

Resenha bibliográfica 1

Mexico — the remaking of an economy

LUSTIG, Nora. *Mexico — the remaking of an economy*.
The Brookings Institution, Washington, DC, 1992.

PAULO MANSUR LEVY

Em *Mexico — the remaking of an economy*, Nora Lustig nos oferece uma visão abrangente da década que levou a economia mexicana das profundezas da crise da dívida externa à retomada do crescimento com estabilidade. A opção por uma metodologia eclética, na qual a integração das dimensões econômica, política e social extrapola os limites estreitos da modelagem tradicional, garante uma análise rica e detalhada dos eventos históricos e das restrições e condicionantes da política econômica do período.

Os graves impasses com que se defronta a economia brasileira atualmente, acentuados pelo desgaste de mais de 10 anos de fracassados esforços de estabilização, tornam extremamente oportuna a leitura desse livro e uma reflexão sobre as mensagens nele contidas. Na verdade, o trabalho é explicitamente concebido como um *case study* de um país que soube encontrar os meios para enfrentar a crise do endividamento e recuperar-se de seus efeitos. Sem ignorar as especificidades da economia mexicana, o livro coloca em relevo os aspectos mais gerais de uma economia em desenvolvimento, permitindo extrair ensinamentos para a implementação de programas de estabilização e reformas estruturais.

Dentre as questões que orientam o trabalho, destacam-se:

a) as causas determinantes da crise da dívida e por que foi tão difícil reencontrar o caminho do crescimento;

b) os fatores que determinaram, em última análise, a recuperação do crescimento com estabilidade;

c) os custos sociais do ajustamento e sobre que grupos sociais eles recaíram com mais intensidade; e

d) as características mais importantes da nova estratégia de desenvolvimento, especialmente quanto às reformas que conduziram à redefinição do papel do setor

público, à reorientação do comércio exterior e ao reordenamento do processo de investimentos.

Os cinco capítulos do livro, além da introdução, cobrem sucessivamente as origens da crise, o período de ajustamento e seus custos sociais, as reformas no setor público (privatização e desregulamentação) e o processo de liberalização comercial e abertura ao capital estrangeiro.

O primeiro capítulo traça um panorama da economia mexicana até meados dos anos 70, buscando identificar as raízes da crise que iria explodir no início da década seguinte. Assim, aprendemos que após um longo período de “desenvolvimento estabilizador”, caracterizado principalmente por uma taxa de câmbio fixa a partir de 1954, a economia mexicana ingressa num período de instabilidade no início dos anos 70, pautado por políticas fiscais expansionistas e crescente intervenção do Estado na economia. A retórica esquerdista do Governo Echeverría deu início a um processo crescente de fuga de capitais até que, em agosto de 1976, o peso passa a flutuar pela primeira vez em mais de 20 anos, desencadeando a queda da produção e a aceleração da inflação, e conduzindo finalmente à necessidade de se recorrer ao FMI para auxílio financeiro.

Os esforços de estabilização do final do Governo Echeverría foram atropelados pelas maciças descobertas de mananciais petrolíferos que, ao relaxarem a restrição externa, deram lugar a uma mudança dramática nos rumos da economia. Ao Governo Lopez Portillo, que então se iniciava, cabia não mais ajustar-se à escassez de recursos, mas “administrar a abundância”. Sob a égide da Pemex, a estatal do petróleo, também a restrição fiscal pareceu terminar, e o país embarcou numa estratégia de rápido crescimento alavancado pelo gasto público, a qual se acentua ainda mais com a elevação dos preços do petróleo e novas descobertas em 1979. A sobrevalorização do peso e um déficit fiscal crescente — que atingiu 14,1% do PIB em 1981 — não constituíam motivo de preocupação diante de um horizonte em que, conforme dados da autora, até mesmo o *World Development Report* do Banco Mundial previa uma trajetória ascendente para os preços do petróleo, até atingir US\$40 *em termos reais* em 1990 (para um preço nominal de US\$ 78,30).

