## Introducción

A partir de la década de 1930, se instauró en Brasil una arquitectura político-institucional que combinó la centralización del poder, la ampliación de la autonomía y la capacidad de intervención del Estado en los asuntos económicos, dando paso a la ideología nacionalista que, a partir de ese momento, competiría con la liberal en cuestiones de desarrollo. El concepto de desarrollo económico o desenvolvimiento ha sido abordado y conceptualizado desde múltiples disciplinas, tanto desde las ciencias duras como desde las humanas y sociales, provocando innumerables acepciones. Esta polisemia conlleva inexorablemente a identificar y resaltar desde qué lugar se analiza y se estudia la cuestión del desarrollo. En tanto que la sociología latinoamericana de la segunda mitad del siglo xx ha estado atravesada por la temática del desarrollo y los procesos de modernización (Roitman Rosenmann, 2008), desde la economía política la discusión en torno a dicha noción se centró en cuáles son las mejores políticas económicas —micro y macro— para viabilizarla, y su trasfondo teórico ha sido el clivaje Estado-mercado.

Así, en términos generales, entendemos que un modelo nacionalista estima que las actividades económicas deben ser reguladas e intervenidas por el Estado, mientras que el liberalismo lleva a la economía o al mercado y a la política o el Estado por carriles separados, al considerar al sistema de mercado como una fórmula básica de la eficiencia económica. Al mismo tiempo, como plantea Bielschowsky (1991), en los países de América Latina, la evolución de las ideas económicas pertenece más a la historia de cada uno de ellos que a la teoría económica. Por lo tanto, en Brasil, la forma que adoptarán estos modelos ha estado íntimamente relacionada con la evolución de los acontecimientos y los líderes que los llevaron a cabo.

El modelo liberal se arrastra de la histórica división internacional del trabajo desde la Colonia, por tradición, aunque la crisis de los años treinta y las transformaciones de la Revolución del Treinta socavaron su base de sustentación. Según Bielschowsky (1991, p. 160), la corriente liberal se caracterizaba por tres aspectos principales: 1) el Estado debe

intervenir poco en la economía; 2) el Estado debe intervenir fundamentalmente para generar políticas de equilibrio monetario y fiscal, y 3) su oposición a las medidas a favor del proyecto industrialista (ya que producían un desequilibrio macroeconómico). Para este paradigma, las relaciones internacionales se revelan esencialmente económicas y sus objetivos apuntan a un desarrollo asociado con el capital extranjero, en el que se aceptan las reglas que establecieron las estructuras hegemónicas del capitalismo. Otra de sus características es la creencia en la eficacia del mercado, por lo cual aquella empresa que le pertenece al Estado —si es ineficiente— debe privatizarse.

A su vez, la crisis económica internacional de los años treinta hizo que las elites económicas y políticas de todos los países buscaran soluciones drásticas. En Brasil, dado que estas concluyeron que el Estado no podía quedar rehén de los intereses cafecultores de São Paulo, entre la clase política y empresaria nació un consenso industrialista. Los liberales, que defendían la tesis según la cual Brasil tenía vocación agrícola, fueron políticamente derrotados. Esa derrota fue confirmada en la Revolución del Treinta y reafirmada en la segunda mitad de la década de 1950. Los eventos de la época disminuyeron la capacidad del país de importar productos, de cumplir con los pagos externos y redujeron el ritmo de todas las actividades económicas. En ese contexto, el gobierno de Vargas amplió la participación del Estado en la economía para evitar una recesión generalizada. Fue un periodo de transición marcado por el paso de un sistema de base agroexportadora a un sistema industrial, donde la oligarquía agraria fue gradualmente sustituida por la burguesía industrial. De este modo, surgió el modelo nacionalista que se sustentó en un proyecto que se caracterizaba por cuatro rasgos esenciales: 1) la industrialización es precondition para alcanzar el desarrollo; 2) las fuerzas del mercado por sí solas no alcanzan para lograr una industrialización eficiente por lo que se requiere la planificación estatal; 3) la planificación implica que el Estado también sea el responsable de elegir los sectores de la economía que quiere expandir y los instrumentos para hacerlo, y 4) en aquellos sectores claves en los cuales la inversión privada no

sea suficiente, el Estado debe realizar inversiones directas (Bielschowsky, 1991, p. 156). Es decir, el Estado tiene el control del proceso de desarrollo; es el encargado de llevar adelante la estrategia de desarrollo administrando las empresas estatales y su correspondiente internacionalización.

La historia de la economía política brasileña osciló entre estas dos ideologías dando lugar a diferentes paradigmas de desarrollo según quién ganara la pulseada en su establecimiento. Así, a lo largo del tiempo se fueron constituyendo varios paradigmas: el primario exportador (liberal), el de industrialización por sustitución de importaciones (nacionalista), el desarrollista (nacionalista), el militar (nacionalista), el neoliberal (liberal) y el neodesarrollista (nacionalista) (Pereyra Doval, 2017). A partir de la creación de Petrobras, la empresa estuvo sujeta a los vaivenes de las distintas ideologías que detentaron el poder y se fue metamorfoseando para dar respuesta a las demandas del gobierno de turno. En palabras de García Ribeiro y Tahan Novaes (2016),

Petrobras está en el centro de estas transiciones que se produjeron en el modelo de desarrollo llevado a cabo por el gobierno brasileño [...]. Las polémicas en torno a la empresa opusieron a dos grupos: uno que defendía la participación del capital extranjero y otro que abogaba en favor del monopolio estatal. (p. 42)

Por ejemplo, su creación en 1953 se inscribió en el marco del proceso de sustitución de importaciones —periodo nacionalista—, que también conjugó la nacionalización de los recursos naturales como parte de una estrategia de autonomización. Estos mismos autores afirman que Petrobras fue la primera empresa estatal en “adoptar una política de compras direccionada al mercado doméstico” (García Ribeiro y Tahan Novaes, 2016, p. 47). Posteriormente, durante el resurgimiento de la ideología liberal, Petrobras también acompañó las transformaciones de las estructuras del país, entrando en las políticas de reformas y flexibilizando su funcionamiento a partir de la construcción de un nuevo andamiaje institucional. Sin embargo, no sufrió un desmonte como sí fue el caso de otras estatales (como Vale do Rio Doce), en parte por la presión de ciertos sectores que podían emitir

opinión (Fuerzas Armadas) y también de la sociedad civil. La vuelta al nacionalismo de la mano de Lula da Silva se sintió con la tentativa de restablecer el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo y, si bien aumentó la participación estatal en la composición del capital de la empresa, lo hizo bajo las reglas de las antiguas medidas liberales.

Desde su nacimiento, dicha empresa se constituye en la joya de la corona, no solo en el ámbito doméstico, sino también en la política externa del país. Esto se debe a que Petrobras es una sociedad de capital abierto que cotiza en bolsa, pero el hecho de que el Estado posea más del 50 % de las acciones ordinarias —las acciones con derecho a voto— (Campodónico, 2007, p. 21) la convierte en una compañía mixta con predominio estatal. Este dato no es menor. Tal como sostuvimos en investigaciones anteriores,<sup>1</sup> en las cuales recurrimos a los postulados generales de la EPI de Gilpin (2001), en el caso de Petrobras, su transnacionalización ha reforzado la presencia del Estado en el ámbito internacional al ser utilizada como una plataforma de concreción de objetivos políticos y económicos. Los Estados, al continuar detentando su condición de actores protagónicos en el concierto global, son los encargados, en virtud de sus intereses, de establecer las reglas de juego que deberán seguir otras fuerzas, como las económicas y las tecnológicas, entre las cuales se encuentran las empresas transnacionales. Cabe remarcar que esta afirmación no supone poner en tela de juicio el rol creciente de las mismas ni en el dinamismo de la economía mundial ni en la formulación de las políticas exteriores estatales. Al contrario, se les reconoce un impacto significativo en los asuntos mundiales, pero, al mismo tiempo, se revaloriza la figura del Estado donde la elite gobernante establece los parámetros del qué, el cómo y el para qué en lo que respecta a la proyección internacional del país. Esto implica que si hay una clara identificación con su país de origen, la estrategia empresarial estará impregnada por los intereses y necesidades del Estado al cual se vincula.

