

6/

DENISE EHRLICH

**MÉXICO 1982 E 1994:  
DUAS CRISES DE BALANÇO DE PAGAMENTOS**

Banca examinadora

Prof. Orientador: Alkimar Ribeiro Moura

Prof: Peter Spink

Prof: Eduardo Giannetti da Fonseca

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DENISE EHRLICH

MÉXICO 1982 E 1994:  
Duas crises de balanço de pagamentos



Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. Área de Concentração: Políticas Governamentais como requisito para obtenção de título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alkimar R. Moura

SÃO PAULO

2002

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Escola de Administração de<br>Empresas de São Paulo |                       |
| Data  | Nº de Chamada         |
| 04.06   | 38.124.4<br>(72)      |
| Tombo   | F33 m<br>Dis.<br>e. 1 |
| 1030/2002   |                       |

EHRLICH, Denise. México 1982 e 1994: duas crises de balanço de pagamentos. São Paulo: EAESP/FGV, 2002. 87 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas Governamentais).

Resumo: O estudo trata dos fatores que influenciaram na geração das crises mexicanas de balanço de pagamentos de 1982 e 1994 e os processos de retomada do crescimento econômico do país. A questão é analisada sob o prisma da importância relativa dos fatores político-institucionais na geração e recuperação dessas crises.

Palavras-Chaves: Crise de Balanço de Pagamentos; Instituições; México; Política; Crescimento Econômico.

### **Agradecimentos**

Ao meu marido e companheiro Rony, que me deu o apoio, compreensão, paciência e dedicação necessária para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais Julia e Pierre pelo estímulo aos estudos e o apoio nesta jornada.

Ao Professor Alkimar Moura, meu Orientador, por Ter suportado esta tarefa tão árdua  
Ter me direcionado no processo de busca.



# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b><u>INTRODUÇÃO</u></b> .....  | 6  |
| <b><u>PARTE I – A ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MEXICANO</u></b> ..... | 12 |
| 1- INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....   | 12 |
| 2- ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL MEXICANA .....  | 21 |
| 2.1 – <i>Nascimento do Estado: de 1810 a 1854</i> .....   | 24 |
| 2.2 – <i>Estado Liberal: de 1855 a 1909</i> .....   | 25 |
| 2.3 – <i>Estado Protetor: de 1910 a 1982</i> .....  | 25 |
| <b><u>PARTE II - A CRISE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS DE 1982</u></b> .....                                 | 35 |
| 3- O AMBIENTE EXTERNO DO INÍCIO DA DÉCADA DE 80 .....   | 35 |
| 4- A SITUAÇÃO ECONÔMICA MEXICANA .....  | 39 |
| 5- A ESTRUTURA INSTITUCIONAL MEXICANA NO PERÍODO DA CRISE .....   | 47 |
| <b><u>PARTE III – A CRISE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS DE 1994</u></b> .....                                | 54 |
| 6- O AMBIENTE EXTERNO NA DÉCADA DE 90 .....   | 54 |
| 7- A SITUAÇÃO POLÍTICA DO SEXÊNIO DE SALINAS .....  | 58 |
| 8- ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA ECONÔMICA NO FINAL DOS ANOS 80 E INÍCIO DOS ANOS 90 .....                    | 64 |
| <b><u>9- CONCLUSÕES</u></b> .....   | 79 |
| <b><u>10- REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS</u></b> .....  | 82 |

## INTRODUÇÃO

O fato das duas crises de balanço de pagamentos ocorridas no México durante as décadas de 80 e 90 terem coincidido com anos eleitorais, e de seus processos de retomada de crescimento econômico apresentarem trajetórias distintas, despertaram o interesse pela elaboração deste trabalho.

No México, em 1982 e 1994, vigorava o sistema político que pode ser denominado como “ditadura perfeita”. O Partido Revolucionário Institucional (PRI) esteve no poder do final dos anos 30 até meados dos anos 90. A manutenção desse regime político foi possível devido a algumas características institucionais que o tornaram flexível e adaptável ao autoritarismo, como a coexistência de um partido de massas que incorporava a maioria das organizações políticas de setores populares e demais partidos de oposição – que, efetivamente, tinham pouco poder de influência. Além disso, o PRI caracterizou-se por representar a pluralidade de interesses da sociedade mexicana e por posicionar-se como gestor das demandas populares.

Vale ressaltar que, apesar de um único partido Ter permanecido durante tanto tempo no poder, este promoveu alterações institucionais de forma a se adaptar às novas necessidades e tendências internacionais. No início dos anos 80, devido à crise econômica, o PRI necessitou alterar sua forma de exercer o poder. Inicia então a denominada “revolução tecnocrática” (LOUREIRO, 1997), principiada no governo de La Madrid (1982-88). Essa “revolução” pode ser entendida como processo de substituição das antigas elites por uma nova elite política, bem como de alteração da gestão econômica, iniciando o Estado Neoliberal. A implementação desse modelo esteve relacionada à tendência internacional e à imposição de programas de estabilização e reforma econômica.

Considerando o quadro apresentado acima, o processo de entendimento dos fatores que levaram o México a duas crises de balanço de pagamentos – uma em 1982 e outra em 1994 -, das políticas adotadas e do tempo de recuperação econômica do país será dividido em três partes. A primeira parte apresenta um embasamento teórico e uma evolução histórica da estrutura institucional mexicana, fornecendo elementos para o entendimento da importância da estrutura político-institucional na geração e recuperação de choques adversos. Inicia abordando os objetivos e necessidades da criação de uma estrutura institucional adequada em uma sociedade, como as instituições

se desenvolvem e seu papel na geração e promoção do crescimento econômico sustentável. Uma das variáveis fundamentais para constituição de uma estrutura institucional eficiente é o conhecimento local. Entre os elementos que devem ser considerados na agregação desse conhecimento estão as variáveis históricas. A questão histórica é abordada sob dois prismas: o político e o cultural. Outro fator considerado é a evolução das estruturas institucionais, podendo esta ocorrer via alterações abruptas ou incrementais, ressaltando e analisando a necessidade de estímulos para a realização de mudanças.

O entendimento da estrutura político-institucional é calcado na evolução histórica da sociedade mexicana, iniciando no período de formação do Estado e seguindo a abordagem até a primeira crise, em 1982. Assim como a maioria dos países latino-americanos, o México foi colonizado pelos espanhóis. A constituição da estrutura institucional sofreu grande influência das instituições existentes na metrópole, além dos costumes e tradições que vigoravam entre os povos nativos. O processo de formação do Estado começa em 1810 e sua evolução pode ser dividida em quatro fases: o nascimento do Estado (1810-1854), o Estado Liberal (1855-1909), o Estado Protetor (1910-1982) e o Estado Neoliberal (a partir de 1982).

O processo de independência mexicana acabou por permitir a manutenção da estrutura social vigente na época colonial. Na primeira metade do século XX, devido ao grande crescimento econômico vivido no país, as tensões sociais foram atenuadas. A melhoria da qualidade de vida da população mais carente, ainda que as diferenças sociais seguissem vigorando, permitiram a manutenção da estrutura vigente no século anterior. Somente a partir de 1940 é que o PRI constitui um setor popular. Essa estrutura será o pilar de sua manutenção no poder por mais cinco décadas.

Devido ao bom desempenho econômico, a “ditadura perfeita” permaneceu no poder sem maiores obstáculos. No entanto, no início dos anos 70, devido ao crescimento do movimento de esquerda no mundo e à fadiga do modelo de desenvolvimento econômico, o PRI necessitou realizar alterações. O presidente recém empossado logrou flexibilizar a estrutura vigente sem gerar um processo de ruptura institucional. A nova etapa é caracterizada pela transferência do poder executivo das mãos de políticos para burocratas e por um processo de aumento da participação do Estado na economia acompanhado por um incremento dos gastos públicos e pela

inflação. O fim do Estado protetor chega em seu ponto culminante com a crise de balanço de pagamentos de 1982.

A Segunda parte deste estudo objetiva analisar os fatores relevantes na promoção da crise de balanço de pagamentos de 1982 e os que influenciaram na recuperação econômica do país, inter-relacionando seus aspectos econômicos, políticos e institucionais. A abordagem é realizada das seguintes perspectivas: o ambiente externo vivido no início da década de 80; a situação econômica interna; e a estrutura institucional mexicana do período. A análise do ambiente externo será calcada na reação dos países frente ao segundo choque do petróleo – ocorrido em 1979 –, na situação econômica dos Estados Unidos e em sua postura em relação à política externa. Pelo fato da crise econômica vivida no início da década de 80 ter tido sua origem na década anterior, para um melhor entendimento, o trabalho inicia essa etapa analisando o processo de crescimento econômico vivido nas décadas de 50 e 60 – conhecido como Desarrollo Estabilizador –, a reversão do quadro favorável – ocorrida no início da década de 70, marcada por uma falta de objetividade na política econômica – e a ampliação da participação do Estado na economia.

Em 1976 houve uma tentativa de readequação das políticas econômicas com a assinatura do acordo com o FMI. No entanto, a abundância de recursos provindos do petróleo acabou por mascarar as debilidades estruturais. Após a crise de 1982, planos econômicos foram adotados. Efetivamente, nos primeiros anos registrou-se uma retomada do crescimento econômico, que foi novamente interrompido em 1986 devido à ausência de uma liderança mundial – que auxiliasse no direcionamento de medidas a serem adotadas – somada à falta de experiência em enfrentar tais circunstâncias.

A análise da questão político-institucional inicia-se com as alterações promovidas em função de necessidades internas e pressões internacionais na década de 70. Estas mudanças acabaram por promover o fim da simbiose entre Estado e empresários, além de um movimento de ampliação do canal institucional. Após a crise de 1982, houve uma alteração nas diretrizes políticas mexicanas. Miguel de La Madrid assume o poder objetivando recuperar economicamente o país. Implementa uma série de políticas, substituindo o Estado Protetor por um modelo neoliberal. Devido a fatores internos e externos, a trajetória de crescimento econômico é novamente interrompida em 1986.



Essa situação evidenciou a necessidade de mudanças na estrutura institucional mexicana. Em 1986 o México passa a integrar o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), iniciando um processo de abertura econômica. Em 1987 um programa conhecido como “Pacto” foi implementado, promovendo alterações nas relações sociais do país. Do ponto de vista político, o PRI começa a ser questionado quanto à sua capacidade de adotar medidas que promovessem o crescimento econômico, havendo uma ruptura interna no partido. As alterações institucionais promovidas no governo de La Madrid foram fundamentais para promover a reinserção do México no mercado financeiro internacional.

A terceira parte do trabalho busca entender como, após um período de tendências econômicas positivas, iniciadas no final da década de 80, ocorre uma nova crise de balanço de pagamentos em 1994, bem como compreender as condições que possibilitaram a reinserção do país no mercado financeiro internacional em um prazo inferior ao processo ocorrido na década anterior. Para tanto, essa parte é dividida em três etapas: o ambiente externo no início da década de 90, a situação política no sexênio de Salinas e as alterações na estrutura econômica no final dos anos 80 e início dos 90.

A análise do ambiente externo no início dos anos 90 é baseada no redirecionamento da política internacional realizado pelos Estados Unidos e na alteração do comportamento dos fluxos de capitais provenientes dos países desenvolvidos. O colapso da União Soviética em dezembro de 1991 promoveu uma alteração na ordem econômica e política mundial, transformando os Estados Unidos em nação hegemônica. Em função desses acontecimentos, há uma alteração no enfoque da política externa norte-americana, que passou a privilegiar as questões econômicas em detrimento do aspecto militar. O período de grande prosperidade econômica e o estreitamento das relações comerciais entre os Estados Unidos e a América Latina influenciaram para a condução do novo papel.

A alteração do comportamento dos fluxos de capitais provenientes dos países desenvolvidos deveu-se a três fatores: a recessão vivida nos países industrializados na década de 80, o esforço dos países latino-americanos em solucionar seus problemas estruturais tanto no campo político como no econômico e o processo de desregulamentação na movimentação de capitais de curto prazo ocorrido nos países europeus no início dos anos 90. A maior oferta de recursos, assim como o estreitamento das relações comerciais com os Estados Unidos, foram fundamentais para viabilizar a



implementação, no México, das reformas que sustentaram as políticas econômicas adotadas. No processo de recuperação da crise de balanço de pagamentos de 1994, a posição central dos Estados Unidos na condução da economia mundial foi de extrema importância.

No governo de Salinas a situação política foi caracterizada pela alteração do grupo que apoiava o governo e pela implementação de políticas contraditórias. Devido à adoção de medidas que privilegiassem as melhorias das condições de vida da população em detrimento da manutenção dos benefícios da elite, a governabilidade de Salinas foi garantida pelo apoio de grande parte das classes sociais. Apesar das mudanças promovidas por esse presidente, a falta de debate político permitiu que fossem implementadas políticas contraditórias. Como consequência, o país registrou, nos anos seguintes, crescimento econômico contínuo porém tímido, com grande dependência de influxo de capital externo. Essa situação promoveu uma restrição nas possibilidades de medidas econômicas a serem adotadas, constituindo um ponto de vulnerabilidade. A instabilidade política característica de anos eleitorais nesse país, agravada por acontecimentos ocorridos no primeiro trimestre de 1994, abalaram a confiança do investidor estrangeiro, constituindo um dos principais elementos da ocorrência da crise de balanço de pagamentos no final daquele ano.

Em relação à alteração da estrutura econômica, esta teve início na adesão ao Plano Brady, no qual houve o equacionamento do problema da dívida externa. As principais mudanças foram os processos de abertura econômica e a privatização – realizados em um ambiente institucional –, que acabaram por promover a vulnerabilidade econômica. Entre os pontos a serem destacados estão a privatização dos bancos, realizada sem a existência de mecanismos reguladores eficientes, e a abertura econômica em um ambiente de taxa de câmbio sobrevalorizada, influenciando negativamente as contas externas.

A manutenção do déficit da balança comercial foi possível graças à abundância de recursos internacionais, mas como estes eram, em sua maioria, de curto prazo, a economia mexicana tornou-se suscetível à expectativa dos investidores internacionais. Com o aumento da instabilidade política, houve uma redução no influxo de capitais, culminando em uma nova crise de balanço de pagamentos. No entanto, devido às reformas econômicas implementadas por Salinas, foi possível o rápido acesso ao crédito internacional. Esse fato e as medidas implementadas por Zedillo (presidente

que assumiu em 1994), além da rápida reação dos Estados Unidos e dos organismos multilaterais, possibilitaram que a recuperação econômica mexicana ocorresse em um prazo bem inferior ao da década anterior.

A fim de entender quais fatores influenciaram na geração das duas crises de balanço de pagamentos ocorridas no México durante as décadas de 80 e 90, bem como na retomada do crescimento econômico mexicano, o estudo se propõe a analisar a importância relativa dos fatores político-institucionais.

## **PARTE I – A ESTRUTURA POLÍTICO INSTITUCIONAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MEXICANO**

Durante a maior parte do século XX o México viveu sob um regime político unipartidário. Apesar da aparente estabilidade, após os anos 60 o país mergulhava em uma crise econômica no final de cada mandato presidencial. Os anos de 1982 e 1994 não fugiram à regra. No entanto, as crises ocorridas nesse período foram bastante severas. A fim de entender a importância relativa dos fatores político-institucionais na geração e recuperação de crises de balanço de pagamentos no México (1982 e 1994), este capítulo analisa a relação entre instituições e desenvolvimento econômico, bem como o processo de formação da estrutura institucional mexicana.

### **1 – Instituições e Desenvolvimento Econômico**

As sociedades são compostas por um conjunto de regras formais estabelecidas por meio das instituições existentes. O principal objetivo do estabelecimento das regras é promover a criação de uma estrutura estável de interações humanas, visando reduzir incertezas. Tal estrutura é criada a partir da definição do limite no leque de opções dos indivíduos que compõem as sociedades.

A idéia da criação de limites para a atuação dos indivíduos surge com Hobbes. Segundo ele, o estágio inicial das relações humanas em uma sociedade passa pela sobrevivência dos indivíduos na mesma. A fim de garantir essa condição básica, é necessária a elaboração de um contrato social, no qual a sobrevivência é obtida em troca da liberdade restringida (RIBEIRO, 1996).

Em um estágio mais desenvolvido, o incentivo à criação de instituições atende a distintas necessidades. Conforme apontado por LA PORTA *et al.* (1998), o incentivo pode ser avaliado sob três óticas: econômica, política e cultural. Segundo a visão econômica, as instituições serão criadas quando for eficiente criá-las, ou seja, quando o benefício social de sua constituição exceder seu custo de transação. Já a teoria política enfoca o ponto de vista redistributivo. Sob esse prisma, o principal objetivo das instituições é promover melhoria na qualidade de vida dos membros de uma sociedade

por meio da criação de normas que estimulem a redistribuição de renda. E, segundo a ótica cultural, a elaboração de instituições gera valor quando proporciona que os benefícios sociais sejam traduzidos em ações coletivas e governamentais.

Os objetivos institucionais são atingidos por meio das seguintes funções básicas:

1. constituição do direito de propriedade;
2. promoção da estrutura de trocas.

O direito de propriedade surge a partir da apropriação dos direitos individuais, sendo eles trabalho, bens e serviços possuídos pelos membros de uma determinada sociedade. A elaboração dos termos que constituirão o direito de propriedade não é uniforme entre as sociedades e é calcada em regras legais, formas organizacionais e normas comportamentais, ou seja, é resultante da combinação entre a complexidade do ambiente e as instituições existentes nas sociedades.

As estruturas de trocas são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico, uma vez que elas serão responsáveis pela determinação dos custos de transação e transformação nas sociedades.

