

CONTRATOS DE SERVIÇOS MÚLTIPLOS – CSM: REDENÇÃO AOS INTERESSES DO CAPITALISMO GLOBALIZADO OU DINAMIZAÇÃO DA EXPLOTAÇÃO E PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL NO MÉXICO?

*Lier Pires Ferreira Júnior.**

1. Introdução; 2. Histórico; 2.1. Formação da indústria petrolífera mexicana; 2.2. Expropriação Petrolífera; 2.3. A indústria petrolífera após a nacionalização: a visão oficial da PEMEX; 3. Marcos jurídico-normativos de atuação da PEMEX; 4. Contratos de Serviços Múltiplos: a perspectiva oficial; 5. Da compatibilidade jurídica dos CSM com os marcos legais da produção gasífera mexicana; 6. Avanço ou entrega: o debate sobre os CSM; 7. Considerações Finais; 8. Referências Bibliográficas; 9. Sites Relacionados.

1. Introdução

Os Contratos de Serviços Múltiplos – CSM são uma ferramenta que visa reduzir as importações de gás natural e aproveitar este farto recurso natural mediante um acordo firmado entre a Petróleos Mexicanos - PEMEX e empresas de comprovado êxito, solvência econômica e experiência técnica que ofereçam preços mais baixo pelos serviços executados. Nos marcos jurídicos dos CSM inscreve-se que, por um prazo de 10 a 20 anos, empresas privadas poderão construir, financiar obras e projetos, além de prover serviços de manutenção com o propósito de elevar a produção doméstica de gás e transformar o México em um país auto-suficiente na produção deste recurso energético.

Para assegurar que o planejamento e o controle da exploração de gás continue nas mãos da PEMEX, contemplando, assim, o imperativo do monopólio estatal instituído em 1938, o Modelo Genérico dos Contratos de Serviços Múltiplos contempla cuidados técnicos que, em princípio, garantem o controle da PEMEX sobre os serviços decorrentes dos Contratos em tela, bem como estipula que todos os ativos fixos construídos pelas empresas privadas são de propriedade da PEMEX.

As críticas sobre os CSM giram em torno de duas vertentes. À esquerda, se afirma que tais Contratos aviltam os marcos legais vigentes, abrem uma brecha no monopólio da PEMEX e, em última análise, sinalizam para o fim do controle estatal sobre a cadeia da produção de petróleo e gás natural, que passaria para as grandes corporações transnacionais. À direita, se argumenta que os CSM não contemplam as necessidades de investimento que o setor gasífero mexicano necessita, sendo, pois, um instrumento de alcance limitado. O presente artigo buscará enfrentar essa polêmica. Partindo da própria trajetória da indústria de hidrocarbonetos do México, e utilizando como fontes a legislação vigente, material jornalístico e informações de *sites* especializados, tentará lançar luzes sobre a matéria a partir de uma análise idealmente técnica.

2. Histórico¹

2.1 Formação da indústria petroleira mexicana

A indústria do petróleo no México tem início em 1900 quando os estadunidenses Charles Candfield e Edward Doheny compraram 113 hectares da fazenda *El Tulillo*, no município de Ebano, San Luis Potosí. Nesse ano a fazenda passou a ser propriedade da *Mexican Petroleum of California*, empresa criada por Doheny e que iniciou suas atividades no campo denominado *El Ebano*. Em 1901, esse campo forneceu seus primeiros resultados, em um poço batizado com o nome de *Doheny I*.

Paralelamente às atividades petroleiras de Doheny, a companhia inglesa *Pearson and Son*, posta sob contrato no governo do Gal. Porfirio Díaz e cujo proprietário era Weetman Pearson, adquiriu terrenos para exploração e exploração de petróleo. Em 1902 encontrou petróleo perto de San Cristóbal, no Istmo de Tehuantepec e, anos depois, construiu uma refinaria, um centro de armazenamento e um duto em Minatitlán.

Em 24 de dezembro de 1901, o presidente Porfirio Díaz expediu a Lei do Petróleo, aprovada pelo Congresso da União, com a qual se pretendia impulsionar a atividade petroleira, outorgando amplas facilidades para os investidores estrangeiros. As primeiras concessões foram recebidas pelos precursores Edward Doheny e Wheetman Pearson.

Com a queda de Porfirio Díaz o governo revolucionário do Presidente Francisco Madero expediu, no dia 3 de junho de 1912, um decreto para estabelecer um imposto especial sobre a produção petroleira e, posteriormente, ordenou que se fizesse um registro das companhias que operavam no país, as quais já controlavam 95% do negócio. Posteriormente, em 1915, Venustiano Carranza criou a Comissão Técnica do Petróleo e, em 1918, estabeleceu um imposto sobre os campos petrolíferos e sobre os contratos, visando exercer um controle do Estado sobre a indústria, fato que ocasionou protestos e resistências das empresas estrangeiras.

A segunda década do séc. XX foi uma era de intensa atividade petroleira no México, cuja trajetória ascendente levou o país, em 1921, a uma produção superior a 193 milhões de barris, marca que o colocou como segundo produtor mundial.

2.2. Expropriação Petroleira

Durante anos os trabalhadores buscaram fazer valer seus direitos laborais, ao passo que os proprietários das empresas estrangeiras, como é inerente ao capitalismo,² procuravam manter seus ganhos nos patamares mais elevados possíveis. Nos anos 10, três grandes momentos marcaram a oposição capital x trabalho no México:

- i) Em 1915, trabalhadores da refinaria de El Aguila realizaram uma greve só levantada três dias depois, quando concluídas as negociações entre a empresa e os grevistas. Com esse movimento se iniciou o sindicalismo petroleiro, que marcaria o começo de uma ação ordenada de proposta laboral contra as companhias estrangeiras;
- ii) Entre 1916 e 1917 houve dois outros movimentos grevistas em El Aguila e na Huasteca Petroleum, ambos violentamente reprimidos;

- iii) Em 1919, foram registrados novos conflitos laborais, desta vez contra a Pierce Oil Corporation, em Tampico, que se estenderam para as companhias Huasteca, Corona, El Aguila, Mexican Gulf e Texas. Nessa época, o exército mexicano interveio para dissolver um movimento grevista que pretendia incendiar a refinaria da Pierce Oil Corporation.

Em 1924, uma vez mais, se levantou uma greve em Tampico contra a El Aguila, na qual os trabalhadores restaram vitoriosos para que a empresa reconhecesse o sindicato e se firmasse um contrato coletivo de trabalho, um dos primeiros do país. Este movimento seria emblemático para os acontecimentos futuros no campo sindical petroleiro.

Uma das primeiras ações do Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, constituído em 16 de agosto de 1935, foi redigir um projeto de contrato, inspirado na experiência do conflito de 1924 contra a El Aguila. Este documento pretendia substituir os distintos contratos coletivos que regiam as relações laborais em cada uma das empresas. Este documento, chamado Contrato Colectivo de Aplicación General, foi enviado para cada uma das 17 companhias petroleiras estrangeiras do país. Os sindicalistas apontavam para a possibilidade de uma nova onde grevista caso o projeto fosse rejeitado. Já o patronato tratou logo de refutar o projeto, propondo novas alternativas que, por seu turno, não foram aceitas pelos trabalhadores. Devido a este desacordo, em 28 de maio de 1937 foi deflagrada uma greve contra as companhias estrangeiras que durou 12 dias. O movimento, declarado legal pela Junta de Conciliación y Arbitraje, motivou a intervenção conciliadora do governo do presidente Cárdenas, preocupado com os efeitos da paralisação sobre a vida econômica do país.

Logo que os trabalhadores retomaram suas atividades, em 9 de junho, a Junta emitiu um laudo favorável ao pleito destes em face das indústrias estrangeiras. Neste laudo, as autoridades públicas determinaram a realização de uma perícia sobre as condições financeiras e operacionais das empresas para aferir se elas poderiam ou não cumprir as exigências do sindicato. Ante o descumprimento do laudo emitido pela Junta, que condenava as companhias estrangeiras a cumprir as recomendações determinadas pela dita perícia, o Presidente Lázaro Cárdenas del Río decretou a expropriação da indústria petroleira, em 18 de março de 1938,

com o argumento de que os empresários não só desobedeceram uma ordem judicial, mas, sobretudo, aviltaram a soberania nacional, deixando o país ao sabor das manobras do capital estrangeiro.³

Em 7 de junho de 1938 foi criada a “Petróleos Mexicanos - PEMEX” para administrar e operar a indústria petroleira nacionalizada. Além disso, se incluiu na Constituição um artigo pelo qual essa indústria não poderia ser adquirida, possuída ou explorada por particulares. Tais interdições, ratificadas pelo decreto de 9 de novembro de 1940, entretanto, não alijaram por completo a presença de particulares nas atividades de petróleo e gás natural, já que desde sua criação a PEMEX contrata serviços de terceiros, desde que mexicanos (Tabela 1).