A contrapartida dos enormes déficits fiscais foi, como se sabe, o acúmulo de uma enorme dívida externa, que num período de cinco anos (1976/81) pula de US\$ 27,5 bilhões para US\$ 74,9 bilhões. Mas, conforme apontado pelo livro, talvez o desequilíbrio mais grave gerado nesse período tenha sido a excessiva dependência que se criou nas contas externas em relação às exportações de petróleo, que passam a responder por 72,5% do total exportado em 1981, contra 15,4% em 1976. Os desdobramentos seguintes desse processo são amplamente conhecidos: a elevação das taxas internacionais de juros e a queda nos preços do petróleo desencadeiam uma crise sem precedentes no balanço de pagamentos, que registra em 1981 um déficit em conta corrente de US\$ 16,1 bilhões. A hesitação do governo em adotar medidas drásticas para correção dos desequilíbrios contribuiu para agravar o quadro, na medida em que ao tentar sustentar artificialmente o câmbio, através de um gigantesco endividamento de curto prazo, gerou as condições para uma maciça fuga de capitais, estimada naquele ano em US\$ 16,1 bilhões.

A conclusão a que se chega no livro, em relação a esse período, é de que a crise teve origem principalmente nas políticas expansionistas equivocadas perseguidas pelo governo, e não, como querem alguns, no esgotamento de uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações. Ainda que, *a posteriori*, tal estratégia viesse a revelar-se insustentável diante de uma nova ordem econômica internacional, ela por si mesma teria resultado apenas numa desaceleração das taxas de crescimento e não numa crise generalizada.

O segundo capítulo do livro analisa os esforços de estabilização dos Governos De la Madrid e Salinas de Gortari, enfatizando as condições extremamente adversas (declínio dos preços do petróleo e severas restrições de crédito externo) em que ela ocorreu. O estudo ressalta quão penoso foi o processo de ajustamento da economia mexicana, a despeito da implementação desde cedo de políticas macroeconômicas sólidas e consistentes, e dos passos iniciais no sentido de reformas estruturais: entre 1983 e 1988, a renda real *per capita* disponível declinou em média 5% a. a.

A política econômica desse período pode ser dividida em três fases distintas: na primeira, até 1985, promoveram um forte ajuste fiscal e o realinhamento do câmbio, revertendo-se de forma dramática a situação do balanço de pagamentos em conta corrente, mesmo diante de uma maciça transferência de recursos reais para o exterior.

A magnitude do ajuste empreendido é impressionante: nas contas públicas, passa-se de um déficit primário de 7,3% do PIB em 1982 para um superávit de 4,2% em 1983; as necessidades de financiamento do setor público declinam de 16,9% do PIB para 8,6%. O balanço de pagamentos em conta corrente passa de um déficit de 3,6% do PIB para uma posição superavitária equivalente a 3,6% do produto. Apesar de corresponderem às metas definidas no programa com o Fundo (no caso do balanço em conta corrente estas foram ultrapassadas por larga margem, já que se previa um déficit equivalente a 2,2% do PIB), a inflação não caiu com a rapidez imaginada, e o crescimento do PIB, para o qual se projetava uma taxa igual a zero, foi negativo em 4,6%.

O “sucesso” inicial do programa deu margem a um falso sentimento de otimismo e foi seguido por um certo relaxamento da postura fiscal e apreciação da moeda. Houve uma pequena recuperação das taxas de crescimento em 1984/85, mas a rápida deterioração da balança comercial, sem que avanços significativos fossem obtidos no *front* inflacionário, jogou por terra a credibilidade do programa. Em meados de 1985, o FMI suspendeu os desembolsos previstos no acordo existente, desencadeando uma nova corrida contra o peso e uma nova crise no balanço de pagamentos.

