

Brasil: nuevo desarrollismo y petróleo de aguas profundas

Una de las cuestiones en el debate actual sobre el significado de los diez años de gobierno del PT es si el gobierno consiguió implementar un nuevo paradigma de desarrollo que supere la lógica del Consenso de Washington. Este artículo presenta algunos elementos de la discusión en torno del «nuevo desarrollismo» y pone el foco en los gigantescos reservorios de petróleo en aguas profundas descubiertos en Brasil en 2007, en los que el hidrocarburo se encuentra bajo espesas capas de sal. Son centrales en esta discusión el rol del Estado y de Petrobras, la captación del ingreso petrolífero y las políticas industriales y tecnológicas a partir de los requerimientos de contenido local.

GIORGIO ROMANO SCHUTTE

■ Introducción

Después de casi dos décadas de semiestancamiento, Brasil eligió en 2002 a un presidente del Partido de los Trabajadores (PT) que simbolizó la decisión de promover cambios económicos y sociales que superaran las directrices del Consenso de Washington. En un primer momento, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva optó por ganarse la confianza de los mercados con políticas alineadas a la ortodoxia macroeconómica pero, a partir de 2006, comenzó a entreverse con más claridad la construcción de lo que se podría caracterizar

Giorgio Romano Schutte: máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam y doctor en Sociología del Desarrollismo por la Universidad de San Pablo. Actualmente se desempeña como coordinador del Curso de Relaciones Internacionales e integrante del cuerpo docente del programa de Posgrado en Ciencias Humanas y Sociales (PCHS) de la Universidade Federal do ABC (UFABC).

Palabras claves: petróleo, presal, neodesarrollismo, Luiz Inácio Lula da Silva, Petrobras, Brasil.

Nota: traducción del portugués de Sara Daitch.

como un nuevo modelo¹. Durante el primer gobierno de Lula, Luiz Carlos Bresser-Pereira² lanzó el concepto de «nuevo desarrollismo». Desde entonces, el debate ha estado marcado por dos vertientes. Por un lado, el intento de elaborar una agenda que pueda capturar y sistematizar la esencia de las políticas sociales y económicas implementadas. Por el otro, un abordaje más normativo, que establece a priori qué características deberían asociarse a un consenso neodesarrollista y, a partir de allí, evalúa en qué medida las políticas del gobierno de Lula, y después el de Dilma Rousseff, corresponderían a esa orientación. Lo que está en juego son los parámetros para un nuevo periodo de crecimiento continuo y sustentable, con inclusión social y disminución de las desigualdades, que presupone una reposición del rol del Estado en nuevos moldes y una inserción más proactiva de Brasil en el escenario internacional.

En este artículo pretendemos explicar los cambios en el marco regulatorio del presal, aprobado a fines de 2010, en el contexto de un debate sobre la estrategia neodesarrollista. Las cuestiones claves son el rol del Estado y de Petrobras, una empresa de capital mixto con control estatal, y los requisitos de contenido local como centro de la política industrial.

■ Neodesarrollismo, nacional-desarrollismo y políticas neoliberales

La noción de neodesarrollismo no solo representa una superación del Consenso de Washington, sino que también intenta diferenciarse del nacional-desarrollismo que dominó el debate económico durante la década de 1930 y hasta fines de 1970, con un fuerte apoyo intelectual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) desde su creación en 1948. Esto conlleva, por un lado, el reconocimiento de los errores cometidos durante la implementación de las políticas nacional-desarrollistas y, por el otro, una comprensión de que las condiciones nacionales e internacionales son diferentes y necesitan, por lo tanto, de otras y/o nuevas respuestas. João Sicsú, Luiz Fernando Paula y Renaut Michel³ identifican al menos tres problemas en esa experiencia transitada por gran parte de América Latina: a) políticas proteccionistas aplicadas de forma generalizada y sin un límite temporal; b) poca

1. Nelson Barbosa y José Antônio Pereira e Souza: «A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda» en Emir Sader y Marco Aurélio Garcia (eds.): *Brasil entre o passado e o futuro*, Fundação Perseu Abramo / Boitempo, San Pablo, 2010.

