

O PETRÓLEO MEXICANO NA PERSPECTIVA DE UM TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO*

*Rafael Loyola Diaz***

Apresentação

Antes da Revolução de 1910-17 e até a desapropriação das empresas petroleiras privadas em 1938, o petróleo mexicano estava controlado por interesses estrangeiros e representava uma riqueza de impacto mundial. Naqueles anos, sua importância para a economia nacional ainda era mínima, razão pela qual seu desenvolvimento esteve sujeito aos interesses das companhias inglesas, holandesas e norte-americanas fundamentalmente. Após a revolução, e devido ao impulso nacionalista que originou, o petróleo esteve no centro das atenções e entre os pontos de maior controvérsia com os Estados Unidos.

Os primeiros governos revolucionários traçaram-se o imperativo de obter recursos econômicos para as áreas públicas e de retomar o controle das principais riquezas nacionais como premissa para estimular o desenvolvimento econômico interno. Nessas circunstâncias, o petróleo despontou como uma fonte importante para obter recursos fiscais e como um recurso que, no futuro, seria fundamental para promover a industrialização e a modernização do país.

Antes de 1938, a disputa pelo petróleo levou o México a delicados enfrentamentos com os interesses externos, particularmente com os Estados Unidos, e constituiu-se num dos temas de maior controvérsia internacional. A partir da desapropriação, cumpriu um destacado papel no desenvolvimento interno, sem ter-se resolvido o conflito com o Exterior.

Para o petróleo mexicano, na sua nova modalidade de recurso nacionalizado e de indústria de domínio do Estado, o qual monopolizou a pesquisa, a exploração, o refino

* Este artigo foi traduzido pelo Professor Misael Cossio Orihuela. Esta versão traduzida teve a revisão técnica realizada pela Economista Beky Moron de Macadar.

** Professor Coordenador da Faculdade Latino-Americana de Ciências do México.

O autor agradece os comentários e sugestões de Dolia Estevez e do Engenheiro Juan José Corres Ayala.

primário, a petroquímica básica e a comercialização de primeira instância, instaurou-se uma filosofia que dirigiu seu desenvolvimento durante quase 40 anos. Essa concepção se caracterizou por definir a Petróleos Mexicanos (PEMEX) como uma indústria pública dedicada a proteger o recurso natural, a garantir o fornecimento de energéticos e de derivados do petróleo para as necessidades internas e de sustentar as finanças públicas. Em síntese, foi considerada como uma empresa que devia operar sob critérios de serviço e de fomento do desenvolvimento econômico. Por isso, a rentabilidade e a comercialização do petróleo no Exterior ocuparam um lugar secundário.

Como parte dessa noção, a empresa desenvolveu uma política patrimonialista com seus trabalhadores e sindicato, transformando-os em co-responsáveis do andamento da indústria e co-beneficiários da renda petroleira. Na prática, os trabalhadores tornaram-se inamovíveis e proprietários da posição que ocupavam. De forma similar, o sindicato converteu-se no provedor exclusivo de mão-de-obra, tanto para a empresa quanto para os empreiteiros, chegando, também, a ser um dos empreiteiros mais poderosos, além de possuir outras prerrogativas econômicas e políticas que conseguiu acumular.

O "boom" petroleiro dos anos 70 criou um duplo efeito na indústria petroleira. Por um lado, abalou a tese tradicional, segundo a qual a atividade exportadora deveria ser marginal, para, em seu lugar, instrumentar-se uma ambiciosa política de comercialização de petróleo no Exterior com o argumento de que o setor deveria captar as divisas requeridas para financiar um arrojado projeto de industrialização nacional, da mesma forma que para expandir a própria indústria petroleira. Por outra parte, consolidou o papel de beneficiários, usufrutuários e de co-proprietários que tinham assumido os trabalhadores e o sindicato e, também, reforçou, politicamente, a liderança do sindicato petroleiro comandada por Joaquin Hernandez Galicia (de apelido "la Quina"), de Ciudad Madero, Tamaulipas, e de Salvador Banazán Camacho.

A queda de preços do petróleo, que teve início em 1982, obrigou a reformular a política do Governo em relação ao setor, em conformidade com toda a política econômica. No entanto as tentativas da administração do Presidente Miguel de la Madrid (1982-88) resultaram infrutíferas para incluir a indústria dos hidrocarbonetos nos programas de reordenação econômica e administrativa. Com esse antecedente, e diante do imperativo de solucionar o problema político que significava para o Governo a liderança petroleira encabeçada pelos líderes de Ciudad Madero,¹ a gestão do Presidente Salinas de Gortari (1988) teve início com as decisões de liquidar a liderança do sindicato petroleiro, de modificar o contrato coletivo naqueles pontos que obstacu-

¹ Essa liderança controlava o sindicato mais poderoso, com mais de 130.000 trabalhadores e com uma influência determinante na indústria petroleira, no meio sindical do país e entre os diferentes grupos da política nacional, particularmente na principal organização operária oficialista, a Confederação de Trabalhadores de México, e no partido oficial, o Revolucionário Institucional.

lizavam a modernização e a produtividade da empresa petroleira e de fixar as bases para definir uma política no setor em harmonia com o aprofundamento da liberalização e da abertura econômica. Essa política se vinculou, posteriormente, ao projeto, iniciado em meados de 1990, de conseguir a integração da economia nacional aos mercados regionais, particularmente ao do norte da América.

Em síntese, a indústria petroleira mexicana, na atualidade, encontra-se imersa num processo de reorganização e redefinição de suas políticas. Esse processo está impulsionado pelo postergado imperativo dos anos 80 de reorganizar o setor para responder com agilidade à queda de preços do petróleo, da mesma forma que pela política econômica em curso, que consiste em restringir a participação do setor público nas atividades produtivas. No mesmo sentido, orienta-se a perspectiva de acordo de um tratado de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá, no qual o setor petroleiro representa um dos pontos de maior interesse para o vizinho do norte, devido a suas crescentes necessidades energéticas, enquanto o México precisa de capitais para recuperar as decrescentes reservas de petróleo, incrementar a produção e melhorar a qualidade dos derivados.

O problema

Diferentemente de alguns anos atrás, os problemas trabalhistas e a postura do Sindicato de Trabalhadores Petroleiros da República Mexicana já não são objeto de uma atenção particular dos meios de comunicação nem dos analistas políticos. O nível da balança na PEMEX mudou: enquanto o sindicato foi perdendo influência na indústria, a empresa — o patrão, na linguagem trabalhista — é que define, com uma ampla margem de liberdade, a política de reorganização interna dos processos de trabalho, das relações trabalhistas, da alocação de contratos de obras e serviços, etc.

As modalidades da PEMEX como empresa pública e o modo da sua inserção nos planos de modernização, de abertura econômica e de inclusão nas economias regionais, promovidas pela administração de Carlos Salinas de Gortari, são da competência e da responsabilidade dos dirigentes da paraestatal. Desde as medidas policio-militares adotadas pelo Governo em 1º de janeiro de 1989 contra a liderança sindical encabeçada por Joaquin Hernandez Galicia e Salvador Barragan Camacho (Diaz, 1990), o sindicato petroleiro perdeu, de raiz, a influência que tinha na direção da indústria, bem como as vantagens trabalhistas e econômicas contidas na regulamentação contratual.