A experiência desse período revela assim uma grave incompreensão quanto aos limites impostos pelo volume da dívida acumulada e pelas condições claramente insatisfatórias com que vinha sendo refinanciada. A magnitude dos choques externos exigia uma reorientação da economia, uma transformação da base produtiva e, conseqüentemente, a manutenção dos fluxos de crédito para que a transição não fosse realizada de forma brusca. Parece claro, segundo a autora, que reformas estruturais no sentido de maior liberalização comercial ou aceleração das privatizações dificilmente teriam tido um efeito expressivo naquele momento,

podendo até mesmo mostrar-se negativas ante a vulnerabilidade do balanço de pagamentos.

O livro ressalta ainda que o fracasso dessa primeira tentativa de ajustamento ocorreu a despeito de uma enorme flexibilidade para baixo dos salários reais, que declinam drasticamente numa proporção superior a 30%, sem que ocorressem greves generalizadas ou instabilidade política anormal. Esta margem de manobra desfrutada pelo governo mexicano explica em grande parte a opção por arcar internamente com os custos do ajustamento e contrasta com a realidade de outros países latino-americanos, em que a redução dos salários reais se fez somente ao custo de uma aceleração contínua da inflação e onde ocorreu maior esforço em se tentar dividir o custo do ajustamento com credores externos. Conforme apontado pelo livro:

“in Mexico, policy makers enjoyed remarkable freedom to act during six years of economic hardship”, em contraste com outros países latino-americanos onde “political resistance of different social groups (...) added to the climate of economic instability and made the necessary adjustment more difficult” (p. 4).

Uma segunda fase inicia-se a partir de 1985. Novamente, medidas contracionistas nas áreas fiscal e monetária foram adotadas, seguidas por uma nova desvalorização do peso. No entanto, o programa desta vez foi acompanhado pela aceleração de medidas de liberalização comercial e pelo começo das privatizações, sinalizando o início do processo de reformas estruturais e uma mudança fundamental na estratégia de desenvolvimento.

O impacto inicial do programa foi a desaceleração das taxas de crescimento do produto. Nas palavras da autora, *“these were difficult times in Mexico”*. Os desembolsos de recursos do FMI não foram retomados, e um terremoto devastador atingiu a Cidade do México em setembro de 1985. Uma nova onda de queda nos preços do petróleo, que declinaram de uma média de US\$ 25 o barril em 1985 para US\$ 12 em 1986, agravou ainda mais as finanças públicas e o balanço de pagamentos. Para que se tenha uma idéia dos efeitos do choque do petróleo, basta notar que, apesar do crescimento das demais exportações, a participação do petróleo no total da pauta ainda era de 68% em 1985. Ademais, as receitas provenientes da exploração do petróleo representavam, nesse momento, cerca de 26% das receitas governamentais totais.

O choque do petróleo de 1986 representou uma perda de receitas da ordem de US\$ 8,5 bilhões (6,7% do PIB, 48% do total das receitas de exportação, 26% das receitas do setor público) e teve que ser totalmente absorvido internamente, já que nenhum fluxo adicional de recursos externos ocorreu. A autora enfatiza quão insensíveis os organismos multilaterais e o governo americano se mostraram nesse período às necessidades do país, e como ocorreram pressões no sentido de que o México declarasse uma moratória unilateral. De fato, apresentava-se uma oportunidade única para se reduzir o peso da dívida através da suspensão dos pagamentos internacionais. Havia um clima internacional relativamente favorável após o terremoto, os salários haviam declinado substancialmente ao longo dos três anos anteriores, e o governo já havia dado sinais claros de que estava comprometido com políticas macroeconômicas sólidas e com uma estratégia de abertura para o exterior.

O elemento que pesou contra tal alternativa, no entanto, foi político:

“The key question is whether Mexico could have generated the support of the Mexican business community so that any extra savings in foreign exchange resulting from the suspension would not vanish in capital flight” (p. 43, grifo nosso).

As autoridades mexicanas resolveram não correr tal risco, sustentadas em parte pela noção de que as condições políticas internas, conforme ressaltado anteriormente, garantiam ainda algum espaço para absorver os choques domesticamente.