2. Luiz Carlos Bresser-Pereira: «O novo desenvolvimentismo» en *Folha de S. Paulo*, 19/9/2004.

3. J. Sicsú, L.F. Paula y R. Michel: «Por que novo-desenvolvimentismo?» en *Revista de Economia Política* vol 27 N° 4, 12/2007.

atención al desarrollo tecnológico y a la constitución de una capacidad de innovación endógena; y c) un desarrollo insatisfactorio de la capacidad interna de financiamiento, que generó una excesiva dependencia del capital externo. Fábio Erber, por su parte, consideró el carácter excluyente y concentrador del modelo como la gran deficiencia de esta época, y nos recuerda que el propio Celso Furtado insistía a lo largo de su obra en que esa concentración del ingreso y de la riqueza era el principal obstáculo para el desarrollo

**El desafío ya no es
constituir un parque de
industria de base para
transformar una realidad
predominantemente agraria.
La cuestión se centra en
generar la innovación
necesaria para aumentar la
calidad y la productividad ■**

sustentable⁴. Bresser-Pereira también hace hincapié en la concentración del ingreso y, de manera relacionada, en la desproporcionada prioridad otorgada a la producción de bienes de consumo durables para la clase media alta⁵. En otra contribución, el mismo autor criticó la ambivalencia en relación con el déficit público y la «relativa complacencia» con la inflación⁶. Respecto de la nueva realidad que impone, de cualquier forma, nuevas estrategias, Sicsú, Paula y Michel sostienen que ya no

existe la necesidad de una participación estatal directa en las actividades productivas como la siderurgia o la petroquímica⁷. El desafío ya no es constituir un parque de industria de base para transformar una realidad predominantemente agraria. Hoy la cuestión se centra, según estos autores, en generar la innovación necesaria para aumentar la calidad y la productividad.

Lo que todos estos análisis tienen en común al delinear la esencia de un nuevo desarrollismo es la reconstitución del rol del Estado, entendido como esencial para promover estrategias de desarrollo y articular una inserción en el sistema internacional en función de estas estrategias. Más específicamente, podemos identificar un cierto consenso respecto de este rol del Estado en:

4. F. Erber: «Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política» en *Textos para discussão Cepal-IPEA* N° 13, LC/BRS/R.230, Cepal / IPEA, Brasília, 2010.

5. L.C. Bresser-Pereira: «From Old to New Developmentalism in Latin America» en José Antonio Ocampo y Jaime Ross (eds.): *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2011.

6. L.C. Bresser-Pereira: «A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento» en *Estudos Avançados* vol 26, 8/2012, p. 19.

7. J. Sicsú, L.F. Paula y R. Michel: ob. cit.

- la promoción de una nueva dinámica en el mercado interno mediante la expansión del consumo masivo, la inclusión social y la disminución de las desigualdades;
- la creación de oportunidades de inversión en innovación y el direccionamiento del ahorro hacia sectores estratégicos, a través de renovadas políticas industriales (especialmente centradas en los requerimientos de contenido local);
- la necesidad de disminuir vulnerabilidades externas, promoviendo la expansión del ahorro interno y la administración de la cuenta de capital, y evitando apreciaciones y fluctuaciones exageradas de la moneda local;
- la integración a los mercados internacionales rechazando políticas proteccionistas generalizadas pero defendiendo la industria nacional contra prácticas comerciales desleales (esto implica negociar de forma pragmática la apertura del mercado siguiendo los principios de la reciprocidad);
- la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional a mediano y largo plazos, que incluya la reconstrucción de la capacidad de planificación del Estado.

Es precisamente este último punto lo que está en la esencia de los cambios en el marco regulatorio para la explotación de las nuevas reservas de petróleo y gas que se discutirán de aquí en adelante.