Con base en lo mencionado, sostenemos como hipótesis que durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) Petrobras fue, por un lado,

1 Ver Ceppi y Pereyra Doval (2018).

el caballo de Troya —el instrumento mediante el cual se viabilizó gran parte del entramado de la política exterior, especialmente en el continente africano—; y por otro lado, Petrobras también se constituyó en la caja de Pandora al ser el centro del escándalo de corrupción conocido como Operación Lava Jato. A partir del *impeachment* y, sobre todo, con el ascenso de Bolsonaro a la presidencia, Petrobras actuaría más como un articulador de discusión doméstica —nacionalistas vs. liberales— que como vehículo de política exterior, reflatando así un debate tradicional sobre un actor de peso político-económico en el país. Ahora bien, más allá de esta afirmación, no podemos dejar de reconocer el carácter estratégico que la compañía ha logrado construir a lo largo de los años en términos operativos, de recursos y conocimientos, entre otros. En este sentido, su “perfil anfíbio” (mitad Estado, mitad mercado) —en palabras de García Ribeiro y Tahan Novaes (2016, p. 43)— ha sido, en gran medida, un elemento de impacto, aunque no el único, en su comportamiento expansivo, al representar el núcleo de los dos grandes modelos de desarrollo que en el transcurso de la historia han imperado en el país.

En este sentido, dividiremos el artículo en cuatro secciones. En primer lugar, explicaremos cómo y por qué efectivamente Petrobras se constituye en el caballo de Troya de los gobiernos del PT. En segundo lugar, indagaremos acerca de la Operación Lava Jato y su incidencia para considerar a Petrobras como la caja de Pandora. En tercer lugar, analizaremos la corta gestión de Temer y sus medidas implementadas respecto a esta compañía. Por último, exploraremos la coyuntura de ascenso de Bolsonaro a la presidencia en enero del 2019 y, dado el corto tiempo de su gestión, reflexionaremos de manera preliminar sobre su accionar en Petrobras considerando su “coqueteo” entre la idea de privatizarla, por un lado, y su tratamiento como estratégica para el país, por el otro.

## Petrobras, el caballo de Troya del PT

Con la llegada del PT a la presidencia brasileña, Petrobras fue un instrumento clave en los lineamientos de política exterior con respecto a África. Desde el Ejecutivo se impulsó la necesidad de reforzar la presencia político-económica del Estado

en el denominado ‘continente negro’, a través de la compañía en su condición de emblema nacional, y, al mismo tiempo, hacer que la política externa se encontrara, como manifestó Lula da Silva el día de su asunción, al servicio del desarrollo del país. Este objetivo, como expresa Gomes Saraiva (2011) fue mantenido por las gestiones de Dilma Rousseff, aunque con inflexiones en cuanto al estilo, la diplomacia presidencial y el tratamiento de algunos temas de agenda. Sin embargo, no podemos olvidar que Rousseff heredó una situación económica en decadencia en un contexto internacional poco favorable, frente a lo cual optó por hacer recortes presupuestarios que recayeron, en gran medida, en los asuntos internacionales.

Antes de avanzar sobre el análisis de la elección de África en la agenda externa brasileña *vía* Petrobras, cabe preguntarnos por qué entendemos a esta empresa como el caballo de Troya de las gestiones del PT. A modo ilustrativo de esta cuestión, observamos tres cosas. Primero, la inversión de Petrobras representa un porcentaje importante de la inversión nacional, llegando a alcanzar alrededor del 50 % de la formación bruta de capital fijo del Gobierno central y de las empresas estatales (Rutkoski Hoff, 2016). Segundo, se sitúa en el centro del complejo químico nacional, el cual está formado por tres unidades: primera generación, dedicada a insumos básicos; segunda generación, resinas termoplásticas, y tercera generación, destinada principalmente a industrias tales como plásticos, farmacéutica y todas aquellas que hacen uso de productos petroquímicos. Y tercero, a nivel tecnológico, Petrobras se constituye, entre las empresas brasileñas, en la principal inversora en investigación, se destaca su política de priorización de proveedores nacionales, por lo cual es una gran generadora de empleos directos e indirectos. Con el descubrimiento del presal, sus investigaciones permitieron posicionarla como líder mundial a nivel tecnológico en la extracción de petróleo en aguas profundas (Chiappini Castilhos, 2015, p. 4) su red de negocios es global, con operaciones en diferentes fases de la industria energética en África, América del Sur, América del Norte, Europa y Asia.

Entrando de lleno en la relación África-Petrobras, en los discursos presidenciales así como en las acciones emprendidas encontramos que han



persistido ejes tales como la idea de hermandad entre el continente africano y el pueblo brasileño, el reconocimiento de una deuda moral de Brasil hacia África, y la posibilidad de saldar esta deuda contribuyendo a su desarrollo a través de negocios conjuntos, especialmente en el rubro energético.<sup>2</sup>

En cuanto a la deuda de Brasil para con África, esta posee, como indicamos, un aspecto moral referido al tráfico de esclavos que coadyuvó a la formación de la identidad nacional del Estado brasileño, pero también un aspecto pragmático relacionado con la cooperación, las inversiones, los negocios en áreas diversas —sobre todo en materia de energía (renovable y no renovable), agricultura e infraestructura—, y la transferencia de conocimientos, entre otros. Frente a esto, cuando en los discursos presidenciales del PT el pueblo africano apareció referenciado en condición de “hermano” o “compañero”, surgió de forma concatenada la identificación de oportunidades políticas y económico-comerciales que tenían a Petrobras como vehículo. Es decir, lejos de contar con una mirada altruista, en realidad, dichas oportunidades fueron aprovechadas por la diplomacia brasileña para acentuar y expandir su presencia en territorio africano. De acuerdo con Lula,

[...] Petrobras dejó de ser una caja negra para ser una empresa brasileña, para ser una empresa con compromiso con este país [...]. Petrobras tiene autonomía porque es una empresa con accionistas, pero [...] las decisiones estratégicas serán discutidas siempre en el Gobierno. (Da Silva, 2007, s. p., traducción propia)

En otras palabras, para el PT —representado en ese entonces por Lula— como para otras fuerzas políticas, Petrobras se encuentra directamente relacionada con la identidad nacional, es decir, como un referente ineludible de Brasil ya sea en su interior como a nivel internacional, a pesar de su composición accionaria. No obstante, esta vinculación simbólica (Petrobras = Brasil) también posee una arista económico-política que resulta del impacto que tiene la compañía para la economía en su conjunto, por lo cual, ya sea que prime un

modelo de desarrollo de tinte nacionalista o uno de tinte liberal, es (y será) un actor siempre presente en decisiones de los *policy-makers*.