Após um longo período de negociações, em que a carta da moratória unilateral foi jogada com habilidade, o México conseguiu no final de 1986 um acordo favorável com os bancos privados e um aumento substancial nos fluxos de recursos das instituições oficiais, em que se incluíram, pela primeira vez, cláusulas de contingenciamento às flutuações nos preços internacionais do petróleo e revisões automáticas das metas de déficit público. No total, foram obtidos cerca de US\$ 12,5 bilhões de recursos privados e oficiais, e o foco da política econômica deslocou-se do balanço de pagamentos para a estabilidade de preços e retomada do crescimento. Ainda que se tenha desacelerado o ritmo das desvalorizações, a política fiscal manteve-se rígida, provocando um aumento do superávit primário de 1,6% do PIB em 1986 para 4,7% em 1987. A recuperação se inicia no segundo semestre, levando no final do ano a um crescimento de 1,7% para o PIB. Notava-se, no entanto, ainda uma excessiva volatilidade nas expectativas, atribuída em parte à manutenção da inflação em patamares elevados. Em outubro de 1987, na esteira do *crash* da Bolsa de Nova Iorque, houve uma corrida especulativa contra o peso, que só foi contida devido ao elevado volume de reservas com pôde contar o Banco Central.

A partir desse episódio, inaugura-se um terceiro momento da política econômica, em que o combate à inflação passou à condição de prioridade. Em dezembro de 1987, o governo anunciou o Pacto de Solidariedade Econômica, tendo como meta reduzir a inflação mensal para algo próximo a 2% ao final do ano seguinte.

O pacto, ao contrário do que se imagina, consistiu de um amplo acordo envolvendo o governo, trabalhadores, produtores agrícolas e empresários em torno de um extenso conjunto de medidas, das quais aquelas normalmente associadas a uma política de rendas representavam apenas uma parte. Assim, foram negociados ajustes adicionais na política fiscal (o superávit primário deveria crescer três pontos percentuais ao longo de 1988), uma política de crédito mais apertada (com tetos declinantes para os empréstimos do setor privado) e uma aceleração do processo de abertura comercial e de privatizações.

No momento em que o pacto foi anunciado, houve um ajuste do salário mínimo, da taxa de câmbio controlada e dos preços públicos. A partir deste momento, eles seriam mantidos fixos por um período de dois meses, até fevereiro de 1988. Começando em março, os preços aumentariam mensalmente de acordo com a inflação *esperada*. Trabalhadores, empresários e governo definiram uma cesta básica de produtos, passando a projetar conjuntamente a inflação futura com base nessa cesta, garantindo ainda que preços e salários variariam de acordo com essas estimativas. Um mecanismo de gatilho foi incluído para o caso de a inflação acumulada ultrapassar em cinco pontos percentuais as taxas projetadas.

Na primeira revisão do acordo, em fevereiro, o que se observou na prática foi um congelamento *de fato*: o câmbio e os preços públicos foram mantidos inalterados para o mês de março, e ao salário mínimo foi concedido um reajuste de 3% (para uma inflação de 15,5% em janeiro e 8,3% em fevereiro); o setor privado comprometeu-se a não elevar seus preços. Durante o ano de 1988, o pacto foi renovado por mais quatro vezes, com resultados bastante positivos: durante o segundo semestre de 1988, a inflação média declinou para 1,2% ao mês, contra 9% em igual período de 1987. Ainda em 1988, houve um pequeno crescimento do produto de 1,3%, as exportações não-petróleo aumentaram 15,2% e o investimento privado aumentou 10,9%.