TABELA 1: Formas tradicionais de contratação de serviços.

<i>Tipo de Convênio:</i>	<i>Direito Exclusivo de Explorar e Explorar.</i>	<i>Propriedade Da Produção.</i>
Concessão	Cia. Privada	Cia. Privada
Contrato de Associação	Compartilhada	Compartilhada
Produção/Risco Compartilhado	PEMEX	Compartilhada
Contrato de Serviços	PEMEX	PEMEX

Fonte: PEMEX.

Empende notar que, mesmo com uma política de contratação de serviços, o país enfrentou sérias dificuldades técnicas e econômicas para tocar adiante a indústria petroleira depois da expropriação. No entanto, a partir desse momento, deu-se o impulso para que o México desse um salto importante em seu processo de industrialização, no qual o petróleo assumiu um grande valor estratégico.

2.3. A indústria petrolífera após a nacionalização: a visão oficial da PEMEX

Nos anos 40 a indústria petroleira iniciou seu caminho de crescimento. Com 51 milhões de barris produzidos no início desta década, atingiu a marca de 86 milhões em 1950, com patamar de exportação situado acima de 12 milhões de barris. Este aumento produtivo deveu-se a um trabalho intensivo de exploração, cujo resultado mais expressivo foi a descoberta, em 1952, dos primeiros campos da nova Faja de Oro. Nessa etapa foram construídas as refinarias de Poza Rica, Salamanca, Ciudad Madero, a nova refinaria de Minatitlán e foi ampliada a de Azcapotzalco. No mesmo período começou o funcionamento de uma planta petroquímica em Poza Rica, com a qual se iniciou a indústria petroquímica no México. Entre 1964 e 1970 se multiplicaram as atividades exportadoras e de perfuração, descobrindo-se o campo Reforma, nos limites de Chiapas e Tabasco, e o campo Arenque, no Golfo do México. Em 1966, foi criado o Instituto Mexicano do Petróleo.

Em 1972 se detectou uma nova área produtora no Estado de Chiapas, com a perfuração dos poços Cactus I e Sitio Grande I. A produtividade dos poços da zona sudoeste, conhecida como Mesozoico Chiapas-Tabasco, tornou possível o redimensionamento das exportações petroleiras do México, já em 1974. Assim, em 1976, as reservas de hidrocarbonetos ascenderam a sete bilhões de barris, a produção chegou a 469 milhões de barris anuais e as exportações de óleos crus ao patamar de 34 milhões e meio de barris anuais.

Nos anos 70 ocorreu um impulso importante no refino com a entrada em operação da refinaria Miguel Hidalgo, em Tula; a Ing. Héctor Lara Sosa, en Cadereyta; e a Ing. Antonio Dovalí Jaime, em Salina Cruz, Oax. A partir de 1976 se impulsionou uma maior atividade em todas as áreas da indústria, diante da estratégia do presidente José López Portillo de dar um grande salto na produção petroleira e nas reservas de hidrocarbonetos. Aproveitando o cenário internacional favorável, o petróleo chegou a representar 75% das exortações do país. O aumento produtivo do período também esteve ligado à descoberta dos campos de Sonda de Campeche, considerada a província petroleira mais importante do país.

Nos anos 80 a estratégia da indústria petroleira mexicana foi consolidar a planta produtiva mediante a ampliação da capacidade de refi-

no e petroquímica. A partir de 1990 se iniciou um programa de investimentos financiado pelo Eximbank e pelo Overseas Economic Cooperation Fund, do Japão, denominado Pacote Ecológico, que compreendeu a construção de 28 novas plantas de processo no sistema nacional de refino. Este programa, concluído em 1997, visou melhorar a qualidade da gasolina, reduzir o conteúdo de enxofre no diesel, converter óleo combustível em combustível automotivo e elevar as características dos residuais, para cumprir com as normas ambientais adotadas pelo governo mexicano.

Em julho de 1992 o Congresso da União aprovou a Lei Orgânica de Petróleos Mexicanos e seus Organismos Subsidiários, mediante a qual se empreendeu uma reestruturação administrativa e organizacional sob o conceito de linhas integradas de negócios que, em tese, incorpora critérios de produtividade, responsabilidade e autonomia de gestão, pondo sob comando único atividades operativas e de apoio. Por tanto, a PEMEX descentralizou funções e recursos para cumprir todas as atividades implícitas da indústria petroleira.

Esta reestruturação administrativa buscou uma transformação na PEMEX capaz de maximizar o valor econômico das operações, além de planejar e executar projetos de investimento com maior rapidez, rentabilidade e segurança. Em meados dos anos 90 se fortaleceram os programas operativos da PEMEX para manter a produção de hidrocarbonetos e aumentar a elaboração e a distribuição de produtos petrolíferos de maior qualidade em nível nacional, principalmente gasolinas PEMEX Magna e PEMEX Premium, assim como PEMEX Diesel. O ano de 1997 marcou o início de uma nova fase de expansão da indústria petroleira, mediante a execução de megaprojetos para incrementar os volumes de produção de óleos crus e de gás, bem como para melhorar a qualidade dos combustíveis.

Por sua importância estratégica, importa destacar, agora, os seguintes projetos:

- i) Cantarell, para renovar, modernizar e ampliar a infra-estrutura desse complexo;
- ii) Cadereyta, orientado para a modernização e reconfiguração da refinaria Ing. Héctor Lara Sosa, em Nuevo Leon;

- iii0 Cuenca de Burgos, espaço de efetivação dos CSM, para aproveitar o enorme potencial gasífero da região norte de Tamaulipas e obter uma produção adicional de gás natural na ordem de 450 a 500 bilhões de pés cúbicos já a partir do ano 2000 (a presente pesquisa não conseguiu confirmar se esta estimativa foi alcançada).

Durante o ano 2000 se estabeleceram as bases para o desenho do plano estratégico 2001-2010, no qual se propõem as estratégias operativas para maximizar o valor econômico das atividades operativas da PEMEX, a modernização de sua administração, assim como os câmbios necessários em relação ao Governo Federal, tais como o novo tratamento fiscal, uma nova regulação baseada em desempenho e um controle administrativo dito moderno, relativo a resultados. A PEMEX, dentro de uma visão institucional que, como analista, há que se considerar de maneira parcimoniosa, crê que a partir de dezembro de 2000 se iniciou uma nova era na indústria petroleira com a implantação de estratégias orientadas para um novo ciclo de crescimento da empresa, mediante a execução de importantes projetos dirigidos à produção de óleo cru ligeiro, aceleração da reconfiguração das refinarias, melhoramento da qualidade dos produtos, otimização da exploração de gás não associado e a integração de alianças com a iniciativa privada para revitalizar e fomentar a indústria petroquímica. Neste sentido, os CSM apresentam oportunidades para a participação privada na nova estratégia de contratação de serviços da PEMEX para os próximos anos, face à crescente demanda de gás no México e em seus parceiros no NAFTA.

3. Marcos jurídico-normativos de atuação da PEMEX

As atividades da PEMEX e seus organismos são reguladas principalmente por:

- i) La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Ley Orgánica);
- ii) La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Ley Reglamentaria);

A Lei Orgânica e a legislação a ela relacionada concedem à PEMEX o planejamento central e a administração estratégica da indústria de hidrocarbonetos do México. Esta legislação, como se pode verificar no *sí-te* da PEMEX, lhe dá o direito exclusivo de:

“explorar, explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y vender (de primera mano) petróleo; explorar, explotar, producir, vender (de primera mano), transportar y almacenar gas natural - si el transporte y almacenamiento están ligadas a la explotación y producción - y; producir, almacenar, transportar, distribuir y vender (de primera mano) derivados del petróleo, gas natural y productos petrolíferos utilizados como insumos industriales y considerados petroquímicos básicos; los cuales incluyen etano, propano, butano, pentano, hexanos, heptanos, naftas, materia prima negro de humo y metano; éste último solamente si se obtuvo a partir de hidrocarburos utilizados como insumos industriales por la industria petroquímica o si se obtuvo en depósitos localizados en México.”

Em 1995 o Congresso da União emendou a Lei Regulamentaria para permitir que empresas do setor privado e do setor social, que incluem organizações e indústrias controladas por trabalhadores, participem, com a autorização do governo, do armazenamento, distribuição e transporte de gás natural.

A nova regulação permite que este tipo de empresa construa, opere e seja dona de dutos, instalações e equipamentos. O Congresso vem impedindo que a PEMEX privatize seus ativos de distribuição de gás natural, mas permite que a empresa retenha autoridade exclusiva para a exploração, exploração, produção e venda de primeira-mão de gás natural, assim como transporte e armazenamento ligados com as ditas exploração e produção.