Ahora bien, ¿por qué las administraciones del PT y Petrobras encontraron en África un escenario de acción atractivo, teniendo en cuenta que la empresa identificó a este continente como una de sus áreas prioritarias? Sin lugar a dudas, la respuesta a este interrogante se manifiesta en los contactos que durante décadas fueron construyendo el Estado brasileño, la empresa y el continente africano, conjuntamente con las oportunidades comerciales (y políticas) vislumbradas por los gobiernos de da Silva y Rousseff. Teniendo en cuenta que el descubrimiento del presal constituyó un punto de inflexión en el devenir —económico y de producción energética— tanto de Brasil como de la propia compañía, la estrategia fue direccionada a actuar en aquellos puntos geográficos donde Petrobras cuenta con tecnología y experiencia en la exploración y explotación en aguas profundas y ultraprofundas —como acontece con la costa oeste africana— y que, además, posee una formación geológica parecida a la de Brasil (Petrobras, 2007). Sobre esto último, los casos emblemáticos se encuentran en el hallazgo de los megacampos petroleros de Akpo y Agbami, cuyas características estructurales son similares a los campos de presal brasileño. Este proceso de recuperación de la presencia brasileña en África a través de Petrobras fue llevado adelante con dos actividades que se retroalimentaban, a saber, la celebración de contratos de producción compartida —focalizados básicamente en la explotación— y la profundización de la fase exploratoria, adquiriendo bloques con distintos porcentajes de participación en Angola, Benin, Libia, Namibia, Nigeria y Tanzania.<sup>3</sup>

Además de lo mencionado, la ‘carta africana’ responde a la necesidad de hacer frente a una problemática de índole doméstica; conservar el abastecimiento de petróleo mientras se consolida el desarrollo del presal para cubrir los requerimientos nacionales y, por qué no, consolidar al país en

2 Se recomienda consultar los discursos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff, disponibles en: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.

3 Se recomienda consultar los informes anuales de gestión que anualmente publica la compañía. Disponibles en: <http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/relato-integrado/>

la exportación de hidrocarburos. En este cometido, Nigeria ocupa un lugar nodal, puesto que no solo provee de petróleo a Brasil desde los años setenta, sino que tampoco podemos dejar de mencionar que su petróleo es de gran calidad y puede ser procesado para luego ser reexportado, aumentando así los márgenes de rentabilidad. De este modo, el “círculo” cierra a la perfección: Brasil se encarga de importar la materia prima pero exporta productos con mayor valor agregado.

La mirada en África no se reducía a los negocios petroleros. Por su parte, los biocombustibles contribuyeron a rejerarquizar el continente en la agenda externa del PT. En este sentido, el objetivo estaba claro: la intención de los entonces presidentes radicaba en convertir a Brasil en uno de los principales proveedores mundiales tanto del producto en sí mismo como en la posibilidad de exportar *know how* a las empresas africanas interesadas en la “energía verde”. Al considerar los datos de la Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) sobre la evolución de los volúmenes de etanol (medidos en m<sup>3</sup>) exportados por el país a lo largo de los años, observamos que en las administraciones del PT, estos crecieron de manera significativa, siguiendo el objetivo de Lula de potenciar el lugar de Brasil como uno de los principales productores mundiales en el rubro. Sin desconocer que durante todo este periodo existieron fluctuaciones en las cantidades vendidas, el resultado ha sido más que positivo ya que mientras en el año 2000 se exportaron 3.311 m<sup>3</sup>, en 2003 fueron 81.652 m<sup>3</sup>, con un pico de 180.723 m<sup>3</sup> en el 2009 (ANP, 2010; 2019). Independientemente de los ascensos y descensos en los volúmenes vendidos, al igual que lo acontecido con los negocios petroleros, Nigeria apareció como el principal socio en África al concentrar más del 50 % de las compras de etanol.

En definitiva, al mirar a África en su relación con Brasil, el tema energético —petróleo y biocombustibles— fue el *qué* de la estrategia de internacionalización del PT, mientras que Petrobras fue el *cómo*; en otras palabras, su caballo de Troya al existir una convergencia de intereses entre el Estado y Petrobras anclada en una premisa básica: impulsar una lógica *win-win*, aunque no necesariamente con resultados simétricos.

## Operación Lava Jato, abriendo la caja de Pandora

Aunque ha pasado el tiempo, aún es difícil explicar cómo una pequeña acción como el allanamiento de un lavadero de autos por parte de la policía brasileña desencadenó un juicio político, la prisión de varios funcionarios —incluidos a dos expresidentes— y la decadencia de las cuentas de una empresa que, hasta el momento, estaba rankeada como una de las más importantes del mundo. Así, Petrobras se constituyó también en la caja de Pandora del PT.

En marzo del 2014, estalló el escándalo de corrupción conocido como Lava Jato o *Petrobrão*. El mismo constituye un esquema de lavado y desvío de dinero que involucra a grandes empresas y a políticos de varios países de América del Sur. Por lo menos cinco partidos políticos brasileños fueron supuestos beneficiarios de *comisiones* tras la firma de los contratos que provenían de desvíos de recursos públicos que se obtenían de la sobrefacturación de los trabajos del *club de las empresas* o *club de las propinas*; de esta forma, las constructoras se repartían las licitaciones a cambio de coimas.

Lava Jato actuó como catalizadora para el juicio político que se llevaría a cabo en contra de Dilma Rousseff durante el 2016. En este caso, el *impeachment* se centró en la acusación de un crimen en el ejercicio de la función pública o también llamado Crimen de Responsabilidad —actos cometidos por el presidente que atentan contra la Constitución—. Se acusó a la entonces presidenta de un crimen en contra de la ley presupuestaria, específicamente de las llamadas *pedaladas fiscais* o maquillaje fiscal. Según esta acusación, Dilma habría atrasado el pago a bancos estatales que fueron los encargados de pagar subsidios correspondientes a planes sociales tales como *Bolsa Família* y *Plano Safra*. El delito se basa en que, a pesar de que el gasto social efectivamente se realiza, el mismo no sale del tesoro del Gobierno, sino de los bancos públicos. Al dejar de transferir dinero a los bancos, el Gobierno presenta gastos menores que los reales y da una “sensación” incorrecta a los mercados financieros de que las cuentas fiscales están equilibradas, cuando en realidad presentan déficit.



Petrobras quedó *linkeada* a la Operación Lava Jato cuando el juez federal, Sergio Moro, determinó a través de las pruebas encontradas que la “corrupción era sistémica”, ya que se había vuelto una regla de oro pagar sobornos por cada contrato celebrado por la petrolera (*El Cronista*, 2016, s. p.). De acuerdo con el magistrado, se pagaba entre el 1 % y del 2 % del valor del contrato en calidad de sobornos a dirigentes de la empresa y a políticos, y se estima que el monto desviado en el periodo 2004-2012 fue alrededor de USD 8.000 millones. Si bien la trama empresarial involucrada en esta operación tomó por sorpresa a la sociedad en su conjunto, en realidad, fueron los “nombres de la política” (expresidentes, funcionarios en ejercicio) los encargados de darle una repercusión sin precedentes en la historia del país a este escándalo que, por la importancia de la empresa, tuvo un alcance internacional.

En el caso particular de Rousseff, su principal vinculación con el Petrobrão radicó en que durante los dos mandatos de Lula —periodo coincidente, según la investigación, con la aprobación de las mayores operaciones señaladas como corruptas, por ejemplo, la compra de la refinería en Pasadena (Estados Unidos) a un valor 47 veces superior— ejercía como presidente del Consejo de Administración de la empresa (*El Cronista*, 2016). Frente a ello, la justicia entiende que debido a la función que estaba ejerciendo (ministra de Minas y Energía), la exmandataria no podía, por lo menos, desconocer la falta de transparencia en el accionar de la compañía.

Por ello, se deduce que la responsabilidad tanto de la expresidente como de Lula da Silva —aunque nunca llegue a probarse que sabían del esquema de corrupción— es enorme por haber facilitado la estructura jerárquica de la empresa. Nos interesa remarcar particularmente este último punto, pues otros primeros mandatarios —incluidos FHC y Michel Temer— también utilizaron este esquema. Para contar con una mayoría dentro del Parlamento, el PT pactó con algunos partidos políticos menores. Y esos acuerdos se *pagaron* a través del reparto de cargos. Esta estrategia de construcción de poder se extendió en toda la estructura estatal y alcanzó desde ministerios hasta empresas

públicas.<sup>4</sup> “Petrobras no sería un caso aislado, sino el más extremo de una forma generalizada de administrar el Estado. Esto agravaría aún más la responsabilidad de los presidentes” (Mizrahi, 2015, s. p.); sobre todo, teniendo en cuenta que Petrobras pareciera ser el punto de acceso a la riqueza. Temóteo y Amorim (2015) lo sintetizan muy bien cuando plantean que, al ser la mayor empresa del país, solo Petrobras puede llevar el Estado a una recesión económica (representa el 13 % del PBI).