A partir desse momento, a indústria petroleira entrou num profundo processo de reestruturação que ainda não terminou. No entanto as modalidades desse processo de mudança estão sendo definidas pelos seguintes fatores:

- a) o imperativo de reorganização interna que vinha se postergando desde a década de 80, consistindo na introdução duma política de ajustes estruturais para que a paraestatal responda em melhores condições à queda dos preços dos hidrocarbonetos iniciada em 1982 e mantida pelo restante da década com seus altos e baixos e que na atualidade continua, como era de se esperar, sem uma posição

de variabilidade estável. Em relação a esse aspecto, é necessário apontar que o sindicato, a regulamentação contratual e a condução política da indústria foram alguns dos fatores que tinham impedido a aplicação das reformas requeridas (Alonso & López, 1983, p.203; Shapira, 1979);

- b) a consolidação do projeto econômico em funcionamento desde a administração de Miguel de la Madrid (1982-88), consistindo na diminuição da participação da administração pública no desenvolvimento econômico, com o propósito de transferir para os grupos privados o maior peso da responsabilidade. Esse projeto compreende, entre outros pontos, o saneamento das finanças públicas e a busca de eficiência e rentabilidade das empresas estatais. Essa política se manteve e se fortificou na administração subsequente de Salinas de Gortari, acrescida do aprofundamento da privatização desse tipo de empresas e da flexibilização, de maneira mais decisiva, dos critérios administrativos, regulamentários e até constitucionais, com a finalidade de facilitar a participação do capital privado — tanto nacional quanto estrangeiro — no processo produtivo e nos ramos que tradicionalmente estavam reservados para o Estado;
- a) a decisão do Governo mexicano de iniciar um processo de negociação com os Estados Unidos e o Canadá, com a finalidade de concretizar um tratado de livre comércio entre os três países. Em relação ao ramo do petróleo, apresentam-se tanto o interesse dos norte-americanos de ter acesso ao petróleo mexicano nas suas diferentes áreas de negócios — da pesquisa e exploração até a petroquímica e a comercialização — quanto a determinação do Governo mexicano de encontrar mecanismos que permitam adequar as estruturas operativas, alcançar os níveis de produção e qualidade dos produtos que lhe compete entregar ao mercado, frear a diminuição e, se possível, incrementar as reservas petroleiras, afetadas nos últimos 10 anos por uma política de investimentos que descuidou seriamente dessa atividade.

O propósito deste ensaio dirige-se a demonstrar que a empresa petroleira se encontra num processo de transição no qual estão por definir-se novos esquemas na organização, nos objetivos, na filosofia, nas responsabilidades e até na política trabalhista e na relação da empresa com o sindicato. Os velhos procedimentos, a antiga organização do trabalho, a cultura sindical e do trabalho, bem como as estruturas político-sindicais que se configuraram ao longo de 50 anos na indústria petroleira encontram-se num acelerado processo de fragmentação. A noção de um recurso natural e de uma indústria base da soberania nacional, com responsabilidades de serviços acima de custos econômicos, com circuitos familiares para o recrutamento de força de trabalho e a renovação dos quadros diretivos sindicais, com uma incidência determinante do sindicato na direção da indústria e com a predominância dos critérios sindicalistas para a organização do trabalho, da mesma forma que a idéia dum sindicato co-proprietário e co-beneficiário da indústria dos hidrocarbonetos, tem sucumbido diante do projeto de obter uma indústria eficiente, rentável e aberta a investimentos privados, tanto nacionais quanto estrangeiros.

Além disso, interessa demonstrar que ainda estão por definir-se as modalidades das novas relações trabalhistas na empresa. Porém precisar-se-á que, no momento, os trabalhadores e o sindicato não têm a força nem propostas específicas que lhes permitam concretizar acordos favoráveis com os dirigentes do petróleo.

1 - O Tratado de Livre Comércio (TLC) reaviva o apetite petrolero do Tio Sam

Desde o final do século passado, os vizinhos do norte têm tido interesse em ter livre acesso às reservas petroleras. Por esse motivo, deram um grande apoio à ditadura porfirista em troca das facilidades outorgadas para que suas companhias petroleras se instalassem no México. Uma mostra de condescendência foi a reforma do artigo 27 da Constituição de 1857, realizada em 1884 no governo de Manuel Gonzalez, na qual se suprimiu o domínio da Nação sobre as riquezas do subsolo. Posteriormente, e diante dos riscos da nova versão do mencionado artigo 27 na Constituinte de 1917 para os interesses das companhias petroleras privadas, o Governo norte-americano ameaçou, em 1927, com uma intervenção militar ao governo do General Calles (1924-28), se as prerrogativas das companhias petroleras fossem alteradas. Mais tarde, em represália pela desapropriação das empresas petroleras em 1938, os norte-americanos impuseram ao Governo mexicano um severo bloqueio econômico, o qual foi cancelado em 1942 diante da urgência de se criarem condições favoráveis na América Latina para enfrentar as eventualidades da guerra européia (Meyer & Morales, 1990).

Até meados dos anos 60, o Governo mexicano conseguiu consolidar sua indústria com o apoio dos norte-americanos, que, até essa data, não deixaram de pressionar e de apresentar projetos com o propósito de reabrir novamente a participação das suas companhias petroleras na exploração e processamento do petróleo mexicano (Valdez, 1988).

O panorama modificou-se drasticamente com a crise petrolera dos anos 70, e, particularmente, com as conseqüências da revolução iraniana para o fornecimento petrolero à Norte-América. A partir desse momento, surgiram as primeiras preocupações para integrar o México e o Canadá com os Estados Unidos num grande mercado. A causa principal era o interesse dos Estados Unidos de ter acesso às riquezas petroleras de ambos os países.

Em 1979, a *Revista Fortune* comentou acerca da mencionada pretensão como sendo a essência das negociações para constituir uma comunidade econômica no norte da América. Nesse mesmo ano, Ronald Reagan apresentou sua candidatura à presidência dos Estados Unidos com um discurso onde formulou a conveniência de obter um "acordo norte-americano" com o México e o Canadá com o propósito de potencializar as riquezas de cada país. Com esse objetivo, a equipe de Ronald Reagan começou a trabalhar, de tal forma que, no encontro entre o Presidente López Portillo e o já presidente eleito dos Estados Unidos, se apresentou a idéia que posteriormente foi rejeitada pelo Governo mexicano. Conforme *The Wall Street Journal*, López Portillo não concordou diante do temor de que o acordo apenas atenderia às necessidades

energéticas dos EUA. No entanto a crise financeira mexicana de 1982 permitiu aos Estados Unidos suprir com petróleo mexicano suas reservas estratégicas mediante um contrato que durou até novembro de 1989 (*El Financiero*, 5.3.91, p.12).²

A Guerra do Golfo Pérsico, iniciada em 1º de agosto de 1990, com a invasão do Kuwait pelo Iraque, fortificou novamente o apetite norte-americano pelo petróleo mexicano. Esse interesse se viu estimulado pela iniciativa do Governo mexicano de negociar a assinatura de um acordo comercial com o vizinho do norte, iniciativa esta que mais tarde se estenderia ao Canadá, mas já sob a denominação de Tratado de Livre Comércio.

Durante as deliberações para acordar o tratado em questão, o petróleo mexicano figurou como um dos pontos essenciais. Enquanto esteve em curso a Guerra do Golfo Pérsico e diante do risco de que se complicasse, provocando desabastecimento mundial de petróleo, a parte mexicana esteve em condições de negociar apoios financeiros norte-americanos para o ramo do petróleo sem estar forçada a incluí-lo nas deliberações do Tratado de Livre Comércio. De sua parte, a administração de George Bush esteve solícita a oferecer todo gênero de apoio econômico ao México, com o propósito de que incrementasse sua produção petroleira diante da eventualidade de uma complicação maior no Golfo Pérsico.³ Porém é conveniente mencionar que, desde que se difundiu a proposta de tratado comercial, na Norte-América se manifestaram pressões de diversos interesses ligados à indústria petroleira para que o México permitisse novamente, e sem obstáculos, sua participação na exploração petroleira (Diaz, 1991).

Enquanto esteve vivo o conflito militar no Golfo Pérsico, as pressões do vizinho do norte para abrir a riqueza petroleira a suas companhias se mantiveram em segundo lugar. O imperativo era conservar o México como um seguro fornecedor de hidrocarbonetos no caso de complicar-se o abastecimento de petróleo procedente dos países do Golfo Pérsico, em particular da Arábia Saudita. Com esse propósito, o governo de George Bush esteve pronto a oferecer o apoio financeiro e técnico com a finalidade de que o México restabelecesse sua indústria petroleira e sua capacidade de produção. Nesse contexto situa-se o aval outorgado por George Bush, na sua visita ao México de 27 de novembro de 1990 — em plena preparação do início das hostilidades contra o Iraque —, com o fim de que o Eximbank abrisse uma linha de crédito ao México de US\$ 1,5 bilhão para a compra de equipamento e para a contratação de serviços de pesquisa e perfuração petroleira, a qual se estenderia até completar a soma de US\$ 5,6 bilhões num período de cinco anos (Diaz, 1991, p.17).