O custo de transação é influenciado pelo nível de assimetria de informação presente na sociedade. Em um mercado perfeito, as informações entre as partes negociantes são simétricas. Neste caso, o custo é nulo. As transações passam a ser mais onerosas à medida que o conhecimento entre as partes deixa de ser nivelado. A forma de minimizar tal custo é criar instituições que permitam e estimulem a proliferação e homogeneização das informações entre os indivíduos, aumentando a eficiência das trocas. Essa eficiência provém da minimização das imperfeições do mercado, por meio da precificação adequada dos produtos que estão sendo transacionados.

O custo de transformação é dado pelo grau de estabilidade e pelo cumprimento do direito de propriedade, pois por meio de sua definição e de seu respeito as empresas podem calcular o retorno sobre os investimentos realizados. Em ambientes onde as regras não são bem estabelecidas, as empresas não têm incentivo para acumular ou inovar, uma vez que não há como prever se o capital empregado obterá o retorno esperado. O reduzido nível de investimento promoverá um aumento no custo de transação devido:



1. ao baixo nível relativo de capital empregado, criando uma estrutura produtiva constituída por pequenas empresas;
2. à depreciação *per si* do capital empregado, em virtude do desestímulo ao reinvestimento, levando a uma diminuição da eficiência produtiva;
3. à obsolescência relativa da estrutura industrial, quando comparada a outras sociedades nas quais há estímulo ao acúmulo e à inovação.

As regras que compõem o ambiente social podem ser informais ou formais. As primeiras são calcadas em rotinas, costumes, convenções e tradições. Já as regras formais, que constituirão as instituições, podem ser divididas em políticas, econômicas ou contratuais. As instituições políticas têm como objetivo estabelecer uma estrutura hierárquica de poder e tomada de decisão que funcionará como instrumento de controle na sociedade. A idéia de atribuir às instituições políticas a função de mecanismo regulador surge com Montesquieu. Essa função é elaborada a partir de uma análise sociológica a respeito da estabilidade dos regimes de governo, enfocando a manutenção da liberdade dos indivíduos. No caso de governos republicanos, devido ao fato do povo Ter poder soberano e, portanto, de seus fundamentos estarem calcados na virtude dos homens e dependerem de princípios morais, sua estrutura é frágil. A fim de suplantar tal vulnerabilidade, Montesquieu propõe a independência dos poderes legislativo, executivo e judiciário como mecanismo regulador. Vale ressaltar que, para exercer essa função, a separação dos poderes não deve constituir meramente uma divisão de funções, mas também uma forma de controle interno do governo (ALBUQUERQUE, 1996).

A definição das regras econômicas está intrinsecamente relacionada ao direito de propriedade em vigor. Isso ocorre pelo fato do grau de cumprimento e pela estabilidade daquele influenciarem diretamente na tomada de decisão dos agentes econômicos. Em um ambiente no qual o direito de propriedade não é bem definido ou não é respeitado, o capital empregado será menor e os acordos não serão de longo prazo.

As regras contratuais estabelecem normas que auxiliarão na implementação das regras políticas e econômicas. Existem vários níveis de regras contratuais, sendo que no topo da hierarquia está a Constituição e na base estão os contratos individuais. O custo de alteração das regras é diretamente proporcional à sua hierarquia, ou seja, uma mudança na Constituição é mais custosa que alterações nos demais contratos. Em um



equilíbrio, a estrutura do direito de propriedade estará de acordo com as regras políticas. Sendo assim, a mudança em um levará à alteração em outro.

Via de regra, uma estrutura institucional considerada eficiente em uma sociedade provavelmente não apresentará o mesmo resultado em outro ambiente social. Isto ocorre pois a aplicação das normas criadas pelas regras formais dependerão de sua interação com as regras informais. Nessa linha, RODRIK (2000) argumenta que a melhor estratégia para elaboração das instituições deve ser calcada na melhor opção factível para uma determinada sociedade e não na estrutura teoricamente superior.

A fim de constituir a melhor estrutura institucional em um ambiente é fundamental o conhecimento local. Por meio deste é possível mapear as regras informais. Entre os elementos que devem ser considerados na agregação do conhecimento local estão as variáveis históricas. LA PORTA *et al.* (1998) abordam essa questão, enfatizando dois pontos: o político e o cultural. Segundo eles, a questão política pode ser analisada sob o prisma do sistema legal adotado na formação do Estado. Os autores apontam que o sistema legal funciona como indicador entre o relativo poder do Estado *vis a vis* ao poder dos proprietários. A questão cultural é abordada sob a ótica religiosa, que é utilizada como uma *proxy* para características sociais – como a ética do trabalho, a confiança e a tolerância –, que servem como ferramentas para moldar as estruturas institucionais.

No âmbito legal, os autores distinguem os países segundo suas tradições legislativas, considerando-as como base para as decisões políticas tomadas pelos governos atuais. Os países de leis socialistas, os de *common law* e os de *civil law*, apresentam instituições burocráticas e relacionamento distinto entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Em geral, os países regidos por *common law* normalmente apresentam uma burocracia profissional e um poder executivo menos intervencionista. Devido a essas características, tais países tendem a ter governos mais eficientes, pois estão menos suscetíveis ao clientelismo e à corrupção, permitindo que o processo de tomada de decisão seja mais influenciado por questões técnicas do que políticas.

O sistema de *civil law* geralmente apresenta um poder executivo mais acentuado que no sistema de *common law*. A estrutura burocrática tende a ser menos profissional devido à sua origem histórica. Nessas sociedades, as burocracias são originalmente patrimoniais, ou seja, constituídas por aristocratas e membros do clero.

Devido à falta de profissionalismo, as decisões eram tomadas no âmbito político e não técnico. Além disso, pela necessidade da burocracia Ter que abrigar parte da sociedade, essa estrutura estimulou a expansão do Estado. Sendo assim, em países onde o ambiente legal é regido pela *civil law*, normalmente o Estado é grande e menos hábil (quando comparado a países de *common law*) para a tomada de decisão calcada em questões técnicas, além de abrir espaço para a implementação de medidas clientelistas e corrupções.

Países regidos por leis socialistas, normalmente apresentam governos mais intervencionistas que os demais, além de uma burocracia patrimonial. Neles, o Estado tende a ser mais poderoso do que nos países de *civil law*. A combinação de um governo forte com uma burocracia não profissional promove uma relação entre poder do Estado e dos proprietários que torna o sistema mais suscetível à corrupção e a atitudes clientelistas. Sendo assim, países regidos por leis socialistas tendem a apresentar governos menos eficientes do que os regidos pelos demais sistemas legais.

No âmbito cultural, a origem religiosa é tomada como base para a análise das regras informais que permeiam as sociedades. No caso de países que têm o catolicismo como religião principal, seus costumes, tradições e posturas frente ao trabalho e ao investimento estão calcados nos séculos XIV, XV e XVI. Nessa época a Igreja adotou uma posição intolerante, principalmente na Península Ibérica e em países latino-americanos, frente às demais religiões e novas idéias, acompanhada de forte censura a seus cidadãos. A intolerância promoveu um aumento do poder do Estado e da Igreja, além da alocação de recursos para barrar as novas idéias em detrimento da aplicação em atividades produtivas. Segundo LANDES (1998), essa atitude foi a responsável pelo declínio da Espanha, de Portugal e pela pobreza da América Latina. No caso dos países muçulmanos, o controle político e religioso estabelecido após o século XIII também influenciou negativamente seu desenvolvimento.

A religião protestante surgiu na época da ascensão do mercantilismo. Para que o protestantismo ganhasse força e suprisse as necessidade de seus seguidores, seria necessário que fosse calcado em preceitos morais e éticos favoráveis a atividades comerciais e à geração de lucro. Tais alicerces resultaram em estímulo à constituição de governos e estruturas institucionais que promovessem o desenvolvimento econômico.

Sendo assim, a utilização da religião para propósito político em países católicos e muçulmanos e a competição destrutiva entre Igreja e Estado podem Ter

moldado as políticas de tal forma que acabaram sendo hostis ao desenvolvimento do mercado e à alocação de recursos em atividades produtivas, tornando os governos menos eficientes.

No entanto, vale ressaltar que é muito difícil isolar a origem legal da religiosa, uma vez que normalmente, em países regidos por *common law*, a maior parte da população segue a religião protestante, enquanto que os países que apresentam uma estrutura legal de *civil law* são católicos em sua maioria.

Apesar da grande influência das variáveis históricas na elaboração da estrutura institucional, esta sofre modificações ao longo do tempo. As alterações institucionais podem ser abruptas ou incrementais. As primeiras tendem a ser negativas ao desenvolvimento econômico, enquanto que as incrementais são resultantes da adequação das regras formais às novas restrições informais.

Dentre as rupturas institucionais estão os colapsos governamentais. ALESINA *et al.* (1992) definem instabilidade política como a tendência de alteração do poder executivo, sendo que esta mudança pode ocorrer no âmbito constitucional ou não obedecendo às normas constitucionais. A redução no crescimento econômico é ocasionada pelo fato das incertezas políticas poderem resultar em uma redução no nível de investimento – dada pela substituição dos recursos destinados a atividades produtivas por consumo ou expatriação do capital –, levando a uma redução no nível de produção doméstica. No entanto, a baixa *performance* econômica tende a aumentar a insatisfação da população, podendo levar ao colapso governamental. Dada essa endogeneidade entre crescimento e instabilidade política, pode-se concluir que as instabilidades políticas tendem a ser persistentes, ou seja, a ocorrência freqüente de colapsos governamentais aumenta a probabilidade de colapsos adicionais.

As mudanças incrementais são mais freqüentes. Conforme apontado anteriormente, elas ocorrem com o objetivo de adequar as regras formais às novas restrições informais. Com o passar do tempo, os indivíduos vivenciam novas experiências que promovem alterações nos preceitos morais e éticos das sociedades. A interação entre esses preceitos e as regras formais se dá por meio de costumes, rotinas, tradições e convenções. Para que as regras formais se adequem ao novo ambiente, é necessário que as instituições sofram mudanças.

No entanto, vale ressaltar que essa evolução não ocorre concomitantemente ao estabelecimento de novos costumes ou rotinas. Para que as novas restrições sejam

implementadas, é necessário que haja estímulo. Segundo NORTH (1990), dentre os elementos que atuam como catalisadores das mudanças nas regras formais estão:

1. o aumento do retorno sobre os investimentos;
2. a busca pela redução dos custos de transação.

Conforme apontado anteriormente, a chave para o aumento do retorno sobre o investimento é o estabelecimento de um direito de propriedade seguro e estável. Por meio deste, as empresas têm incentivos de acumular e inovar, uma vez que têm a possibilidade de controlar adequadamente o retorno sobre os investimentos. A aplicação de recursos em atividades produtivas propicia o crescimento econômico, tornando a sociedade mais eficiente. Vale ressaltar que, na prática, a legislação propriamente dita não é suficiente para assegurar o controle dos direitos. A preservação destes é dada por uma combinação de legislação, coação privada, costumes e tradições.

É importante esclarecer que nem sempre as mudanças institucionais resultam na maximização da eficiência social. Isto ocorre pelo fato de nem todas as opções de reforma estarem disponíveis. Segundo GRINDLE e THOMAS (1991), as pressões sociais, as questões históricas e culturais e o contexto internacional são variáveis essenciais nas iniciativas de reformas, pois elas modulam as percepções, as opções e as ações daqueles que tomam as decisões. Dentro das fronteiras de escolha, as opções factíveis são determinadas pelos espaços políticos, ou seja, pelo leque de medidas que podem ser introduzidas sem consequências adversas para os políticos, para os regimes ou para a própria reforma em questão.

Sendo assim, se, por um lado, mudanças em regras informais atuam como embriões na promoção das mudanças institucionais e na adequação de políticas, por outro são variáveis restritivas.

É consenso que a eficiência de uma sociedade passa por sua capacidade de promover crescimento econômico com distribuição de renda. Porém, há divergências quanto ao regime político que maximiza tal eficiência, pois, tanto no caso de governos autoritários como democráticos, identificam-se períodos de crescimento econômico.

Tomando como horizonte de estudo a década de 70, os governos autoritários lograram ajustes econômicos com mais êxito do que os governos democráticos, principalmente nos países latino-americanos (NELSON, 1990). Um dos possíveis motivos desse desempenho é a maior permanência dos membros em tais governos.



Além disso, regimes autoritários normalmente têm menor necessidade de implementar políticas populistas. Sendo assim, suas decisões tendem a ser calcadas em uma maior racionalidade econômica. Além da pequena necessidade de legitimização popular, esses governos são normalmente dotados de lideranças políticas – o que é, claramente, um elemento chave para a implementação de ajustes econômicos. No entanto, esse tipo de regime não permite que haja um mecanismo de participação dos diversos grupos sociais na tomada de decisão, dando margem à implementação de medidas arbitrárias.

Como pontos favoráveis à democracia, RODRIK (2000) aponta que regimes políticos com menor autonomia do poder executivo propiciam maior participação das instituições e minimizam a volatilidade no curto prazo. A razão disso baseia-se na idéia de que, sob a presença de um maior número de tomadores de decisão, aumenta a diversidade, diminuindo o risco de um ambiente de informações imperfeitas. Sendo assim, regimes democráticos descentralizados obtêm melhores resultados em momentos de crise pois:

1. facilitam a transferência gradual do poder de grupos políticos desacreditados aos novos líderes;
2. impõem um mecanismo de participação e barganha, permitindo que os políticos consigam o consenso necessário para a implementação decisiva das políticas de ajustes;
3. institucionalizam o mecanismo de “voz” e protesto dos grupos afetados.

Apesar de existirem argumentos favoráveis à eficiência econômica de ambos regimes no curto prazo, NELSON (1990) aponta que a estrutura institucional tem maior impacto na implementação de ajustes econômicos do que o tipo de regime político. Isto pois, em caso de ocorrência de choques adversos, independente do regime político, as sociedades são afetadas de formas distintas, uma vez que o direcionamento da atuação do governo para solucionar a situação dependerá do poder relativo de barganha dos indivíduos que compõem a sociedade. O poder de reivindicação e os canais de atuação dos grupos afetados serão uma função do conjunto existente de restrições formais. Sendo assim, o acordo institucional vigente exerce grande influência nas diretrizes das políticas adotadas.

Conforme apontado acima, a existência de uma estrutura institucional adequada é fundamental para a solução de choques adversos, ou seja, para o desfecho de



crises de curto prazo. No longo prazo, as restrições formais exercem um papel chave no incentivo ao desenvolvimento econômico, pois elas delimitam o espaço no qual as organizações irão operar e tornam inteligíveis as interpolações entre as regras do jogo e o comportamento dos atores. As escolhas individuais são calcadas em idéias e ideologias. Por meio da estruturação das interações humanas, ou seja, por meio dos mecanismos das instituições formais, como o sistema de voto, os indivíduos expressarão seus pontos de vista. Essa manifestação obviamente influenciará as escolhas políticas e medidas econômicas que serão adotadas. No entanto, as opções dos diversos grupos sociais somente serão representadas se a estrutura institucional for eficiente.

Como já mencionado, o conhecimento local é fundamental para a elaboração de um eficiente sistema de regras formais. Um sistema político participativo e descentralizado é o mais adequado no processamento e na agregação desse conhecimento, bem como na tradução das necessidades dos diversos grupos sociais. Posto isso, pode-se considerar que a democracia moderna é uma meta-instituição para a elaboração de boas instituições pois:

1. garante maior acesso da população às decisões políticas, via sufrágio universal;
2. apresenta um equilíbrio entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), garantindo baixa autonomia do poder executivo e maior participação das instituições;
3. apresenta mecanismos de renovação, via eleições;
4. comporta a existência de um mercado político com custo zero de transação.

Segundo NORTH (1990), para que o mercado político apresente custo zero de transação, é necessário que haja uma legislação que incentive o aumento da renda agregada e exista estrutura informativa e institucional que permita minimizar o custo de troca política. Para tal, alguns pontos devem ser garantidos:

1. as partes afetadas devem Ter informações e modelos corretos, podendo identificar os custos e benefícios obtidos em uma transação;
2. legislador deverá votar de acordo com a decisão tomada pelo grupo que ele representa;
3. voto deve Ter peso adequado, de forma que os ganhadores sejam os esperados e os perdedores compensados;
4. as trocas devem apresentar um custo baixo o suficiente para serem compensadoras.

Sendo assim, a democracia é o sistema político mais adequado para a elaboração de uma estrutura institucional eficiente, pois permite a agregação do conhecimento local e a tradução dos anseios dos diversos grupos sociais. A existência e manutenção de uma estrutura institucional eficiente promove crescimento econômico sustentável, pois por meio das instituições é possível elaborar uma estrutura de interações humanas estável. A estabilidade garante a existência de um sistema claro de direitos de propriedade e de mecanismos que minimizam o risco e administram os conflitos sociais. Com base em tais garantias, os agentes econômicos têm segurança para aplicar seus recursos em atividades produtivas e fazer acordos de longo prazo. No entanto, os benefícios provindos do crescimento econômico somente promoverão o desenvolvimento sustentado se forem revertidos em políticas que desenvolvam o capital humano e promovam a distribuição de renda, pois estes elementos servirão de combustível para o incremento da taxa de retorno sobre investimentos futuros.

## **2 – Estrutura Político-Institucional Mexicana**

A fim de entender a importância relativa dos fatores político-institucionais na geração e recuperação das crises de balanço de pagamentos vividas no México (1982 e 1994), será exposta a evolução das instituições mexicanas. Via o entendimento das relações de poder entre os grupos sociais existentes, é possível analisar o processo de tomada de decisão no que se refere à sua agilidade, velocidade e diretriz, tanto nos períodos que antecederam as crises como em suas fases de recuperação.

Conforme exposto acima, a constituição e evolução das estruturas institucionais de um país são fortemente influenciadas por questões históricas e culturais, pressões sociais e ambiente internacional. O processo de análise e entendimento da estrutura político-institucional que vigorou nos períodos de ocorrência das crises de balanço de pagamentos será calcado na evolução histórica da sociedade mexicana – exposta abaixo.