Este esquema de corrupción avanzó gracias a una estrategia en cuatro frentes: negociaciones para que algunos implicados admitieran su culpabilidad, lo que llevó a nuevas delaciones;<sup>5</sup> fases operativas que avanzan de forma progresiva; una estrecha cooperación entre autoridades legales y judiciales, y una estrategia de comunicación que incluye publicar detalles de los casos una vez se hacen detenciones.

4 El presidencialismo de coalición brasileño constituye un experimento inédito en una región caracterizada históricamente por líderes fuertes y bases parlamentarias políticamente homogéneas. Es el resultado de la fragmentación partidaria a nivel parlamentario y su dinámica de negociación permanente entre partidos de ideología diversa o antagónica. Esta dinámica no necesariamente se desarrolla solamente en el transcurso del mandato presidencial ya que, como señalan Zovatto y Orozco Henríquez (2008), al elegirse en un mismo turno presidente y parlamento, el incentivo para negociar previo al comienzo de un gobierno es mucho mayor y el reparto efectivo de cargos puede condicionar incluso el programa de gobierno del candidato ganador. El discurso de campaña de Bolsonaro ubicó al conjunto de estas estrategias denominadas informalmente de toma y daca en el centro del debate, identificándolas como el ejemplo más claro del estado de corrupción de la política y como una práctica a ser eliminada, con el objetivo declarado de moralizar el ambiente político. Puede argumentarse que un prerequisite para cumplir con este objetivo consistiría en la obtención de mayorías amplias que, traducidas en representaciones parlamentarias fuertes, permitan llevar a cabo las reformas políticas necesarias. Sin embargo, el resultado de las elecciones presidenciales no solo reprodujo la misma tendencia hacia la fragmentación partidaria, sino que el sello de Bolsonaro, el PSL, no obtuvo mayorías concluyentes. Con este escenario, y sin que una alianza con los disminuidos espacios de centro y centroderecha le brinde una base sólida, parece difícil que el Gobierno consiga eludir las situaciones de negociación que en un principio buscaba erradicar.

5 La figura de delación premiada: consiste en un acuerdo celebrado por el investigado, acusado o condenado y por el Estado. Este acuerdo se hace con la confesión o con información relevante del agente criminal, que negocia con el Estado beneficios que reduzcan su pena o le propicien hasta la obtención del perdón judicial.

Durante y después de la administración Temer, el expresidente y algunos de sus ministros fueron denunciados en, al menos, seis oportunidades. Los puntos principales de las denuncias son dos: en primer lugar, ser integrante de una organización criminal, de la cual Temer habría tomado el liderazgo desde que fue nombrado presidente de la República (la denuncia señala que el grupo llevaba a cabo actos ilícitos a cambio de sobornos por medio de la utilización de diversos órganos públicos, como Petrobras, Furnas, Caixa Econômica, los Ministerios de Agricultura y de Integración Nacional, la Secretaría de Aviación Civil y la propia Cámara de los Diputados). Y, en segundo lugar, obstrucción de la Justicia; en este sentido, Temer habría pagado sobornos para silenciar testimonios en su contra.

Estas denuncias hechas por la Procuraduría General de la República en el 2017 generaron investigaciones autorizadas por el Supremo Tribunal Federal. Sin embargo, Temer consiguió los votos necesarios en la Cámara Baja para evitar, por segunda vez, que fuera apartado de su cargo de presidente. Temer es el primer presidente brasileño en pleno ejercicio de su mandato que es acusado formalmente de un delito de tipo penal. La encarcelación pudo evitarse mientras Temer estuvo en ejercicio de sus funciones, aunque, al perder sus fueros el 1° de enero del 2019, las denuncias fueron retomadas pasando el expresidente una temporada en prisión. Esto nos demuestra que, incluso con una tasa de apoyo popular que apenas alcanzaba el 3 %, Temer consiguió encauzar las denuncias gracias a los mismos factores que prevalecieron en la primera votación: la ausencia de presión popular, los favores a los diputados, la falta de una alternativa y la debilidad de la oposición. Temer, una vez más, hizo andar el mecanismo: distribuyó enmiendas parlamentarias (fondos que son solicitados por los diputados para su uso en sus bases electorales) y ofreció cargos para garantizar el apoyo de los diputados. En la víspera de la primera denuncia, el presidente distribuyó 4.400 millones de reales. Posteriormente, el importe fue un poco más *modesto*, en total 1.800 millones en septiembre y octubre del 2017. Además, Temer atendió las peticiones, en especial de los ruralistas en la Cámara de Diputados, que suman más de 200 votos. En agosto del 2018, una primera oleada de “compromisos” ya había garantizado 146 votos de la bancada a favor de Temer.

## Petrobras: más allá del escándalo, de Dilma a Temer

Petrobras no solo ocupó innumerables páginas en los medios de comunicación por las maniobras de corrupción, sino que también lo hizo por ser objeto de debate parlamentario en pleno proceso de crisis político-institucional durante el gobierno de Rousseff. El 24 de febrero del 2016, el Senado aprobó —para su posterior tratamiento en la Cámara de Diputados— una propuesta de ley que establece modificaciones en la Ley 12.351 (22/12/2010) que, entre otras cuestiones, regula la participación obligatoria de Petrobras en la exploración/explotación del presal. La propuesta original fue autoría del Senador José Serra del PSDB y establece el fin de la obligatoriedad de la compañía de participar en al menos el 30 % en las inversiones en materia de exploración. Frente a las críticas de los parlamentarios oficialistas, el proyecto original sufrió algunos ajustes, prevaleciendo la propuesta del senador Romero Jucá (PMDB). De acuerdo con Jucá,

conversamos con el Gobierno porque entendíamos que era posible construir un entendimiento para avanzar en el proyecto. Se buscó la manera de fortalecer a Petrobras y, a partir de ahí, el gobierno va a tener la decisión de decidir lo que será prioridad del gobierno, de Petrobras. Es una forma inteligente de reconstruir Petrobras. (García, 2016, s. p., traducción propia)

Es más, el texto aprobado resultó de la articulación de las posiciones del PMDB, los ministros Eduardo Braga (Minas e Energía) y Jacques Wagner (Casa Civil), con el aval de la expresidenta Rousseff (UOL, 2016). Jucá compartió con Serra la necesidad de establecer cambios en el régimen de Petrobras ya que sus dificultades económicas entorpecían el buen desempeño en la exploración y explotación del presal y esto iba en contra del interés del nacional. Así, la idea que sintetizó este objetivo en su tratamiento en el Senado fue que “Petrobras está sentada sobre un mar de petróleo, pero sin condiciones financieras para extraerlo” (Senado Federal, 2016, p. 824, traducción propia).

Como resultado del acuerdo entre las fuerzas políticas opositoras y los actores gubernamentales

directamente involucrados en la temática, la propuesta de Serra que modifica la Ley 12.351 fue aprobada con algunas consideraciones, destacándose:

- Es obligación de Petrobras de ser operador con una participación mínima del 30 % en todos los bloques con régimen de producción compartida.
- El rol del Consejo Nacional de Política Energética (CNPE). Dicho organismo, considerando el interés nacional, le ofrecerá a Petrobras la posibilidad de ser operadora de los bloques contratados bajo el régimen de producción compartida. Es decir, su participación obligatoria bajo la Ley 12.351 pasa a ser facultativa y en calidad de preferencia. La compañía tendrá un plazo de 30 días para aceptar o rechazar la oferta realizada.