Cessadas as hostilidades e ficando os Estados Unidos como vencedores do conflito e como a potência dominante para definir os termos dos acordos nas diferentes questões do Meio Oriente, a situação do México com relação ao petróleo no marco das deliberações do TLC mudou significativamente. A partir desse momento, a adminis-

² Para ver a importância do petróleo na crise econômica de 1982, consultar Szekely (1983).

³ Nessa ocasião, o próprio George Bush expressou que os Estados Unidos não estavam interessados na propriedade do petróleo mexicano, mas, em particular, nas tarefas de pesquisa e exploração. Consultar o artigo de Roberto Gonzalez (1990, p.4).

tração salinista já não contou com a premência norte-americana para garantir opções seguras de abastecimento de petróleo, razão pela qual se incrementaram as pressões orientadas a incluir o ramo do petróleo nos acordos do TLC. Inclusive, até os últimos dias do mês de agosto de 1991, ainda não fôra concretizada a aprovação do crédito do Eximbank, situação esta que incidia no atraso da perfuração de três poços marinhos na zona de Campache (El Financiero, 30.8.91, p.6). Algumas fontes jornalísticas filtraram informações no sentido de que os legisladores norte-americanos estavam investigando os termos em que se pretendia estabelecer o empréstimo.⁴

As pressões e as propostas de grupos de interesse norte-americanos para liberalizar o petróleo mexicano e promover mudanças constitucionais com o objetivo de eliminar a propriedade da Nação e o monopólio estatal no ramo dos hidrocarbonetos multiplicaram-se a partir do fim da Guerra do Golfo Pérsico. No mês de agosto de 1991, o Government Accounting Office, agência que recolhe as opiniões dos principais consórcios econômicos, como a Dow Chemical, a Du Pont e a Chevron, recomendou ao Congresso que buscasse a eliminação do "(...) conceito de petroquímica básica e que o México permitisse a participação majoritária do capital estrangeiro na chamada petroquímica secundária". Entre as apreciações dessa agência figura a de que não existem limites constitucionais para que o Governo mexicano diminua a zero a lista de produtos do ramo reservado ao Estado. Além disso, manifestou-se a favor de conseguir do vizinho do sul a aceitação de investimento de 100% de capital externo na petroquímica secundária e o direito exclusivo do capital norte-americano de investir nesse ramo (El Financiero, 13.3.91, p.13).

O US Council for International Business entregou a Carla Hills —principal negociadora do Tratado de Livre Comércio da parte estadunidense — um documento no qual solicitou "a eliminação dos obstáculos ao investimento estrangeiro" no México, com a intenção de evitar restrições à participação no setor petrolífero e no gás, bem como igualdade de oportunidades para ter acesso aos recursos energéticos e aos derivados do petróleo. No entanto afirmou que não lhe interessava a propriedade do subsolo, mas apenas ter igualdade de condições de acesso ao petróleo mexicano (El Financiero, 5.6.91, p.14). Por sua parte, Joseph Riva, geólogo da Divisão Científica do Serviço de Pesquisas, num documento elaborado para o Congressional Research Service, expôs a conveniência de voltar aos contratos de risco mediante a derrogação do art. 27 em matéria de petróleo. O autor do documento salientou que:

"(...) a participação direta da indústria internacional mediante contratos de risco seria mais idônea para expandir a produção petrolífera do que a assistência financeira à PEMEX ou do que empréstimos do Eximbank dos Estados Unidos".

⁴ Segundo as leis dos Estados Unidos, o Eximbank está obrigado a notificar ao Congresso as transações superiores a US\$ 100 milhões, contemplando a possibilidade de uma desautorização via anteprojeto de lei. Esse esquema permite uma espécie de pressão dos congressistas sobre o Executivo em situações similares. Em fins de setembro de 1991, o Eximbank deu a garantia à PEMEX pela soma de US\$ 1,3 bilhão, mas sua concretização complicou-se devido a que a empresa petrolífera pretende usar o aval do banco para colocar bônus no mercado de capitais de Wall Street (El Financiero, 8.7.90; 27.11.90).

Finalmente, o autor estimou que, dadas as reservas provadas do México, com um adequado investimento, se poderia alcançar uma produção de 6,5 milhões de barris diários (El Financiero, 24.7.91, p.19).

De forma decidida e audaciosa, manifestou-se o Instituto de Estratégia Econômica de Washington num documento entregue aos congressistas norte-americanos e que foi recebido com entusiasmo pelos legisladores dos dois partidos. Inclusive, o líder da maioria democrata, Richard Gephardt, sugeriu que fosse utilizado como manual das negociações do TLC. Concretamente, propôs aproveitar-se a assinatura do Tratado para que Washington conseguisse garantias por parte do México para o fornecimento de "pelo menos um milhão de barris diários de petróleo a preços estáveis" por um período de 20 anos. Para obter isso, os autores do documento, Cyde V. Prestowitz e Robert Cohen, sugeriram a criação de um fundo trinacional para abrir uma linha de crédito ao México de até US\$ 10 bilhões, destinada a modernizar "a obsoleta infra-estrutura petroleira" na atividade de construção de oleodutos, portos e instalações de armazenamento de petróleo. Seguindo essas pautas, anota o documento, a PEMEX concentrar-se-ia em tarefas de pesquisa, perfuração e exploração de jazidas, ajustando-se às disposições constitucionais mexicanas que o Presidente Bush tinha prometido respeitar (Excelsior, 15.8.91, p.5).

O interesse norte-americano no petróleo mexicano reside na importância que o México tem para os Estados Unidos como fornecedor de petróleo e nas estimativas otimistas acerca de suas potencialidades petroleiras. Segundo dados da prestigiosa revista *Oil and Gas Journal* e da Energy Information Administration, na atualidade, o México ocupa o segundo lugar em importância como fornecedor da Norte-América, ao fornecer 13,1% do volume total de importação de petróleo, posicionando-se depois da Arábia Saudita, que cobre 22,4% das importações. Esses níveis de importação, segundo a *Oil and Gas Journal*, continuarão nos próximos anos, em razão de que a política norte-americana consiste em comprar barato, diminuir investimentos em pesquisa e exploração e importar o necessário antes de fazer uso de suas próprias reservas.⁵

Por sua parte, a US Geological Survey estima que o México poderia contar com 210 bilhões de barris de reservas provadas, adicionais aos 62 bilhões que registrava no mês de junho de 1991. Nas suas avaliações, foi mais otimista ao indicar que em todo o país podem existir reservas da ordem de 700 bilhões de barris (Uno más Uno, 12.6.91). Em todo caso, a importância estratégica do petróleo mexicano para o Governo dos Estados Unidos está no fato de que as reservas provadas significam o dobro das próprias (El Financiero, 16.8.91, p.10).⁶

⁵ Convém precisar que, segundo o American Petroleum Institute, depois da Guerra do Golfo Pérsico, o México ocupa o quarto lugar como exportador de petróleo para os Estados Unidos, com um montante de 805 milhões de barris diários, depois da Arábia Saudita com 1,708 bilhão de barris diários e do Canadá com 1,132 bilhão de barris diários (El Financiero, 2.4.91, p.15).

⁶ Para 1988, as reservas provadas estimadas de petróleo nos Estados Unidos eram da ordem de 26,5 bilhões de barris, enquanto as do México se situavam em 53,0 bilhões (A Econ. Mexicana em números, 1990, p.421-2). Segundo dados da empresa The Petroleum Fiance Company, para 1º de janeiro de 1989, as reservas norte-americanas eram da ordem de 25,9 bilhões de barris.

No curso da segunda rodada de sessões do grupo de energéticos dentro das negociações para a formulação do rascunho do TLC, celebrada na Cidade de Washington, em fins de junho de 1991, a delegação norte-americana apresentou uma posição dura, que consistia em incluir na pauta de discussões a aceitação, por parte do México, de contratos de risco em perfuração, da distribuição direta ao consumidor sem mediação da PEMEX e o direito a importar, distribuir e refinar gasolina, bem como investir na petroquímica básica. Para os negociadores norte-americanos, tais concessões não contrariavam as disposições constitucionais de seu vizinho do sul. No entanto indicaram seu interesse de que o "México interprete sua Constituição da forma mais estreita possível" (*El Financiero*, 16.8.91, p.10).