■ ¿De qué se trata?

A partir de los descubrimientos de grandes yacimientos de petróleo y gas bajo capas de sal en altas profundidades, el gobierno brasileño anunció oficialmente en noviembre de 2007 la existencia de una nueva realidad geológica para el país y para la industria petrolera internacional: la «provincia del presal», que ha sido delimitada en una región que va desde el norte de Santa Catarina, pasando por San Pablo y Río de Janeiro, hasta el sur de Espírito Santo, a una distancia de más de 200 km de la costa brasileña.

La extracción en estos yacimientos constituye un enorme desafío tecnológico: la suma de agua y rocas de sal equivale a una montaña del tamaño del Everest. A partir de 2010, las estadísticas de la Agencia Internacional de Energía (AIE) y del Ministerio de Energía de Estados Unidos destacaron a Brasil como un gran productor. Las nuevas reservas, ya descubiertas a fines de 2012 en un territorio que equivale a 32% del total de la provincia del presal, equivalen al total del petróleo producido por Petrobras desde su creación en 1953 (15.000 millones de barriles). La proyección es que la producción de petróleo aumente de unos 2,23 millones de barriles por día (b/d) en 2012

a 5,432 millones b/d en 2021⁸. La expansión esperada de la producción de gas es aún mayor, aunque en ese caso no logrará alcanzar la expansión de la demanda.

Todo indica que el presal tiene potencial para abrir un nuevo ciclo de desarrollo en Brasil, además de superar la dependencia energética que siempre fue un factor de restricción externa. Pero surgen también muchos desafíos que deberán enfrentarse para garantizar que, en una perspectiva histórica, el ciclo del presal no termine como los ciclos de exportación de *commodities* que marcaron la formación del subdesarrollo brasileño en los siglos anteriores.

La historia del presal comienza en un momento singular frente a la experiencia mundial por tres motivos. Primero, es difícil encontrar otros ejemplos de países que hayan ingresado en el selecto club de grandes exportadores y que combinen tantas condiciones adicionales potencialmente favorables: un ingreso medio, un parque industrial relativamente diversificado y una empresa de la envergadura y competencia tecnológica de Petrobras. Y que, al mismo tiempo, muestren una democracia consolidada con instituciones que, aunque se encuentren lejos de la eficiencia y de la excelencia, pueden considerarse estables y cuentan con una trayectoria que muestra mejorías en diferentes terrenos. Pero Brasil es principalmente un país en desarrollo con grandes deficiencias: es decir que tiene, por un lado, una base para aprovechar las

Tendrán lugar cambios en la matriz global de energía aunque al mismo tiempo el petróleo, el carbón y el gas sigan constituyendo las más importantes fuentes energéticas de la economía mundial ■

nuevas riquezas y, por el otro, necesita de ellas para dar un salto de calidad. En segundo lugar, la cuestión de la energía está siempre intrínsecamente vinculada al problema ambiental. En las próximas décadas, el mundo enfrentará el desafío de las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que exige una transición hacia una economía de baja intensidad de carbono. Por lo tanto, la tendencia será a disminuir en forma gradual, pero consistente, el uso de petróleo. Sin embargo, esta

fase de transición difícilmente sucederá en un horizonte que vuelva inviable la explotación del presal, considerando el agotamiento de una parte importante de los pozos existentes, por un lado, y el crecimiento de la demanda, en particular de China y también de la India, por el otro. Tendrán lugar cambios

8. EPE: *Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE)*, 2012.

en la matriz global de energía, aunque al mismo tiempo el petróleo, el carbón y el gas sigan constituyendo las más importantes fuentes energéticas de la economía mundial.

El tercer motivo se relaciona con el hecho de que el descubrimiento ocurrió durante el segundo mandato de Lula, cuando este último ya había consolidado nacional e internacionalmente su liderazgo y reforzaba en forma explícita el rol del Estado para liderar el proceso de desarrollo.