La propuesta de modificación del rol de Petrobras en el presal y en los contratos de producción compartida fue aprobada en la Cámara de Diputados el 29 de noviembre del 2016, convirtiéndose en la Ley 13.365. Como era de esperarse, esto generó la exacerbación de voces a favor y en contra (PT, PDT, PTB, PSB). Las primeras, defendieron la medida sosteniendo que, entre otras cuestiones, la falta de capacidad financiera de la empresa para explotar de forma exclusiva el presal lo tornaba un negocio inviable; la apertura ayudaría a recuperar la actividad económica de Petrobras por la posibilidad de actuar en base a sus intereses y resultaría en futuros dividendos para el país, producto de las inversiones de otros operadores transnacionales. El entonces presidente de Petrobras, Pedro Parente, avaló la sanción de la ley. Según lo expresado en un medio de comunicación,

la ley es muy importante para la empresa y para Brasil [...] cada campo de petróleo de presal exige una inversión de U\$ 10 billones y, con las dificultades que enfrenta la estatal, el ritmo de inversión en el presal sería muy lento. Para el país es interesante que no exista esa obligación para apurar la exploración del presal. (Lis y Amaral, 2016, s. p., traducción propia)

Asimismo, el exfuncionario destacó que, dada la buena información que posee la compañía, tiene la posibilidad de decidir invertir en aquellos campos que considere mejores (Lis y Amaral, 2016).

Los segundos, en cambio, criticaron la actual normativa al afirmar que pone en riesgo la

soberanía del país con relación a la explotación extranjera de las reservas de petróleo brasileño; constituye un acto de *entrega* de las riquezas energéticas nacionales en detrimento de las ganancias de la compañía y representa el primer paso para la privatización de Petrobras.

Tras la aprobación de la Ley 13.365, los últimos informes de las actividades de Petrobras (2019) —correspondientes a los años 2017-2018— dan cuenta de que su desempeño puede entenderse en términos positivos, destacándose, entre otros, los siguientes puntos:

- El mantenimiento del liderazgo mundial de la compañía en lo que respecta a la producción de gas y petróleo, especialmente este último, en aguas profundas y ultraprofundas donde el foco está puesto en Brasil, que representa el 85 % de la producción global de la empresa y el 92 % de sus reservas (p. 74). El accionar se concentra en la región sudeste del país, más precisamente en las Cuencas de Campos, Santos y Espírito Santo (p. 44).
- El presal constituye, sin lugar a duda, uno de los escenarios privilegiados de actuación de la empresa. Observando la evolución de la producción operada por Petrobras, entre 2008 y 2018, esta fue siempre ascendente, a pesar de los problemas económicos y de corrupción anteriormente indicados. La producción pasó de una media anual de barriles de petróleo por día (BPD) de 3.000 en el 2008 a 1.393 en el 2018 (p. 78). Asimismo, cabe mencionar que de los cuatro proyectos de producción que Petrobras tiene programados para los próximos años, tres de ellos se desarrollarán en esta área.
- En cuanto a los volúmenes de inversiones, el 2018 superó por 2,4 % el año anterior, representando R\$ 49.370 millones, de los cuales el 86 % se destinó a las actividades de exploración y producción (p. 53).
- La presencia en las rondas de licitación de bloques exploratorios efectuadas por la ANP se mantuvo como una constante por parte de Petrobras, tanto en el 2017 como en el 2018. Participó en las rondas bajo los esquemas de producción compartida y de concesión, con el objetivo de la cartera de reservas a fin de asegurar la sostenibilidad a futuro de la producción de petróleo y gas.

- Se continuó con la política de desendeudamiento, entendida por la empresa como la principal métrica financiera. Mientras que en el 2017 el endeudamiento neto era de U\$ 84.900 millones, en el 2018 fue de U\$ 69.400 millones (p. 57).
- En febrero del 2019, la capitalización de mercado superó los U\$ 100.000 millones, recuperando así la posición de la compañía más grande de América Latina (p. 4).

Luego de unos meses de cierta mejoría, en junio del 2018, Petrobras quedó nuevamente en el ojo de la tormenta tras la renuncia de su presidente, Pedro Parente. Al asumir su gestión, Parente tenía por delante la tarea de iniciar la recomposición económica y política de la empresa. Para ello debía, entre otras cuestiones, generar márgenes de acción empresarial *más autónomos* del Gobierno no solo por el escándalo de corrupción, sino también con el propósito de recobrar la confianza por parte de los inversores privados. En parte, esto comenzó a dar sus primeros pasos con la aprobación de la ley antes mencionada que, como indicamos, contó con el visto bueno de altos mandos de la empresa. Sin embargo, a finales de mayo del 2018, Brasil quedó prácticamente paralizado por una extensa huelga de transportistas, quienes, liderados por la Confederación Nacional de los Transportistas Autónomos (CNTA) y la Asociación Brasileña de Camioneros (Abcam), en señal de protesta por la suba del precio de los combustibles, cortaron las rutas de 16 estados del país, comprometiendo el abastecimiento de productos básicos. Además de acentuar la crisis política y económica que atravesaba la sociedad brasileña desde la eclosión del Lava Jato, generó una caída abrupta de las acciones ordinarias (estatales) y preferenciales (privadas) de Petrobras, en un 14,07 % y 14,6 %, respectivamente (Infobae, 2018).

Ante este cuadro de situación, Michel Temer decidió congelar los precios del diésel e indicó un conjunto de acciones orientadas a la reducción de los mismos en el ámbito local (con subsidios). Como contrapartida, el Ejecutivo se comprometió a resarcir a Petrobras por las posibles pérdidas. Para Parente, este accionar constituyó una intromisión política del Gobierno en los asuntos de la empresa que, en definitiva, estaba en contra de lo negociado al asumir su gestión, ya que una de las

cuestiones estipuladas fue la alineación de los precios de los combustibles a los precios de los mercados internacionales (Reuters, 2018a). En su carta de renuncia, el exfuncionario expresó: “la huelga de los camioneros y sus graves consecuencias para la vida del país desencadenaron un debate intenso, y a veces emocional, sobre los orígenes de esa crisis y colocaron la política de precios de Petrobras bajo un intenso cuestionamiento” (*O Globo*, 2018, s. p., traducción propia). La salida de Parente no fue bien recibida por los mercados. Tras ese hecho, el valor de la compañía se redujo alrededor de USD 11.000 millones. Su sucesor, Ivan Monteiro, gerente de finanzas y ejecutivo de alto rango del Banco de Brasil, tuvo la difícil tarea de conducir la compañía hasta diciembre, una vez concluidas las elecciones presidenciales del mes de octubre (Reuters, 2018b).

## Bolsonaro, ¿liberales o nacionalistas?

En un contexto de gran incertidumbre, violencia e indicadores internacionales desfavorables, Bolsonaro asumió la presidencia el 1° de enero del 2019. Sus votantes pueden agruparse en dos amplias categorías: la triple B (Bala, Biblia y Buey) y los anti PT. Los llamados Bala son aquellos que, cansados de la inseguridad y las políticas garantistas de los gobiernos progresistas, creen que *con los militares se estaba mejor*. El mismo Bolsonaro es un nostálgico de la dictadura. Este segmento avala firmemente sus proyectos en materia de seguridad. El universo Biblia es una masa de electores muy codiciada por los partidos políticos brasileños; representan más del 22 % de la población sumando aproximadamente 43 millones de fieles. El poder de las iglesias evangélicas en Brasil es enorme. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, se abren alrededor de 14.000 iglesias evangélicas por año. Esta gente tiene fe en la misión divina que Bolsonaro se atribuye a él mismo (“esta misión de Dios no se escoge, se cumple”, dijo el día que fue electo); su principal interés es la defensa de las tradiciones en lo que respecta a la Familia, la Nación y los valores cristianos. Bajo el lema “Brasil encima de todo y Dios encima de todos”, Bolsonaro ha levantado la Biblia como bandera durante toda la campaña



electoral. Pero detrás de la fachada mística hay otra realidad: las iglesias ocupan roles sociales cada vez más activos, reemplazando muchas veces al Estado en sus tareas. Como explica Carbonelli (2018), es interesante el rol que el mismo Estado les atribuyó a las iglesias como garantes de asignaciones sociales, lo que generó un agenciamiento religioso en el plano de la gestión pública. Tampoco podemos olvidarnos de que representantes de las iglesias ocupan desde hace ya varios años lugares de poder repartiéndose en todos los partidos políticos, generando un efecto transversal en la política local y nacional. Los últimos de la tríada B corresponden al grupo Buey, que representan los intereses del *agrobusiness*, lobbistas de los grandes terratenientes. Este grupo no necesariamente simpatiza con Bolsonaro, sino con su cerebro económico, Paulo Guedes. Al ser parte de la Escuela de Chicago, su credo es privatizar para reducir la deuda pública.