A margem das distintas pressões para abrir em 100% o ramo do petróleo mexicano aos investidores norte-americanos, o interesse fundamental do Governo dos Estados Unidos centraliza-se em assegurar o México como uma fonte confiável de abastecimento de petróleo. No dizer de diferentes porta-vozes norte-americanos autorizados e de especialistas em questões petroleiras, a propriedade do petróleo não lhes interessa tanto quanto garantir o fornecimento regular e estável de petróleo mexicano para o mercado norte-americano. Desde a Guerra do Golfo Pérsico, George Bush salientou que sua administração não estava interessada na propriedade do petróleo mexicano, mas, sim, em participar das atividades de pesquisa e exploração (Diaz, 1991, p.17). Nesse mesmo sentido pronunciou-se o Instituto Americano do Petróleo (IAP), a mais antiga associação comercial que agrupa os interesses da indústria petroleira e da indústria do gás dos Estados Unidos, ao manifestar que o principal interesse no TLC é o de assegurar o fornecimento de hidrocarbonetos de uma fonte próxima e confiável (*El Financiero*, 16.8.91, p.10).

George Baker, experto estadunidense em petróleo mexicano, coincide com esta última posição, ao afirmar que o crédito à PEMEX avalizado pelo Eximbank significa o predomínio do grupo de Washington, que se inclina por assegurar o suprimento de petróleo mexicano, sem se preocupar com a questão da propriedade. Além disso, Baker precisou que, para os interesses norte-americanos, as discussões se dariam em torno do tema da petroquímica, com o objetivo de que o México elimine a reserva dos produtos básicos para o Estado e que aceite o livre comércio de gasolina (*El Financiero*, 2.8.91, p.5).

2 - A legislação petroleira é totalmente flexível, branda e modificável

Desde que se iniciaram as negociações para o TLC, a postura mexicana tem sido invariável no sentido de que não se negociaria nenhum ramo que tivesse restrições constitucionais. Do diretor da paraestatal petroleira, passando pelo Secretário de Comércio até o próprio Presidente Salinas de Gortari, tem-se reiterado que os critérios do Governo em matéria petroleira se ajustariam "ao espírito e letra da Constituição", razão pela qual se manteria a propriedade e o controle do Estado sobre o petróleo,

incluindo-se nessa situação, também, a petroquímica básica.⁷ Com o motivo da celebração do 53º aniversário da desapropriação, o Diretor da PEMEX, Francisco Rojas, resumiu essa plataforma afirmando: "(...) México deixa à margem das negociações comerciais o domínio e a exploração da riqueza petroleira, o refino, a petroquímica básica e a comercialização de primeira mão da produção dessas indústrias"⁸.

A discussão dos energéticos nas negociações do TLC tem-se situado no marco dessas definições. O Secretário de Comércio, Jaime Serra Puche, reiterou que estariam fora das negociações aqueles ramos que tivessem proibições constitucionais e precisou que o setor serviços não se encontra nessa situação (Rev. Processo, 1991). Com esse critério, o Governo mexicano aceitou negociar o ramo dos energéticos no grupo de "outras indústrias". Na opinião do Secretário de Comércio do México, nesse grupo foram incluídos os energéticos e os petroquímicos, devido a que abarcaria os fluxos comerciais dos produtos derivados do petróleo e petroquímicos.⁹ Essa definição foi o que levou a delegação mexicana a rejeitar os contratos de risco e a produção compartilhada, a sua contraparte norte-americana (El Financiero, 16.8.91, p.10).

Para ser exato, deve-se salientar que os norte-americanos têm o interesse prioritário de garantir que o México desenvolva sua indústria petroleira nas áreas de pesquisa e produção de petróleo, com o objetivo de que represente uma fonte de abastecimento confiável e segura nos próximos anos. Adicionalmente, pretendem participar nas tarefas de perfuração, na petroquímica e em todo o ramo de serviços, incluindo a comercialização.

Em relação à postura mexicana, o Governo finca sua negociação nos preceitos constitucionais, manifestando sua disposição de negociar as outras rubricas do ramo petroleiro que não se encontrem nessa situação. Aliás, o México já deu passos precisos para liberalizar o ramo de serviços, particularmente em matéria de perfuração, embora também tenha manifestado intenções de aprofundar as mudanças no terreno da petroquímica.

Em consequência, pode-se afirmar que a postura do Governo mexicano é clara em relação a seu apego aos preceitos constitucionais. O artigo 27 da Constituição estabelece "o domínio direto" da Nação sobre os recursos naturais, entre os quais menciona, literalmente, o petróleo e os carbonetos de hidrogênio sólidos, líquidos e gasosos. Nesse mesmo artigo, precisa-se que seu uso ou aproveitamento somente poder-se-á realizar mediante "concessões outorgadas pelo Executivo Federal". No entanto nos artigos constitucionais não se reservam à Nação o uso e o aproveitamento exclusivo do petróleo, isso foi transferido para a Lei Regulamentária, onde, no seu artigo 1º, declara-se que: "(...) corresponde à Nação o domínio direto, inalienável e imprescindível de todos os carbonetos de hidrogênio que se encontrem no território nacional(...)".

⁷ Discursos do Presidente Salinas de Gortari nos 52º e 53º Aniversário da Desapropriação Petroleira (Rev. Mexicana do Petróleo, 1990, 1991).

⁸ Informe do C. P. Francisco Rojas, Diretor da Petróleos Mexicanos (Rev. Mexicana do Petróleo, 1991, p.12).

⁹ Declarações de Jaime Serra Puche em Washington (El Financiero, 8.8.91, p.15).

Quanto ao seu aproveitamento, reserva à Nação o direito de exploração dos hidrocarbonetos (art.2º) e, com esse objetivo, estabelece a indústria petroleira, que compreende (art.3º) as tarefas de pesquisa, exploração, refino, armazenamento, distribuição e vendas de "primeira mão do petróleo, gás e os produtos que se obtenham do refino deles". Igualmente, inclui "a elaboração, o armazenamento, o transporte, a distribuição e as vendas de primeira mão do gás artificial", bem como dos "derivados de petróleo que sejam suscetíveis de servir como matérias-primas industriais básicas". O cumprimento dessas responsabilidades se realiza através da Petróleos Mexicanos, à qual, pelo artigo 6º, fica facultado "(...) celebrar contratos de obras e de prestação de serviços necessários para a melhor realização de suas atividades".

Por último, embora na Lei Regulamentária (art.3º, inciso III) se reserva à Nação a produção de "aqueles derivados do petróleo que sejam suscetíveis de servir como matérias-primas industriais básicas", as disposições concernentes à petroquímica estão contidas no Regulamento da Lei Regulamentária do artigo 27 da Constituição no ramo do petróleo, promulgada no Diário Oficial da Federação, em 9 de fevereiro de 1971. Nessa Lei (art. 2º), reserva-se ao Estado

"(...) a produção dos produtos que sejam suscetíveis de servir como matérias-primas industriais básicas, que sejam resultado dos processos petroquímicos fundados na primeira transformação química importante ou no primeiro processo físico importante que se efetuar a partir de produtos ou subprodutos de refino ou de hidrocarbonetos naturais do petróleo".

Os produtos cuja produção não esteja reservada ao Estado — indica a regulamentação — processar-se-ão através da Petróleos Mexicanos ou de empresas subsidiárias ou por empresas de participação estatal "formadas integralmente por mexicanos" (art.3º). Essa mesma lógica se estabelece para os petroquímicos derivados de "processos subsequentes", ao precisar que, além da Nação, os mesmos podem ser processados pelos "particulares ou as sociedades de particulares que tenham uma maioria de capital mexicano" (art. 4º). Finalmente, para a classificação dos petroquímicos, a lei constituiu a Comissão Petroquímica Mexicana, encarregada, dentre outras funções, de "(...) opinar sobre a determinação dos produtos que devam ficar ou não dentro do campo de ação exclusiva da Nação" (art. 6º). A decisão final da classificação corresponde ao Executivo por intermédio da secretaria afim, com prévia consulta à citada comissão (art. 5º).¹⁰

Com fundamento nesses parâmetros, pode-se observar que as disposições estritamente constitucionais apenas especificam o domínio e a propriedade da Nação sobre os recursos do subsolo, além de estipular a faculdade da Nação para autorizar concessões para o uso e aproveitamento das riquezas que contiver. Tudo o que estiver relacionado ao domínio e ao controle exclusivo do petróleo se contempla na lei

¹⁰ Marco Jurídico Básico 1988, Subdireção Técnica Administrativa, Gerência Jurídica, Petróleos Mexicanos, México, 1988. No caso da regulamentação sobre a petroquímica, a lei regulamentária facultava à Secretaria do Patrimônio Nacional a determinação dos produtos considerados básicos. Com as modificações operadas na administração pública federal, essa atribuição devia ser designada à Secretaria de Energia e Minas e Indústria Paraestatal.

regulamentária, no entendimento de que apenas se reservam ao Estado as tarefas de pesquisa e exploração, refino, armazenamento e comercialização de primeira mão. Nessa mesma lei, autoriza-se à empresa estatal Petróleos Mexicanos a realização de contratos para o melhor cumprimento das suas funções, incluindo, também, o ramo da petroquímica. Neste último caso, a regulamentação respectiva está contida numa terceira lei que faculta a uma instância do Executivo a definição da classificação dos produtos reservados ao Estado. É pertinente mencionar, também, que essa lei regulamentária reserva apenas ao Estado, aos nacionais e às empresas de capital majoritariamente nacional, segundo o produto de que se trate, a participação no uso e aproveitamento desses produtos.