Assim como a maioria dos países latino-americanos, o México foi colonizado por espanhóis. A estrutura político-administrativa implementada no período

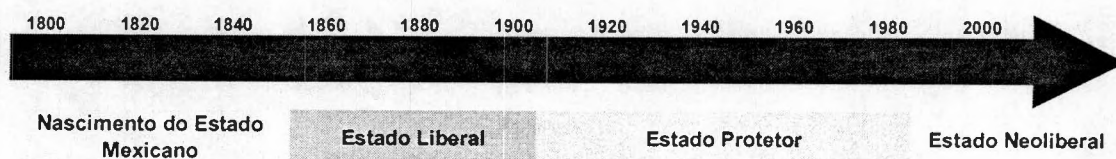
colonial sofreu grande influência das instituições existentes na metrópole. Dentre os pontos a serem destacados estão a adoção do catolicismo como religião e do sistema legal baseado em *civil law*. Conforme exposto acima, o sistema legal pode ser usado como um indicador do poder relativo, que vigora na sociedade, do Estado *vis à vis* aos proprietários. Outro indicador a ser considerado é a religião. Por meio dela é possível analisar as características sociais, como o trabalho ético, a confiança e a tolerância. Porém, é importante ressaltar que as estruturas institucionais constituídas também foram influenciadas pelos costumes e tradições que vigoravam entre os povos nativos. Com base nas relações estabelecidas entre colonizadores e colonizados, formaram-se as instituições mexicanas do período colonial.

O processo de criação do Estado Mexicano começa em 1810, com as primeiras manifestações contra o governo espanhol. Sua evolução pode ser dividida nas seguintes etapas (GONZALES, n.d.):

1. Nascimento do Estado: de 1810 a 1854;
2. Estado Liberal: de 1855 a 1909;
3. Estado Protetor: de 1910 a 1982;
4. Estado Neoliberal: de 1982 em diante.

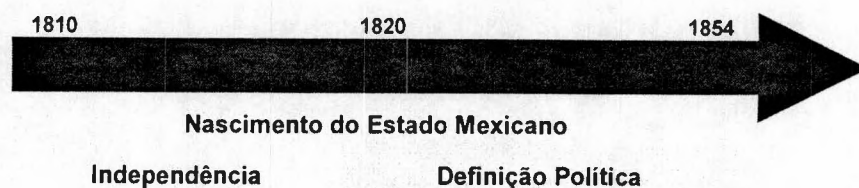
## Evolução histórica do Estado Mexicano

|                                |                         |  |
|--------------------------------|-------------------------|--|
| 1810-1854 Nascimento do Estado | 1810-1821               | Movimento de Independência   |
|                                | 1822-1854               | Divergência política e fragmentação territorial  |
| 1855-1909 Estado Liberal       | 1855-1861               | Reformas Liberais  |
|                                | 1862-1867               | Moratória e Intervenção Territorial  |
|                                | 1867-1875               | Restauração da República   |
|                                | 1876-1910               | Porfiriato <span style="float: right;">Governo centralizador, crescimento econômico, repressão</span>                |
| 1910-1982 Estado Protetor      | 1910-1917               | Revolução Mexicana   |
|                                | 1917-1940               | Reconstrução Nacional  |
|                                | 1917-1928               | Governo Populista  |
|                                | 1928-1936               | Maximato   |
|                                | 1936-1940               | Presidente Cárdenas  |
|                                | 1940-1952               | Ampliação da participação do Estado na economia  |
|                                | 1940-1946               | Presidente Camacho   |
|                                | 1946-1952               | Presidente Valdez  |
|                                | 1952-1958               | Presidente Cortínez 1954 - desvalorização cambial/ " Desarrollo Estabilizador"                                       |
|                                | 1958-1970               | "Desarrollo Estabilizador"   |
| 1982 - Estado Neoliberal       | 1958-1964               | Presidente López Mateos  |
|                                | 1964-1970               | Presidente Díaz Ordaz  |
|                                | 1970-1976               | Presidente Echeverría  |
|                                | 1976-1982               | Presidente López Portillo <span style="float: right;">deterioração econômica e crise de balanço de pagamentos</span> |
|                                | Presidente de la Madrid | recuperação econômica e reinserção do México no mercado financeiro internacional                                     |
|                                | 1982-1988               | Presidente Salinas reestruturação econômica  |
|                                | 1988-1994               | Presidente Salinas reestruturação econômica  |
|                                | 1994-2000               | Presidente Zedillo crise de balanço de pagamentos e recuperação econômica  |



Nesta etapa do trabalho, somente os três primeiros períodos serão abordados.

## 2.1 - Nascimento do Estado: de 1810 a 1854



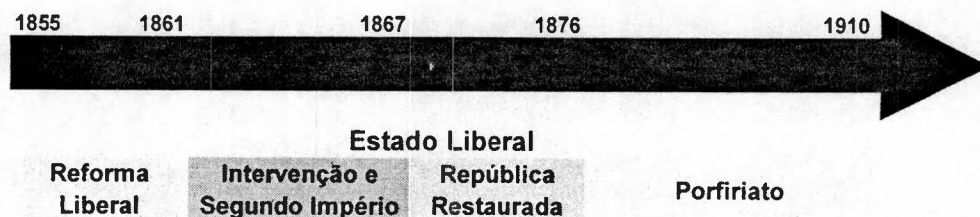
O movimento de independência surge em 1811 e é formalizado em 1813 com a elaboração do documento *Sentimientos de la Nación*, onde os anseios de libertação do domínio espanhol, ressaltando a necessidade de moderar a opulência e a desigualdade, são expressos. Devido à desorganização, as manifestações concentraram-se no sul do país e somente em setembro de 1821 a independência foi proclamada. Os idealizadores do movimento ganharam apoio de crioulos anteriormente contrários à causa. A adesão dos crioulos teve o objetivo de tentar evitar a aplicação da Constituição Liberal de 1812 jurada por Fernando VII, que deveria entrar em vigor tanto na Espanha quanto nas colônias.

O apoio do novo grupo promoveu uma mudança nas características do movimento pela independência pois, apesar de ter promovido seu fortalecimento, levou a uma alteração dos propósitos originais. A principal consequência foi a manutenção das estruturas de poder vigentes, ou seja, tanto o clero quanto a aristocracia local puderam manter o papel e o poder que vigoravam na época colonial. Tal situação provocou conflitos sociais nos 50 anos seguintes.

O período entre 1821 e 1854 é conhecido pela busca de definição política e caracterizado pela instabilidade causada pela divergência entre os grupos liberais e conservadores, bem como pela fragmentação territorial.



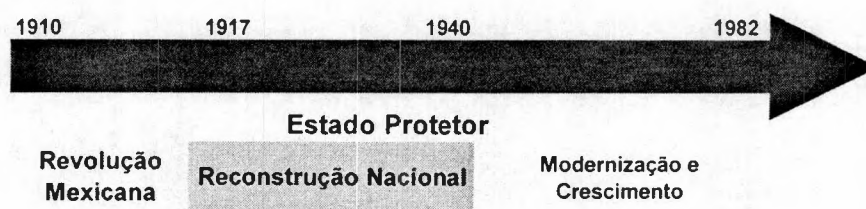
## 2.2 - Estado Liberal: de 1855 a 1909



Entre 1855 e 1861 foram realizadas reformas políticas, sociais e econômicas baseadas em princípios liberais. Estas foram interrompidas em 1862 quando o México decretou moratória da dívida externa frente a França, Espanha e Inglaterra. A reação dos credores foi a invasão territorial. As consequências da moratória potencializaram a fragilidade do governo liberal, que, somada à força interna dos conservadores, resultou na ruptura desse governo em 1862. A intervenção territorial terminou em 1867 com a restauração da República.

Em 1876 inicia-se o período conhecido como Porfiriato, que dura até 1910. Este é caracterizado por um governo forte e centralizador e tem como objetivo restaurar a estabilidade política e a paz interna, além de promover o crescimento econômico. Para lograr a estabilidade política e social, o governo utilizou-se de medidas repressivas apoiadas pelos “caciques”, isto é, a oligarquia. O crescimento econômico obtido foi notável e voltado ao mercado externo, baseado em agricultura, mineração e petróleo. Juntamente às atividades exportadoras, registrou-se a formação de um setor médio da sociedade com o desenvolvimento do comércio interno e de uma indústria incipiente. No entanto, esse período foi marcado pela estratificação social.

## 2.3 - Estado Protetor: de 1910 a 1982



A Revolução Mexicana foi iniciada em 20 de novembro de 1910 e, assim como todo fenômeno político-social, tem origens multicausais, entre elas:

1. Causas políticas: a falta de capacidade do governo em promover uma modernização do sistema, de forma a permitir uma maior participação da classe média no processo eleitoral;
2. Causas econômicas: inconformidade dos pequenos empresários frente ao favorecimento das condições creditícias às oligarquias que financiavam a manutenção do regime político existente, prejudicando o desenvolvimento econômico e do mercado interno;
3. Causas sociais: descontentamento dos pequenos agricultores, que foram prejudicados com a política de desocupação de terras, por não terem títulos que comprovassem a legítima posse das mesmas - além da exploração dos trabalhadores assalariados em minas, fábricas e fazendas somada à política de remuneração diferenciada entre trabalhadores mexicanos (discriminados) e estrangeiros.

A Revolução terminou em 1917 com a promulgação de uma nova Constituição Federal, que apresentou inúmeras modificações a fim de responder às mudanças políticas e sociais requeridas. Dentre elas, são particularmente importantes as que se referem à organização eleitoral, permitindo um maior exercício da democracia.

De 1917 a 1940 ocorre o processo conhecido como Reconstrução Nacional. Os primeiros anos - até 1928 - são caracterizados por governos populistas. As principais medidas adotadas na década de 20 foram: reorganização monetária e financeira, restabelecimento do crédito externo, criação do Banco do México, campanhas de alfabetização e outros projetos educacionais.

Em 1928 inicia-se o período denominado Maximato, que tem como principal característica a dualidade de poderes: o presidente da República e o chefe máximo da revolução. Os fatores que propiciaram essa situação foram:

1. A força do Partido Nacional Revolucionário (que posteriormente passará a ser o Partido Revolucionário Institucional – PRI), criado em março de 1929, que permitiu a centralização da política nacional;
2. apoio do exército;

3. controle do exército por partidários do chefe da revolução (Calles) no Congresso, permitindo o enfraquecimento dos opositores, debilitando o presidente e estabelecendo assim a diarquia.

Apesar da força apresentada por Calles, sua postura conservadora frente aos problemas e demandas sociais fez com que, em 1936, Cárdenas, com apoio popular, expulsasse Calles e restabelecesse a autonomia presidencial.

Cárdenas inicia um amplo programa de reformas sociais e estruturais. Entre as principais medidas estão: a nacionalização do petróleo, a criação da Comissão Federal de Eletricidade e a nacionalização das estradas de ferro. A nova infra-estrutura serviu de base para o crescimento econômico mexicano, que durou até 1970.

Nos primeiros anos da década de 30, o México adotou políticas econômicas que implicaram na redefinição do papel do Estado ante a sociedade. Essas visavam incrementar o nível de emprego, aumentar a demanda por bens e serviços e estimular o setor privado por meio de políticas protecionistas, como isenções fiscais e apoios financeiros via bancos de desenvolvimento. Tais políticas, devido ao crescimento econômico promovido, constituíram um meio de atenuar as desigualdades sociais, cancelando suas manifestações mais críticas, ainda que não tivesse ocorrido uma real alteração nas relações de poder.

Conforme apontado anteriormente, a revolução não promoveu alteração na estrutura social que vigorava no período colonial. Após 1910, as principais mudanças sociais provieram das alterações econômicas sofridas no país, ou seja, a redução das desigualdades sociais ocorreu via crescimento econômico, apesar da manutenção da estrutura de poder entre as classes sociais.

A partir de 1940, o Estado amplia sua função de promotor do crescimento econômico e do desenvolvimento social sob um projeto conhecido como La Unidad Nacional, no qual tenta conciliar trabalhadores e empresários. Dentre as mudanças, os trabalhadores renunciaram ao recurso de greves, aceitando a arbitragem do Estado e reduzindo ainda mais o poder de barganha das classes menos favorecidas. Do lado do empresariado, o governo adotou uma série de medidas para criar uma atmosfera de tranquilidade no setor privado – redução da participação do setor militar na política, quando comparado com a década anterior, por exemplo - como amostra de estabilidade alcançada pelo sistema político mexicano.

O PRI também se adaptou aos novos tempos, constituindo um setor popular por meio da Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que tinha dois propósitos: aglutinar a camada média da sociedade, cada vez mais heterogênea, formada por comerciantes, pequenos empresários e profissionais liberais, e tornar esse grupo a base social do partido, eliminando sua imagem de radical. A estrutura de poder criada será o pilar da manutenção do PRI no poder pelas cinco décadas seguintes.

A Segunda Guerra Mundial constituiu um estímulo ao desenvolvimento da indústria de transformação no país devido à falta de possibilidade de importação desses produtos. A conjuntura favorável coincidiu com o projeto de desenvolvimento, calcado na política de substituição de importação, via medidas protecionistas, isenções fiscais e barreiras à importação de produtos similares aos produzidos internamente.

O crescimento sustentável da economia, promovido pela substituição de importações e conjuntura externa favorável, foi acompanhado de altas taxas de inflação - alimentada por gastos públicos e desvalorizações cambiais. No início de seu mandato, em 1952, Cortines adotou medidas para conter o aumento sucessivo dos preços - como a importação de alimentos objetivando resolver o problema de escassez, o controle de preços de artigos básicos, proibição de monopólio e incentivo à exportação via desvalorização do peso. Juntamente com as medidas econômicas, Cortines fortaleceu o sistema político por meio do reconhecimento dos direitos políticos das mulheres em 1953 e da campanha para moralização do setor público e eliminação da corrupção.

O período conhecido como Desarrollo Estabilizador, que vai de 1954 a 1970, é caracterizado por um crescimento do PIB acima das taxas de inflação, resultante do processo de substituição de importação. Esse processo consistia na tentativa de promover uma diversificação da indústria nacional, passando da produção de bens de consumo de massa para a de bens intermediários e de capital. Nesses anos, o Estado continuou cumprindo seu papel central de promotor do crescimento por meio de investimentos públicos, além da construção de infra-estrutura e oferta ao setor privado de bens e serviços produzidos por empresas paraestatais a preços subsidiados.

Juntamente com o desenvolvimento econômico, o Desarrollo Estabilizador é marcado por notáveis progressos no sistema político nacional. Dentre as principais alterações está a criação da Câmara dos Deputados, em 1963, que promoveu um espaço para a oposição participar da tomada de decisão.



No entanto, o processo de desenvolvimento apresentou alguns problemas. O primeiro está relacionado ao protecionismo em certos setores, que levou a um desenvolvimento sem competitividade com o exterior, impedindo a criação de uma verdadeira industrialização moderna e independente. Por outro lado, a assimetria dos setores incentivados resultou em um crescimento da indústria manufatureira e do setor de serviços que não foi acompanhado pelas atividades agrícolas, aumentando o abismo entre cidade e campo. Essa situação provocou uma migração dos trabalhadores rurais às cidades, além de uma polarização da riqueza.

Tanto no México como em outros países latino-americanos, o início da década de 70 foi marcado por mudanças nos esquemas políticos e econômicos. Nessa nova fase, os governos recém eleitos passaram a enfatizar a melhoria na distribuição de renda e a ampliação do mercado interno - idéias que foram acompanhadas pelo crescimento de grupos de esquerda. Em países como Argentina e Chile, a nova vertente apresentou uma existência efêmera, sendo seguida de ditaduras militares. O caso mexicano foi distinto, pois o controle que a presidência exercia desde 1952 permitiu a Echeverría - o presidente recém empossado - contar com o apoio do exército, evitando assim um processo de ruptura institucional. Além disso, na política mexicana, desde os anos 40 vigorava a "lei do pêndulo", onde um governo de tendência centro-direita era substituído por um de tendência contrária, permitindo uma ampliação do leque de grupos sociais e políticos favoráveis ao regime.

Apesar da manutenção do PRI no poder na década de 70, o governo echeverrista pode ser considerado um divisor de águas do ponto de vista econômico e político, pois (segundo GONZALES, n.d.):

1. Iniciou um período em que a presidência passa das mãos de políticos para burocratas (tanto Echeverría quanto seu sucessor, López Portillo, chegaram ao poder sem antes terem ocupado cargos eletivos);
2. Termina a simbiose Estado-empresários, característica dos anos do milagre, por meio da qual os interesses dos grupos políticos e econômicos estavam assegurados;
3. governo inicia um período de gastos públicos que resultaram no aumento do endividamento e do índice de inflação - via emissão de moedas -, substituindo a política econômica austera;
4. Ampliação dos canais institucionais ao permitir que grupos opositores participassem do regime, iniciando uma abertura democrática com maior presença de partidos

políticos, tolerância ao sindicalismo independente e criação da lei de proteção ao consumidor.

As alterações levaram o setor empresarial a assumir uma posição de desconfiança, qualificando o discurso de Echeverría como radical e populista. Como consequência, houve retração no nível de investimento privado, fuga de capitais e desaceleração da economia, que resultaram em aumento dos níveis inflacionários.

A maior participação de novos partidos políticos foi possível graças à nova lei federal, promulgada em 1973, que reestruturava a legislação vigente introduzindo mudanças no regime eleitoral, como a diminuição do número de membros para o registro de um partido, a incorporação, com voz e voto, de um comissionado de cada partido à Comissão Federal Eleitoral e a estipulação de normas à propaganda eleitoral. Como resultado imediato, surgiram cinco novos partidos. Na Câmara dos Deputados, informalmente, um quarto das cadeiras passou a ser destinado a partidos que não fossem o PRI, de acordo com a proporcionalidade que cada um obtivesse nas eleições. Apesar das mudanças, as medidas não satisfizeram os grupos de extrema esquerda, que reagiram via ações armadas. A reação do governo frente às novas manifestações foi dura, fazendo com que ele, apesar das mudanças institucionais promovidas, mantivesse o rótulo de repressor.