Sin embargo, el grueso de los electores de Bolsonaro (30 % según Data Folha, 2018) corresponde al grupo anti PT. Para estos, las crisis institucionales, políticas, económicas y sociales son responsabilidad del PT y sus cuadros corruptos. En este sentido, dos fenómenos pueden resaltarse. Primero, aunque Bolsonaro hace 30 años que vive de la política, es percibido como un *outsider*. En realidad, lo que sale de lo común es el discurso sin filtros del presidente, su nuevo partido sin referentes políticos de peso, y que ni él ni los compañeros de su partido están involucrados en la Operación Lava Jato (por lo menos no tiene ninguna denuncia). Segundo y más importante, Bolsonaro ganó las elecciones tanto como las perdió el PT. El PT cometió innumerables errores, comenzando por la candidatura de Lula, que tenía la ventaja de movilizar a un electorado que ya tenía cautivo, pero que enfatizaba en la continuidad y no en la renovación, lo que hubiera atraído a otro universo político. La falta de autocrítica también forma parte del proceso.

Respecto de su política económica pro-*business*, la verdad es que a Bolsonaro realmente no le importa la economía —su pasión siempre ha sido “la ley y el orden”—, pero comprendió muy bien que, para ser presidente, necesitaba del apoyo del *establishment* económico. Por este motivo, se justifica la

elección de Guedes. Bolsonaro ha tenido un discurso errático en lo que a política económica se refiere. Durante 25 años en el Congreso apoyó las políticas estatistas, pero durante su campaña ha prometido austeridad y privatizaciones. En el año 2000, por ejemplo, explicó que FCH merecía el paredón porque era culpable de “la barbaridad de privatizar las telecomunicaciones y de entregar nuestras reservas al capital extranjero” (*El País*, 2018, s. p.).

Debido a esta imprevisibilidad, algunos inversores expresaron su preocupación ante la posibilidad de privatización indiscriminada; ante esto, Bolsonaro generó tranquilidad y agregó que tampoco dejaría que *cualquier país* (en una clara alusión a China) vaya a Brasil a robar su patrimonio. No obstante, con un déficit presupuestario que trepa más del 8 % del PBI, la deuda nacional aumentando y un clima empresarial que rankea 125 de 190 (según el Banco Mundial), una dosis de ortodoxia seguramente será necesaria para darle un empujón a la economía carioca.

Hay otro factor que queda por mencionar: la reacción de los militares nacionalistas. La victoria de Bolsonaro supuso la confirmación del resurgimiento del Ejército en la vida política brasileña, continuando un proceso que se agudizó durante el mandato de Michel Temer. En este sentido, el nombramiento de nueve ministros pertenecientes al Ejército no solo reafirmó esta tendencia de acumulación de poder, sino que habilitó en un principio a ubicar al propio Bolsonaro, en su carácter de excapitán, como representante de este eje fundante de su base de sustento político. El crecimiento del papel militar en la política es consecuencia directa de la corrosión del sistema político tras el *impeachment* a Dilma Rousseff, y de la percepción positiva por parte de la sociedad civil en relación a las Fuerzas Armadas. Este recorrido implicó, al mismo tiempo, la reafirmación de tradiciones profundamente imbuidas en el Ejército, tales como el papel tutelar de las Fuerzas Armadas en el proceso político, en calidad de garante del orden constitucional y en oposición al *caos social* (representado, según esta visión, por los gobiernos del PT) o el apoyo al desarrollo industrial como base para la recuperación nacional.

En este marco, el ascenso de Bolsonaro constituye una verdadera paradoja al interior del arma debido a su discurso liberal, antagónico al tradicional nacionalismo militar, cuya agenda es coincidente con el programa de privatizaciones proyectado por Paulo Guedes al frente de la cartera económica. Este escenario presupone un choque de concepciones dentro del flamante Gobierno entre sectores liberales vs. nacionalistas, generando interrogantes en torno a la viabilidad de algunos puntos de agenda. El proyecto de una reducción drástica del papel del Estado, que alcanzaría a sectores considerados estratégicos como el energético o el aeronáutico, ha generado resistencia tanto en los altos mandos como en el componente militar de gobierno, forzando al retroceso de varios de estos proyectos. Las idas y venidas en torno a temas sensibles, que fueron parte importante de la campaña electoral, resultan en pérdida de ímpetu y de capital político. Al mismo tiempo, la recurrencia de estas disputas podría plantear interrogantes sobre la capacidad de Bolsonaro para articular intereses contrapuestos al interior de su gobierno. El cuestionamiento del programa económico ultraliberal, así como el modelo de inserción internacional, podría encontrar mayores resistencias en un ejército que también cuenta con la historia del *tenentismo* como una tradición encumbrada.

Este contexto indica que, además de tener por delante el desafío de ser un *outsider* de la política, Bolsonaro deberá ser un *equilibrista* en lo que implica la satisfacción de los intereses orientados a resguardar lo estatal —los nacionalistas— y aquellos, como los liberales, quienes ven en el mercado el único camino a seguir. En este sentido, Petrobras se constituye, sin lugar a dudas, en un caso emblemático en el cual el actual presidente de Brasil tendrá que balancear fuerzas entre las intenciones liberales, que en palabras de Guedes apuntan a “[...] privatizar todo [porque] las empresas estatales agotaron su ciclo de financiamiento” (García, 2019, s. p., traducción propia) y las nacionalistas, como el militar a cargo del Ministerio de Minas y Energía, Bento Costa de Albuquerque, quien se ha pronunciado con cierta cautela frente a este tipo de medidas radicales. Es más, los uniformados son, por *deformación profesional*, más adeptos al

gradualismo y a una política energética en la cual Petrobras sea considerada “como un activo estratégico” (Valle, 2018, s. p.).

Frente a esto, ¿qué actitud ha adoptado el actual presidente de Brasil? Haciendo un repaso por los escasos meses transcurridos desde su asunción en enero del 2019, podemos observar que Bolsonaro pretende permanecer —al menos por el momento— en el centro métrico de los dos bandos, levantando las banderas de ambos. El mandatario brasileño declaró públicamente que “[Petrobras es una] empresa estratégica que puede ser privatizada en parte [...] alguna cosa usted puede privatizar, no todo” (Saconi, 2018, s. p., traducción propia). Esta postura fue ratificada por el vicepresidente, el general retirado Antônio Hamilton Mourão, al sostener que áreas como la de distribución y refinación están abiertas a ser vendidas al sector privado, mientras que “el núcleo duro de Petrobras, la prospección, donde está la inteligencia y el conocimiento, eso no va a ser privatizado” (Bresciani, 2018, s. p., traducción propia).

En consonancia con las declaraciones efectuadas en julio del 2019, Petrobras anunció la venta del 30 % del paquete accionario de BR Distribuidora —la mayor distribuidora del país— por R\$ 9.600 millones, dejando así de tener el control sobre esta subsidiaria.<sup>6</sup> Esta decisión fue justificada en términos estratégicos, a saber, reducir la deuda de Petrobras y, al mismo tiempo, contar con recursos económicos para participar en las licitaciones del presal, área en la cual Petrobras está más que interesada (Jornal Nacional, 2019).