Quanto ao tratamento dos aspectos legais, o Governo mexicano tem usado duas versões de um mesmo discurso. Por uma parte, o Secretário de Comércio Jaime Serra Puche, encarregado das negociações para o TLC, tem reiterado que apenas estariam fora da discussão aqueles ramos que tivessem uma limitação constitucional. O outro enfoque, que parte do mesmo princípio, é o que têm sustentado o Presidente Salinas de Gortari e o Diretor da paraestatal petroleira Francisco Rojas, ao manifestarem que, em apego aos preceitos constitucionais, o ramo do petróleo se manteria sob controle estatal e que os particulares continuariam à margem da extração de petróleo, do controle da PEMEX e da petroquímica básica. Assim, enquanto aquele primeiro submete à negociação todos os ramos que não tenham restrições constitucionais, estes últimos pretendem ir menos longe ao particularizarem alguns ramos que estariam fora da discussão.

3 - O longo caminho da contratação

Se nos fixarmos às margens legais vigentes, encontraremos um longo espaço de negociação entre o estipulado na Carta Constitucional e o tipificado nas leis regulamentárias, no entendimento de que a via da contratação, para cobrir a prestação de determinados serviços, tem sido utilizada pela PEMEX em várias ocasiões e de que se oferece novamente como uma grande via de trânsito. A constatação do uso desse caminho ficou clara nos termos aprovados pelo Governo mexicano para a negociação do crédito do Eximbank, ao estipular que os recursos serviriam para contratar companhias perfuradoras e equipamentos necessários dos Estados Unidos para ampliar as reservas e incrementar a produção de petróleo mexicano (Díaz, 1991, p.17).

De igual forma, o próprio Salinas de Gortari tem declarado que a participação do setor privado na indústria petroleira se canalizaria pela via do setor serviços. Em sentido similar, têm-se pronunciado outros funcionários ao declarar que se buscavam os mecanismos para ampliar a participação do capital privado, tanto nacional quanto internacional, na exploração do petróleo. Inclusive, Juan Eilenshutz, Coordenador dos Assessores do Secretário de Energia e Minas, chegou a declarar que se permitiriam financiamentos "de 100% em todas as áreas da indústria petroleira" (Díaz, 1991, p.18-19).

Recentemente, a empresa petroleira mexicana recorreu à companhia de perfuração norte-americana Tritón, para perfurar um poço nas águas costeiras de menos de 6.000 metros. Segundo os técnicos mexicanos e o Diretor da PEMEX, a empresa não conta

com melhor tecnologia, e seu êxito radica-se na organização do trabalho. Graças a isso, terminou seu contrato na metade do tempo (172 dias) que emprega a paraestatal em trabalhos similares. Francisco Rojas também comentou que o objetivo de recorrer a uma firma estrangeira é que os técnicos mexicanos apreendam a forma de trabalho e a apliquem nas suas operações de perfuração (Excelsior, 28.9.90, seção F, p.1). Porém alguns grupos de petroleiros opinam que à empresa foi dada em concessão a perfuração em um lugar de terreno mole. Da mesma forma, comentam que os atrasos na perfuração de poços, quando os trabalhos são executados diretamente pela PEMEX, são responsabilidade da empresa, em razão de que não se têm à mão dos perfuradores os reparos fundamentais para evitar que os trabalhos se detenham. Também é conveniente anotar que a PEMEX recorreu à empresa norte-americana como mostra da vontade de abrir o ramo petroleiro à participação dos capitais norte-americanos no setor serviços.

Dentro dos esquemas de busca de novos mecanismos de participação do capital estrangeiro, sem contrariar os preceitos constitucionais, tem-se conhecimento de conversações entre a corporação japonesa C. Iton com a PEMEX para construir uma refinaria destinada ao mercado nacional. A negociação desse projeto consiste no modelo CCT — Construção-Concessão-Transferência —, pelo qual a empresa japonesa construiria a refinaria, depois a daria em concessão à PEMEX e "(...) finalmente a transferiria à paraestatal mexicana quando tivesse coberto o custo total da fábrica" (Uno más Uno, 19.9.91, p.9). Outro caso é aquele da empresa francesa Spie Batignolle, que se encontra em negociações com a PEMEX para construir o complexo denominado Trem de Aromáticos de Cadereyta. Essa empresa o financiaria e construiria diretamente, para, uma vez concluído, arrendá-lo à PEMEX por um período de sete anos, tempo em que se cobriria o montante total da fábrica de petroquímicos (La Jornada, 24.9.91, p.27). Nesse aspecto, também haveria que se considerar o contrato outorgado pela PEMEX a uma companhia norte-americana para o desmantelamento da refinaria, desativada, de Azcapotzalco, na Cidade do México.

A evidência de uma nova política financeira na Petróleos Mexicanos não responde apenas ao projeto de modernização e de mudanças na administração pública federal que vem se instrumentalizando desde o governo de Miguel de la Madrid. Nesse caso, existem consideráveis necessidades econômicas em razão do estrangulamento econômico em que se colocou a paraestatal nos últimos 10 anos em consequência da diminuição de receitas no setor público, da carência de divisas fortes para enfrentar os compromissos financeiros no Exterior e da carga fiscal à qual está submetida a empresa. Em relação a este último ponto, convém indicar que a mencionada carga fiscal foi da ordem de 58% de suas receitas brutas totais no ano de 1991. Por essas razões, a empresa petroleira mexicana sofreu a falta de verbas para ampliar, modernizar e manter em bom estado as instalações.

Para ter-se uma idéia das restrições orçamentárias nesse período, pode-se mencionar que o montante do investimento físico se reduziu em 70% em termos reais e que, apesar de um incremento real nessa rubrica da ordem de 11,8% do programado para 1991, a mesma apenas representa uma terceira parte do investimento efetuado em 1981, segundo considerações do Programa Nacional de Modernização Energética 1990-1994. Esse mesmo documento mostra que a PEMEX teve que suspender quantiosos projetos de investimento, que registrou uma diminuição nas reservas e que as usinas de refino

e petroquímica tiveram que funcionar com sua máxima capacidade, ao mesmo tempo em que se manifestaram dificuldades para produzir derivados de alta qualidade. Igualmente, existem atrasos em matéria de transporte e no armazenamento de produtos (El Financiero, 18.3.91, p.15A) mais especificamente, enquanto em 1982 os complexos petroquímicos funcionavam com 71,2% da sua capacidade, em 1984 a utilização da mesma aumentou para 86,5% e em 1990 alcançou 90,3% (El Financiero, 18.3.91, p.17A).

Em relação às reservas, enquanto no início dos anos 80 se registrou um número superior aos 70 bilhões de barris, em 1º de janeiro de 1991 as mesmas tinham recuado para 65,5 bilhões.¹¹

Os efeitos negativos desses anos também repercutiram num atraso tecnológico em matéria de petróleo, em razão de que a paraestatal apenas dedicou 0,3% dos recursos que a indústria petroleira norte-americana dedica para pesquisas. Similarmente, o setor petroleiro mexicano destina 0,05% do total de suas vendas a esse tipo de atividades, enquanto o Brasil investe 0,4%, e os Estados Unidos, 0,7% (El Financiero, 7.8.91, p.45).