O governo de López Portillo é iniciado com três fatores limitantes: a crise econômica, a ruptura entre Estado e iniciativa privada e o acordo assinado com o FMI. Em função disso, dentre as medidas realizadas por Lopez para promover o crescimento econômico estão: a reconciliação entre o Estado e o setor privado, a reforma fiscal e um programa que visava aumentar a produção agrícola, objetivando atingir a auto-suficiência, além do acordo com o Fundo.

Do ponto de vista político, uma reforma foi iniciada em dezembro de 1977, com a Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), contendo as seguintes mudanças:

1. Os partidos políticos passam a ser considerados entidades de interesse público, tendo direito à participação nos processos eleitorais federais, estaduais e municipais;
2. Ampliação do número de deputados federais de 300 para 400, sendo que 300 proviriam de vitórias eleitorais obtidas em seus distritos e cem pela representação proporcional;

3. Facilitou-se a obtenção de registros às organizações políticas interessadas em participar do sistema eleitoral;
4. Garantiu-se o acesso de todos os partidos aos meios de comunicação.

Apesar do aumento da presença de partidos opositores na câmara legislativa, as reformas não constituíram um perigo ao controle do PRI sobre a presidência, os governos dos estados e nem sobre o Congresso. O objetivo foi tornar o sistema político um pouco mais democrático. Além destas, foram realizadas reformas administrativas que visavam descentralizar o poder e tornar o aparato burocrático mais eficiente.

Em 1986, um novo passo, ainda que informal, foi dado em prol da democratização mexicana. A partir desse ano, o número de cadeiras que os partidos de oposição poderiam ocupar na Câmara dos Deputados subiu de 25% para 40% – o que levou a uma melhoria nas atividades e na qualidade dos debates.

Com a abertura política, o PRI continuava a exercer um poder monopolista em algumas áreas, mas somente hegemônico em outras. Em 1988, uma série de partidos obtiveram o controle administrativo de algumas cidades. Nesse mesmo ano houve eleições presidenciais. A disputa foi entre Salinas, do PRI e Cuauhtémoc Cárdenas, um dissidente priísta. Cárdenas foi candidato da Frente Democrática Nacional e obteve amplo apoio dos partidos de esquerda, o que proporcionou uma disputa eleitoral acirrada, evidentemente “vencida” pelo candidato da situação. O episódio marcou o final do virtual sistema unipartidário. Salinas teve de atuar com habilidade política, legitimando sua autoridade, além de transitar entre o PRI e a oposição. Em 1989, o Partido Acción Nacional (PAN) ganha as eleições governamentais na Baja Califórnia. Em 1992 esse mesmo partido passa a obter o controle sobre três estados: Baja Califórnia, Guanajuato e Chihuahua (RODRIGUEZ e WARD, 1995).

O sistema político mexicano, pós-revolucionário, apesar de oficialmente não ser unipartidário, funcionou como tal até a década de 80 devido à hegemonia exercida pelo Partido Revolucionário Institucional a partir dos anos 30.

Oficialmente, a estrutura política mexicana pós-revolucionária pode ser caracterizada como um sistema federalista presidencialista, com mandato de seis anos sem possibilidade de reeleição. A votação ocorre em um turno. No que se refere ao poder executivo local, os governadores são eleitos conforme calendário de cada estado e têm mandato de seis anos. Já os prefeitos têm mandato de três anos.

No que tange ao poder legislativo, o Congresso é bicameral. Na Câmara dos Deputados houve uma nova ampliação do número de membros e, atualmente, é composta por 500 deputados, sendo 300 eleitos diretamente - por voto distrital - e 200 pelo sistema proporcional de representação - nacional. Para um partido ter direito a uma cadeira pelo sistema proporcional, deve obter pelo menos 2% dos votos nacionais. Até 2000 eram eleitos três senadores por estado, com mandato de seis anos. A partir dessa data a representação passa a ser de quatro senadores por estado. Eles são eleitos pelo sistema de representação proporcional nacional e as eleições ocorrem a cada três anos, sendo que um terço dos membros é escolhido em uma eleição e dois terços após três anos<sup>1</sup>.

Em relação à estrutura partidária que vigorou após a década de 30, praticamente o único partido a exercer voz contra o PRI foi o PAN, formado em 1930 em reação ao Presidente Lázaro Cárdenas. Ideologicamente, o PAN é um partido de direita, com raízes clericais, que tentava obter o apoio do pequeno e médio empresário e da classe média urbana conservadora. Regionalmente sua força estava concentrada na região norte. Apesar da oposição, o PAN nunca conseguiu obter mais de 15% dos votos nas eleições (RODRIGUEZ e WARD, 1995).

Internamente, o PRI seguia uma estrutura rígida, assim como o governo, sendo o presidente soberano, apesar da estrutura política federativa. Essa hierarquia era suportada pela existência de “caciques” nas áreas rurais, que garantiam o suporte ao partido quando necessário.

A manutenção do regime político mexicano por 50 anos pode ser explicada por algumas características institucionais que o tornaram flexível e adaptável ao autoritarismo (GONZALES, n.d.), como:

1. A existência de um partido de massa que incorporava a maioria das organizações políticas de setores populares;
2. Uma estrutura partidária que permitia a existência legal de partidos de oposição, que participavam das eleições e mandavam representantes ao Congresso.

Além dos pontos acima, no México vigorava a parcialidade da mídia de massas, pois a televisão e, em menor escala, o rádio eram sujeitos a controle do Estado. Além disso, a maior parte das estações de rádio pertencia a poucas famílias, que tinham

---

<sup>1</sup> Informações do Instituto Federal Electoral.



comprometimento com o governo devido à concessão. A imprensa, geralmente tinha maior liberdade, mas seu alcance era reduzido. No caso dos meios de comunicação local, a situação se agravava, pois geralmente eles recebiam compensações diretas das autoridades governamentais. Tal situação promovia um tratamento diferenciado entre os candidatos, dificultando a exposição dos opositores ao regime, infringindo assim uma das condições essenciais para o exercício da democracia (BEZDEK, 1995).

No que tange ao PRI especificamente, o monopólio exercido por 50 anos foi possível devido aos seguintes fatores:

1. partido representava a pluralidade de interesses da sociedade mexicana, pois aglutinava desde organizações de trabalhadores urbanos e rurais até organismos empresariais disseminados pelo país;
2. A indefinição entre partido e governo fez com que algumas ações, como a reforma agrária, fossem creditadas ao partido, convertendo-se em mecanismo de captação de votos;
3. PRI adotou uma postura de gestor das demandas populares, tornando-se o canal de comunicação entre a população e o governo;
4. Ideologicamente, o PRI se posicionou como partido de centro, aumentando a abrangência de ação.

Além dos pontos expostos acima, alguns outros fatores auxiliaram na manutenção do PRI no poder ao longo do século XX. Até 1979, somente os partidos que não questionavam a dominância do PRI poderiam concorrer às eleições. Mesmo os que participavam do pleito, raramente venciam. Em geral, os resultados eleitorais eram favoráveis ao partido da situação, que invariavelmente obtinha a vitória com 85% dos votos (RODRIGUEZ e WARD, 1995). Em algumas ocasiões, outros partidos triunfavam em nível municipal. Essa concessão tinha como objetivo manter a oposição ativa, funcionando como válvula de escape das tensões políticas geradas.

Nas eleições para prefeito de 1958, 1982 e 1988 alguns candidatos de oposição foram reconhecidos. Nesses anos as eleições municipais coincidiram com as presidenciais. Esse reconhecimento pode estar relacionado ao fato do novo presidente querer passar uma imagem de aumento da democratização. Em nível governamental, a oposição obteve vitória somente após 1989 (BEZDEK, 1995).

Segundo Vargas Llosa, o sistema político mexicano que vigorou de 1929 a 2000 pode ser definido como uma “ditadura perfeita”, no qual o PRI exerceu o papel central. Em seu artigo no jornal O Estado de São Paulo, LLOSA (2000) afirma que o êxito do PRI deve-se ao

“emprego moderado da coerção, preferido sempre pelo regime, a corrupção para neutralizar os opositores e as constantes metamorfoses ideológicas da camarilha governante para adaptar-se aos ventos dominantes – o PRI tem sido de direita, de centro e de esquerda ao longo de sua história sem o menor embaraço nem explicação -, davam uma aparência de renovação e mudança e tornavam a vida menos sufocante para os cidadãos daqueles outros sistemas, dogmáticos, presididos pela cruz gamada ou a foice e o martelo e semeados de campos de concentração.”

## **PARTE II - A CRISE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS DE 1982**

Esta parte objetiva analisar os fatores relevantes na promoção da crise de balanço de pagamentos de 1982 no México e os que influenciaram na recuperação econômica do país, inter-relacionando seus aspectos econômicos, políticos e institucionais.

As crises econômicas têm origens multi-causais, ou seja, resultam de uma função de fatores econômicos e políticos, tanto externos quanto internos. A fim de analisar como essas variáveis influenciaram no direcionamento das tomadas de decisão no período que antecedeu a Crise de 82 e em suas respostas, o capítulo será dividido em três seções:

1. ambiente externo do início da década de 80;
2. a situação econômica mexicana;
3. a estrutura institucional mexicana no período da crise.

### **3 - O Ambiente Externo do Início da Década de 80**

A questão externa será abordada sob dois prismas: a reação dos países frente ao segundo choque do petróleo (1979) e a situação econômica dos Estados Unidos e sua postura frente à política externa nesse período.

A década de 70 foi marcada por dois choques do petróleo - 1973 e 1979. Após o primeiro, os países desenvolvidos adotaram políticas que visavam enfrentar o aumento do custo de energia, minimizando seu impacto na inflação. A principal consequência foi a redução do crescimento econômico nesses países.

No final da década, eclodiu a guerra entre Irã e Iraque, promovendo um novo incremento no preço do petróleo. Esse elemento e a situação desfavorável em que a economia norte-americana se encontrava promoveram um agravamento nas taxas de crescimento econômico dos países industrializados (FISHLOW, 1986).

Em relação aos países em desenvolvimento, estes estavam vivendo um período de grande crescimento econômico no início da década de 70, calcado na integração internacional, possibilitando o influxo de capital via exportação e

empréstimos. Com o declínio do crescimento econômico dos países industrializados, ocorreu uma deterioração no balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento devido à redução das receitas externas.

Frente à nova situação, esses países apresentaram dois tipos de reação. Uma foi a promoção de exportação e a substituição de importação, preservando o crescimento econômico; a outra foi a aceitação de um menor crescimento econômico em um primeiro momento, para posteriormente recobrá-lo. O Brasil e o México pertenceram ao primeiro grupo, Chile, Singapura e Taiwan, ao segundo. A Coréia adotou uma posição intermediária, contraindo dívidas para promover o desenvolvimento industrial voltado à exportação.

Após o segundo choque do petróleo, de um modo geral, os países latino-americanos passaram a utilizar uma política de câmbio supervalorizado, visando conter a inflação por meio do aumento de competitividade da produção nacional frente aos produtos importados. No entanto, essa política promoveu uma fuga de capital, causada pelo medo, por parte dos investidores tanto internacionais quanto nacionais, de uma possível desvalorização cambial. Como o modelo de crescimento econômico para esses países era dependente de capital externo, a implementação dessa política cambial tornou-se um fator limitante para o desenvolvimento econômico (NAU, 1992).

No que tange à economia hegemônica do período - os Estados Unidos -, a situação também não era favorável. No final da década de 70 iniciam-se o governo Reagan e a recessão econômica no país. Em 1979, a taxa anual de inflação foi de 11,3%, sendo que no ano seguinte subiu para 13,5%, com uma taxa de desemprego de 7% - a maior desde 1947, com exceção de 1975 e 76. Diante de tal situação, uma série de medidas foram tomadas para reverter o quadro. O direcionamento da política econômica do país frente à crise esteve intimamente ligado à nomeação de Paul Volcker como presidente do Federal Reserve (FED) em outubro de 1979.

O programa inicial de Reagan propunha quatro elementos básicos na reforma econômica interna:

1. plano de reforma orçamentária objetivando reduzir a taxa de crescimento dos gastos federais;
2. redução da alíquota de imposto de renda de pessoa física em 10% ao ano no prazo de três anos;
3. programa de longo prazo de isenções fiscais normativas;



4. em cooperação com o FED, um novo compromisso com a política monetária que permitisse o restabelecimento de uma moeda estável e mercados financeiros sadios.

Vale ressaltar que o programa do novo governo não mencionava a política de comércio externo e silenciava sobre outros aspectos da política econômica internacional. A prioridade máxima de Reagan foi o corte nos impostos, deixando em segundo lugar a redução da inflação e a da base monetária. Os projetos de lei sobre gastos e despesas foram aprovados pelo Congresso no verão de 1981. No entanto, eles deixaram uma enorme brecha entre receita e despesa, permitindo que o orçamento escapasse ao controle. Enquanto isso, a política monetária tornou-se restritiva.

As medidas destinadas a limitar o aumento sucessivo de preços surtiram efeito. A taxa anual de inflação apresentou reduções significativas - de 13,5% em 1980 para 10,4% em 1981 e 6,1% em 1982. No entanto, os déficits orçamentários somados à escassez de moeda levaram a uma diminuição na atividade econômica do país. Sendo assim, o PNB (Produto Nacional Bruto) registrou quedas significativas, desacelerando 1,4% no primeiro trimestre de 1982 - sendo que, no ano, o PNB real registrou uma queda de 2,5%.

Em relação à política externa, em princípio o governo deu pouco enfoque. As políticas fiscais e monetárias de Reagan promoveram uma elevação nas taxas de juros de longo prazo (171 pontos básicos de janeiro a julho de 1981), mas com manutenção das taxas de curto prazo acompanhada por uma desvalorização cambial, mudando a dinâmica do fluxo de capitais internacionais.

No final de 1981 e início de 1982, a situação internacional pôs em prova a política econômica externa do governo Reagan. A recessão mundial estava a pleno vapor. O nível de desemprego atingiu seu auge de 10% nos Estados Unidos e 16% em alguns países europeus. Após um aumento de 25% em termos nominais no ano anterior, a cotação do dólar nivelou-se, embora continuasse a subir em termos reais.

Em junho e julho de 1982, a economia mundial enfrentou um triplo choque no comércio: problemas em relação ao oleoduto Leste-Oeste, a disputa relacionada ao comércio de aço e a questão das altas taxas de juros e da valorização do dólar. Pouco depois, a economia mundial sofreu outro golpe: a crise de endividamento. Em setembro, o México anunciou sua moratória, seguido pela Argentina e Brasil. A Reunião Ministerial do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) em novembro do

mesmo ano adicionou mais um elemento: a disputa agrícola entre os Estados Unidos e a Europa.

Pelo fato de Reagan ter dado pouco enfoque à política externa, nem o governo norte-americano e nem o Fed estavam preparados para a crise financeira deflagrada no segundo semestre de 1982, evidenciando a existente lacuna na liderança internacional. Na realidade, devido à falta de percepção da gravidade da situação econômica internacional e a priorização do ajuste interno, o Federal Reserve pode ter tido uma grande parcela de responsabilidade na precipitação da crise. O direcionamento de suas políticas visando desinflacionar a economia norte-americana somado às ousadas iniciativas fiscais do governo podem ter sobrecarregado os mercados mundiais, precipitando a crise de endividamento (NAU, 1992).

Com a deflagração da crise, a ausência de liderança mundial fez com que nenhum país ou entidade se incumbisse de elaborar uma proposta abrangente de reformas estruturais para os países em desenvolvimento. Os Estados Unidos se limitaram a delinear cinco medidas, sendo elas:

1. empréstimos aos países que decretaram moratórias, visando impedir o colapso imediato;
2. pacote de estabilização negociado pelo FMI, objetivando facilitar a reforma das políticas macroeconômicas;
3. reescalonamento e alguns novos financiamentos comerciais;
4. reformas estruturais de longo prazo nos países em desenvolvimento;
5. reativação do crescimento econômico no mundo industrializado.

Apesar de algumas medidas abordarem reformas estruturais, especialmente o quarto item, estas somente ganharam enfoque após o Plano Baker em 1985. Como consequência, uma parcela significativa da responsabilidade pela recuperação da economia mundial após a crise ficou nas mãos do FMI, que na realidade tinha apenas objetivos de estabilização macroeconômica de curto prazo, não tendo capacidade de monitorar as necessárias reformas políticas de comércio externo e estruturais de longo prazo.

Sendo assim, o ajuste realizado nos países em desenvolvimento após 1982, especialmente na América Latina, foi calcado nas restrições às importações e nos subsídios às exportações. As medidas não promoviam as alterações estruturais

necessárias para recobrar o crescimento sustentável nesses países, além de promover um agravamento na situação do sistema comercial mundial, prejudicando a recuperação econômica dos países industrializados. Como consequência imediata, o comércio mundial, que em 1981 havia declinado em valor pela primeira vez desde 1945, apresentou uma queda de 2,5% em volume em 1982.

#### **4 – A Situação Econômica Mexicana**

Após a desvalorização do peso em 1954, a economia mexicana entra em uma fase conhecida como Desarrollo Estabilizador, caracterizado por modesto endividamento, tanto externo como interno, baixos índices de inflação e crescimento do produto *per capita*. O principal objetivo econômico desse período foi o aumento da poupança privada e a acumulação de capital, mantendo a estabilidade de preços (a taxa média de inflação anual permaneceu em 3,8%), a paridade cambial fixa (12,5 pesos por dólar) e o crescimento do salário real. O modelo de desenvolvimento industrial era calcado na substituição de importações, o que permitiu o aumento da taxa de investimento em relação ao PIB de 16,2% em 1958 para 20,8% em 1970, resultando em um crescimento médio do PIB de 6,7% ao ano (BUFFIE e KRAUSE, 1989).