Como era de esperarse, esta decisión despertó fuertes críticas de los partidos opositores, en especial del PT, quien acusó a Bolsonaro de *entreguista* y de atentar contra uno de los principales símbolos de la soberanía nacional. Para el senador Paul Prates, este accionar se basa en una lógica de vender filiales para abultar la caja que no tiene en cuenta “que se está deshaciendo de un patrimonio estratégico para la economía brasileña” (Prates, 2019, s. p., traducción propia). Por su parte, Roberto Castello Branco, presidente de Petrobras, desideologizó

6 En el 2017, el gobierno de Temer puso a la venta el primer lote de acciones de BR.



la medida, justificándola como una “gestión de cartera (porque) es necesario deshacerse de activos que no son tan rentables e invertir en aquellos que generan mayor retorno” (Câmara dos Deputados, 2019, s. p., traducción propia).

Ahora bien, independientemente de la mirada que podamos tener sobre dicha política, cabe recordar que, en realidad, desde hace años Petrobras ha establecido como uno de sus principales objetivos de acción el fortalecimiento de las actividades de exploración y producción, siendo estas el motor de la empresa y el factor más importante al momento de establecer los parámetros de rentabilidad. A modo de ejemplo, en el 2007, es decir durante el segundo mandato de Lula, Petrobras decidió desprenderse (por USD 112 millones) de la totalidad de sus acciones de las refinerías que operaba en Bolivia con miras a focalizarse en el *upstream* (exploración y producción), ya que es lo que permite asegurar el abastecimiento de gas natural y petróleo al país (Petrobras, 2007). Otro dato en esta dirección se encuentra en el plan de negocios 2010-2014, donde la compañía ya había anticipado su decisión de disminuir su participación —inversiones— en las actividades de refinación y distribución tanto en Brasil como en el exterior. Esta lógica se repitió en el plan de negocios que fue aprobado con anterioridad a la asunción de Bolsonaro, el correspondiente al periodo 2019-2023, el cual indica que en el rubro refino, transporte y comercialización, Petrobras considerará un nuevo modelo de participación, asociándose con otras empresas puesto que el foco está puesto en el desarrollo del área de producción (Petrobras, 2018).

Resulta muy escaso el tiempo transcurrido desde la llegada de Bolsonaro para determinar —con un cierto grado de certeza— cuáles serán las pautas de acción a seguir en lo que respecta a Petrobras. Probablemente, su discurso radicalizado no encuentre cauce en los hechos precisamente por su *doble pertenencia* a nacionalistas y liberales. En esta dirección, debemos rescatar las afirmaciones de Pirotta (2019), quien sostiene que el nacionalismo de Bolsonaro es genuino; no es ensayado ni oportunista, sino que “emerge acompañado de las preocupaciones soberanistas de los

militares brasileños” (Pirotta, 2019, s. p.).<sup>7</sup> No obstante, siguiendo con el planteo del autor, Bolsonaro también tiene en claro que gran parte de las ponderaciones de su administración será en base a la gestión que se haga de la economía. El avance del mercado posee consenso en sectores de la clase política, en el empresariado y en parte de la clase media, aunque con ciertos límites que son, en realidad, determinadas privatizaciones (Pirotta, 2019), entre las cuales podríamos ubicar a Petrobras. Por otro lado, no podemos olvidar que, si bien los cambios de signo político y de programas económicos no son ajenos a la compañía —por la participación que posee el Estado brasileiro—, nos encontramos frente a un actor cuya meta (casi) exclusiva está puesta en los márgenes de rentabilidad y crecimiento económico, por lo que, en ocasiones, su comportamiento se inclinará más hacia lo estatal y, en otras, hacia el mercado.

## Conclusiones

Al poner bajo la lupa las administraciones del PT, al igual que la de Temer y, de manera preliminar, el escaso tiempo transcurrido de la gestión Bolsonaro, observamos que Petrobras constituye, sin lugar a dudas, un actor clave en la realidad de Brasil en lo doméstico y en los lineamientos de política exterior. Durante los gobiernos de Lula y Rousseff, Petrobras representó las dos caras de la misma moneda, a saber, el caballo de Troya, es decir, la punta de lanza para la concreción de los objetivos políticos y comerciales de ese entonces, haciendo foco en el continente africano, pero, también, la caja de Pandora, cuando la Operación Lava Jato voló por los aires la reputación de una compañía considerada emblema nacional para los brasileños. Desde entonces, más que por sus logros comerciales —como fue el descubrimiento del presal—, Petrobras se encuentra en constante debate tanto por los desafíos a sortear posescándalo de corrupción, como por su devenir tras el arribo de Bolsonaro, al punto de reavivar la disputa entre nacionalistas y liberales.

<sup>7</sup> El autor hace esta mención en alusión de la cuestión de la crisis de la Amazonia pero puede ser aplicado para otros temas del gobierno de Bolsonaro.

En lo que respecta a los desafíos —sin pretender caer en una enumeración taxativa—, aparecen, entre otras, cuestiones como: la recuperación de la imagen positiva de la empresa tanto al interior de Brasil como en el exterior, con miras a dejar en el pasado los delitos de sobornos y corrupción; la reducción de la deuda contraída —propósito manifestado explícitamente por la compañía—; el fortalecimiento de aquellos negocios considerados estratégicos y redituables, como la exploración y producción de hidrocarburos en aguas profundas y ultraprofundas, dejando de lado aquellas fases de la industria donde Petrobras deja de ser competitiva, y, más recientemente, la búsqueda de un equilibrio en el seno de la presidencia de Bolsonaro entre los defensores de lo estatal y los pro mercado. Este último punto marca una diferencia notable con respecto a las administraciones del PT, en especial, durante las gestiones de Lula porque a excepción de eventos puntuales, por ejemplo, la discusión en el Congreso sobre la reacción de Brasil (y de Petrobras), ante la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en el 2006, la compañía no fue un eje de discusión a nivel doméstico hasta que eclosionó el Lava Jato. En cambio, desde el arribo de Bolsonaro, más aún con la decisión de desprenderse de parte del paquete accionario de BR Distribuidora, Petrobras quedó nuevamente en el foco de la tormenta entre los sectores proclives al Estado y aquellos que pretenden una mayor participación privada. Probablemente, las declaraciones ambivalentes del actual mandatario se constituyen en un caldo de cultivo para reavivar esta disputa tradicional que ha marcado el devenir histórico, político y económico del Brasil. Sin embargo, no debemos olvidar no solo que Bolsonaro se nutre de esta “doble pertenencia”, sino que el objetivo de sus accionistas, es decir, el propio Estado brasileño y el sector privado, es el mismo: aumentar la rentabilidad. Probablemente en este contexto de redefinición estratégica que plantea la empresa, haya inclinaciones hacia un lado y el otro, pero sin caer en resultados radicales. El gobierno de Bolsonaro se encuentra dando sus primeros pasos, pero sus acciones anticipan que Petrobras puede constituirse en una moneda de cambio en el juego de la política nacional.