Para entender esta performance, e por que um programa desta natureza não havia sido tentado antes, é necessário antes de mais nada olhar para as contas externas: ao contrário de 1983, um nível bastante elevado de reservas (que chegaram a atingir US\$ 16,1 bilhões) permitiu ao governo sustentar o câmbio ao mesmo tempo em que tarifas de importação eram reduzidas e a demanda e a produção se expandiam. Um ano depois, em março de 1989, as reservas haviam caído para US\$ 6 bilhões. Ou seja, o custo do programa foi de US\$ 10 bilhões; de certo modo, essa perda de reservas desempenhou no México o mesmo papel que o apoio financeiro americano teve no programa de estabilização de Israel. Vale notar também que, apesar da posição cambial relativamente confortável, foi necessário manter as taxas de juros reais internas em níveis extremamente elevados (cerca de 30% a.a.) por quase dois anos para compensar os efeitos do risco cambial. Estas taxas representaram um acréscimo significativo no serviço da dívida interna em 1988, já que esta representava 18,5% do PIB, tendo o seu serviço alcançado 8% do produto. Para fazer face a este gasto adicional e manter as metas fiscais, foi necessário apertar ainda mais as despesas não-financeiras do governo, bem como aumentar as receitas.

Por fim, o livro enfatiza que a implementação bem-sucedida dessa política de rendas resultou de certa forma de especificidades da estrutura política e institucional do país:

“The Mexican state had the institutional clout and authority to make implementing an incomes policy easier than in other countries. Its corporatist character provided the government with adequate interlocutors to implement such a policy, and the long experience of the Mexican state in price regulation could be applied to the new circumstances” (p. 52).

É interessante mencionar neste ponto uma lacuna do livro, qual seja, a menção ao fato de que as bases do arranjo político e institucional que garantiam a estabilidade e a força do Estado mexicano, e que tinham como principal instrumento a dominação do PRI, já apresentavam claros sinais de fratura. Especificamente, as eleições que conduziram Salinas de Gortari à presidência foram amplamente questionadas diante de várias evidências de fraudes. Assim, ao crescimento da oposição, que ocorria pela primeira vez na história moderna do país, e que se alimentava principalmente da insatisfação popular com a política econômica de austeridade, deve ser creditada pelo menos uma parte da decisão de finalmente engajar o governo numa política de rendas.

O declínio das taxas de inflação ao longo de 1989 abriu caminho para que o governo passasse a se concentrar na construção das bases para uma retomada sustentada do crescimento. A estabilidade de preços, aliada à disciplina fiscal e à implementação de reformas estruturais, embora condições necessárias à retomada do crescimento, não se mostrou suficiente para estimular o investimento privado.

A administração Salinas de Gortari, que se iniciou em 1989, identificou no elevado volume de transferências de recursos reais para o exterior – em média 5,9% do PIB entre 1983 e 1988 – o principal obstáculo à retomada do crescimento, seja pela necessidade permanente de se gerarem superávits comerciais significativos, seja pelos efeitos da incerteza que esta vulnerabilidade externa da economia criava entre os investidores privados. Por exemplo, o programa do novo governo (Pacto de Estabilização e Crescimento Econômico), apesar de reproduzir as linhas básicas do Solidariedade, abandona o câmbio fixo em favor de desvalorizações diárias prefixadas de acordo com a inflação esperada para o ano.

Para reverter a tendência na transferência de recursos, o governo passou a buscar uma redução permanente no estoque e no serviço da dívida, estimular a repatriação de capital e atrair novos investimentos estrangeiros. O primeiro objetivo passou a viabilizar-se a partir do lançamento do Plano Brady, em março de 1989, do qual o México foi o primeiro beneficiário ao alcançar um acordo interino com os bancos em julho. Este materializou-se em acordo final em fevereiro do ano seguinte, tendo para isso contribuído uma “queda-de-braço” entre o governo americano e os bancos comerciais. Os efeitos diretos desse acordo representaram uma redução anual no serviço da dívida de aproximadamente de US\$ 1 bilhão para os primeiros cinco anos, ou cerca de 10%. Os efeitos indiretos, no entanto, em termos de maior confiança do setor privado e repatriação de capitais seriam significativamente maiores.