As políticas monetárias e fiscais estavam coordenadas com a manutenção da paridade cambial fixa e a estabilidade de preços. A taxa de crescimento da base monetária era severamente controlada, não permitindo que ela se tornasse fonte de financiamento de déficits fiscais. Sendo assim, os recursos necessários para a promoção do desenvolvimento econômico davam-se basicamente por meio de empréstimos. Apesar do montante de ingresso de recursos, o endividamento mexicano parecia não apresentar riscos, pois as taxas de juros situavam-se abaixo do crescimento real das exportações e do PIB.

No final dos anos 60, esse modelo de desenvolvimento começou a apresentar sinais de fadiga devido ao aumento das taxas de desemprego, à má distribuição de renda, à progressiva perda do controle fiscal e à desaceleração do crescimento econômico.

O início dos anos 70 é caracterizado por uma ausência de objetividade em relação ao direcionamento da política econômica. Após a imposição de medidas contraditórias em 1971, objetivando reduzir déficits, ocorreu uma enorme expansão fiscal, financiando o endividamento com emissão de moeda. Após 1972, devido à elevação das taxas de inflação sem o acompanhamento dos juros nominais, as taxas de juros reais tornaram-se pouco atraentes - o que, somado à política de aumento das reservas compulsórias, promoveu forte redução no nível de financiamento.

A queda na oferta de recursos e a minimização da participação do empresariado na tomada de decisão promoveram uma retração no nível de investimento privado, levando a um aumento da participação do Estado na economia. Em 1971 o nível de investimento privado era de 14% do PIB, já em 1975 caiu para 12,7%. No mesmo período, o emprego no setor público dobrou e a taxa de gastos desse setor cresceu de 20,5% para 30% em relação ao PIB. A maior parte dos recursos foi destinada ao setor paraestatal, aumentando a participação do governo na área produtiva.

Os preços continuaram a subir e, em 1973 e 1974, as taxas de inflação atingiram a casa dos 20% anuais. A manutenção da paridade cambial somada às altas taxas inflacionárias promoveram uma sobrevalorização do peso. Essa situação, juntamente com a redução do investimento privado, levou a uma piora no balanço de pagamento. Entre 1971 e 1976 a dívida externa quadruplicou - de US\$ 6,3 bilhões para US\$ 27,9 bilhões -, sendo que a maior parte desse débito proveio de empréstimos do setor público junto a bancos comerciais, necessários para financiar a política de substituição de importação adotada com o intuito de preservar o crescimento econômico.

Em 31 de agosto de 1976, a situação tornou-se insustentável e o peso foi desvalorizado em 100%, acabando com a política de paridade cambial. Nessa época, a economia entrou em forte recessão e, nos últimos quatro meses do ano, o nível de emprego no setor manufatureiro sofreu uma redução de 4,2% e as taxas de inflação saltaram para 60% ao ano.

A fim de contornar a situação, o governo mexicano assinou um acordo com o FMI, englobando um programa de estabilização com duração de três anos. No primeiro ano, o programa obteve êxito. O déficit fiscal sofreu uma redução de 9,9% para 6,7% do PIB e a inflação declinou de 27,2% para 20,7%. Apesar de ter registrado uma redução no PIB de 3,4%, esta foi inferior ao previsto. No final dos três anos, a



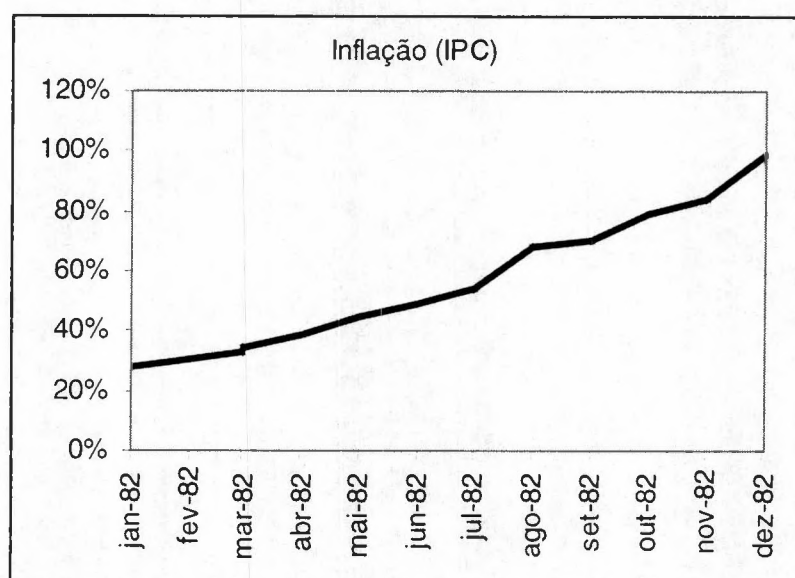
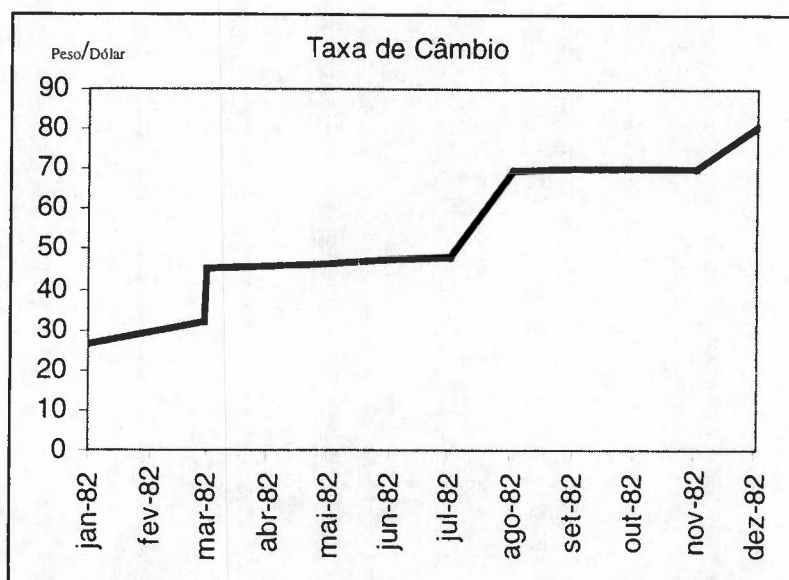
economia apresentava números positivos. Entre 1978 e 1981, o PIB real apresentou taxas de crescimento que oscilaram entre 8,0 e 9,1%, acompanhado de incremento no nível de emprego no setor manufatureiro, com um aumento no investimento a partir de 1978, tanto público como privado.

No entanto, o quadro não era tão favorável, pois o crescimento registrado não foi sustentado. Os números positivos podem ser atribuídos, em boa parte, ao aumento da receita provinda da exportação de petróleo (682% entre 1978 e 1981). Essa *performance* foi possibilitada pela descoberta de novos pontos de exploração de petróleo e pelo aumento de seu preço no mercado internacional, principalmente a partir de 1979 (o segundo choque do petróleo).

Sendo assim, entre 1977 e 1982 o México viveu uma situação favorável em termos de troca, no entanto, a boa *performance* petroleira foi acompanhada por um declínio da exportação de produtos que não fossem petróleo e por um incremento dos gastos públicos, que saíram do controle após 1980. Em quatro anos os gastos do setor público aumentaram 97,7%, passando de 19,5% do PIB em 1977 para 41,3% em 1981 (ABUD, 1996).

Vale ressaltar que as medidas de controle inflacionário e de endividamento externo, recomendadas pelo FMI no acordo firmado em 1976, não foram observadas pelo governo mexicano devido à promessa de prosperidade que a riqueza provinda do petróleo representava. Além disso, a abundância de recursos permitiu que as debilidades estruturais fossem mascaradas.

Dessa forma, quando os países industrializados entraram em recessão e houve uma queda na demanda por petróleo nos mercados internacionais, o México teve sua receita reduzida, fragilizando as finanças públicas tão dependentes dos recursos externos, promovendo um colapso na balança de pagamentos e o esgotamento das reservas internacionais. De janeiro a setembro de 1982, o peso passou de 26,4 para 70 por dólar, desvalorizando 165%. No mesmo período a taxa de inflação passou de 28% o ano para 70% e a taxa de juros nominal passou de 33,6% para 51,6%. Em setembro, o governo adotou medidas objetivando contornar a situação, como a nacionalização do sistema bancário e a imposição de um rígido controle na taxa de câmbio. Efetivamente, de setembro a novembro, a cotação do peso se manteve a 70 por dólar.

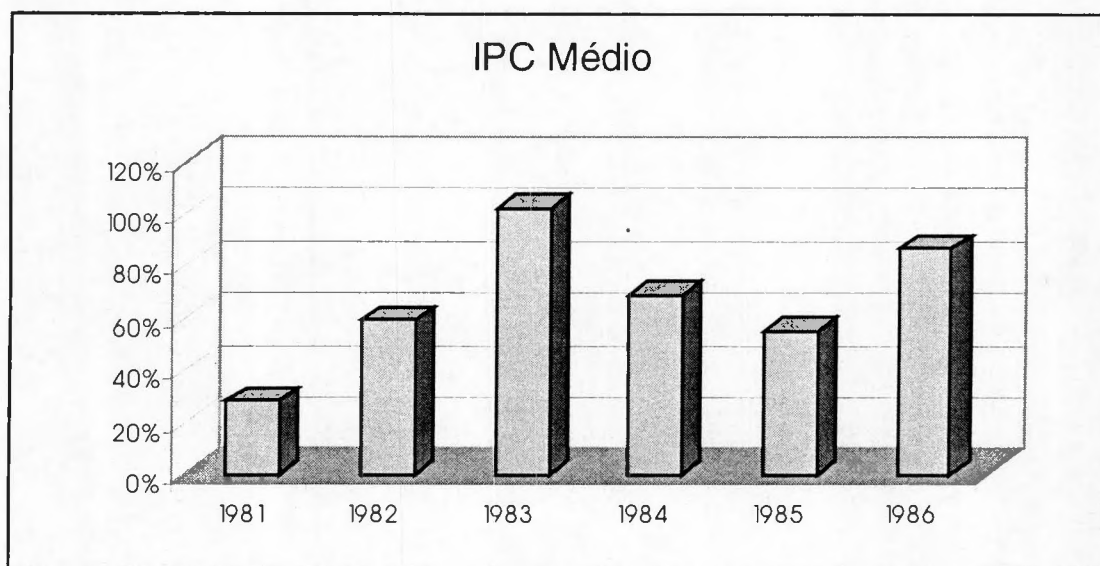


Fonte: Banxico.

Após a desvalorização cambial, o governo adotou um programa visando estimular a estatização das dívidas privadas como forma de evitar a fuga de capitais. As empresas passaram a pagar seus débitos em pesos a uma agência central, e o governo renegociava esses débitos junto aos bancos credores. Como resultado, em 1988 mais de 90% da dívida externa era pública ou garantida pelo governo.

Apesar dos esforços, no final de 1982 a crise de balanço de pagamentos atingiu níveis insustentáveis, a dívida externa aumentou de 30% do PIB para 63% e em 10 de dezembro foi realizado um acordo com bancos comerciais, no qual reformulou-se a agenda de pagamentos da dívida do setor público, assim como da dívida externa. Concomitantemente, adotou-se um programa que visava o ajuste econômico e a estabilização do peso, o Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), de cunho ortodoxo, sob orientação do FMI. O programa impunha uma disciplina fiscal, promovendo uma redução do déficit público acompanhada de aperto monetário. Além dessas medidas, objetivando gerar recursos para fundear o cumprimento das obrigações dos serviços da dívida, adotaram-se medidas restritivas às importações, gerando saldos comerciais positivos, bem como iniciou-se o programa de privatização.

O PIRE logrou atingir as metas fiscais, porém falhou no que diz respeito à redução das taxas de inflação (o IPC médio passou de 59% em 1982 para 102% em 1983) e à retomada do crescimento econômico. No mesmo período, o PIB real registrou uma queda de 5,3%, sendo que o setor mais afetado foi o manufatureiro (-7,3%). Em relação à composição do PIB, houve uma redução na participação do consumo privado em detrimento do público, do investimento público e privado, das importações e um incremento das exportações. Quanto ao câmbio, este continuou a se desvalorizar, fechando o ano de 1983 em 142 pesos por dólar (ABUD, 1996).



Fonte: Banxico.

### Variação (%)

|                          | 1981 | 1982   | 1983   | 1984 | 1985  | 1986   |
|--------------------------|------|--------|--------|------|-------|--------|
| <b>PIB Real</b>          | 8.0  | (0.5)  | (5.3)  | 3.7  | 2.8   | (3.8)  |
| Manufatura               | 7.0  | (2.9)  | (7.3)  | 4.8  | 5.8   | (5.6)  |
| Agrícola                 | 6.1  | (0.6)  | 2.8    | 2.5  | 3.8   | (2.1)  |
| <b>Investimento Real</b> | 14.7 | (15.9) | (27.9) | 5.5  | 6.4   | (12.2) |
| Investimento Público     | 14.0 | (17.3) | (24.2) | 9.0  | 13.4  | (9.8)  |
| Investimento Privado     | 15.8 | (14.2) | (32.5) | 0.6  | (4.4) | (16.5) |

Fonte: BUFFIE e KRAUSE (1989).

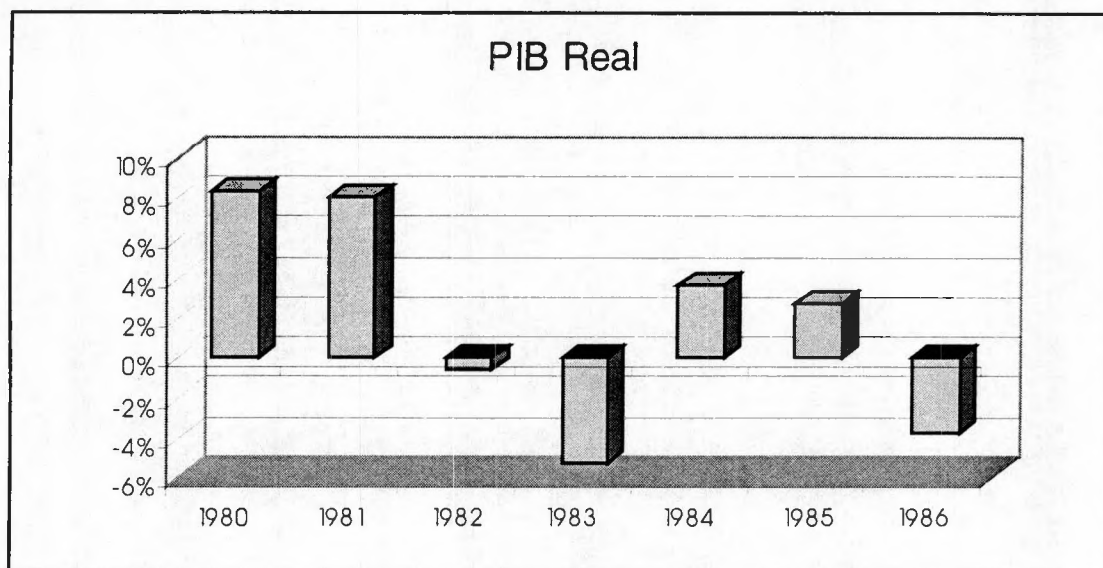
### Composição do PIB (%)

|                      | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Consumo Privado      | 69.0 | 67.3 | 66.6 | 66.1 | 66.2 |
| Consumo Público      | 9.3  | 9.7  | 10.0 | 9.9  | 10.1 |
| Investimento Privado | 11.7 | 9.4  | 9.9  | 10.9 | 10.2 |
| Investimento Público | 9.3  | 6.6  | 6.4  | 6.0  | 5.2  |
| Exportação           | 10.2 | 12.1 | 12.9 | 12.2 | 13.0 |
| Importação           | 10.1 | 6.2  | 7.2  | 7.7  | 6.9  |

Fonte: BUFFIE e KRAUSE (1989).



Em 1984 a economia já mostrava sinais de recuperação, registrando um incremento do PIB de 3,7%. No ano seguinte, o crescimento econômico foi positivo, mas um pouco mais tímido (+2,8%) em relação ao período anterior devido à persistência de uma série de problemas estruturais, somada à redução do preço do petróleo e à elaboração de estimativas mais realistas de suas reservas petrolíferas.