Assim, as deterioradas condições materiais e tecnológicas da empresa mexicana dos hidrocarbonetos levaram seu Diretor a comentar que as atividades realizadas em 1990 se "(...) focalizaram em remediar os atrasos acumulados numa década de baixos investimentos (...)" (Rev. Mexicana do Petróleo, 1991, p.16). De forma parecida, manifestou-se o próprio Presidente, ao declarar, a uma rede de televisão norte-americana, que o México buscava novos mecanismos que permitissem a participação do capital privado na PEMEX e o acesso a novas tecnologias (Uno más Uno, 3.1.91, p.16). Em síntese, as necessidades de investimento para o período 1990-96, conforme cálculos do Banco Mundial em *Perspectivas para o Setor Energético da América Latina*, assim como outros elaborados pela Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e pela Energy Statistics — coincidentes com as estimativas dos dirigentes da paraestatal petroleira — são da ordem de US\$ 20 bilhões, dos quais se espera que US\$ 8 bilhões sejam provenientes de financiamentos externos (La Jornada, 9.9.91, p.19).

Assim, com os dados mostrados, pode-se afirmar que, além dos desejos nacionalistas e da regulamentação secundária em matéria de petróleo, a empresa mexicana tem necessidades urgentes de recursos econômicos e de tecnologia avançada para incrementar as reservas, melhorar o rendimento das jazidas na exploração, incrementar a produtividade, melhorar os padrões de qualidade nas refinarias e tem também necessidade de injetar consideráveis capitais na dinâmica indústria petroquímica. Somente por essa via, a PEMEX estaria em condições de resolver a limitação de recursos, seus atrasos tecnológicos e a deterioração das instalações, bem como de enfrentar uma complexa organização que dificulta a rentabilidade e a modernização. Paralelamente,

¹¹ Informe do C. P. Francisco Rojas, Diretor Geral da Petróleos Mexicanos (Rev. Mexicana do Petróleo, 1991, p.17). Em 1981, as reservas registraram um total de 72,0 bilhões de barris; em 1983, alcançaram seu nível histórico mais alto ao somar 72,5 bilhões de barris. No ano seguinte baixaram para 71,8 bilhões, mantendo essa tendência, já que em 1987 registraram uma queda, ficando em 69,0 bilhões e em 1988 ainda caíram para 67,5 bilhões de barris (A Econ. Mexicana em números, 1990, p.366).

a situação da empresa petroleira coincide com o renovado interesse dos norte-americanos de ter acesso ao petróleo mexicano e de participar diretamente nas diferentes fases, desde a pesquisa até a produção de derivados e sua comercialização direta.

Embora o vizinho do norte e os distintos interesses de suas corporações petroleiras e da petroquímica, em diversas ocasiões, tenham manifestado suas pretensões de liquidar o monopólio petroleiro mexicano, aproveitando as negociações do TLC, pode-se afirmar que a solução final se encaminha no sentido de conseguir que o México lhes garanta um fornecimento seguro de petróleo, mantenha e incremente a participação direta de suas empresas nas tarefas de pesquisa e perfuração pela via de contratos de serviços, da mesma forma que possibilite a comercialização direta para o consumidor mexicano. Fora desses ramos que, na prática, com exceção do último, já foram concedidos pelo Governo mexicano, o ponto de negociação mais difícil é o da petroquímica.

A solução deste último ponto depende dos seguintes fatores: a) a adoção de medidas radicais por parte do Governo mexicano não está sujeita a aspectos constitucionais, devido a que sua atividade está normatizada por uma lei secundária, a qual outorga ao Executivo uma grande discricionariedade; b) é um setor que requer quantiosos investimentos e tecnologia avançada; c) para ser um setor mais atrativo, deve avançar na sua integração industrial;¹² e, d) continua sendo um dos ramos mais rentáveis da indústria petroleira.

Por outra parte, o Governo mexicano tem amplas margens legais que pode utilizar. Com base num apego irrestrito à letra constitucional, a regulamentação fundamental em matéria de petróleo está contida em leis secundárias. Nessa medida, as iniciativas que recentemente tem-se proposto na indústria petroleira requereriam adequações nas leis regulamentárias do ramo. Por exemplo, a liberação total da petroquímica precisa de uma modificação na Lei Regulamentária do Artigo 27 da Constituição no Ramo do Petróleo, na Lei Orgânica de Petróleos Mexicanos e no Regulamento da Lei Regulamentária do Artigo 27 da Constituição no Ramo do Petróleo, em Matéria de Petroquímica. Do mesmo modo, para ajustar o investimento direto de capital estrangeiro na petroquímica, da classificada até nas empresas produtoras de outros derivados na qualidade de investimento majoritário, apenas se precisaria a modificação do último regulamento. Modificações similares teriam que se realizar na lei de investimentos estrangeiros.

De forma parecida, para ajustar à legalidade a participação direta, com todo o seu pessoal operário e técnicos, das empresas estrangeiras nos distintos trabalhos da indústria petroleira, como já acontece na perfuração, ter-se-ia necessidade de modificar o art. 10º da Lei Federal do Trabalho, o qual obriga essas companhias a contratarem 90% de operários mexicanos e 100% dos técnicos.¹³

¹² Segundo um artigo publicado na revista *Expansión*, a problemática da petroquímica radica-se no rompimento da cadeia produtiva, em razão de que os fabricantes mais poderosos a nível mundial produzem seus produtos a partir do petróleo bruto, enquanto no México têm que comprar os básicos, com o que se retarda e encarece o processo produtivo (*Expansión*, 1990, p.10).

¹³ Conforme a Lei Federal do Trabalho.

Nessas condições, pode-se afirmar que, do ponto de vista constitucional, existem margens para introduzir novas políticas para desenvolver a indústria do petróleo, devido ao fato de que as normas que têm governado essa atividade estão contidas numa legislação de menor hierarquia.

4 - PEMEX troca de roupa e de costumes

Após o "boom" petrolífero dos anos 70, que se manteve até o princípio da década seguinte, a empresa petrolífera mexicana não pôde realizar uma reorganização interna até o final de 1988. As razões dessa dificuldade encontram-se, em primeiro lugar, na urgência por incrementar a produção diante de um mercado internacional promissor e de estimativas favoráveis das reservas. Mais ainda, a constante subida dos preços internacionais do petróleo possibilitou a garantia de estabilidade do emprego, transformando o sindicato e os trabalhadores em partícipes da riqueza do ouro negro (Alonso & López, 1983; Szckely, 1983).

Num segundo momento, contado a partir da queda dos preços do barril em 1982 e da crise econômica que aflorou, a empresa não teve oportunidade de estabelecer corretivos devido ao peso político do sindicato na indústria, bem como pelos privilégios e vantagens que lhe outorgava o contrato coletivo.

Pelo contrário, com a operação polícia-militar aplicada sobre a liderança do sindicato petrolífero em janeiro de 1989, os dirigentes do petróleo entravam numa fase de reestruturação, na qual eles são aqueles que resolverão as modalidades e a amplitude da reorganização da empresa, bem como do desenvolvimento dos próximos anos.

Na segunda comemoração da desapropriação petrolífera sem a presença da liderança sindical de Ciudad Madero, em 18 de março de 1990, Francisco Rojas manifestou sua intenção de obter uma profunda transformação interna da PEMEX, em razão de que, na sua opinião, "(...) ainda subsiste a organização piramidal que lhe foi dada nos anos trinta e quarenta, quando existia o imperativo de se usar ao máximo as capacidades limitadíssimas dos quadros técnicos e administrativos". Na mesma ocasião, o Diretor comentou que estavam-se modificando os princípios tradicionais da empresa, que consiste numa sorte de "autarquia", limitada a conseguir a auto-suficiência no fornecimento nacional de petróleo e derivados, onde "a consideração de custos, tecnologia, qualidade e mudança nas demandas do mercado tinham pouca significação"¹⁴.

¹⁴ As palavras do Diretor da PEMEX são radicais para expressar a intenção de uma mudança de política. Porém teriam que ser cuidadosas no tocante ao aspecto tecnológico. A indústria petrolífera teve a capacidade tecnológica para desenvolver-se com relativa independência e, também, foi sensível às mudanças do mercado, aspecto que explica a construção dos grandes complexos petroquímicos nos anos 70 (Rev. Mexicana do Petróleo, 1990, p.12).