4. Contratos de Serviços Múltiplos: a perspectiva oficial

Superada a severa redução do PNB durante 1995⁴, quando a crise de confiança nos fundamentos da economia determinou intensa fuga de capitais, a economia mexicana registrou taxas de crescimento significativas até o ano 2000. Neste período - quando o país anotou cinco anos ininterruptos de crescimento, a uma taxa média de pelo menos 5%, a mais

alta para um período similar durante os últimos 20 anos⁵ - o dinamismo econômico estendeu-se a todos os setores produtivos, com especial destaque para as exportações e para o investimento privado, que atingiram seus picos históricos em proporção ao PNB, 32,7% e 19,7%, respectivamente.⁶

É verdade que este ciclo de crescimento não perdurou entre 2001 e 2004 quando face à retração da economia estadunidense o México colheu taxas de crescimento mais baixas. Inobstante, mesmo esse período não obstaculizou o êxito da economia mexicana nos últimos 10 anos.⁷ Em que pese as dificuldades, reais, uma análise comparativa com o Brasil mostra o vigor atual dos fundamentos econômicos do México (Tabela 2).

TABELA 02:

<i>Itens:</i>	<i>Brasil:</i>	<i>México:</i>
População	174.500.000	100.900.000
Expectativa de Vida	68.5 anos	73.6 anos
PNB/US\$ bilhões	US\$ 452.4	US\$ 637.2
PNB per capita	US\$ 2,830	US\$ 5,910

Fonte: BIRD, Wold Development Indicators, 2004.

A presente vitalidade econômica do país talvez seja a primeira razão que move a mais polêmica proposta de contratação gasífera da indústria petrolífera mexicana desde a nacionalização, em 1938, os Contratos de Serviços Múltiplos – CSM. Na visão estratégica dos formuladores da política energética mexicana, em que pese o incremento substancial no investimento autorizado pela PEMEX, a partir de 2002, a produção nacional de gás natural (Tabela 3) será sistematicamente mais baixa que a demanda por este insumo no país (Tabela 4). Em outras palavras, faltará gás a uma indústria cujos fundamentos econômicos, no primeiro semestre de 2004, foram bastante estimulantes.⁸

TABELA 03: Demanda de gás seco, 2002 – 2010 em milhões de pés-cúbicos por dia.

Ano:	<i>Miles de millones de pies cúbicos por día</i>
2001	3,9
2006	6,7
2010	8,4

Fonte: Plano de Negócios PGPB, Enero, 2002.

TABELA 04: Produção de gás seco, 2002 – 2010.

Ano:	<i>Miles de millones de pies cúbicos por día</i>
2001	3,6
2006	4,8
2010	6,4

Fonte: Plan de Negocios PEP y PGPB, Enero, 2002.

Diante deste cenário, os formuladores estratégicos da PEMEX se confrontam com as seguintes alternativas. Ou importar uma quantidade crescente de gás, como já se está procedendo (Tabela 5), sub-aproveitando os próprios recursos naturais e onerando os cofres públicos (Tabela 6), ou utilizar o gás natural do país, reduzindo as importações, cujos custos são sensivelmente mais elevados que os da produção nacional (Tabela 7).

TABELA 5: Volume de importações/dia sem os CSM.

Ano:	<i>Millones de pies cúbicos:</i>
2001	270
2006	1.800

Fonte: Plan de Negocios PGPBs, Enero, 2002.

TABELA 6: Valor das importações:

Ano:	Millones de pies cúbicos:
2001	296
2006	2.600

Fonte: Plan de Negocios PGPBs, Enero, 2002.

TABELA 7: Dólares por millar de pie cúbico de gas.

Importação/Produção:	Dólares por millar de pie cúbico de gas:
Importação:	3,7 (a)
Produção:	2,5 (b)

Fonte: (a) Estúdio de mercado de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos, 2001: Escenario Base. (b) Costo estimado sin factores de descuento com prácticas actuales de contratación y com base em el estúdio de factibilidad Del proyecto Burgos.

A opção pela segunda alternativa, ou seja, o aumento da produção doméstica de gás natural, incita a utilização intensiva dos mecanismos tradicionais de contratação de obras e serviços, bem como complementá-los com novos esquemas de contratação que permitam reforçar rapidamente a capacidade mexicana de execução e financiamento de novas plantas gasíferas. Os CSM são precisamente a ferramenta com a qual a PEMEX pretende maximizar o aproveitamento dos recursos naturais do país e reduzir as importações de gás, tendo sempre em vista outros elementos significativos, dentre os quais se destacam:

- i) Déficit crescente de gás natural no Canadá e nos EUA, parceiros do México no NAFTA;
- ii) Capacidade limitada de execução estatal e/ou financiamento de novos projetos;

- iii) Déficit tecnológico;
- iv) Grande potencial de produção de gás natural no México.

5. Da compatibilidade jurídica dos CSM com os marcos legais da produção gasífera mexicana

Na perspectiva de PEMEX, não resta dúvida de que os CSM são convergentes com os principais diplomas legais que, em sentido amplo, regulam todo o setor petrolífero mexicano. Dentre estes documentos, merecem especial atenção:

- i) Arts. 25, 27, 28 e 134 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos;
- ii) Lei Regulamentar do art. 27 da Constituição Federal;
- iii) Lei de Obras Públicas e Serviços Relacionadas com as mesmas;
- iv) Regulamento da e Lei de Obras Públicas e Serviços Relacionadas com as mesmas;

O quadro abaixo (Tabela 8) busca tornar mais fácil a visualização desta assertiva, tecendo uma comparação entre os marcos legislativos vigentes e a proposta dos CSM a partir de cinco tópicos fundamentais:

i) Contratos de obras e serviços;	ii) Propriedade da produção;
iii) Pagamento por serviços;	iv) Planejamento e controle da PEMEX;
v) Adjudicação;	

TABELA 8: Comparação legislativa entre o Marco Legal vigente e os CSM.

Tópico:	Marco Legal:	CSM:
Contratos de obras e serviços:	Ley Regulamentar do art. 27/CF, art. 6o. "Petróleos Mexicanos poderá celebrar com pessoas físicas ou jurídicas os contratos de obras e de prestação de serviços que sejam requeridos para a melhor realização de suas atividades..."	Contrato de obra pública com base em preços unitários.
Contratos de obras e serviços:	Lei de obras públicas e serviços relacionados com as mesmas. Art. 3o, pars. II e VIII. "[...] estão compreendidos dentro das obras públicas ... II. Os trabalhos de exploração, geotécnica, localização e perfuração que tenham por objeto a exploração e o desenvolvimento de recursos petrolíferos e gás [...]. VI-II. Todos aqueles de natureza análoga."	Cláusula 9. "O contratante a seu próprio custo deve executar e administrar a execução das obras descritas nesta cláusula [...]. Para os efeitos do presente contrato as obras estarão divididas nas categorias desenvolvimento, infraestrutura e manutenção [...]."
Contrato de obras e serviços:	Lei de obras... art. 52 "a entidade contratante oportunamente colocará à disposição do contratante o ou os imóveis (instalações) em que os trabalhos serão levados à cabo [...]."	Cláusula 14. "[...] PEP permitirá em todo momento ao contratante acesso razoável á área de trabalho [...]"

Tópico:	Marco Legal:	CSM:
Contrato de obras e serviços:	Lei de Obras Públicas e Serviços... Art. 67. "O contratado será o único responsável pela execução dos trabalhos e deverá sujeitar-se a todos os regulamentos e ordenamentos das autoridades competentes [...]"	Cláusula 9: "PEP não substituirá ou duplicará as obras contratadas em virtude deste contrato [...]"
Propriedade da produção:	Lei Regulamentar do art. 27/CF, art. 1o. "Corresponde à Nação o domínio direto, inalienável e imprescritível de todos os hidrocarbonetos que se encontram no território nacional"	Cláusula 4: "os hidrocarbonetos produzidos dentro da área de trabalho serão de propriedade exclusiva da PEP [...]"
Planejamento e controle da PEMEX	Lei Regulamentar do art. 27/CF, art. 2o. "Só a nação poderá levar à cabo as distintas explorações dos hidrocarbonetos [...]"	Cláusula 4: "As partes reconhecem que as atividades de exploração, exploração, elaboração e vendas de primeira mão de gás constituem atividades reservadas ao Estado Mexicano [...]" Cláusula 10: "a PEMEX define para cada ano as unidades de trabalho a serem realizadas e as especificações técnicas. O contratado presta seus serviços sob a supervisão contínua do pessoal técnico da PEMEX."