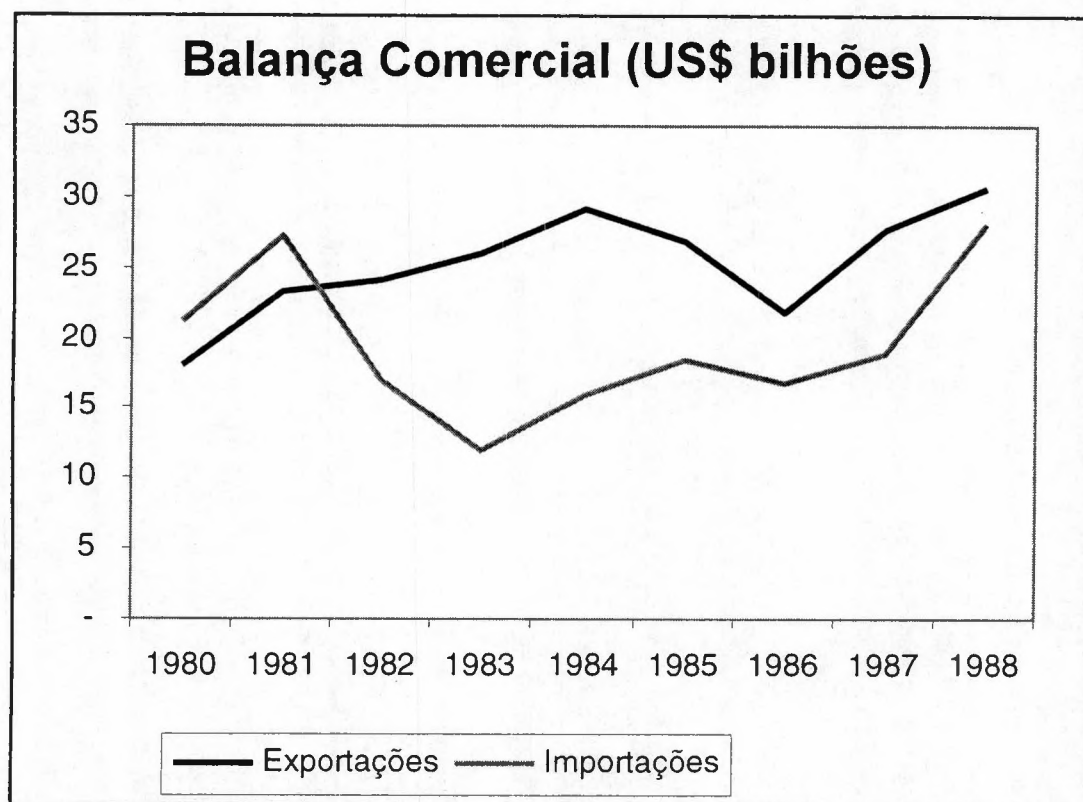
Fonte: BUFFIE e KRAUSE (1989).

A ausência de liderança mundial em auxiliar no direcionamento de medidas a serem adotadas somada à falta de experiência em enfrentar essas circunstâncias levaram o México a uma nova crise de balanço de pagamentos em 1985. A principal consequência da nova crise foi a conscientização, tanto política como social, da necessidade de realização de uma reforma estrutural.

O governo reconheceu a importância de reduzir a dependência econômica externa, tanto em relação ao comércio quanto aos investimentos, iniciando as reformas econômicas. Dentre os problemas que a economia mexicana ainda apresentava estava o alto custo de produção de bens exportáveis.

As elevadas tarifas de importação e outras formas de proteção dificultaram a aquisição de bens intermediários e de capital, encarecendo o custo de produção de bens exportáveis. Visando reverter esse quadro, em julho de 1985 o governo adotou medidas para incentivar o crescimento das importações de determinados produtos, reduzindo o número de bens que necessitavam de licença - atitude que permitiu o barateamento da produção de bens exportáveis, fazendo com que os produtos mexicanos ganhassem mais

espaço no mercado internacional. Sendo assim, em 1986 as receitas provindas da exportação desses bens registraram um incremento de 29% em relação ao ano anterior, revertendo a situação vivida em 1985, quando houve um decréscimo de 4%. Graças ao desempenho desse setor, o governo mexicano manteve o superávit comercial até 1988, mesmo com a acentuada queda dos preços do petróleo, observada a partir de 1986. Outra medida a ser destacada em relação ao comércio externo foi a decisão do México de se tornar membro do GATT. A partir dessas mudanças, as políticas industriais e referentes ao comércio internacional alteraram-se dramaticamente.



Fonte: Banxico.

A estrutura mexicana sofreu novas alterações no final de 1987 com a implementação de um novo plano de estabilização da moeda, o Pacto de Solidariedad Económica, conhecido como “Pacto”. Este era de cunho heterodoxo, seguindo a linha dos programas de estabilização adotados no Brasil, na Argentina e em Israel. Com o plano, o México foi capaz de superar a fase, vivida entre 1982 e 1987, de constantes ajustes econômicos acompanhados por queda acentuada dos salários reais, baixo nível

de atividade econômica, isolamento internacional - em relação ao fluxo de capital - e altas taxas de inflação.

Suas principais medidas foram o congelamento do salário mínimo, dos preços públicos e da taxa de câmbio. Efetivamente, o "Pacto" logrou a estabilização monetária, além de não agravar o quadro recessivo. Os salários reais reverteram a tendência de queda, embora permanecessem abaixo dos valores registrados no início da década. Vale ressaltar que um dos elementos-chave de seu êxito foi a ampla colaboração dos sindicatos de trabalhadores e das câmaras de empresários, obtida pela credibilidade ao plano.

A obtenção e manutenção do superávit fiscal primário, conseguidas via redução nos gastos públicos, e a desvalorização cambial foram essenciais para que os agentes econômicos depositassem sua confiança no êxito do "Pacto". Pelo fato do México ser um país produtor e exportador de petróleo, e das receitas provindas dessa atividade pertencerem ao Estado, as desvalorizações cambiais agiram positivamente sobre a poupança pública mexicana - diferentemente do que ocorreu no Brasil e na Argentina -, auxiliando no saneamento do balanço de pagamentos do país.

Do ponto de vista internacional, o Plano Brady exerceu um papel fundamental na reinserção do México nesse mercado. Via adesão a esse plano, em 1989, muitos investidores passaram a acreditar que o problema da dívida externa havia sido adequadamente equacionado. Com isso, inicia-se uma nova fase na economia mexicana, na qual ela volta a receber fluxos positivos de capitais externos - interrompidos com a crise de balanço de pagamentos de 1982.

## **5 - A Estrutura Institucional Mexicana no Período da Crise**

No final da década de 60, o período conhecido como Milagre Mexicano ou Desarrollo Estabilizador chega ao fim. Além dos pontos mencionados anteriormente, este foi caracterizado pela adoção de políticas econômicas consistentes e bem definidas. Seu principal objetivo era promover a acumulação de capital privado, via baixa taxaação sobre os lucros, e o investimento público objetivava complementar o privado, principalmente na área social. Essa clareza facilitava a tomada de decisão dos agentes

econômicos, fomentando o investimento privado e dando segurança suficiente para que os credores internacionais emprestassem recursos.

Nesse período a sociedade mexicana apresentava uma estrutura desigual, com grande distância entre a população rural e a urbana, além das diferenças existentes entre a elite e demais classes. Apesar do quadro crítico, como o país estava vivendo um período de prosperidade econômica, a má distribuição de renda era tolerada pois todas as camadas da sociedade apresentaram uma melhoria na qualidade de vida, ainda que em magnitude diferente. No momento em que há redução na taxa de crescimento econômico, agravamento na distribuição de renda e aumento nas taxas de desemprego, como ocorreu no final da década de 60 e início da de 70, as discrepâncias sociais são mais evidenciadas, tornando-se iminente a necessidade de implementação de algumas medidas a fim de evitar um conflito social.

Luis Echeverría assume a presidência tendo como pano de fundo a situação descrita acima, a qual evidenciava a alta necessidade de alterações nas estruturas institucionais e econômicas. Algumas mudanças foram realizadas imediatamente após o início de seu mandato. O direcionamento destas foi fortemente influenciado pelos movimentos sociais e políticos que ganharam corpo em vários países no final da década de 60. As novas idéias tinham grande identificação com princípios da doutrina marxista e pretendiam modificar os esquemas políticos e econômicos aplicados na década anterior. Em termos gerais, as principais mudanças pretendidas por esses movimentos eram:

1. promoção de melhor distribuição de renda;
2. ampliação do mercado interno;
3. rompimento com a dependência externa no âmbito tecnológico, econômico e financeiro;
4. aumento da participação do Estado na economia.

As medidas implementadas por Echeverría abrangeram tanto o campo político como o social. No que tange à abertura política, as mudanças a serem destacadas são: a ampliação dos canais institucionais, permitindo uma maior atuação dos demais partidos políticos, conforme apontado no capítulo anterior; a maior tolerância frente ao sindicalismo independente; e o apoio do Estado à demanda dos trabalhadores por aumentos salariais. Do ponto de vista social, foi implementado um Plano de Saúde Nacional em 1973, englobando um amplo programa de redução da



mortalidade infantil e a construção de hospitais em áreas rurais. Além disso, houve esforços para a realização da reforma agrária. Devido às medidas, pode-se afirmar que o novo presidente foi responsável pelo início do processo de democratização no México, ainda que muito embrionário (GONZALES, n.d.).

A adoção de políticas mais efetivas na promoção da diminuição do hiato social e na ampliação dos canais institucionais poderia constituir um movimento normal para um presidente recém empossado. No entanto, vale ressaltar que Echeverría continuava a ser um presidente da situação, ou seja, seguia sendo um representante do PRI, partido que estava no poder há mais de 40 anos.

A pseudo “esquerdização” do governo acabou por desagradar tanto aos grupos de esquerda quanto aos de direita. Em relação aos primeiros, estes julgavam que as mudanças realizadas eram tímidas e insuficientes. Como consequência, os mais extremistas reagiram via ações armadas. Frente a essa situação, o governo acabou por reprimir duramente esses e outros grupos menos extremistas, mas também contrários à situação - os estudantes. As restrições às manifestações fizeram com que a imagem de Echeverría se assemelhasse a de seus antecessores, ou seja, a de um governo repressor.

Quanto aos grupos que outrora apoiavam o governo, estes rejeitaram explicitamente as medidas implementadas por Echeverría. Além do novo rumo político adotado, o presidente pôs fim ao período de simbiose entre Estado e empresários, que havia vigorado nas décadas anteriores, ao deixar de consultá-los previamente sobre as medidas políticas, econômicas e fiscais a serem implantadas. Como consequência, o setor empresarial assumiu uma posição de desconfiança diante do discurso de Echeverría, qualificando-o como radical e populista. Em relação à política externa, o discurso esquerdista promoveu também conflitos com os Estados Unidos.

A nova postura política levou a uma maior participação do Estado na economia, originada por dois fatores:

1. a idéia de que o Estado deveria estar mais presente nas atividades produtivas;
2. a desconfiança do empresariado frente ao novo rumo político, promovendo uma minimização do investimento privado no setor produtivo e uma expatriação do capital - havendo a necessidade do Estado preencher essa lacuna.

A desconfiança do mercado internacional e do empresariado nacional somada ao aumento dos gastos públicos promoveram piora no balanço de pagamentos,

aumento nas taxas inflacionárias e sobrevalorização do peso. Em 1976 a crise econômica chega ao ápice e, após 22 anos de paridade cambial, o peso é desvalorizado.

Nesse mesmo ano inicia-se um novo governo, o de López Portillo. O presidente recém empossado principia seu mandato com uma situação econômica extremamente desfavorável e a necessidade de recobrar o crescimento do PIB. Para tanto, era primordial a obtenção de recursos, que, do ponto de vista externo, foi conseguida via assinatura de um acordo com o FMI. No entanto, a liberação do empréstimo estava vinculada à implementação de um programa de ajuste econômico de cunho recessivo. Internamente, os investimentos foram obtidos via restabelecimento do bom relacionamento com o empresariado mexicano.

A situação foi radicalmente modificada com a descoberta de novas reservas de petróleo - fato que facilitou a obtenção de novos empréstimos internacionais por parte do setor público. Sendo assim, a partir de 1977 há uma alteração das diretrizes da política econômica, voltando-se ao aumento dos gastos públicos e às elevadas taxas de crescimento econômico. A receita para a promoção do crescimento, porém, esteve muito dependente da exportação de petróleo.

Do ponto de vista estrutural, desconsiderando o período em que vigorou o plano de ajuste econômico acordado com o FMI, o governo de Lopez Portillo não apresentou grandes mudanças quando comparado ao de seu antecessor. Portillo continuou a incentivar a produção agrícola, objetivando obter auto-suficiência em alimentos básicos; seguiu com o processo de democratização, por meio da Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, permitindo um incremento da presença dos partidos opositores na câmara legislativa; e promoveu o aumento da participação do setor público na economia.

No final de seu governo, a situação econômica tornou-se insustentável. A fim de contornar a situação, algumas medidas extremas foram adotadas, como a nacionalização do sistema financeiro e a implementação do controle sobre o câmbio. Tais decretos foram expropriatórios e acabaram por promover uma nova ruptura entre Estado e empresariado.

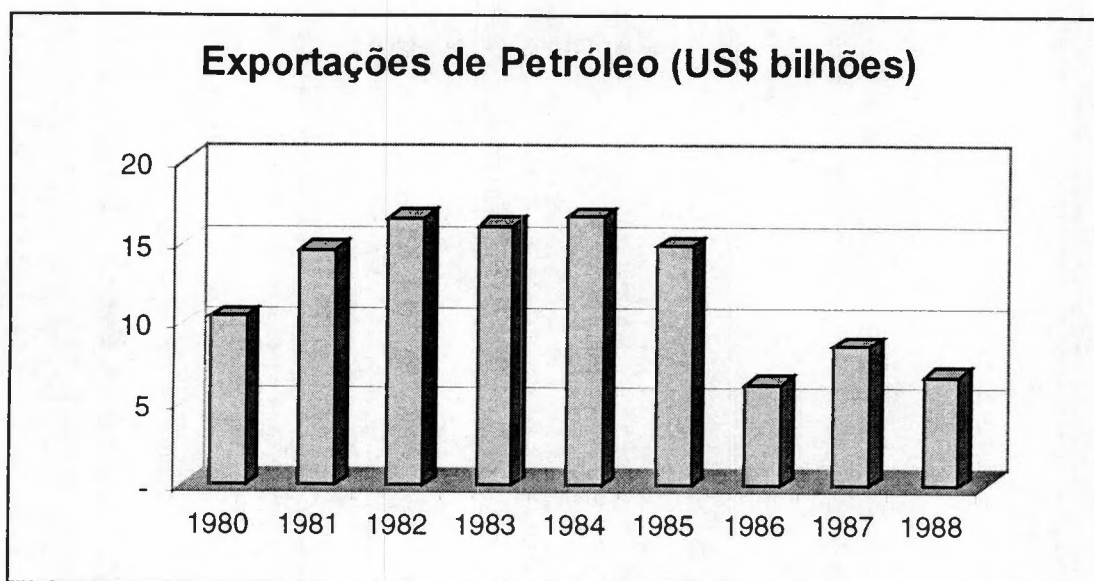
Em 1982, juntamente com a crise de balanço de pagamentos, é iniciado o governo de Miguel de La Madrid. A principal meta do novo governo era promover a recuperação econômica do país. Para tanto, o presidente recém empossado principia

alterando o posicionamento do Estado frente à sociedade, ou seja, acaba com o chamado “Estado Protetor” e dá início a um período neoliberal.

Um processo de minimização da participação do Estado na economia, via programa de privatização, é posto em prática. Inicialmente, o programa focou as pequenas empresas, vendendo algumas e fechando ou liquidando as de menor peso econômico. Somada a isso, uma série de medidas foram adotadas a fim de promover o ajuste fiscal. Vale ressaltar que, diferentemente do ocorrido na década anterior, as medidas privilegiaram o saneamento da economia, orientadas por uma política que gerasse pouco ou nenhum crescimento econômico no curto prazo, para depois promover um crescimento mais sustentado. Como consequência, em um primeiro momento verificou-se queda no salário real e no nível de emprego. No entanto, a partir de 1984, a economia já apresentava sinais de melhora.

Devido aos problemas estruturais existentes há mais de uma década e à falta de recursos para suportar o modelo econômico em vigor, tornou-se iminente a necessidade de realização de mudanças que permitissem a promoção do crescimento econômico sustentado. É importante ressaltar que a interrupção do fluxo de capitais não ocorreu somente no México. Sua causa está relacionada ao fato da credibilidade da América Latina como um todo ter sido abalada após a deflagração da crise da dívida externa ocorrida no México e, em seguida, no Brasil e na Argentina. Com isso, durante todo seu governo, devido à necessidade de consolidar o balanço de pagamentos e de servir à dívida externa em um ambiente de baixo influxo de capital, Miguel de La Madrid submeteu-se a constantes renegociações com bancos credores.

Apesar das condições adversas, as mudanças estruturais surtiram efeito. No entanto, em 1985 dois fatores tiraram a economia mexicana da ascensão. Uma de ordem econômica e outra de ordem sísmica. A queda do preço do petróleo registrada no segundo semestre desse ano afetou negativamente a economia (em 1986 as exportações de petróleo foram 57% inferiores que em 1985). Quanto ao outro fator, em setembro de 1985 ocorreu um forte terremoto no México, promovendo grande destruição e perdas humanas. Esses acontecimentos, somados ao aperto creditício pelo qual o setor privado passava, levaram a economia a uma nova recessão (ABUD, 1996).



Fonte: Banxico.

As mudanças estruturais continuaram a ocorrer. A partir de 1986 o México passa a integrar o GATT. Para ser aceito, mudou sua postura quanto à importação, reduzindo a tarifa de alguns produtos. A adesão representou a disposição do governo mexicano em manter a abertura comercial.

A implementação do Pacto de Solidariedad Económica, no final de 1987, constituiu uma mudança nas relações sociais mexicanas. Pela primeira vez tanto os trabalhadores quanto os empresários trabalharam na mesma direção, apoiando e colaborando para o êxito do plano.

Quanto à questão política, o PRI viveu um período de crise na década de 80. Sua supremacia começa a ser questionada quando as condições econômicas se tornam difíceis e evidencia-se a incapacidade dos governos priistas em adotar medidas que permitissem retomar o crescimento econômico. Juntamente com os problemas internos, as mudanças no âmbito internacional, com o desmoronamento dos regimes unipartidários e autoritários, além do início da globalização econômica, colocavam o regime mexicano em cheque.

Internamente, a crise econômica não só afetou diretamente o partido no poder. Devido à escassez de recursos, tornou-se difícil outorgar apoios e concessões a líderes populares e setores sociais que por muito tempo tinham sido clientes políticos do PRI, acentuando a debilidade do governo. O questionamento da posição de partido hegemônico tornou-se evidente com a ruptura interna ocorrida em 1986, quando surgiu uma corrente democrática encabeçada por Cuauhtémoc Cárdenas e Porfirio Muñoz



Ledo, que posteriormente fundaram o Partido de La Revolución Democrática (RODRIGUEZ e WARD, 1995).