A juízo de Francisco Rojas, as mudanças na PEMEX teriam que ser similares às que deveriam experimentar as empresas estatais:

"(...) simplificando estruturas, cuidando dos custos, incorporando sistematicamente as inovações tecnológicas e buscando incessantemente melhorar os resultados e a produtividade, bem como facilitando o desenvolvimento setorial da produção e o aperfeiçoamento dos mercados" (Rev. Mexicana de Petróleo, 1990, p.12).

Sem chegar a apresentar um programa completo e detalhado sobre o sentido da reestruturação na indústria petroléira, seu Diretor deu os primeiros passos para reformular a política de comercialização no Exterior, com a intenção de "(...) aproveitar, ao máximo, as oportunidades dos mercados internos e internacionais" (Rev. Mexicana de Petróleo, 1990, p.14). Com essa preocupação, criou a subsidiária Petróleos Mexicanos Internacional (PMI), que tem por objetivo enfrentar o instável mercado internacional do petróleo, mediante a realização de "(...) contratos de compra e venda de petróleo, produtos petrolíferos e petroquímicos com a PEMEX, bem como um contrato de serviços para comprar e vender certos produtos por parte e ordem da PEMEX".¹⁵

No mesmo contexto, a paraestatal integrou a companhia Mexpetrol com a finalidade de penetrar no mercado externo, no ramo de serviços das áreas petroléira e petroquímica. Essa empresa agrupa entidades públicas e empresas privadas (Rev. Mexicana de Petróleo, 1990, p.14). Por último, a PEMEX conseguiu acordos de investimentos com a empresa petroléira espanhola REPSOL, para utilizá-la como veículo de penetração no Mercado Comum Europeu, bem como para a colocação de 150.000 barris diários de petróleo pesado (Rev. Mexicana de Petróleo, 1990, p.14).

A organização interna da indústria experimentou mudanças singulares no sentido de racionalizar e agilizar suas operações. A PEMEX acordou iniciar a supressão da Subdireção de Construção, Projetos e Obras, da mesma forma que dos Departamentos de Manutenção, Vigilância e Intendência, com o que espera reduzir até 40% do pessoal de escritório, tanto sindicalizado quanto de confiança; simultaneamente, criou as Subdireções de Petroquímica e de Gás (La Jornada, 19.4.91, p.25).

Além disso, determinou o fechamento da Refinaria de Azcapotzalco e projeta proceder de igual forma com a de Poza Rica, Veracruz, e com a de Reynosa, Tamaulipas. Espera-se que no início de 1992 apenas estejam em operação seis das nove refinarias que funcionavam em 1990 (Excelsior, 6.9.91).

Como consequência desses ajustes e sob a premissa de agilizar o trabalho de fábrica para diminuir custos, a empresa demitiu cerca de 30.000 trabalhadores, e estima-se que ainda faltam sair outros 42.000. No último ano foram dispensados 60.000 trabalhadores, dos quais os mais afetados têm sido os transitórios sindicalizados que trabalhavam na

¹⁵ A PMI também tem a responsabilidade de operar subsidiárias da PEMEX que trabalham no estrangeiro. Para isso, conta com cerca de 200 empregados (Expresión, 1991, p.158).

Subdireção de Projeto e Construção e na de Produção Primária e de Transformação. As demissões realizadas com o fechamento da refinaria de Azcapotzalco e de alguns centros petrolíferos do âmbito de produção primária atingiram cerca de 8.450 trabalhadores.

A transferência de categorias que eram do sindicato e que passaram a ser de confiança também permitiu a redução do peso do sindicato e contribuiu na ampliação da margem de controle dos dirigentes petrolíferos. No contrato de 1989, a empresa conseguiu transferir 10.000 trabalhadores para a categoria de confiança, entre eles os médicos, e na última revisão passaram a essa categoria cerca de 15.000 técnicos e profissionais.¹⁶

Com essas ações, a empresa pretende racionalizar a indústria petrolífera, modificar sua estrutura para enfrentar os novos desafios em matéria de produtividade, rentabilidade, qualidade e comercialização, da mesma forma que para oferecer novas vias de investimento direto de capital privado.

O imperativo de reestruturação global que se estabeleceu na PEMEX desde 1989, junto aos compromissos que se derivarão da sua inclusão nos eventuais acordos do TLC, possibilitou aos dirigentes acabar com as velhas tradições e estruturas do setor petrolífero, de forma semelhante a de como foi produzida a liquidação das finanças nacionais e de uma parcela importante do meio ambiente na época do "boom" petrolífero.

5 - De participantes ativos a simples observadores

A partir do dia 2 de fevereiro de 1989, data em que Sebastian Guzman Cabrera assumiu a direção do Sindicato Petrolífero, estabeleceram-se, como linha política, a absoluta cooperação com o governo do Presidente Salinas de Gortari e o pleno apoio às medidas da direção da indústria petrolífera. O discurso e a plataforma política da liderança petrolífera centralizaram-se em restringir sua ação aos marcos estritamente trabalhistas na sua relação com a empresa; a erradicar os procedimentos e as relações extracontratuais que permitiam que os líderes abusassem da mão-de-obra eventual e exercessem pressões sobre os dirigentes; a excluir o sindicato de atividades propriamente empresariais; e a apoiar todas as iniciativas de reforma e modernização propostas pela administração petrolífera.

Na revisão contratual de 1989, evidenciaram-se os novos rumos pelos quais transitaria a liderança sindical. O contrato favoreceu a implantação da política de racionalização, eficiência e redução de custos buscados pela empresa, ao excluir o sindicato da contratação casada, ao se transferirem algumas categorias trabalhistas ao grupo de confiança, ao outorgar maior margem de manobra para a disposição do pessoal e do equipamento e ao eliminar cláusulas que faziam fluir enormes recursos econômicos para o sindicato (Diaz, 1990a, 168). Com fundamento nesses acordos, a empresa aplicou

¹⁶ Dados obtidos dos bancos de informação do Grupo de Economistas Associados (GEA) (Entorno Laboral (1191); El Universal (27.8.90, p.4) e Diaz (1990a, p.167).

a demissão de temporários, reforçou sua capacidade de mando ao transferir categorias ao grupo de confiança, e também lhe foi possibilitado iniciar um ambicioso programa de demissões e aposentadorias. Igualmente, foi-lhe oferecida a cobertura necessária para planejar a reorganização estrutural da indústria sem obstáculos contratuais.

Para a revisão do novo contrato coletivo que entrou em operação em 1º de agosto de 1991, a empresa completou e consolidou sua pretensão de obter uma ampla margem de liberdade para gerenciar a indústria e para definir as políticas de desenvolvimento.

O novo documento contratual cancela totalmente a percentagem que limitava a quantidade de pessoal de confiança que podia trabalhar na empresa, simplifica os procedimentos para demitir e aposentar funcionários de forma antecipada, abre a possibilidade de rebaixamento de categoria como procedimento para facilitar a reorganização da indústria e até pressionar renúncias e aposentadorias antecipadas. Para a contratação de pessoal e para os procedimentos de promoções, a empresa obteve vantagens ao ficarem estipulados os critérios de qualificação — via concurso — e o de "conduta trabalhista", o qual se mede de acordo com o interesse e o engajamento do trabalhador nas suas responsabilidades com a empresa. De modo similar, cancela-se a ingerência que tinha o sindicato para que os empreiteiros contratassem seus agremiados — agora fica apenas a nível de sugestão — e para que a empresa recorra com absoluta liberdade aos serviços de terceiros.

Outros avanços significativos que a empresa petroleira teve foram o direito para "fazer circular as instruções e ordens para a execução e desenvolvimento de todos os trabalhos da indústria", do mesmo modo que a faculdade e o pleno direito da empresa para "modernizar suas instalações e simplificar sistemas e métodos de trabalho que permitam um efetivo incremento na produtividade". Como parte deste último ponto, as partes acordaram o Plano Mestre de Produtividade, o qual também servirá de critério para regular os procedimentos de admissão e de promoção de pessoal.