Adicionalmente, outras duas medidas de impacto parecem ter contribuído expressivamente para reforçar a confiança dos investidores: a reprivatização dos bancos e o anúncio em agosto de que o México iniciaria negociações para obter um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. O ingresso de capitais acelera-se continuamente a partir de então, provocando um declínio dramático das taxas de juros internas, que chegam a cair mais de 20 pontos percentuais, em termos reais. Para se ter uma idéia das magnitudes envolvidas, as entradas de capital líquidas alcançaram US\$ 3 bilhões em 1989, US\$ 9,7 bilhões em 1990 e US\$ 12,2 bilhões entre janeiro e julho de 1991.

Em 1991, parecia que a economia mexicana finalmente reencontrava a rota do crescimento com estabilidade, apresentando uma expansão do PIB de 3,6% e uma taxa de inflação de 18,8%. Em retrospecto, parece claro que apenas uma combinação de apoio externo decisivo com um forte comprometimento com reformas estruturais mostrou-se capaz de produzir uma inflexão permanente na tendência de quase uma década de estagnação. O livro ressalta, por fim, que esse processo não se fez sem mudanças importantes e politicamente difíceis nas bases legal e institucional de modo a gerar uma estrutura de incentivos que fosse mais flexível e eficiente.

Os custos sociais do ajustamento são o objeto do terceiro capítulo do livro. Através de uma detalhada análise dos determinantes do padrão de vida, do nível e da distribuição da renda, a autora (especialista em conhecimento notório nesta área)

busca identificar os impactos sociais do processo de ajustamento e, especificamente, sobre que setores da população recaiu o maior peso das políticas praticadas.

O declínio no padrão de vida a partir de 1982 ocorre a partir de um quadro em que amplos segmentos da população ainda desfrutavam de condições bastante precárias, não obstante as elevadas taxas de crescimento das décadas anteriores. Os salários, conforme notado anteriormente, foram particularmente atingidos, declinando, em termos reais, entre 40 e 50% no período 1983/88 (exclusive *maquiladoras*). A massa salarial declinou em proporção equivalente em termos reais, indicando que durante o ajustamento o nível de emprego não foi significativamente afetado.

Outras rendas, provenientes de fontes que não os salários, receberam um impacto significativamente menor, declinando apenas 1,2% em média no período 1983/88 (os salários declinaram em média 8,2% a. a. no mesmo período). Conseqüentemente, estas outras rendas ampliaram sua participação na renda total de 60% em 1981 para 71,5% em 1988. Embora parte desse desempenho seja explicada pela elevação dos lucros no setor moderno da economia, a autora alerta que seria um erro assumir que toda renda que não de salários seja constituída por lucros, *rents* ou juros apropriados pelos mais ricos. Rendimentos não-salariais constituem uma importante parcela da renda total dos pobres, assim como para os setores ricos, mas uma fração menor da renda dos segmentos médios.

A partir desses dados, conclui-se que:

“part of the drastic fall in wage income must have been compensated by the relatively better performance of nonwage income for all income groups. This may explain, to some extent, why consumption per capita fell much less than wages and why there was no widespread social protest”.

Além disso, como a maior parte dos segmentos mais pobres encontra-se engajada em atividades agrícolas, o desempenho dessa atividade específica termina por apresentar um impacto muito grande sobre as condições de vida dessa parcela da população. A performance inicial da renda agrícola contrasta com a do restante da economia até 1986, revertendo-se a partir daí principalmente em função de choques climáticos, deterioração dos preços agrícolas e retirada de subsídios e redução do crédito.

Um aspecto adicional analisado no livro refere-se à evolução dos gastos sociais do governo. O gasto público total teve um declínio acumulado entre 1983 e 1988 de 6,8%. Tal redução, no entanto, encobre mudanças importantes de composição, já que o serviço das dívidas interna e externa aumentou quase 30% no período, reduzindo a participação do dispêndio não-financeiro do governo no total de 80% em 1980/81 para 54,3%, em média, no período 1983/88. Nesse período, os gastos com educação e saúde declinaram 33%. Como proporção dos gastos não-financeiros, esses dois componentes recuam de 31,2% em 1981 para 28% em 1983. No entanto, essa tendência se inverte a partir de 1985, e em 1990 essa participação já alcança 37,6%. O declínio observado nos gastos com educação e saúde é, no entanto relativizado quando a autora passa a utilizar indicadores quanto à disponibilidade física de recursos nesses setores (argumentando que o deflacionamento por um índice geral de preços pode introduzir distorções importantes).