Pode-se dizer que, do ponto de vista econômico, o governo de La Madrid atingiu seu objetivo: promoveu uma melhoria da estrutura econômica, permitindo seu crescimento, e restabeleceu a credibilidade do México junto aos investidores internacionais, possibilitando que o país voltasse a receber fluxos positivos de capitais externos. Este último feito está intimamente relacionado à adesão mexicana ao Plano Brady, assunto que será melhor abordado na próxima parte. No âmbito político, esse mandato exerceu um papel central na condução do país para um regime democrático, contornando a crise partidária e ampliando a atuação de grupos opositores.

A crise econômica vivida no início dos anos 80 tem sua origem na década anterior, quando o governo optou pela implementação de medidas populistas em vez de realizar os ajustes econômicos e estruturais necessários. No entanto, a magnitude da então atual crise foi ampliada pois a economia mundial também estava passando por dificuldades. A ausência de uma liderança mundial influenciou no processo de recuperação do México, uma vez que tardou três anos para que alternativas de cunho estrutural fossem oferecidas aos países em crise. Somente após a adesão ao Plano Brady, em 1989, que o país foi capaz de se reinserir plenamente na economia mundial.

Apesar dos fatores exógenos explorados neste capítulo, é inevitável ressaltar a coincidência dos ciclos econômicos mexicanos com os mandatos presidenciais. O início do período de baixo crescimento econômico e de ampliação da participação do Estado na economia ocorrem simultaneamente às eleições de Luis Echeverría. No final de seu governo, o crescimento econômico apresenta um vale, sendo necessária a assinatura de um acordo com o FMI - realizado por seu sucessor, Lopez Portillo. O início do governo de Miguel de La Madrid é marcado pela decretação da moratória da dívida externa e pelo início do Estado Neoliberal. Seu sucessor, conforme veremos no próximo capítulo, será responsável pela condução do país à abertura econômica.

### **PARTE III - A CRISE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS DE 1994**

O presidente Carlos Salinas de Gortari assume o poder em 1988 e encontra o país recuperado da crise de 1982 e preste a ser reinserido no mercado financeiro internacional. Seu governo focou a intensificação das reformas iniciadas no sexênio de Miguel de La Madrid, objetivando incrementar o nível de desenvolvimento econômico do país, privatizando inúmeras empresas públicas e desregulamentando a economia.

No final dos anos 80, graças aos ajustes realizados por seu antecessor e às medidas adotadas no início do mandato, a economia mexicana encontrava-se estabilizada e registrando taxas positivas de crescimento, ainda que modestas. Porém, como ocorrido no passado, o ciclo político ditou o ritmo do ciclo econômico e, apesar dos esforços de Salinas, poucas semanas após o fim de seu mandato ocorreu uma nova crise financeira.

Objetivando analisar como as variáveis econômicas, políticas e institucionais influenciaram no direcionamento da tomada de decisão que acabou culminando na crise de 1994 e em sua recuperação, o capítulo será dividido em três partes:

1. ambiente externo no início na década de 90;
2. a situação política do sexênio de Salinas;
3. alterações na estrutura econômica no final dos anos 80 e início dos anos 90.

#### **6 - O ambiente externo na década de 90**

A análise do ambiente externo na década de 90 será baseada no redirecionamento da política internacional, realizado pelos Estados Unidos em consequência da nova arquitetura de poder mundial, e na alteração do comportamento de fluxos de capitais provenientes dos países desenvolvidos.

A política externa dos Estados Unidos na década de 90 foi distinta da implementada na década anterior. Segundo RESENDE (1992), o principal motivo dessa alteração pode ser atribuído ao colapso da União Soviética em dezembro de 1991,

permitindo que os Estados Unidos se tornassem a nação hegemônica. O conflito ideológico guiou e justificou as políticas adotadas na última metade do século.

Apesar da União Soviética simbolizar uma ameaça ao poderio norte-americano, o embate entre capitalismo e comunismo constituiu um elemento de estabilidade para os Estados Unidos, tanto em nível internacional quanto doméstico. A estabilidade derivava da existência de um objetivo claro no direcionamento das políticas norte-americanas, suportado tanto pelos republicanos como pelos democratas.

Com o fim da Guerra Fria, torna-se necessária a alteração do direcionamento da política externa. Em contraste com a postura defensiva da década anterior, a política adotada nos anos 90 caracterizou-se pela busca de instrumentos compatíveis com a condição de potência singular e hegemônica em um mundo marcado por duas tendências simultâneas: a globalização dos mercados e a regionalização de determinadas cadeias de produção.

A alteração da estrutura de forças entre as nações promoveu um abandono do enfoque militar, característico das décadas anteriores, para privilegiar as questões econômicas. Objetivando atender às novas necessidades, o direcionamento da política externa dos Estados Unidos, segundo ARAUJO (2000), esteve calcado em:

1. Incremento das transações comerciais;
2. Aceitação da instabilidade como um traço inevitável do sistema financeiro internacional;
3. Busca de soluções alternativas às recorrentes crises, de forma a evitar a necessidade de recorrer a um banco central mundial ou os esforços sistemáticos de coordenação de políticas monetárias com a Europa e o Japão.

Um dos fatores que permitiram aos Estados Unidos exercerem um papel de liderança na economia mundial foi o momento positivo vivido internamente. No início da década de 90, a economia norte-americana iniciou um período de crescimento sustentável, o segundo mais longo de sua história. De 1992 a 1996, a taxa média de crescimento anual do PIB foi de 2,8% e, no final do primeiro mandato do presidente Clinton, o ritmo de crescimento foi acelerado, produzindo taxas anuais de 3,9% em 1997 e 1998.

Como consequência da implementação de uma política mais voltada às questões econômicas e da situação interna favorável, os Estados Unidos aumentaram as

transações comerciais com praticamente todos seus parceiros, passando de uma participação no mercado mundial de 26,2% em 1990 para 29,7% em 1998<sup>2</sup> (ARAUJO, 2000). Vale ressaltar que o incremento não ocorreu de forma geograficamente uniforme, pois verificou-se um estreitamento das relações comerciais dos Estados Unidos com os países latino-americanos.

Desde o início de 1989 até o final de 1992, 16 acordos referentes a comércio e investimentos foram assinados envolvendo países latino-americanos e caribenhos. Em junho de 1991 iniciaram-se as negociações formais do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que acabou sendo firmado em janeiro de 1993. Esse acordo propiciou uma aproximação entre os Estados Unidos e o México que foi além do campo comercial. A escolha do México como parceiro dos países da América do Norte recaí sobre dois fatores: o econômico e o geográfico.

Do ponto de vista econômico, as reformas estruturais implementadas pelos presidentes de La Madrid e Salinas permitiram que o México se transformasse em um país economicamente estável, tornando-se mais atrativo do ponto de vista de investimento e de comércio. Geograficamente, a extensa fronteira entre os Estados Unidos e o México e o fato deste último ser um país com mão de obra barata e com uma estrutura institucional que garante o direito de propriedade permitiram que alguns setores industriais norte-americanos tivessem vantagens competitivas sobre a estrutura produtiva das demais nações desenvolvidas. Esses atributos fizeram do México um candidato interessante a ser incluído no NAFTA.

Apesar das vantagens relacionadas acima, alguns grupos norte-americanos se opuseram a essa idéia. Entre eles estavam as centrais sindicais, as elites e o Congresso. Os sindicalistas temiam que, com a assinatura do acordo, muitas empresas se transferissem para o México, aumentando assim o nível de desemprego em seu país. Já as restrições apresentadas pelas elites norte-americanas e o Congresso recaíam sobre o sistema político mexicano, pois consideravam-no inadequado para ser incluído no tratado pelo fato de apresentar um baixo grau de democratização. No entanto, esse argumento demonstrou-se fraco, uma vez que a assinatura do tratado poderia constituir um elemento de pressão para a instauração definitiva da democracia (RESENDE, 1992).

O novo direcionamento da política externa norte-americana, atribuindo aos Estados Unidos uma função central na condução da economia mundial, foi fundamental

---

<sup>2</sup> Participação dos Estados Unidos nas importações e exportações mundiais.



para a recuperação da crise financeira vivida no México em 1994. Duas vertentes foram importantes na determinação do papel e no direcionamento das ações dos Estados Unidos após a crise mexicana:

1. Enfoque em questões econômicas privilegiando a situação da população dos países em crise em detrimento da dos credores externos, e a aceitação de implementação de políticas heterodoxas;
2. A existência de um relacionamento econômico estreito entre os Estados Unidos e o México aprofundado após a criação do NAFTA.

Outro fator relevante, de âmbito externo, para a análise da geração da crise mexicana em 1994 foi a alteração do fluxo de capitais nos países desenvolvidos no início da década de 90. O redirecionamento das aplicações financeiras para a América Latina ocorreu devido à combinação de três fatores:

1. Realocação de recursos para aplicações mais atraentes, pois, com a prolongada recessão vivida nos países industrializados na década de 80, houve uma redução na oportunidade de realização de novos negócios internos;
2. Esforço dos países latino-americanos em solucionar seus problemas estruturais, tanto no campo político como no econômico, via implementação do processo de democratização e de planos de estabilização monetária, pois o processo de solidificação das estruturas institucionais tornou esses países mais atrativos para os capitais estrangeiros. Eles podiam proporcionar maiores retornos com relativa segurança, devido ao diferencial entre sua taxa de juros e a praticada nos países desenvolvidos;
3. Processo de desregulamentação na movimentação de capitais de curto prazo ocorrida nos países europeus no início dos anos 90, que promoveu uma redução do custo desse tipo de transação.

As alterações estruturais acima mencionadas promoveram uma maior oferta de recursos disponíveis nos países europeus para aplicações financeiras e tornou a América Latina mais atraente ao capital estrangeiro. Na primeira metade da década de 90, efetivamente se verificou um maior influxo de capitais nos países latino-americanos - movimento fundamental para viabilizar a implementação das reformas no México e sustentar a manutenção das políticas econômicas adotadas. No entanto, pelo fato da

maioria desses recursos ter sido destinada a aplicações financeiras de curto prazo e das políticas econômicas implementadas no México necessitarem desses recursos para a manutenção de sua estabilidade, a combinação de tais fatores constituiu um ponto de vulnerabilidade para a economia mexicana.

## **7 - A Situação Política do Sexênio de Salinas**

Após a crise de balanço de pagamentos ocorrida em 1982, o México implementou uma série de medidas visando alcançar a estabilidade econômica por meio da redução do déficit público, da aplicação de políticas monetárias restritivas e da manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada. Essas políticas obtiveram relativo sucesso em manter a estabilidade do balanço de pagamentos, mas falharam na manutenção das taxas de inflação em níveis reduzidos e na promoção do crescimento econômico. A tendência favorável foi negativamente afetada por dois choques exógenos: a queda do preço do petróleo em 1985 e 1986 e o terremoto ocorrido na Cidade do México em setembro de 1985.

Em outubro de 1987, ocorreu uma crise na bolsa de Nova Iorque - fato que afetou negativamente o mercado de diversos países devido ao receio de que esse movimento não se restringisse aos Estados Unidos. O aumento de incertezas promoveu uma mudança no comportamento dos investidores, que migraram seus recursos de forma a minimizar a exposição ao risco. Sendo assim, verificou-se um movimento de redução pela demanda no mercado de ações, o que promoveu uma queda no preço desses ativos. Nos países com moedas consideradas vulneráveis, houve um aumento pela procura de ativos denominados em dólar.

No México, paralelamente, o governo implementou um programa através do qual o setor privado recebeu novas linhas de crédito, objetivando aumentar o nível de investimento na economia. No entanto, as empresas utilizaram os recursos para pagar parte de suas dívidas externas com desconto. A alocação desses recursos, somada à procura por ativos denominados em dólar em decorrência da crise no mercado acionário ocorrida nos Estados Unidos, gerou um incremento na demanda por moeda estrangeira. O aumento pela procura de dólares, por sua vez, promoveu uma desvalorização cambial, expondo o peso a um ataque especulativo que, somado ao mau equacionamento de

alguns problemas macroeconômicos, conforme mencionado anteriormente, determinou uma nova crise econômica.

Objetivando recobrar a trajetória de estabilidade econômica interrompida por essa crise, o governo adotou uma série de medidas. No final de 1987 foi implementado um novo plano de estabilização da moeda, calcado no tratamento heterodoxo, à luz dos programas aplicados no Brasil, na Argentina e em Israel. A nova política foi denominada Pacto de Solidariedad Económica - mais conhecido por "Pacto". O objetivo do plano era implementar uma política que promovesse redistribuição de renda e ajuste fiscal. A minimização das diferenças entre as classes sociais seria obtida via redução na taxa de inflação, por meio do congelamento de preços. Devido ao fato das distintas camadas da sociedade terem diferentes níveis de acesso aos mecanismos utilizados para minimizar o efeito inflacionário, o aumento sucessivo de preços constitui um agravante na distribuição de renda.

Já o equilíbrio das contas públicas seria obtido via correção dos preços públicos, privatização e redução dos gastos públicos, além da reforma tributária realizada no final de 1986. Para promover a correção dos preços públicos antes de seu congelamento, durante dois meses - dezembro de 1987 e janeiro de 1988 - os preços foram totalmente liberados para atingir um equilíbrio. Após esse período, somente os principais preços da economia foram fixados, sendo eles: taxa de câmbio, tarifas públicas, salários e preço de artigos da cesta de bens básicos. Do ponto de vista social, o "Pacto" teve ampla colaboração de vários setores, permitindo uma harmonização da sociedade mexicana em torno de um objetivo comum.

As eleições presidenciais de 1988 foram as mais contestadas da história mexicana, pois a margem de vitória de Salinas, segundo os padrões do PRI, foi estreita. Devido a isso, a liderança do partido estava convencida de que teria de conquistar votos por meio da melhoria do desempenho econômico, a fim de manter o controle do sistema político (KESSLER, 2001).

Apesar disso, o governo Salinas inicia em um clima de otimismo, dada a expectativa favorável e o esforço da sociedade para êxito do "Pacto". Tradicionalmente, o presidente mexicano tem grande poder graças ao controle da máquina burocrática e corporativa, obtido em função da estrutura institucional existente e do apoio de certos setores da sociedade devido à identificação dos mesmos com as correntes ideológicas adotadas pelo PRI. No entanto, Salinas aproveita o ambiente positivo e utiliza seu poder

para implementar reformas que iam contra os interesses dos grupos que suportavam a máquina - atitude que lhe custa o apoio das elites. Apesar disso, pelo fato das reformas propiciarem a queda nas taxas de inflação e o aumento do poder de compra das classes urbanas, Salinas tornou-se bastante popular em distintas classes sociais. Essa situação garantiu a governabilidade do novo presidente, pois a perda do suporte dos grupos que tradicionalmente legitimavam os governos do PRI foi suplantada pelo apoio dos demais membros da sociedade.

Do ponto de vista ideológico, devido à centralização de poder existente no México, o pacote de reforma econômica não esteve aberto a debate. A elite burocrática apresentava uma sólida base teórica, mas pouca experiência prática (MAYER-SERRA, 1998). Tal falta de experiência levou à implementação de políticas que privilegiassem o livre mercado sem a criação de mecanismos que garantissem a eficiência de funcionamento do mesmo. Dessa forma, verificou-se um processo de abertura econômica e desregulamentação dos mercados sem que algumas medidas importantes fossem adotadas - como as reformas trabalhistas, a questão da privatização do petróleo (PEMEX), a reforma da previdência e da Comissão Eleitoral Federal.

Historicamente, a cultura de debate político no México é muito carente. Devido à estrutura partidária, os burocratas têm pouco incentivo em expressar suas críticas aos modelos econômicos implementados. Com a falta de oxigenação de idéias, torna-se difícil a identificação de pontos falhos. Além disso, pelo fato das informações tornarem-se públicas tardiamente, é diminuída a possibilidade de ocorrência de discussões sustentáveis a tempo de reagir adequadamente às situações.

No caso do governo Salinas, a estrutura partidária era mais sólida. Por mais que o PRI continuasse no poder, a oposição passou a exercer um papel mais ativo. Nas eleições municipais de 1988 e pela primeira vez nas eleições governamentais de 1989, a oposição conseguiu eleger seus representantes. Apesar disso, o nível de debate em torno da política econômica adotada foi muito tímido. O principal partido de oposição, o PAN, não teve capacidade de enriquecer esse debate, pois além de concordar com a vertente adotada, possuía pouca capacidade de elaborar alguma crítica que pudesse agregar algo distinto do - e ao - pensamento dominante, uma vez que seus economistas mais qualificados estavam trabalhando para o governo ou em instituições próximas. As vozes contrárias às medidas adotadas vieram do PRD, mas elas se opunham à política



econômica como um todo. Pelo fato das críticas terem sido elaboradas de forma genérica, perderam credibilidade.

O baixo nível de oxigenação das medidas adotadas permitiu a implementação de políticas econômicas contraditórias. Essa situação acabou promovendo um crescimento econômico constante, mas com taxas relativamente tímidas. O retorno do plano econômico abaixo das expectativas da população, somado ao atraso da aprovação do NAFTA por parte do Congresso dos Estados Unidos, resultou na perda do grau de liberdade de negociação do presidente.

O modelo de crescimento econômico adotado no início dos anos 90 englobava a necessidade de investimento em plantas, equipamentos e tecnologia. Para tanto, era necessário que existissem recursos disponíveis para o financiamento. Estruturalmente, o México, assim como a maioria dos países latino-americanos, apresenta baixo nível de poupança doméstica devido, em grande parte, ao fato do nível de renda das famílias estar muito próximo ao da subsistência (ESPINOSA e RUSSELL, 1996). A dificuldade em obter internamente os recursos necessários para o financiamento do modelo de crescimento econômico adotado, levou à dependência do influxo de capital.