Tópico:	Marco Legal:	CSM:
Pagamento por serviços	Lei Regulamentar do art. 27/CF, art. 6, "As remunerações que se estabeleçam por contrato serão sempre em espécie e em nenhum caso serão concedidos por serviços prestados ou por obras executadas, porcentagens nos produtos, nem participações nos resultados das explorações".	CSM: Cláusula 4: "[...] a contraprestação que corresponda ao contratado [...] se limitará ao direito de receber, em espécie, a contraprestação e os interesses financeiros. [...] O contratado (a) não receberá percentagens nos hidrocarbonetos produzidos nem terá direito algum de adquiri-los [...]; (b) não participará de forma alguma, nem receberá benefícios derivados dos resultados da exploração; e (c) não será proprietário dos ativos fixos essenciais firmados na área de trabalho."
Pagamento por serviços.	Lei de obras públicas... art. 45. "Para efeitos desta Lei, os contratos de obras públicas e de serviços relacionados às mesmas serão pagos sobre a base de preços unitários."	"O pagamento por obras realizadas pelo contratante se dará sobre a base de preços unitários em conformidade com o art. 45 [...] da Lei do Obras Públicas."
Adjudicação.	Art. 134/CF. "[...] a contratação de obras públicas [...] se adjudicarão ou serão levadas à cabo através de licitações públicas [...]"; Art. 27 e segs/CF. "Os contratos de obras públicas e dos serviços relacionados com as mesmas se adjudicarão, em regra geral, através de licitações públicas [...]"	"As obras objeto deste contrato foram adjudicadas com base no art. 134 da Constituição Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 3, Fracciones I, II e VIII, 27, Fracción I, 28 y 30, Fracción II e 38 de la Ley de Obras Públicas e tratados internacionales celebrados por el Gobierno Federal de México, mediante Licitación Pública [...]"

Fonte: PEMEX

Nota: A tradução dos diplomas legais supra foi livremente realizada pelo autor.

O conteúdo exposto supra, que aponta para a compatibilidade dos CSM com os marcos que balizam o setor de gás, pode ser sintetizado da seguinte forma (Tabela 9).

TABELA 9: Convergências dos CSM com os marcos legais do setor gasífero mexicano.

<i>Tópico</i>	<i>Contratos Tradicionais</i>	<i>CSM</i>
Serviços Contratados	Os previstos no art. 3º. da Lei de obras públicas.	Idem.
Controle das Obras	PEMEX	Idem.
Propriedade da produção	PEMEX	Idem.
Pagamentos	Pela efetiva execução das obras e/ou prestação dos serviços.	Idem.
Adjudicação	Licitação	Idem.

Fonte: PEMEX.

Entretanto, quadros e tabelas, por mais elucidativos que pareçam ser, não encerram tão polêmica questão.⁹ Em matéria publicada no *site* www.unam.mx, denominado “Contratos de Servicios Múltiples”, Rodrigo Ávila sinaliza o debate, em tom moderado:

“[...] legisladores del PRI y del PRD consideran que dichos Contratos [CSM] violan la Constitución, por lo cual han emprendido varias acciones con miras a anular los CSM. En junio de 2003 el senador priísta Manuel Bartlett interpuso la primera denuncia de hechos solicitando a la Auditoria Superior de la Federación la anulación de los Contratos de Servicios Múltiples otorgados por el gobierno federal a empresas privadas. Ocho meses después, en febrero de 2004, la Auditoria Superior de la Federación concluyó que las actividades realizadas por el sector privado al cobijo de los CSM, así como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en la que se sustentan dichos Contratos, son inconstitucionales. En respuesta, El presidente Fox, a través de la Secretaría de Energía interpuso una Controversia Constitucional en contra de la Auditoria Superior de la Federación para determi-

nar su competencia y funciones. El Ejecutivo Federal argumenta que la ASF se ha extralimitado en sus atribuciones, y que no tiene facultades para pronunciarse sobre la legalidad de los Contratos de Servicios Múltiples. El debate en la prensa ha versado sobre la necesidad de permitir la inversión privada en el sector energético, y las deficiencias del marco jurídico nacional en este respecto.”

Não é, como segue, a única voz dissonante, nem sequer a mais contundente. Comentando a determinação da ASF, José Antonio Almazán González, em artigo denominado “Los tropiezos eléctricos de Fox”, publicado em “La Jornada” no dia 07 de junho de 2004, afirma que:

“El precepto constitucional, que establece la exclusividad de la nación y prohíbe el régimen de concesiones, fue violado en diciembre de 1992 con la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), promovida por el entonces presidente Salinas de Gortari, para adecuar el marco jurídico mexicano a los compromisos pactados en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Esta reforma salinista abrió las puertas a la privatización [...] al permitir la inversión del capital privado en áreas reservadas exclusivamente a la nación, a través de nuevas figuras jurídicas [...]. De tal manera que al amparo de esta reforma inconstitucional [...] se han venido otorgando permisos al capital privado para invertir [...] violando el artículo 27 constitucional [...]. A estas conclusiones llega la Auditoría Superior de la Federación (ASF) [...]. Las auditorías de la ASF confirman que desde Salinas, pasando por Zedillo, hasta Fox, se ha venido actuando en contra de lo establecido en la Constitución que nos rige.”

No mérito, os que advogam pela inconstitucionalidade dos CSM o fazem lastreados principalmente no art. 27 da Constituição, que reza o seguinte:

“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

Outrossim, focam também a Lei Regulamentar do referido artigo constitucional, que estabelece, em seu artigo 2º: “Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.”

A possível incompatibilidade dos CSM com os marcos legais que regulam o setor de petróleo e gás no México é abordada sob outro prisma por David Shields, que, no artigo intitulado “¿Mejores contratos de servicios múltiples?”, publicado na “Reforma”, de 31 março 2004, afirma:

“El tema de la constitucionalidad y la legalidad de los CSM ha generado un amplio debate. La opinión de diversos juristas es que difícilmente se podría objetar jurídicamente el concepto de los CSM como modo de contratación que agrupa en un solo contrato los servicios que PEMEX antes licitaba por separado. Sin embargo, el contratista, al abarcar tantas actividades, podría estar sustituyendo a PEMEX en las funciones que le son reservadas constitucionalmente.

Además, el verdadero talón de aquiles en términos jurídicos no parece ser el concepto de los CSM, sino el contenido de los primeros contratos que ha otorgado PEMEX, ya que todo indica que éstos permiten a los contratistas intervenir directamente en las fases de explotación y de petroquímica básica. Los contratos manejan términos como “desarrollo” y “mantenimiento” para referirse a “producción” y “operación”, al parecer con el fin de disfrazar aspectos de explotación y control. De diversas maneras se intenta maquillar la participación de las compañías en actividades que debieran ser reservadas a PEMEX.”

Mais adiante, Shields completa seu raciocínio:

“Por supuesto, ni la Constitución ni las leyes deben impedir el óptimo desarrollo de una industria que es prioritaria para el futuro del país. Los CSM no son el único caso de aparente inconstitucionalidad en las actividades del sector energético. Los legisladores e incluso algunos industriales han señalado la supuesta incertidumbre jurídica de las plantas de generación independiente y cogeneración, las de regasificación e incluso la distribución de gas natural. Los industriales afectados argumentan que las realidades del país rebasaron el marco constitucional hace tiempo, por lo que habría que realizar cambios a la Carta Magna para dar certidumbre a la inversión privada.”

Não se pretende, no escopo deste artigo, pronunciar-se sobre a legalidade dos CSM. Primeiro, porque exigiria um conhecimento da legislação que não se possui. Segundo, porque o ente legítimo para fazê-lo é a Suprema Corte de Justiça da Nação, o equivalente mexicano ao STF do Brasil. Inobstante, algumas considerações podem ser antecipadas.

É evidente que os CSM não são meros “contratos de obras públicas”. A extensão e a ampla competência da contratada sobre a área licitada, entre outros elementos, justificam os debates políticos e as medidas judiciais que cercam a matéria. Com fulcro no processo que determinou a nacionalização do setor petrolífero mexicano e, como não, nos próprios marcos reguladores deste segmento, parece lícito supor que a vontade do legislador era de que grupos privados estrangeiros fossem alijados da exploração e da responsabilidade operativa das plantas de produção da indústria petrolífera mexicana. Quanto aos grupos nacionais, os limites seriam aqueles adstritos aos contratos tradicionais, de resto sempre utilizados pela PEMEX, como já se afirmou supra.

Neste sentido qualquer alteração desta vontade, que se poderia ironicamente adjectivar de “espírito das leis”, ensejaria, em carácter preliminar, amplo e qualificado debate social e, em seguida, o acolhimento do trâmite legislativo competente, inclusive no que concerne à eventuais alterações no texto constitucional. Por isso, em seus aspectos mínimos se pode afirmar que os CSM são um teste aos limites sociais, políticos e jurídicos dos marcos legais que regulam o setor gasífero no México.