Pela sua importância, também é preciso sublinhar o direito que se outorgou à administração para que, "a sua escolha", efetue

"(...) por administração direta ou por contrato livre, as obras e serviços não precisados na cláusula 1º (...) tais como trabalhos de pesquisa e perfuração, abrangendo todas as obras e serviços conexos de construção em geral, incluindo demolição, conservação geral de casas, edifícios, zonas verdes, ruas, estradas, campos de obras de infra-estrutura e de serviço social, de unidades de transporte e de instrumental e equipamento especializado; igualmente, os trabalhos extraordinários de manutenção da indústria (...)" (Cláusula 34),

no entendimento de que a cláusula 9ª faz referência basicamente aos trabalhos de operação das instalações e aos trabalhos de manutenção de rotina. Sobre esse item, cabe salientar o cancelamento definitivo do pagamento de 2% do valor das obras realizadas por terceiros que era arrecadado pelo sindicato.

Para não exagerar excessivamente as amplas margens de manobra outorgadas à empresa, pode-se dizer que, pelo menos, o sindicato conservou atribuições para que a

empresa castigue o pessoal sindicalizado — a requerimento da organização sindical — e também conservou o velho e discutível direito da cláusula de exclusão.¹⁷

Na opinião de Francisco Rojas, Diretor da PEMEX, o novo contrato coletivo resgatou para a empresa as funções que lhe são próprias por natureza (Excelsior, 9.8.91, p.1).

Embora sendo um dos que se saíram mal no contexto dessas mudanças, o dirigente petroleiro Sebastian Guzmán Cabreña não foi menos otimista ao afirmar, diante de Salinas de Gortari, que: "(...) a melhor maneira de conservar a Petróleos Mexicanos sob a direção do Estado é transformando-a numa empresa competitiva, eficiente e produtiva". Com base nessa apreciação, qualificou de "justo" e "humano" o novo contrato coletivo, devido ao fato de que assegura a proteção da indústria petroleira. Esse dirigente finalizou sua intervenção com a idéia de que o documento em questão assegurava a "responsabilidade e produtividade" da empresa (El Sol de México, 31.8.91, p.1).

Para que não fique a menor sombra de dúvidas em relação à ampla colaboração do sindicato nos planos diretores da indústria petroleira, seu próprio dirigente tem reiterado a tese de que a fábrica continuará enxugando a mão-de-obra em conformidade com as inovações tecnológicas e os planos de modernização que se derivem do TLC. Na sua opinião, esse acordo necessariamente vai provocar deslocamento de mão-de-obra no setor petroleiro (Entorno Laboral, 1991a e 1991b).

Conclusão

Partindo da premissa de que as relações trabalhistas, a organização dos processos de trabalho e a dimensão da indústria petroleira estão num acelerado processo de reformulação, que ainda não foi concluído, podem-se apontar as seguintes conclusões:

- a) as mudanças no setor petroleiro iniciaram-se antes que o Governo mexicano iniciasse as negociações do TLC;
- b) no momento em que começou a negociar-se o acordo comercial, os dirigentes da Petróleos Mexicanos já tinham plena liberdade para apresentar formulações sobre a forma em que o setor se ajustaria aos termos do Tratado de Livre Comércio. Sobre esse particular, deve-se mencionar que, nesse momento, o sindicato já estava numa situação tão frágil que não lhe era mais possível participar das decisões;
- c) à diferença de alguns anos atrás, nesta ocasião as mudanças na indústria petroleira já não dependem de critérios contratuais nem do peso político da liderança sindical. Em consequência, agora mais do que nunca, tais modificações dependem de regulamentações legislativas que não se situam no terreno estritamente constitucional;

¹⁷ Para maior detalhe, recomenda-se revisar as seguintes cláusulas: 3, 4, 7, 10, 15, 32, 34, 37, 85, 86 e 252 (Contrato Coletivo de Trabalho entre Petróleos Mexicanos e o Sindicato de Trabalhadores Petroleiros da República Mexicana, México, 1991, p.436).

d) as pressões e os planos para adequar e modificar o setor petrolífero no marco do Tratado de Livre Comércio parecem apontar no sentido de abrir ou incrementar a participação ao capital privado em todo ramo de serviços, incluindo perfuração, manutenção e transporte; liberar a venda de gasolinas produzidas por outras empresas e a comercialização direta ao consumidor; reduzir ao máximo os produtos petroquímicos classificados como básicos, se não for possível conseguir que os mesmos sumam; inovar mecanismos que permitam o investimento direto de capitais de empresas estrangeiras em refinarias e complexos petroquímicos.

Bibliografia

- ALONSO, Angelina & LÓPEZ, Roberto (1983). **O sindicato de trabalhadores petrolíferos e suas relações com PEMEX e o Estado, 1970-1985.** México, Colegio de México.
- DÍAZ, Rafael Loyola (1990a). As implicações trabalhistas do neo-liberalismo em petróleo mexicanos. In: BENSUSÁN, Graciela & GARCIA, Carlos, coord. **Relações trabalhistas nas empresas estatais.** México, Fundação Friedrich Ebert.
- DÍAZ, Rafael Loyola (1990). A liquidação do feudo petrolífero na política moderna, México 1989. *Mexican Studies*, 6(2):263-97.
- DÍAZ, Rafael Loyola (1991). Petróleo, reestruturação e tratado de livre comércio. *Revista Argumentos*, México, UAM, (13):7-22.
- A ECONOMIA MEXICANA EM NÚMEROS (1990). México, Nacional Financiera.
- EL FINANCIERO (8.7.90).
- EL FINANCIERO (27.11.90).
- EL FINANCIERO (5.3.91). p.12.
- EL FINANCIERO (13.3.91). p.13.
- EL FINANCIERO (18.3.91). p.15A, 17A.
- EL FINANCIERO (2.4.91). p.15.
- EL FINANCIERO (5.6.91). p.14.
- EL FINANCIERO (24.7.91). p.19.
- EL FINANCIERO (2.8.91). p.5.
- EL FINANCIERO (7.8.91). p.45.
- EL FINANCIERO (8.8.91). p.15.
- EL FINANCIERO (16.8.91). p.10.
- EL FINANCIERO (30.8.91). p.6.

- EL SOL DE MEXICO (31.8.91). p.1
- EL UNIVERSAL (27.8.90). p.4.
- ENTORNO LABORAL (1991). (s.n.t.). n.625, jul.
- ENTORNO LABORAL (1991a). (s.n.t.). n.632, set.
- ENTORNO LABORAL (1991b). (s.n.t.). n.634, set.
- EXCELSIOR (28.9.90). seção F, p.1.
- EXCELSIOR (9.8.91). p.1.
- EXCELSIOR (15.8.91). p.5.
- EXCELSIOR (6.9.91).
- EXPANSIÓN (1990). (s.n.t.) v.22, n.551, oct.
- EXPRESIÓN (1991). (s.n.t.) v.22, n.567, jun.
- GONZALEZ, Roberto (1990). Empresas dos Estados Unidos perfurarão campos petrolíferos do México. *Semanário Ponto*. 2 dez. p.4.
- LA JORNADA (19.4.91). p.25.
- LA JORNADA (9.9.91). p.19.
- LA JORNADA (24.9.91). p.27.
- MEYER, Lorenzo & MORALES, Isidoro (1990). *Petróleo e nação (1900-1987): a política petroleira no México*. México, FCE.
- REVISTA MEXICANA DO PETRÓLEO (1990, 1991). (s.n.t.) mar./abr.
- REVISTA PROCESSO (1991). (s.n.t.) n.753, abr. p.7-13.
- SCHAPIRA, Maria France Prevot. (1979). Trabalhadores do petróleo e poder sindical no México. *Cadernos Americanos*, 20(2).
- SZCKELY, Gabriel (1983). *A economia política do petróleo no México, 1976-1982*. México, Colegio de México. 203p.
- UNO MÁS UNO (3.1.91). p.16.
- UNO MÁS UNO (12.6.91).
- UNO MÁS UNO (19.9.91). p.9.
- VALDEZ, Miguel Alemán (1988). *A verdade do petróleo no México*. México, Petróleos Mexicanos. 605p.

Abstract

This paper analyses both the changes taking place in the Mexican oil industrial policy and the reformulation that the Mexican Oil Enterprise (PEMEX) is going through due to the local and international investments liberation by private enterprises in the oil sector, considering the Free Trade Agreement that Mexico is negotiating with Canada and the United States of America.