Por fim, uma mudança importante ocorreu com a substituição de programas gerais de subsídio alimentar por outros dirigidos a públicos-alvo específicos, a serem implementados através da Conasupo, uma rede pública de distribuição de alimentos. Em 1986, o governo introduziu o *ticket-tortilla* e em 1991 passou a distribuir cupons entre as populações carentes urbanas, garantindo-lhes pelo menos um quilo de *tortillas* por dia gratuitamente. Em compensação, subsídios gerais embutidos nos preços do feijão, óleo de soja, pão e ovos foram gradualmente eliminados ao longo dos anos 80. Ainda que a mudança no sentido de um maior direcionamento dos subsídios seja desejável, a mudança dificilmente se faz na proporção de um para um, e os segmentos excluídos recebem um impacto bastante grande: o custo de uma cesta alimentar básica relativamente ao salário mínimo elevou-se de 30% em 1982 para mais de 50% em 1986.

A distribuição dos custos do ajustamento foi assim extremamente desigual, indicando que as famílias de renda média e os mais pobres que vivem em centros urbanos foram provavelmente aqueles que arcaram com o maior peso:

“The crisis and its aftermath have probably left Mexico with a relatively impoverished middle class, an increasing number of poor households, and the poor worse off than before” (p.95).

A partir de dezembro de 1989, com a posse do Governo Salinas, foi deslanchado o Programa Nacional de Solidariedade, com o objetivo explícito de reduzir a pobreza.

Nos quarto e quinto capítulos do livro são abordados em maior detalhe os componentes das reformas estruturais relativos a privatização e desregulamentação e a liberalização comercial e abertura ao capital estrangeiro.

Com relação às reformas do setor público, a autora nota que, mais além das posições ideológicas quanto ao papel do Estado na economia, a redefinição deste último ocorreu principalmente em função do progressivo estreitamento do espaço de manobra do governo. Houve, no entanto, uma busca consciente por parte do governo no sentido de reduzir a burocracia, melhorar os mecanismos de arrecadação e a eficácia do dispêndio, bem como um movimento decidido visando à redefinição da natureza e à extensão da participação do Estado na economia. Esse esforço envolveu uma reforma fiscal e administrativa, descentralização, privatização de empresas públicas e desregulamentação.

O programa de privatizações mexicano inicia-se ainda na administração De la Madrid, mas ganha impulso no Governo Salinas. Das mais de mil empresas estatais existentes em 1982, restavam apenas 269 em meados de 1991, como resultado de transferências ao setor privado, fechamento, fusão ou transferência a governos regionais e estaduais. A privatização das maiores empresas passa a ocorrer apenas a partir de 1988. Em parte isso se deve a uma decisão consciente do governo de evitar desfazer-se desse patrimônio a preços desvalorizados num quadro de recessão da economia. Em 1987, foi anunciado que o governo manteria sua participação apenas em setores considerados estratégicos: petróleo (exploração, extração e refino do petróleo bruto e petroquímica básica), eletricidade, ferrovias e distribuição de alimentos. Implicitamente, abria-se campo para privatizações em telecomunicações,

transporte aéreo, siderurgia, equipamentos de transporte, química e fertilizantes, mineração, açúcar e outras atividades industriais e de serviços.

O resultado financeiro das privatizações no Governo Salinas alcançou um valor superior a US\$ 3 bilhões, mas mais significativa foi a decisão em maio de 1990 de retornar os bancos ao setor privado, por seu impacto sobre o estado de confiança dos investidores, tanto domesticamente quanto no exterior. Por fim, ressalta-se que as empresas públicas que não foram “desincorporadas” passaram por um processo profundo de reestruturação financeira e administrativa.