■ El presal y el neodesarrollismo

Frente a la nueva realidad, el presidente Lula tomó la arriesgada decisión de interrumpir el proceso de licitación en curso y abrir un debate respecto a la necesidad de modificar el marco regulatorio de la concesión. Este fue introducido en 1997 junto con el fin del monopolio de Petrobras y la venta de la mayoría de las acciones al sector privado nacional e internacional –aunque el gobierno retuvo la acción de oro y, por lo tanto, el derecho a indicar la dirección de la empresa estatal–. El tema no sería una ruptura de contrato pero sí una nueva legislación para una nueva realidad.

Entonces, en diciembre de 2007, fueron retirados 41 bloques de la novena rueda de licitación. Esos bloques estaban en el área del presal. Durante un periodo de 18 meses, el gobierno realizó un trabajo interno de estudio y debate que derivó en una serie de propuestas que fueron enviadas el 31 de agosto de 2009 al Congreso Nacional, con el objetivo de modificar el marco regulatorio de la explotación del petróleo y el gas. Lo que más llama la atención es que esta discusión sobre el nuevo marco regulatorio no haya entrado en la agenda de los debates de la campaña electoral a mediados de 2010, a pesar de su vital importancia para el país. La nueva legislación fue aprobada por el Congreso y sancionada en el último mes de mandato del presidente Lula, en diciembre de 2010.

¿Cuáles fueron los principales cambios en el marco regulatorio?

Aumento de la renta capturada por el Estado. En la concesión, todo el petróleo y el gas encontrados por la concesionaria le pertenecen, y el Estado se apropia de parte del ingreso petrolífero solamente a través de impuestos específicos, en particular las regalías y las participaciones especiales. En la distribución, el petróleo, luego del pago de regalías y del resarcimiento de los costos de producción, es dividido entre el contratante y el Estado. Se puede observar

que la distribución también aumenta el control del Estado, pues al quedarse este con volúmenes importantes de petróleo y gas cuenta con las condiciones para intervenir con estrategias de comercialización que toman en cuenta los intereses a mediano y largo plazo.

Aumento del control estatal sobre Petrobras. Aunque el gobierno rechazó la idea de que el presal justificara una reestatización completa de Petrobras, sí existió un esfuerzo para aumentar la participación estatal en la empresa. En el ámbito de la megacapitalización de Petrobras realizada en 2010, aumentó el porcentaje estatal porque estaba prevista la posibilidad, si los demás accionistas no ejercían el derecho de compra total, de que el Estado federal ejerciera el restante. A pesar de que existió un significativo avance de la participación estatal, más de 50% continúa aún como propiedad privada.

Cuadro 1

Aumento de la participación estatal en el capital social de Petrobras

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

* Esta participación se divide entre 32,1% para el Estado y 7,7 % para BNDESPar.

** La composición de esta participación es de 31,1% para el Estado federal, 11,6% para BNDESPar, 3,9% para el Fondo Soberano (FFIE) y 1,7% para BNDES/FPS.

Fuente: Petrobras: «Relatório de atividades 2011», Ministerio de Minas y Energía (MME), Brasilia, 2012.

Además, el nuevo marco regulatorio creó una nueva empresa 100% estatal, la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas Natural - Pré-Sal Petróleo SA (PPSA), responsable por la gestión de los contratos de distribución de producción y la comercialización del petróleo y gas natural en el Estado federal. También asumirá el control de los costos de la operación en defensa del interés del Estado, inclusive frente a la propia Petrobras.

Aumento del control de Petrobras sobre la producción. La explotación bajo el modelo de distribución asegura un fuerte predominio de Petrobras al aprobarse dos formas de contratación. Una de ellas será mediante licitación, en la cual se garantiza un mínimo de 30% a la empresa estatal y también se determina que, en todos los casos, Petrobras será la operadora. Es decir, la empresa es

líder de la explotación del área y responsable por su administración. La otra prevé la contratación directa de Petrobras, que queda en esos casos con 100% del emprendimiento, sin necesidad de efectuar un proceso de licitación.