6. Avanço ou entrega: o debate sobre os CSM.

Para atender as novas demandas de uma economia com nítidos sinais de pujança os formuladores estratégicos da política energética mexicana vêem vantagens operacionais nos CSM que transcendem à mera questão pecuniária¹⁰ (Tabela 10).

TABELA 10: Principais diferenças entre os Contratos Tradicionais e os CSM.

<i>Tópico:</i>	<i>Contratos Tradicionais:</i>	<i>CSM:</i>
Duração	De 01 à 02 anos, em regra.	10 à 20 anos.
Número de Contratos (exemplo Burgos)	Mais de 1.100 contratos, desde 1997.	Média de 12 contratos em um período de 20 anos.
Esforços para contratar e administrar	Grande número de técnicos dedicados à administração dos contratos.	O contratado resolve o problema de coordenação entre contratos.

Fonte: PEMEX.

Esforços para contratar e administrar Grande número de técnicos dedicados à administração dos contratos. O contratado resolve o problema de coordenação entre contratos.

Além destas supostas vantagens os CSM exigem da contratada o treinamento em tecnologias mais avançadas a mexicanos que não trabalhem em suas plantas de produção; especifica o emprego de tecnologia avançada, com obrigações de treinamento específico para o pessoal da PEMEX; e determina que, na vigência do contrato, caso exista o desenvolvimento de novas tecnologias, a PEMEX e a contratada serão, em conjunto, as donas da(s) nova(s) tecnologia(a) desenvolvida(s).

Mas não apenas a PEMEX e/ou atores governamentais defendem os CSM. A favor destes levantam-se outras vozes na sociedade, tais como a de Alberto Aguilar, que, em artigo intitulado “Prepara ya PEMEX propuesta al Congreso para buscar su autonomía de gestión a fin de año”, publicado em “Reforma”, no dia 12 Maio de 2004, afirmou:

“Hasta ahora el énfasis de PEMEX se ha orientado hacia mejorar la producción de crudo y gas, apuntalar la capacidad de refinación y rescatar prácticamente de las cenizas a la industria petroquímica con el proyecto Fénix, del que ya le platicaba hace unos días, a propósito de la contienda que hay por dicha inversión, equivalente a unos 2 mil millones de dólares, entre Tamaulipas, de Tomás Yarrington, y Veracruz, de Miguel Alemán Velasco, entidad que se ha preparado fuerte bajo la batuta de Everardo Souza Landa.

Fénix está orientado a la cadena productiva de polietileno, que es altamente prometedor por las necesidades de nues-

tros socios del TLCAN. [...] Igualmente hay que incluir el esfuerzo que ha manifestado PEMEX en cuanto a acrecentar su énfasis en la exploración de aguas profundas del Golfo de México, zona que a Estados Unidos ya le representa unos 2 millones de barriles diarios. Hay ahí un enorme potencial geológico que, hasta ahora, el País ha desperdiciado, de ahí la pretensión de establecer asociaciones con firmas que tengan la capacidad técnica y económica, aunque para ello se requeriría hacer modificaciones a algunas leyes secundarias.

En gas natural, desde hace un par de años se ha buscado acrecentar el potencial. Históricamente esto no sucedía y se espera que, en apego a un programa específico que ya se desarrolla, los frutos de esta labor se reflejen en 3 a 5 años. En ese contexto encajan los CSM, a cargo de Sergio Guaso, cuya segunda ronda, que ya se prepara, podría representar 4 mil millones de dólares.”

Mas este leque de argumentos ainda não foi capaz de criar um consenso nacional em torno dos CSM. Talvez porque a questão ultrapasse a dimensão dos argumentos jurídicos, econômicos e/ou logístico-operacionais para fincar-se no coração da questão da soberania sobre os recursos naturais, tal como consagrada pela Resolução 1.803/62 da AGNU.

Em “México, en la estrategia energética de Estados Unidos”, publicado em “La Jornada”, em 16 de junho de 2004, Israel Rodríguez postula uma tese que está na base das críticas que são dirigidas aos CSM pela esquerda mexicana e pelos nacionalistas, de diferentes matizes. Para estes, os CSM são parte de uma estratégia que pretende vincular, definitivamente, a produção de hidrocarbonetos mexicanos à política de segurança energética dos EUA, via conversão da PEMEX em simples agência gestora de contratos. Para Rodríguez, “La puesta en marcha de los [...] CSM por parte de las empresas trasnacionales [...] responden a la estrategia de Estados Unidos de haber integrado el territorio nacional en su prospectiva energética, denunciaron expertos en temas energéticos.”¹¹

Na mesma direção, Almazán González, em artigo já citado, afirma que as novas modalidades de contratação “vienen con la encomienda foxista de elevar a rango constitucional la privatización eléctrica, así como

de facilitar, por la vía de los hechos, la entrega de la electricidad y el petróleo al gran capital trasnacional.” David Shields, já citado supra, chega a afirmar que:

“Las compañías petroleras internacionales le han solicitado a Petróleos Mexicanos, PEMEX, que en la próxima ronda de contratos de servicios múltiples, CSM, - que se proyecta licitar a fines del 2004 no sólo en la Cuenca de Burgos, sino en otras áreas de potencial gasífera, incluyendo Chicontepec, la cuenca de Veracruz y la zona marina de Coatzacoalcos - se les autorice registrar en sus balances las reservas de hidrocarburos que descubran durante el desarrollo de las obras, así como las utilidades que obtengan sobre mayores volúmenes de producción o por mejores precios de los hidrocarburos.”

Tal solicitação, como já se observou, é absolutamente contrária aos marcos legais que balizam todo setor petrolífero mexicano e ao próprio conteúdo dos CSM.¹² Entretanto, sua simples menção já é suficiente para fazer com que os críticos fechem questão em torno do caráter entreguista e antipopular dos CSM.

Mas não é só entre a esquerda mexicana e entre as diferentes expressões do nacionalismo que se verificam críticas aos CSM. Entre os segmentos mais internacionalizados do país se afirma que esta nova forma de contratação, excessivamente tímida, será insuficiente para atender as necessidades do país e, assim, lograr seus objetivos mais elementares.¹³ Uma das vozes mais lúcidas dentre estes “outros” descontentes é Enrique Quintana, que, em recente artigo na Reforma, de 17 de junho de 2004, afirmou categoricamente:

“Los CSM son el formato más tímido y limitado que existe para atraer la inversión privada al sector energético. [...] A mi parecer, habría que ir más allá. Sería indispensable más bien ahondar en una discusión respecto a la necesidad de permitir el acceso directo del capital privado a PEMEX. Uno de los ejemplos que también ha sido citado con frecuencia es el de la empresa energética brasileña: Petrobras. La fórmula utilizada por los brasileños fue mantener la mayoría estatal en la empresa, pero hacer una colocación accionaria que conduce a que el Gobierno brasileño tenga 130 mil socios en esa empresa y una gestión relativamente autónoma. No

es la única fórmula, pero es simplemente un ejemplo de que existen diversas modalidades para atraer inversión privada al sector."

Como se pode perceber, inexistem posições certas ou erradas à priori. Não obstante, é necessário que a sociedade mexicana tenha oportunidade (e vontade) de debater os novos rumos da maior indústria do país e, por conseguinte, de sua maior empresa, a PEMEX. A tal respeito, uma boa sugestão é feita pelo próprio Quintana. Para ele, em palavras aqui endossadas:

"Evidentemente hay que discutir y evitar las descalificaciones a priori, pero hay que llevar la discusión a un nivel en el que no se externen simplemente creencias ideológicas porque, en ese caso, el debate entrará a un callejón sin salida, como ha sucedido con casi todos los debates respecto a temas estructurales en México en los últimos años. Los términos del debate deben ser respecto a las fórmulas que deben emplearse para aumentar la riqueza del País, una de cuyas expresiones en el crecimiento de las reservas de gas."

7. *Considerações Finais*

A história da indústria de petróleo e gás natural no México, desde 1938, é a história da soberania do país sobre seus recursos naturais, mecanismo primaz da afirmação de sua identidade nacional. Em um contexto análogo ao que se verificou no Brasil, quando da criação da PETROBRAS, o México nacionalizou a exploração e a exploração de hidrocarbonetos, retirando toda e qualquer participação de atores estrangeiros e limitando, em marcos bastante precisos, a presença dos agentes privados nacionais.

Tal como hoje argumentam os formuladores estratégicos da PEMEX e os setores mais internacionalizados da economia mexicana este modelo é absolutamente inadequado para as novas necessidades de uma economia com nítidos sinais de crescimento, especialmente se for considerado que os recursos energéticos do México constam, de forma soberana ou não, na matriz energética dos EUA e do Canadá, os sócios do país no NAFTA.

No que concerne especificamente à produção gasífera, a PEMEX,

supostamente nos limites estritos de sua competência constitucional e legislativa, propôs uma nova forma de contrato, os CSM, que permitem, via licitação, a participação de empresas estrangeiras em áreas onde até então sua presença era defesa.