A reforma do setor público incluiu ainda um amplo processo de desregulação, envolvendo a área financeira, mecanismos de licenciamento em vários setores e controle de preços. Embora estes últimos tenham sido reinstituídos por ocasião dos pactos de estabilização em 1988 e 1989, voltaram a ser relaxados posteriormente, concentrando-se apenas em alguns produtos básicos.

O último capítulo do livro analisa o processo de liberalização do comércio exterior e a abertura ao capital estrangeiro, que começa em meados de 1985 e culmina com a decisão de se buscar um acordo de integração com os Estados Unidos em 1990. A abertura comercial parte de uma situação em que mais de 90% da produção doméstica encontravam-se protegidos por licenças de importação e por uma estrutura tarifária com 10 níveis, tarifa máxima de 100% e tarifa média ponderada de 23,5%. Em 1990, a tarifa média ponderada situava-se em 12,5%, a tarifa máxima era de 20% e apenas 19% da produção doméstica encontravam-se cobertos por licenças de importação, embora esta proteção ainda seja importante para alguns setores (gás natural e refino de petróleo, material de transporte, agricultura, alimentos e bebidas). Vale notar que os efeitos da liberalização comercial sobre a estabilidade de preços foram pouco significativos, sendo seu principal objetivo estimular a produtividade e tornar mais competitivas as exportações não-petróleo.

Embora estes efeitos tenham de fato ocorrido, especialmente no que se refere ao desempenho das exportações, seu alcance parece ter-se limitado a alguns setores apenas. Ademais, setores não afetados pela liberalização do comércio — como automóveis e computadores — apresentaram taxas de crescimento de suas exportações maiores do que a média. No geral, são reportadas estatísticas indicando que o crescimento da produtividade do trabalho passa de 1,2% em média no período 1982/85 para 1,8% entre 1985 e 1989, enquanto o crescimento da produtividade total dos fatores salta de uma média de 1,1% entre 1981 e 1985 para 4% entre 1986 e 1989.

A mudança na estratégia de desenvolvimento e a redução da intervenção do Estado na economia não implicaram o abandono total das políticas industriais. Programas específicos para as indústrias de automóveis, farmacêutica e de bens de capital foram instituídos, envolvendo medidas protecionistas e regulatórias visando aprofundar a substituição de importações e promover as exportações. Um programa adicional foi posteriormente estendido à indústria de microcomputadores.

À guisa de conclusão desta resenha, é importante reconhecer a profundidade das mudanças por que passou a economia mexicana nesse período, e que essas transformações não se fizeram sem um custo elevado. Um custo talvez desnecessariamente elevado e que poderia ter sido reduzido se governos (leia-se Estados Unidos)

e agências internacionais não se tivessem mostrado tão inflexíveis em suas exigências de ajustamento. É interessante nesse sentido a comparação que a autora faz com a moratória da Costa Rica, que recebeu um apoio implícito do governo americano pela sua importância naquele momento em que a política externa americana era de confronto ao governo sandinista da Nicarágua. O México, ao contrário, sustentava uma posição amistosa em relação ao governo nicaraguense e foi provavelmente penalizado por isso.

As condições específicas do México — por exemplo, não é mencionada uma única vez a participação do Congresso como esfera de negociação de medidas necessárias à implementação da política econômica — provavelmente reduzem bastante a possibilidade de se aplicar *ipsis litteris* a estratégia de ajustamento descrita no livro em outros países. No entanto, a orientação mais geral do ajustamento — redução *permanente* das necessidades de financiamento do setor público e reformas estruturais voltadas para a privatização de empresas públicas, liberalização comercial e abertura ao capital estrangeiro — aponta para a direção a ser seguida por uma estratégia que requer, além desses pontos, uma base política sólida para fazer face às dificuldades associadas à temporária desaceleração do crescimento e ao confronto com interesses poderosos articulados em torno das bases do antigo modelo protecionista e corporativista.