## Referencias

- ANP. (2010). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2010*. Recuperado de <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/2435-anuario-estatistico-2010>
- ANP. (2019). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2019*. Recuperado de <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5237-anuario-estatistico-2019> Acceso 1 nov. 2017
- Bielschowsky, R. (1991). Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964. *Revista de la Cepal*, (45), 155-177.
- Bresciani, E. (2018). Mourão diz que podem ser privatizadas áreas de distribuição e refino da Petrobras. *O Globo*, 19 de noviembre del 2018. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/mourao-diz-que-podem-ser-privatizadas-areas-de-distribuicao-refino-da-petrobras-23244651>
- Câmara dos Deputados. (2019). Presidente da Petrobras defende venda de refinarias e foco na exploração do petróleo. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/noticias/559767-PRESIDENTE-DA-PETROBRAS-DEFENDE-VENDA-DE-REFINARIAS-E-FOCO-NA-EXPLORACAO-DO-PETROLEO>
- Campodónico, H. (2007). *La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado*. Santiago de Chile: Cepal.
- Carbonelli, M. (2018). *Entre los templos y las urnas. La gravitación evangélica en la vida política de Brasil. Dossier Ele Nao? Las elecciones brasileñas y la coyuntura política*. Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Públicos (CEAP). Recuperado de <http://ceap.sociales.uba.ar/2018/10/16/dossier-ele-nao/>
- Ceppi, N., y Pereyra Doval, G. (2018). La ecuación política exterior-Petrobras-África en los gobiernos del PT (2003-2014): tres dimensiones para el análisis. *Estudos Internacionais*, 6(3), 98-117.
- Chiappini Castilhos, C. (2015) Petrobras: uma empresa estratégica para a economia brasileira. *Carta de Conjuntura*, 24(05). Recuperado de <http://carta.fee.tche.br/article/petrobras-uma-empresa-estrategica-para-a-economia-brasileira/>
- Da Silva, L. (2007). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de batismo da Plataforma de Petróleo FPSO Sevam-Piranema do Campo de Piranema, em Aracaju. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/04-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-batismo-da-plataforma-de-petroleo-fpso-sevam-piranema-do-campo-de-piranema>

- Data Folha. (2018). Desejo de mudança e rejeição ao PT alavancam candidatura de Bolsonaro. Recuperado de <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/10/1983550-desejo-de-mudanca-e-rejeicao-ao-pt-alavancam-candidatura-de-bolsonaro.shtml>
- El Cronista*. (2016). Las claves para entender el escándalo Petrobras que puede condenar a Lula. Recuperado de <https://www.cronista.com/ripe/Las-claves-para-entender-el-escandalo-Petrobras-que-puede-condenar-a-Lula-20160307-0033.html>
- El País*. (2018). Bolsonaro, una receta neoliberal para un país polarizado. Recuperado de [https://cinco dias.elpais.com/cinco dias/2018/10/26/mercados/1540567158\\_063725.html](https://cinco dias.elpais.com/cinco dias/2018/10/26/mercados/1540567158_063725.html)
- García Ribeiro, C., y Tahan Novaes, H. (2016). Petrobras 60 años: avances y retrocesos en el desarrollismo brasileño. *América Latina Hoy*, 72, 41-58.
- García, D. (2019). Bolsonaro não descarta privatização da Petrobras, diz Guedes. *Folha de São Paulo*, 15 de agosto del 2019. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/bolsonaro-nao-descarta-privatizacao-da-petrobras-diz-guedes.shtml>
- García, G. (2016). Senado aprova projeto que muda regras de exploração do presal. *O Globo*, 24 de febrero del 2016. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/senado-aprova-projeto-que-muda-regras-de-exploracao-do-pre-sal.html>
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Gomes Saraiva, M. (2011). La política exterior del gobierno de Rouseff. Continuidad en las estrategias y ajustes en las prioridades y en el estilo. *Umbrals de América del Sur*, 12, 76-86.
- Infobae. (2018). Huelga de camioneros en Brasil: las acciones de Petrobras se desplomaron en un 14 % y la Bolsa de San Pablo cayó un 4,49 %. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/05/28/crisis-por-la-huelga-de-camioneros-en-brasil-michel-temer-bajo-el-precio-del-diesel-se-desploman-acciones-de-petrobras-y-la-bolsa-pierde-mas-del-2/>
- Jornal Nacional. (2019). Petrobras vende controle da BR Distribuidora por R\$ 9,6 bilhões. Recuperado de <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/24/petrobras-vende-controle-da-br-distribuidora-por-r-96-bilhoes.ghtml>
- Lis, L., y Amaral, L. (2016). Temer sanciona lei que desobriga Petrobras de participar do presal. *O globo*, 29 de noviembre del 2016. Recuperado de <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/temer-sanciona-lei-que-desobriga-petrobras-de-participar-do-pre-sal.html>
- Mizrahi, D. (2015). Corrupción en Brasil: Qué salva a Lula y a Dilma de ser investigados. *Infobae*, 20 de mayo del 2015. Recuperado de <https://www.infobae.com/2015/05/17/1728986-corrupcion-brasil-que-salva-lula-y-dilma-ser-investigados/>
- O Globo*. (2018). Pedro Parente pede demissão da Petrobras. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2018/06/01/pedro-parente-pede-demissao-da-petrobras.ghtml>
- Pereyra Doval, G. (2017). Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010). *Apuntes*, 44(80); 159-185.
- Petrobras. (2007). *Relatório Anual de Atividades 2007*. Recuperado de <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/8736/RelatriodeAtividades2007Portugues.pdf>
- Petrobras. (2018). *Plan Estratégico 2040 y Plan de Negocios y Gestión 2019-2023*. Recuperado de <https://www.investidorpetrobras.com.br/esp/295/FatoRelevantePN-G20192023Espanhol.pdf>
- Petrobras. (2019). *Relatório Anual 2018*. Recuperado de [https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/206/Relatorio\\_anual\\_27\\_03.pdf](https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/206/Relatorio_anual_27_03.pdf)
- Pirotta, I. (2019). Jair Bolsonaro y su retórica nacionalista. *Perfil*, 1º de octubre del 2019. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/opinion/opinion-ignacio-pirotta-jair-bolsonaro-y-su-retorica-nacionalista.phtml>
- Prates, J. P. (2019). O esvaziamento da Petrobras. *O Globo*, 23 de julio del 2019. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/opiniaio/artigo-esvaziamento-da-petrobras-23825049>
- Reuters. (2018a). El CEO de Petrobras renuncia tras la intervención del Gobierno en los precios de los combustibles en Brasil. Recuperado de <https://es.reuters.com/article/businessNews/idESKCN1IX5B1-OESBS>
- Reuters. (2018b). Brazil's Temer recommends Ivan Montei-ro as permanent Petrobras CEO. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-petrobras-parente-temer-idUSKCN1IX63T>
- Roitman Rosenmann, M. (2008). El desarrollo de la sociología Latinoamericana. En *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana* (pp. 31-133). Buenos Aires: Clacso.
- Rutkoski Hoff, C. (2016). Uma análise dos determinantes da recuperação da balança comercial brasileira

- em 2015: petróleo, câmbio ou recessão? *Indicadores Econômicos FEE*, 43(4), 9-22.
- Saconi, J. P. (2018). Bolsonaro admite que Petrobras pode ser privatizada em partes. *O Globo*, 19 de noviembre del 2018. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-admite-que-petrobras-pode-ser-privatizada-em-partes-23244789>
- Senado Federal. (2016). Diário do Senado Federal. República Federativa do Brasil, 24 de febrero. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20249?sequencia=821&sequenciaFinal=830>
- SenadoTemóteo, A., y Amorim, D. (2015). Entenda como a Petrobras pode empurrar o país para recessão. *Correio Braziliense*, 30 de mayo del 2015. Recuperado de [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/02/04/internas\\_economia,469548/entenda-como-a-petrobras-pode-empurrar-o-pais-para-recessao.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/02/04/internas_economia,469548/entenda-como-a-petrobras-pode-empurrar-o-pais-para-recessao.shtml)
- UOL. (2016). Sindicalistas acusam senadores de aprovarem “privatização o presal”. Recuperado de <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/sindicalistas-acusam-senadores-de-aprovarem-privatizacao-o-pre-sal/>
- Valle, S. (2018). ¿Privatizar Petrobras? Consulte primero a generales de Bolsonaro. *Perfil*, 23 de octubre del 2018. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/bloomberg/bc-privatizar-petrobras-consulte-primero-a-generales-de-bolsonaro.phtml>
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez, J. J. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México & IDEA Internacional.