Os CSM possuem, sumariamente, as seguintes características:

- i) Delegam o controle e a gestão da produção gasífera à empresa contratada, que passa a ser a única responsável pela exploração e produção deste serviço, responsabilidade que, até então, era de competência exclusiva da PEMEX;
- ii) São quantitativamente e qualitativamente distintos de outras formas de contratação já utilizadas pela PEMEX já que seu alcance se projeta para todo ciclo das atividades de exploração e produção;
- iii) A PEMEX, conquanto mantenha o monopólio formal sobre as reservas, sendo nominalmente a única proprietária das áreas de exploração e produção, transfere à empresa contratada a responsabilidade integral sobre as áreas licitadas, transferindo, inclusive, à contratada as instalações preexistentes nas áreas licitadas.

Na perspectiva oficial, bem como daqueles que apóiam as novas iniciativas, os CSM são uma ferramenta essencial para a modernização e a ampliação da produção gasífera mexicana, uma fonte de recursos, novas tecnologias e outras vantagens, sem ferir os marcos jurídicos que regulam o setor petrolífero e abrir mão das conquistas históricas.

Mas a visão oficial não encerra o debate. Ao contrário, mesmo em uma aproximação preliminar, tal como a que se realiza no presente artigo, algumas dificuldades são percebidas, com se verá a seguir.

Inicialmente a proposta dos CSM apresenta alguns pontos dúbios, ou seja, cujo conteúdo não parece suficientemente claro. Com relação a estes pontos, reproduz-se aqui, as considerações feitas por Adrián Lajous, no artigo intitulado “La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples”, publicado em “La Jornada”, no dia 17 de março de 2004. Segundo Lajous:

- i) El texto de los CSM elude con todo cuidado hacer referencia explícita a las actividades de producción y, más generalmente, a la operación integral de campos.
- ii) En el cuerpo del contrato y en sus anexos no se establece explícitamente quién integra y coordina el continuum de trabajos petroleros
- iii) El contrato tampoco precisa la responsabilidad del contratista respecto a fases cruciales de la operación petrolera como son, por ejemplo, las funciones de interpretación de datos y características del subsuelo, la administración de yacimientos y el manejo de la producción.

Na sequência de sua análise, Lajous conjetura que tais ambigüidades e/ou omissões espelham, por um lado, dificuldades políticas inerentes aos CSM e, por outro, refletem problemas jurídicos reais. No campo jurídico, *stricto sensu*, Lajous não pleiteia, como outros, a ilegalidade dos CSM. Não obstante, aponta algumas críticas que se pode reproduzir:

- i) La intención del legislador, el espíritu de las leyes y una larga historia legislativa desautorizan adjudicar al sector privado actividades de explotación y la responsabilidad operativa de los campos de producción, aun cuando el contratista actúe por cuenta y orden de PEMEX.
- ii) Debido a su naturaleza, duración, servicios contratados y tipo de contratista, los CSM no pueden ser considerados como contratos de obra pública.
- iii) En los CSM el pago al contratista está de una u otra forma ligado a los resultados de la obra contratada.

Em seguida, postula que a PEMEX, caso efetivamente pretenda generalizar os CSM, deverá levar a cabo uma avaliação rigorosa dos mesmos. São as seguintes as propostas apresentadas por Lajous:

- i) Se necesita alinear mejor los intereses de PEP y el contratista, así como los incentivos a los que están sujetos;

- ii) Las lecciones derivadas del largo proceso de discusión con contratistas potenciales y de la licitación misma pueden servir para corregir y mejorar este modelo contractual;
- iii) Se necesita volver a jerarquizar los objetivos explícitos y latentes que persiguen estos contratos y analizar las restricciones que buscan acomodar;
- iv) Es posible que PEMEX no tenga más remedio que explorar la posible modificación de leyes secundarias para subsanar deficiencias de estos contratos;
- v) La adecuación del marco legal podría simplificar la estructura contractual y permitir nuevos modelos que ofrezcan mayor seguridad jurídica y ajustar mejor los intereses de las partes;
- vi) Se requieren cambios en la regulación de contratos de obras y servicios públicos, tanto en el marco legal como en su aplicación;
- vii) La situación actual asfixia y agota la iniciativa de la empresa estatal, empujándola a la búsqueda de soluciones que, en ocasiones, resultan inadecuadas e, incluso, contraproducentes;
- viii) Particular atención deberá darse a la contribución potencial que esquemas alternativos de contratación pueden hacer para mejorar la capacidad competitiva de PEMEX y reducir la brecha existente en sus prácticas operativas y en la administración de proyectos de inversión respecto a la industria internacional;
- ix) La construcción de un nuevo consenso respecto a la estructura de las industrias del petróleo y el gas natural, así como las reglas de conducta de sus principales actores, son absolutamente prioritarias.

Por fim, lastreado no próprio documento no qual os CSM se inscrevem, Lajous tece outros comentários importantes:

- i) En el documento se afirma que en los CSM “PE-MEX mantiene las funciones de control y supervisión propias del representante del dueño, que en este caso es la nación, y el contratista asume la operación en el marco de un programa maestro actualizado anualmente. El contratista se encarga de producir el gas y los condensados por cuenta y orden de PEMEX...” Yo creo que PEMEX mantiene el control pero en el papel; en la práctica PEMEX pierde dicho control debido a la naturaleza y alcance del contrato. Con un CSM PEMEX pierde el control de la explotación en el área de trabajo, pero no el control de la explotación de los hidrocarburos en México. El problema más grave y más peligroso es la generalización de esos contratos, pues el Estado perdería el control de la explotación de los hidrocarburos, al dejar de ser el operador directo y convertirse en simple administrador de contratos.
- ii) En el documento se afirma que “Los contratos de servicios múltiples han sido formulados por PEMEX como contratos de obra pública sobre la base de precios unitarios, regidos por la Ley de Obras Públicas y su Reglamento. Estos contratos tienen como propósito la mejor realización de las actividades propias de PEMEX y en ningún caso la delegación de funciones esenciales”. Este párrafo contradice otras partes del propio documento, por ejemplo en donde se señala que los CSM transfieren al contratista funciones esenciales entre otras, la responsabilidad efectiva de la operación de campos en producción y la responsabilidad de la producción.
- iii) Efectivamente, el contrato no precisa la responsabilidad del contratista respecto a fases cruciales de la operación petrolera como son, por ejemplo, las funciones de interpretación de datos y característi-

cas del subsuelo, la administración de yacimientos y el manejo de la producción. Sin embargo, el contrato no deja espacio para que sea alguien diferente al contratista el que realice estas actividades. Y si no las realizara el contrato perdería su lógica de máxima libertad operativa para que el contratista cumpla con el objetivo central del contrato: el aumento de la producción y la capacidad de producción.

As observações de Lajous permitem que algumas considerações finais sejam feitas:

- i) não resta dúvida que sob a vigência dos CSM a PEMEX muda, em parte, seu papel no setor gasífero mexicano. De responsável direta pela exploração e produção de gás, ela agora cede¹⁴ reservas e, como órgão regulador, abre espaços para que novos operadores, em especial grupos internacionais, ocupem um espaço que lhe era, até então, exclusivo;
- ii) no exercício desta nova forma de contratação, a PEMEX agregou às áreas licitadas reservas, equipamentos, instalações e informações estratégicas que, até então, lhe eram exclusivas. Não está suficientemente claro que, na real vigência dos CSM, a PEMEX tenha, até o momento, ampliado sua *expertise* na prospecção e produção de gás, aumentado sua capacidade técnica e/ou tecnológica, elevado sua capacidade administrativa, negocial e gerencial, ou mesmo qualificado seus recursos humanos;
- iii) também não está claro se a PEMEX efetivamente se encontra apta a exercer a função reguladora que lhe é, agora, outorgada, bem como não se pode avaliar, ainda, os impactos dos CSM na capacidade operativa da PEMEX no setor gasífero;

Não se advoga, é importante frisar, que a PEMEX não deva buscar alternativas para a superação de seus limites e/ou dificuldades. Tampouco se assevera que marcos jurídicos construídos sobre contextos sociais e políticos pretéritos devam impedir o desenvolvimento dos campos de

gás natural não associados ao petróleo em território mexicano, restringindo, em última análise, a adequada utilização pelo país de seus próprios recursos naturais. No entanto, aos mexicanos parece inescusável enfrentar algumas questões, devidamente colocadas por Shields no artigo citado supra:

“¿Queremos el apoyo de la inversión directa de compañías privadas en el sector energético? En caso afirmativo, ¿estamos listos para cambiar no sólo la Constitución y las leyes para obtenerla, sino también las estructuras de gobierno a fin de crear una autoridad capaz de controlar y supervisar la apertura? En caso negativo, ¿es razonable pensar que las empresas públicas puedan encargarse de todas las tareas hoy día? ¿Cómo modificar a fondo sus estructuras y normatividad para que operen más eficientemente?”