Podemos caracterizar estas modificaciones como una moderada reestatización⁹.

La crítica provino de la industria petrolera privada, principalmente internacional, a través del Instituto Brasileño del Petróleo (IBP) y de las consultoras privadas, que alegaron que el modelo de concesión dio los frutos esperados y que no habría motivo para cambiarlo. El marco regulatorio de la concesión sería lo suficientemente flexible como para permitir el aumento de la recaudación del gobierno. Pero en el fondo, la principal crítica está vinculada a la limitación del poder de actuación de las empresas privadas en pro de una mayor capacidad de direccionamiento del gobierno, como queda claro en la argumentación, por ejemplo, del senador Francisco Dornelles: «La propuesta que el gobierno está anunciando para sustituir el régimen transparente y eficaz de la concesión por un régimen burocratizado de distribución, inclusive con la creación de otra empresa estatal, constituye un enorme retroceso en la política vigente en el país para la explotación del petróleo»¹⁰.

Por el contrario, desde el punto de vista del gobierno, aumentar la centralización sería deseable para promover una política industrial en torno de la explotación del presal y enfrentar la complejidad sobre la volatilidad del ingreso.

■ Política industrial y tecnológica

La literatura identifica como una de las características de la producción y la explotación de recursos naturales el bajo potencial de integración con otros sectores de la economía, en particular con los innovadores y los de alto valor agregado, lo que genera economías de enclave. Por lo tanto, esta actividad

9. Una posición diferente defendió la Federación Única de los Petroleros (FUP), afiliada a la Central Única de los Trabajadores (CUT), que inició en 2009, junto con otros movimientos sociales, una campaña sobre el Proyecto de Ley N° 5.891, que pretendía reestablecer el monopolio estatal de Petrobras y transformar la empresa en 100% estatal y pública. Esto implicaría el final de las ruedas de licitaciones y la recuperación de los bloques petrolíferos que ya fueron licitados. Sin embargo, el apoyo a esta propuesta se restringió a un conjunto de diputados de los partidos claramente identificados con la izquierda, que sabían de antemano que el presidente Lula no entraría en esa pelea.

10. F. Dornelles: «Retrocesso no pré-sal» en *O Globo*, 6/8/2009.

está identificada con la baja tecnología y los pocos resultados en términos de acumulación de capital humano¹¹.

La explotación del presal, como un emprendimiento de gran volumen que opera en la frontera tecnológica de la industria del petróleo, no se encaja necesariamente en esta evaluación, siempre y cuando se creen las condiciones económicas e institucionales para reconocer su importancia estratégica en el conjunto de la economía brasileña. De este modo, el aprovechamiento del presal abarca una estrategia de inserción en las cadenas de producción, tanto en las *upstream* como en las *downstream*. El *upstream* se refiere al conjunto de la demanda de productos y servicios que hacen viable la explotación, el desarrollo y la producción. El *downstream* está relacionado con la producción de los derivados hasta el consumidor final.

En la fase de *upstream* existe un enorme poder de compra que puede incluir importaciones o la creación de capacidad productiva nacional¹². En este punto, será determinante la adopción de políticas públicas selectivas que aprovechen las oportunidades y aseguren que el crecimiento esperado califique la base productiva, como se observa en el cuadro 2. Es evidente que el presal presenta un problema de escala de producción y un desafío para la industria para acompañar el ritmo de la demanda de Petrobras.

Frente al potencial del presal y el problema temporal de asegurar los equipamientos para atender la producción en los pozos existentes y explotar los nuevos, Petrobras tomó la decisión de priorizar el presal. Esto significa que, desde 2011, Brasil convive con una realidad contradictoria de una expansión más allá de lo esperado de la producción en el presal y una disminución de la producción en los campos antiguos muy superior a su tasa de agotamiento¹³. Es decir, la expansión del presal aún no se reflejó en los volúmenes totales en virtud de la disminución de la producción en los campos antiguos, lo cual debe recuperarse con nuevos equipamientos. Este hecho fue utilizado por sectores críticos al nuevo marco regulatorio para reabrir la discusión.

11. Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre: *Recursos naturais na América Latina: indo além das altas e baixas*, Elsevier, Río de Janeiro; Banco Mundial, Washington, DC, 2010.

12. Las inversiones en petróleo y gas cuentan con el potencial para generar una demanda nacional de cerca de 400.000 millones de dólares hasta 2020, involucrando a los sectores de maquinaria y equipamientos y construcción naval, así como también el sector de comercio y servicios. Eloi Fernández y Fernández y Bruno Musso: «Oportunidades e desafios da agenda de competitividade para construção de uma política industrial na área de petróleo: Propostas para um novo ciclo de desenvolvimento industrial», ONIP, Río de Janeiro, 2010, p. 7.

13. Se trata de un indicador que refleja el agotamiento del pozo con la disminución de presión del reservorio como consecuencia de la propia extracción.

Cuadro 2

Demanda de equipamientos críticos por parte de Petrobras, 2010-2020

	Existencia en 2010	2015	2020
Sondas de perforación de alta mar ¹⁴	15	37	65
Barcos de apoyo y especiales	287	479	568
Plataformas de producción	44	61	94

Fuente: Petrobras: «Plano de negócios 2011-2015», MME, Brasilia, 2011.

■ Contenido local

Las palabras claves en la utilización del presal como impulso para el desarrollo industrial son «contenido local», y deben entenderse en el contexto de la dimensión del mercado y la duración de la explotación y la producción. Esto es lo que permite trabajar con la posibilidad de generar una masa crítica que, al superar la curva de aprendizaje inicial, pueda presentar una estructura de costo y calidad tecnológica que permita no solo atender la demanda interna sino también competir internacionalmente. La definición de las políticas adecuadas enfrentará un *trade-off* en que deberá optar entre obtener un suministro más rápido con precios menores por un lado, y por otro, generar capacidad propia, lo cual exige tiempo y tendrá, por lo menos al comienzo, un costo mayor. Es decir que se trata de una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazos, con riesgo de perder oportunidades financieras en el corto plazo. Un ejemplo son los atrasos en la entrega de barcos. Las dificultades reflejan la situación general de la industria naval, que contaba con 1.900 trabajadores directos en 2000 y pasó a emplear 80.000 en 2010¹⁵.

Es importante enfatizar que esta política tiene como objetivo provocar la generación de empleos e ingresos en Brasil, independientemente del origen del capital. Y con ello pretende estimular a las empresas multinacionales para que se instalen en Brasil, especialmente para tener acceso a la tecnología.

14. La sonda de perforación es un equipamiento clave para la industria *offshore*. Está compuesta por un conjunto de dispositivos y accesorios que permiten la perforación del pozo de petróleo. Estos, a su vez, son instalados sobre una plataforma flotante. Los diversos sistemas que la integran permiten la generación de energía, la circulación de fluidos, el movimiento de cargas, la seguridad del pozo y el monitoreo constante de diversas condiciones en el proceso de perforación. Para una mejor comprensión de lo que significa esta demanda, vale la pena observar que la flota total de sondas que operaban en el mundo en 2010 era de 70.

15. Sindicato de la Industria de Construcción y Reparación Naval y Offshore (Sinaval): *A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro*, Sinaval, Río de Janeiro, 2010, p. 7.

■ Calificación tecnológica

Recordando que se trata de la frontera tecnológica, existe un potencial de aprovechamiento de las tecnologías desarrolladas para la explotación del presal en otros sectores y cadenas, por ejemplo, en los nuevos materiales y en el uso de la nanotecnología. La regulación para la explotación del petróleo es determinante para que ello suceda. Establece que las compañías deben invertir 1% de su facturación anual bruta obtenida en campos grandes con producción extraordinaria en proyectos de investigación y desarrollo (I+D) relevantes para los sectores de petróleo, gas o biocombustibles, la mitad a través de convenios con universidades e instituciones de investigación acreditadas y la otra mitad a través de proyectos de I+D internos. Los fondos destinados a I+D aumentaron de 264 millones de reales en 2002 y 617 millones de reales en 2007, a más de 1.000 millones de reales en 2011 (más de 500 millones de dólares), de los cuales 96% proviene de Petrobras¹⁶.