O diálogo deve, tão breve quanto possível, ser instaurado. Para o bem do próprio país e de seu povo, sofrido e irredento, é necessário construir um novo consenso relativo à organização da indústria de petróleo e gás natural, bem como às regras e competências de seus principais atores. No jogo do capitalismo global as empresas transnacionais ocupam um papel absolutamente relevante. Inobstante, Estado e sociedade não podem abrir mão de suas prerrogativas políticas e jurídicas. E nenhuma prerrogativa é tão essencial quanto tornar-se agente, sujeito ativo de seu próprio destino.

* Doutorando em Direito Internacional - UERJ. Mestre em Relações Internacionais - PUC/Rio (1996). Bacharel em Direito - UFF (2000). Bacharel (1994) e Licenciado (1992) em Ciências Sociais - UFF. Coordenador Acadêmico e Professor de Direito Internacional Econômico da Pós-Graduação Lato Sensu em Comércio Internacional da UCAM/LUPA. Professor das Faculdades de Direito da UFF, Candido Mendes - Centro, Evandro Lins e Silva e UERJ (estágio docente). Professor de Sociologia do Colégio Pedro II. Advogado. Pesquisador ad-hoc do CED-PETRO/UERJ. Consultor ad-hoc da LUPA - Consultoria e Treinamento. Consultor ad-hoc do INEP/MEC para os cursos jurídicos. Palestrante em diferentes eventos nacionais e internacionais. Autor, dentre outras obras, de Estado, Globalização e Integração Regional (2003); O Estrangeiro no Brasil (2005); e Direito Internacional Contemporâneo: as novas disciplinarizações (2005). Contato: (021) 9617-0836. E-mail: lier@nitnet.com.br.

8. Notas

1 Versão preliminar do presente histórico foi apresentada sob o título *Relatório de Pesquisa* como requisito parcial para obtenção dos créditos relativos ao Grupo de Pesquisa em Direito do Petróleo, Coordenado pela profa. Dr. Marilda Rosado de Sá Ribeiro, no programa de Doutorado em Direito Internacional da UERJ no primeiro semestre de 2004. Igualmente, os dados e datas referentes a este capítulo foram integralmente retirados do *site* da PEMEX.

2 Para Weber capitalismo “equivale à procura do lucro, de um lucro sempre renovado, da rentabilidade [...]. Dentro de uma ordem [...] capitalística, uma empresa individual que não se orientar por esse princípio está fada a desaparecer.” (A Ética Protestante... 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987, p. 4). Já para Marx capitalismo é um modo de produção cujos meios estão nas mãos dos capitalistas.

3 Evidente que, sob a defesa dos interesses nacionais, estava subjacente o desejo das elites locais em apropriar-se dos recursos do petróleo, então majoritariamente sob mãos estrangeiras.

4 Segundo levantamento feito pelo Jornal do Brasil, publicado na edição de 26 de março de 1995, neste ano a economia mexicana era um balão sem gás, em vertiginoso movimento de queda livre. Entre dezembro de 1994 e fevereiro de 1995, a taxa de desemprego aumentara de 3.6% da PEA para alarmantes 15%. A dívida externa subira de US\$ 125 bilhões para US\$ 175 bilhões. O crescimento econômico, antes estabilizado no pata-

mar de 3% do PNB ao ano, registrou taxa negativa de 2.3%. Por fim, a inflação explodira. A taxa anual pulara de 6.1% para 42%, sem perspectivas de ceder à curto prazo. As reservas cambiais, que tinham chegado à perigosa marca de US\$ 6.5 bilhões na virada do ano, eram estimadas em algo próximo de zero. Apud. FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, Globalização e Integração Regional*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 102.

5 Fonte: www.mexico.org.br.

6 Segundo dados constantes no *site* www.mexico.org.br, esse crescimento permitiu que, no período de 1995-2000, fossem criados mais de três milhões de novos empregos e que a taxa de desemprego aberto chegasse a seu nível mais baixo desde que se tem registro deste indicador (2,2% da PEA). Viu-se, igualmente, o maior volume de ocupação da PEA acompanhado de um aumento na produtividade da mão-de-obra, fato que permitiu, em parte, a recuperação do poder aquisitivo dos salários. Outrossim, o contínuo crescimento da economia permitiu que em 1999 o PIB per capita - medido em dólares - alcançasse o máximo histórico, até então, de 4.939 dólares, ou seja, 30% superior ao prevalente ao princípio da década de noventa. Também se registrou um abatimento considerável das pressões inflacionárias. Depois de ter chegado a níveis superiores a 50% durante 1995, concluiu-se 2000 com uma inflação inferior a 10%.

7 No México contemporâneo, importa notar, crescimento relativamente menor

não significa, absolutamente, estagnação. Segundo dados do Banco do México, v.g., relativos ao primeiro semestre de 2004, o Indicador Global da Atividade Econômica (IGAE) aumentou 3,3% em fevereiro de 2004 em relação ao mesmo mês de 2003. A recuperação começa a causar impacto favorável no emprego. O número de trabalhadores urbanos inscritos no IMSS aumentou em 36.923, em abril de 2004 em relação ao nível observado a março do mesmo ano, ficando em 12.308.499 empregos formais. Em termos anuais, registrou um incremento de 0,7% na primeira metade de abril. O consumo privado mantém um desempenho favorável. As vendas ao varejo aumentaram 4,2% reais em fevereiro de 2004 em relação ao mesmo mês de 2003. O investimento continua recuperando-se. A formação bruta de capital fixo cresceu 4,4% anuais no segundo mês do ano. Por componentes, o gasto em construção aumentou 5,4%, enquanto que o investimento em maquinaria e equipamento cresceu 3,4% anuais durante fevereiro. As projeções de crescimento para o primeiro e segundo trimestres de 2004 situam-se em 2,85% e 3,16%, respectivamente, segundo especialistas do setor privado. No setor externo o êxito continua. A balança comercial registrou um déficit de 181 milhões de dólares (md) durante março de 2004. O déficit comercial acumulado foi de 427 md durante os primeiros três meses do ano. Durante março as exportações alcançaram 16,575 bd (bilhões de dólares), o que representou um incremento anual de 20,4%. Isto é resultado de incrementos nas exportações petro-

líferas (16,3%) e não petrolíferas (20,9%). As exportações manufatureiras aumentaram 20,8% no mês de referência. O valor das importações foi de 16,756 bd em março, que representa um aumento de 19,8% em relação ao mesmo mês do ano anterior. A combinação de incrementos nas importações de bens intermediários (20,8%), bens de consumo (21,9%), e de capital (11,2%) explicam o avanço das importações. Para finalizar o panorama do período, os dados sobre o setor financeiro, também fornecidos pelo Banco do México, apontam um cenário estimulante para a economia. A inflação ao término de abril, medida com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ficou em 0,15% com relação ao mês anterior. Em termos anuais, o INPC aumentou 4,21%. A inflação subjacente, que exclui o efeito dos bens mais voláteis, ficou em 3,51% anual no período de referência. O câmbio fechou abril em 11,41 pesos por dólar no mercado interbancário, oscilando durante o mês numa faixa de 11,15 a 11,43 pesos por dólar. Ao término do referido mês acumula uma desvalorização de 1,6% em relação ao fechamento de 2003. Na Bolsa Mexicana de Valores, o Índice de Preços e Cotações (IPC) acumulou um avanço de 13,1% em abril em relação a dezembro, situando-se em 9.948,1 pontos. O rendimento em dólares foi de 11,29%. O risco soberano do México, medido com o índice *Emerging Markets Bond Index* (EMBI+) de J.P. Morgan, ficou em 201 pontos base (pb) ao fechamento de abril, 18 pb acima do mês prévio. Embora os números da economia mexicana ainda não

estivessem consolidados quando da conclusão deste artigo, não há razões para duvidar de seu êxito.

8 À medida que se dá a conhecer a evolução das variáveis econômicas no México e no exterior, se faz evidente sua recuperação. Em nível macroeconômico, segundo o Banco do México, espera-se para 2004 um crescimento do PIB superior a 3%, apoiado pela recuperação nos Estados Unidos, um maior dinamismo do consumo e do investimento e uma relativa estabilidade financeira. Em termos setoriais espera-se um crescimento mais robusto e homogêneo em relação ao desempenho observado em 2003. Nesta seção são revisadas as condições que muito provavelmente prevalecerão nos principais ramos de atividade da economia mexicana durante 2004, a seguir. O setor industrial, integrado pelos ramos de mineração, manufatura, construção e eletricidade, gás e água, começa já a recuperar-se. Em fevereiro, seu crescimento foi de 2,2% por ano. A mineração se verá favorecida pelos altos preços de matérias-primas em nível global. A extração de hidrocarbonetos, cujo peso relativo no referido ramo é de 60%, terá o impulso de preços petrolíferos relativamente altos, o que derivará num incremento no valor da produção. Por sua vez, o crescimento demandará um maior volume de insumos, o que junto a preços mais altos para estes no mercado internacional, motivará uma expansão da indústria extrativa. Durante o primeiro bimestre do ano a mineração cresceu 7,7%. Para o fechamento de ano espera-se um crescimento do setor superior a 3%. A indústria manufatureira poderá reverter a ten-

dência negativa de anos anteriores apoiada pelo crescimento da demanda externa. Os ramos com maior dinamismo serão metálicos básicos, químico, papel e maquinaria e equipamento. As atividades de *ensamble* de veículos, eletrônicos e artigos de vestuário enfrentarão uma maior competitividade proveniente da Ásia, o que limitará seu crescimento. Em fevereiro a atividade manufatureira cresceu 1,2% anual. Internamente, a indústria maquiladora de exportação (IME) aumentou 1,4% e o ramo de transformação o fez em 1,1% em relação ao mesmo mês do ano anterior. O pessoal ocupado na IME cresceu 0,19% no referido mês, acumulando sete meses consecutivos de incremento. Espera-se que a produção manufatureira cresça 3% em 2004. O setor construção manterá sua força graças aos projetos interanuais de infra-estrutura petrolífera e elétrica do setor público e à melhor evolução esperada em edificação de moradia. Este último, derivado das condições favoráveis na concessão de créditos hipotecários por parte de organismos oficiais. No segundo mês do ano, o valor da construção se concentrou em moradia, edificação industrial e infra-estrutura de transporte – principalmente auto-estradas e pistas. Estas atividades representaram 66,3% do valor total gerado. No período janeiro-fevereiro o setor construção avançou 4,2% anuais em termos reais. O pessoal ocupado e as remunerações médias reais pagas nesta indústria cresceram 5,4% aproximadamente em fevereiro. Sob este cenário, o avanço do setor de construção em 2004 será próximo a 4%. O setor de eletricidade, gás e água

será impulsionado pela recuperação da indústria manufatureira, que requererá maiores níveis de energia. Espera-se um crescimento do setor similar ao da indústria manufatureira. No primeiro bimestre de 2004 seu crescimento foi 1,1%. O setor serviços, integrado pelos ramos de comércio, restaurantes e hotéis, transporte e comunicações, serviços financeiros, seguros e imóveis, e serviços comunitários, sociais e pessoais, também deverá mostrar maior dinamismo, resultado do aumento do consumo, que por sua vez será favorecido pela recuperação do emprego, os salários e o crédito bancário. A estabilidade financeira – preços estáveis e taxas de juros baixas – será fundamental para o crescimento do setor comercial, que representa mais de 66% do ramo de comércio, restaurantes e hotéis. O crédito ao consumo, que se espera cresça cerca de 30% durante o ano, junto ao aumento do emprego e dos salários reais, impulsionará o comércio varejista. Por sua vez, a reativação das exportações manufatureiras fortalecerá as vendas ao atacado. Em fevereiro as vendas ao varejo e atacado aumentaram 4,2% e 1,5% anuais respectivamente, um sinal do desempenho positivo que terá o setor. O setor de transporte e comunicações se beneficiará da reativação do comércio exterior, o qual se relaciona com os serviços de transporte. O ramo de serviços financeiros, seguros e imóveis, continuará com o desempenho positivo dos últimos anos graças à constante formação de lares – que gera incrementos no aluguel de moradias – e o aumento na concessão de créditos ao consumo e ao mercado hipotecário. Finalmente, o se-

tor de serviços comunitários, sociais e pessoais baseará seu crescimento num melhor ambiente de negócios, que propiciará uma maior demanda de serviços profissionais independentes por parte das empresas. Fonte: www.méxico.org.br.

9 Não é só no México que alterações nas formas de contratação da indústria de petróleo e gás suscitam ações judiciais. No exato instante em que este artigo está sendo finalizado, o Supremo Tribunal Federal – STF agendou nova sessão para o julgamento da ADIN contra a lei 9.478/97, a “Lei do Petróleo”, movida pelo Estado do Paraná, na figura de seu governador, Roberto Requião. A apreciação da demanda dar-se-á no dia 17 de fevereiro, logo após o Carnaval. Escreve-se, pois, sem o conhecimento do resultado final do pleito.

10 Segundo dados oficiais da PEMEX, a demanda de gás no México crescerá 9% anualmente entre 2002 e 2010, sendo que o atual nível de produção é insuficiente para cobrir as necessidades do setor elétrico, industrial e doméstico. Igualmente, verificou-se, conforme dados supra, que a importação é onerosa para o erário mexicano e o aumento da produção doméstica, sem os CSM, carece dos recursos financeiros e tecnológicos necessários.

11 Entre os especialistas citados na matéria, encontram-se Sergio Benito Osorio, ex-legislador pelo Partido da Revolução Democrática – PRD; Sandino Luna, jurista, integrante da ONG Mesa Ciudadana de Observación de la Energía; e Víctor Rodríguez-Padilla, investigador da Faculdade Enge-

nharia da UNAM e especialista em energia.

12 Esta solicitação deriva, pelo que se pôde observar, dos insucessos relativos da primeira rodada de licitações na “Cuenca de Burgos”. As razões para tal insucesso podem ser buscadas em três elementos, que desagradaram as grandes companhias do setor: os termos dos CSM; os riscos que subjazem aos contratos de Burgos e a baixa expectativa de remuneração e rentabilidade esperada pelas possíveis contratadas.

13 Esta perspectiva é corroborada mesmo pelos críticos mais severos dos CSM. Como afirmou Israel Rodríguez, no artigo citado supra, “Consideró que las licitaciones de los CSM han sido un fracaso porque PEMEX esperaba lograr una asociación con las grandes empresas petroleras como Shell, Chevron-Texaco, Exxon-Mobil, British Petroleum; sin embargo, sólo acudieron a las licitaciones las empresa medianas como Repsol y Petrobras, con lo que los resultados han sido mediocres.”

14 Até meados de 2004 22% das reservas gasíferas da “Cuenca de Burgos” haviam sido entregues para empresas internacionais.

9. Referências Bibliográficas

ÁVILA, Rodrigo. *Contratos de Servicios Múltiples*. [s.l.;s.d.], www.unam.mx.

AGUILAR, Alberto. Prepara ya PEMEX propuesta al Congreso para buscar su autonomía de gestión a fin

de año. *Reforma*, 12 Mayo 2004.

FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. *Estado, Globalização e Integração Regional*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

———. Comentários iniciais sobre os impactos do direito internacional do desenvolvimento e do ordenamento jurídico-político do setor petrolífero na construção do desenvolvimento nacional. *Revista Ibero-Americana de Direito Público – RIADP: doutrina, pareceres e jurisprudência*. Órgão de Divulgação Oficial do Instituto Ibero-Americano de Direito Público – IADP (Capítulo Brasileiro). Rio de Janeiro, n. 9, jan./mar., 2003.

GERSHENSON, Antonio. *Anular contratos clandestinos*. *La Jornada*, 9 de mayo de 2004.

GONZÁLEZ, José Antonio Almazán. *Los tropiezos eléctricos de Fox*. *La Jornada*, 7 de junio de 2004.

HIRST, Mônica. *As relações dos EUA com as potências médias da América Latina: Brasil e México*. Rio de Janeiro, *IRI/Textos*, n. 2, set., 1985.

LAJOUS, Adrián. *La cuenca de Burgos y los CSM*. Perfil, *La Jornada*, 17 de marzo de 2004.

MÉXICO. Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos.

- _____. Lei Regulamentar do art. 27 da Constituição Federal. *mos sin gas. Reforma*, 17 de junio de 2004.
- _____. Lei de Obras Públicas e Serviços Relacionadas com as mesmas. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do petróleo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- _____. Regulamento da e Lei de Obras Públicas e Serviços Relacionadas com as mesmas. RODRÍGUEZ, Israel. *México en la estrategia energética de Estados Unidos, La Jornada*, 16 de junio de 2004.
- _____. Contratos de Servicios Múltiples. www.csm.pemex.com. SHIELDS, David. ¿Mejores contratos de servicios múltiples?. *Reforma*, 31 março 2004.
- QUINTANA, Enrique. *Nos queda-*

9. Sites Relacionados

www.unam.mx	www.csm.pemex.com	www.unios.org.mx
www.ifai.org.mx	www.energiahoje.com.br	www.jornada.unam.mx
www.mexico.org.br	www.mexonline.com	