Cuadro 3

El presal en la perspectiva neodesarrollista

Elementos centrales de la estrategia neodesarrollista	Presal	Desafíos
<i>Industrialización</i> para garantizar el aumento de la productividad y la innovación.	Enorme potencial para fortalecer y engrosar las cadenas de producción nacionales con efectos multiplicadores para el conjunto de la industria.	Requisitos de contenido local enfocados en la diversificación y la competitividad internacional, evitando la promoción de la búsqueda de ingresos (<i>rent-seeking</i>) y privilegios. Crear competencia y capacidad de innovación endógena.
<i>Distribución del ingreso</i> entre las clases sociales y los territorios nacionales.	Disponibilidad de fondos extrapresupuestarios importantes por parte del gobierno para efectuar políticas sociales.	Políticas específicas y transparentes para el uso de los fondos en favor del desarrollo social (especialmente de la educación) y la generación de empleos decentes y de calidad. Promover la justa distribución del ingreso recaudado por el Estado entre los varios entes de la Federación. Evitar la búsqueda del ingreso (<i>rent-seeking</i>) y la corrupción.

16. ANP: *Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*, ANP, Río de Janeiro, 2012.

Elementos centrales de la estrategia neodesarrollista	Presal	Desafíos
<i>Proteccionismo de la cuenta corriente</i> para evitar la apreciación excesiva de la moneda local, con el propósito de evitar un proceso de desindustrialización y estimular la competitividad.	Importantes entradas de capital a través de las exportaciones de petróleo y un aumento en los flujos privados para el país (inclusive la deuda externa privada).	Evitar el exceso de proteccionismo cambiario y las presiones inflacionarias.
<i>Defensa de la sustentabilidad ambiental</i> como parte integrante de la política energética y de desarrollo en general.	Riesgo directo para el medio ambiente generado por la producción del petróleo y gas <i>off-shore</i> : emisiones de gas durante el proceso y fugas en la producción y distribución; riesgo de <i>crowding out</i> (sustitución) de fuentes renovables, en particular el etanol.	Integración de consideraciones ambientales al proceso de explotación, producción y distribución con fuertes mecanismos de control que no generen burocracia innecesaria. Políticas claras y explícitas en el mediano y largo plazos para la transición hacia una economía de bajo carbono. Evitar la separación de los precios locales de los precios internacionales.
<i>Integración sudamericana</i> como prioridad para promover una nueva y calificada inserción internacional de Brasil.	Necesidad de concentrar los recursos disponibles para la explotación del presal, lo cual implica una reducción del interés en inversiones en la región por parte de Petrobras.	Explotar las posibilidades de sinergia en las políticas energéticas e industrias en torno del presal (por ejemplo, extender el concepto de contenido local al de contenido regional). Desarrollar una política comprensiva de política energética sudamericana.

■ Consideraciones finales

El aporte de las riquezas del presal para el desarrollo brasileño se vehiculiza a través de tres políticas. La primera, por los ingresos directos para el Estado mediante regalías y venta del petróleo obtenido por los contratos de distribución. La segunda, por la política de contenido local que pretende transformar la demanda de productos y servicios a lo largo del proceso de explotación, desarrollo y obtención del petróleo y el gas en una producción realizada en gran medida en territorio nacional, generando empleo, ingresos e impuestos en Brasil. Y la tercera, la política de obligatoriedad de invertir un porcentual del ingreso bruto de los grandes campos de petróleo y gas en investigación y desarrollo en el país. ☐