A constante necessidade de influxo promoveu um engessamento das possibilidades de alterações nas políticas econômicas adotadas, principalmente na política cambial. A estabilidade da moeda é tida, pelo mercado internacional, como uma variável que reflete a saúde econômica do país. Sendo assim, uma alteração no regime cambial poderia incorrer em uma fuga de capitais, afetando severamente o modelo de crescimento econômico adotado pelo México.

Internamente, uma alteração no sistema cambial gera um grande custo político. No México, a questão da desvalorização cambial vai além do âmbito estritamente econômico, pois para a população mexicana os Estados Unidos são tidos como a imagem de progresso e estabilidade. Sendo assim, as classes médias e altas tradicionalmente contabilizam o valor de sua poupança em dólar e, devido a essa característica, a moeda norte-americana não é tida somente como um meio de troca, mas é considerada também uma reserva de valor. Com isso, para garantir um nível de poupança interna, as autoridades financeiras buscam manter uma taxa de câmbio fixa e taxas de juros mais altas do que as norte-americanas (MAYER-SERRA, 1998). Dada a

importância da política cambial, os presidentes mexicanos aprenderam a temer o custo político de uma desvalorização.

Particularmente no caso do governo Salinas, a adesão e a manutenção de um regime de bandas cambiais garantiram sua governabilidade e a possibilidade de manutenção do PRI no poder. Vários segmentos da sociedade apoiavam a manutenção dessa política. Os proprietários dos bancos recém-privatizados, que forneciam amplo apoio ao PRI, obtiveram lucros exorbitantes no início dos anos 90 com a manutenção desse regime cambial. O movimento sindical associava a estabilidade da moeda à manutenção da taxa de inflação em níveis baixos, garantindo a não corrosão dos salários reais dos trabalhadores. Finalmente, a classe média, embora desorganizada, beneficiava-se de um peso sobrevalorizado, pois este propiciava o consumo de bens de luxo importados, bens de consumo duráveis e viagens ao exterior - itens que haviam se tornado importantes símbolos culturais de prestígio e sofisticação (KESSLER, 2001).

Salinas inicia seu último ano de mandato com relativo êxito no campo macroeconômico: inflação em um dígito, superávit nas contas públicas desde meados de 1990, reformas econômicas e ingresso no NAFTA. Apesar do horizonte favorável, alguns problemas persistiam - como o aumento no déficit em conta corrente, acima de 5% do PIB, financiado por capitais voláteis (BANNISTER, 1998). Uma das soluções para esse problema seria a alteração do regime cambial, mas, conforme exposto acima, isso traria consequências severas em relação à confiança no governo tanto internamente quanto externamente, incorrendo em riscos econômicos e políticos.

Com a importância crescente das eleições, o governo Salinas buscou condições econômicas adequadas para mais um ano, de modo a permitir o fortalecimento de seu candidato. Visando atingir tal objetivo, o presidente adequou a política de modo a maximizar a *performance* econômica no curto prazo, evitando medidas que pudessem gerar altos custos políticos. Sendo assim, por mais que fosse recomendável, não se cogitava a realização de uma desvalorização cambial. A visão imediatista deixou a economia mexicana extremamente vulnerável a choques externos.

Internamente, o processo eleitoral estava cercado de alegações de fraudes relacionadas ao favorecimento do candidato do PRI. Além disso, o partido governista era considerado corrupto e não atendia às necessidades da população. No entanto, do ponto de vista externo, ele simbolizava estabilidade, pois durante a última década o partido se comprometeu com uma política de respeito à propriedade. As empresas

estrangeiras puderam operar com pouca interferência governamental, garantindo o pagamento dos credores e investidores estrangeiros. Uma possível derrota do candidato do PRI poderia simbolizar a alteração do *status quo* (ESPINOSA e RUSSELL, 1996).

No entanto, em 1994, a aparente estabilidade foi abalada em decorrência de alguns choques políticos. Em janeiro houve o levante no estado de Chiapas feito por um grupo que se intitulava Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), que reivindicava alterações no sistema político. A revolução obteve êxito ao pegar o governo mexicano despreparado e ao obter ampla divulgação internacional. O movimento somente parou com suas atividades após um processo de negociações com o governo. Em março, o candidato à presidência pelo PRI, Luis Donaldo Colosio, conhecido por seu programa reformista, foi assassinado enquanto fazia campanha no norte do país. Apesar do motivo do crime não ter sido claro, havia rumores de dissidência no PRI.

Do ponto de vista externo, o assassinato de Colosio abalou a confiança dos investidores estrangeiros. Internamente, o evento gerou uma certa instabilidade no partido. O PRI não dispunha de outro candidato com potencial para substituir Colosio, surgindo o temor de que o novo candidato pudesse perder as eleições, ou ganhá-las com pequena legitimidade. O substituto mais provável era Ernesto Zedillo, que, apesar de ser considerado um economista de êxito, tinha pouca experiência política.

Em julho o secretário do Interior pediu demissão alegando obstrução no processo de reforma eleitoral. Em 26 de agosto de 1994 o candidato do PRI, Ernesto Zedillo, vence as eleições. Um mês depois, o líder do PRI, José Francisco Ruiz Massieu, também reformista, foi assassinado em plena luz do dia na Cidade do México. Em novembro seu irmão Mario Ruiz Massieu, designado a investigar os assassinatos, pediu demissão alegando obstrução nas investigações. As acusações recaíam sobre Raul Salinas de Gortari, irmão do ex-presidente Carlos Salinas.

Nesse clima de incerteza, o novo gabinete assumiu o governo em novembro. A substituição do ministro das Finanças, Pedro Aspe Armella, por Jaime Serra Puche, que anteriormente ocupava o cargo de ministro do Comércio, não agradou aos investidores estrangeiros. O principal motivo residia no fato de Puche ser considerado favorável à desvalorização cambial.

Paralelamente, o governo falhava em obter progressos nas negociações com os zapatistas. O problema foi agravado quando, em 13 de outubro, o negociador Manuel

Camacho Solis, rival de Zedillo, pediu demissão. Em meados de dezembro, os zapatistas pegaram em armas novamente e o governo respondeu mandando o exército para a região de Chiapas.

Na opinião de ESPINOSA e RUSSELL (1996), a crise financeira efetivamente teve início em março com o assassinato de Colosio, quando os investidores estrangeiros passaram a desconfiar da estabilidade política mexicana. O abalo no nível de confiança dos investidores teve dois efeitos:

1. do ponto de vista econômico significou o início da trajetória de redução do nível de reservas internacionais, aumentando a vulnerabilidade da economia mexicana;
2. do ponto de vista político simbolizou um maior enrijecimento no leque de alternativas a serem implementadas.

Os meses de novembro e dezembro foram decisivos na eclosão da crise financeira. Nesse período, os investidores estrangeiros se convenceram de que havia um alto potencial de ocorrência de sérios problemas políticos, pois acreditavam que o governo de Zedillo não estava fazendo progresso em unificar o PRI e nem a população. Como resposta, houve uma redução do influxo de capitais, resultando em uma queda acentuada no nível de reservas internacionais.

Ironicamente, nos meses que sucederam à crise, tornou-se claro para o mercado internacional que o receio em relação à estabilidade política mexicana era menos sério do que aparentava em novembro e dezembro. Apesar do PRI continuar com problemas internos e de ser acusado de corrupção, esses problemas não afetaram a dominância do partido e nem a liderança de Zedillo. Quanto aos zapatistas, eles não foram capazes de expandir seu movimento, mantendo-se concentrados em Chiapas. Apesar da recessão que ocorreu após a crise, o governo obteve êxito em manter a paz entre os trabalhadores e implementar medidas austeras, permitindo a recuperação econômica em um prazo relativamente curto.

## **8 - Alterações na Estrutura Econômica no Final dos Anos 80 e Início dos Anos 90**

Para um melhor entendimento das alterações econômicas ocorridas durante o governo de Salinas, é importante mencionar as reformas implementadas por seu



antecessor. As políticas econômicas adotadas por Miguel de La Madrid visavam a recuperação do país após a crise de balanço de pagamentos em 1982 e a reinserção do México no mercado internacional. Dentre as medidas adotadas, destacam-se o início do processo de privatização e a abertura econômica.

Até a crise de 1982 a economia mexicana era extremamente fechada e seu crescimento econômico estava calcado na substituição de importações - que, devido à oferta de empréstimos e aos recursos provindos do aumento do preço do petróleo na década de 70, permitiam que as reformas econômicas fossem postergadas. A política de restrição às importações começou a ser alterada em dezembro de 1984 com a eliminação da necessidade de licença de importação e a redução da tarifa de 373 produtos, equivalente a 17% do total das importações.

Dois eventos suportaram a abertura econômica realizada entre 1985 e 1987: a adesão ao General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e os choques econômicos ocorridos em 1986 e 1987 (a queda do preço do petróleo e a crise na Bolsa de Nova Iorque). As negociações com o GATT tiveram início em novembro de 1985 e o acordo foi assinado em junho de 1986. Em relação aos choques econômicos de 1986 e 1987, por meio destes o governo mexicano se conscientizou de que as políticas fiscais e monetárias não eram suficientes para manter a estabilidade de preço obtida em 1984 e 1985. Sendo assim, elaborou-se um plano de estabilização econômica que tinha como alicerces a abertura econômica e a continuidade do processo de privatização.

Miguel de La Madrid deu um grande passo em direção à diminuição do tamanho do Estado. Durante seu governo, de um universo de 1.155 empresas estatais (ou paraestatais), aproximadamente 600 deixaram de pertencer ao setor público. Apesar de representar mais de 50% do total de empresas em questão, 391 foram fechadas ou liquidadas, pois tinham pouco peso econômico. O total arrecadado com a venda das 204 remanescentes foi inferior a US\$ 500 milhões. Apesar do grande número de empresas envolvidas no primeiro período do processo de privatização, esse governo evitou vender as empresas mais significativas do ponto de vista econômico.

O mandato de Salinas iniciou-se em meio a um ambiente de otimismo interno promovido pela implementação do "Pacto", conforme mencionado anteriormente. Apesar do clima favorável, era necessário que o novo presidente conseguisse se fortalecer para posteriormente dar continuidade às demais reformas econômicas iniciadas por seu antecessor - abertura econômica e privatização. A

reestruturação da dívida externa, via adesão ao Plano Brady, possibilitou a reinserção do México no mercado financeiro internacional. A volta do capital externo aplacou a oposição política interna, possibilitando a obtenção do apoio necessário para garantir a governabilidade do novo presidente.

O México foi o primeiro país a aderir ao Plano Brady, em 1989. Este consistia em:

1. Trocar os títulos da dívida a juros flutuantes por títulos que combinavam taxas de juros fixas e flutuantes, acrescidos de novos empréstimos;
2. Pedir a colaboração de agências multilaterais para suprir as reservas dos países endividados;
3. Permitir que o FMI desembolsasse os recursos para programa de ajustes, mesmo que o país não tivesse concluído suas negociações com os bancos comerciais credores.

A reestruturação da dívida externa mexicana por meio do Plano Brady significou a troca dos títulos com taxas de juros flutuantes por títulos que combinavam taxas de juros fixas e flutuantes. A operação resultou na redução de 14,1% na dívida original (ABUD, 1996). No entanto, para que essa troca fosse realizada, era necessária a contratação de novos empréstimos para a constituição de reservas que serviriam de caução na operação de troca. Os novos recursos destinados ao México foram obtidos junto ao Banco Mundial (US\$ 2,01 bilhões), ao FMI (US\$ 1,27 bilhão), ao Eximbank do Japão (US\$ 1,38 bilhão) e a bancos comerciais (US\$ 1,09 bilhão) - que, somados à reserva internacional mexicana, totalizavam o valor necessário para a caução. Vale ressaltar que os novos empréstimos, obtidos para compor o nível mínimo de reservas internacionais, eliminaram a redução da dívida original obtida na operação de troca (ABUD, 1996).

No médio prazo verificou-se que, do ponto de vista estritamente financeiro, o resultado dessa operação ficou aquém do esperado. A redução dos benefícios ocorreu em decorrência da queda nas taxas de juros verificadas no início dos anos 90. Como os títulos em taxas de juros flutuantes foram substituídos por papéis que combinavam taxas de juros fixas e flutuantes, os novos títulos passaram a remunerar acima do mercado internacional devido a seu componente fixo, minimizando o benefício da operação.

Apesar do resultado financeiro da reestruturação da dívida ter ficado abaixo do previsto, ela foi de extrema importância no plano político pois, além do governo ter

saído fortalecido dessa negociação, o que permitiu dar continuidade às demais reformas econômicas necessárias, possibilitou a reinserção do México no mercado financeiro internacional. Para os investidores internacionais, a adesão ao Plano Brady significou o equacionamento do problema da dívida externa mexicana, tornando o país mais atraente para a alocação de recursos. Como consequência, verificou-se um retorno do capital externo em volumes semelhantes ao período pré-crise. A nova injeção de recursos foi fundamental para o financiamento dos investimentos necessários para recobrar o crescimento econômico, suplantando a existente carência de poupança interna.

Uma das ferramentas utilizadas por Salinas para lograr a estabilização econômica foi a política cambial. Juntamente à implementação do “Pacto”, em dezembro de 1987, adotou-se o sistema de câmbio fixo, que durou 11 meses. Esse período foi seguido por um sistema de desvalorização anunciada de 1 peso ao dia. A partir de maio de 1990, a desvalorização foi reduzida para 80 centavos ao dia e, em novembro do mesmo ano, para 40 centavos ao dia. Em novembro de 1991, o governo tentou instaurar um regime de câmbio flutuante, mas sem sucesso. Conforme apontado anteriormente, a possibilidade de desvalorização cambial no México constitui um problema que vai além do âmbito econômico, reduzindo o grau de liberdade do governo em alterar a política que rege essa variável.

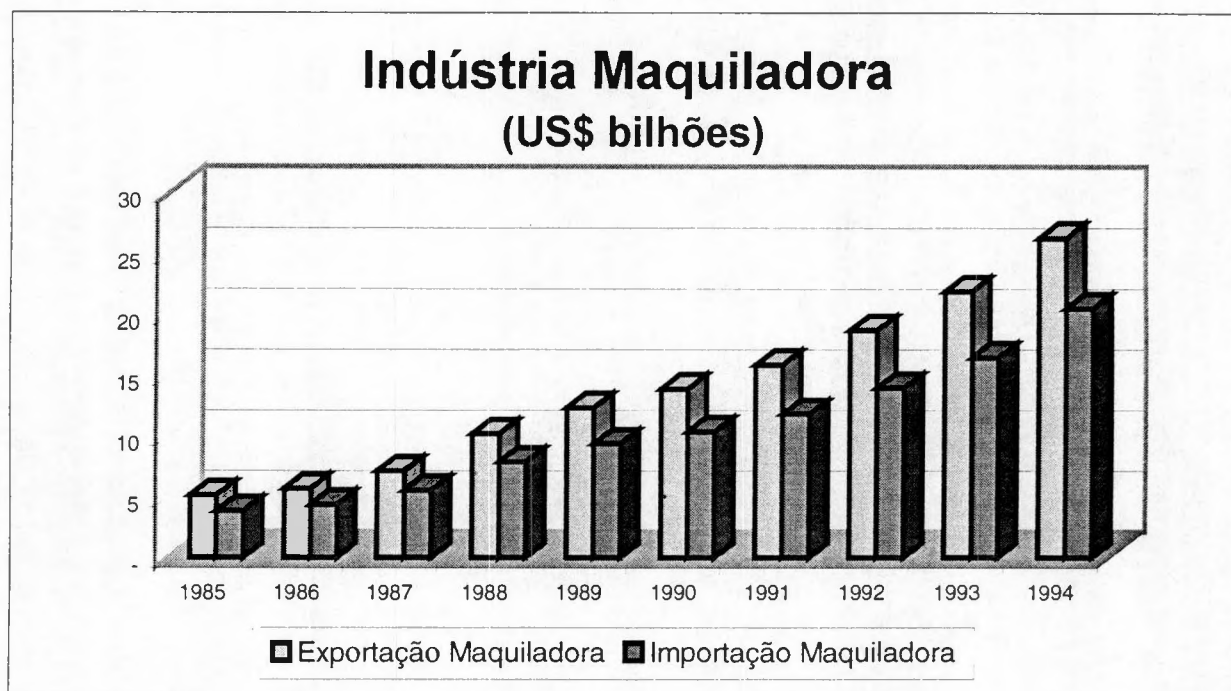
Em outubro de 1992, o Banco Central instituiu o sistema de bandas cambiais. A banda manteve uma depreciação diária de quatro pesos (ou 0,004 novos pesos) do valor máximo da venda, enquanto que o valor mínimo de compra permanecia fixo em 3.050 pesos por dólar. A adoção do sistema de bandas teve como objetivo evitar uma valorização cambial, porém sem sucesso. O não equacionamento da questão cambial constituiu um ponto de vulnerabilidade na crise financeira de 1994.

Em relação ao processo de abertura econômica, um grande avanço foi realizado em 1991 com o início das negociações do NAFTA. A discussão e a assinatura desse acordo, em janeiro de 1993, constituíram um ícone no direcionamento da política econômica. Por meio desse tratado verificou-se uma maior aproximação dos Estados Unidos tanto em termos comerciais, acelerando a abertura econômica, como no estabelecimento de um canal de acesso do México aos investimentos externos.

Os aspectos positivos relacionados à maior proximidade dos Estados Unidos foram minimizados devido ao ambiente institucional em que esse estreitamento ocorreu. O aprofundamento do processo de abertura política, com a assinatura do NAFTA, foi

realizado em um momento no qual o México apresentava uma política de câmbio valorizado. Com isso, a minimização das barreiras de entrada dos bens importados ocorreu no momento em que o preço relativo desses bens estava reduzido. Sendo assim, o processo de abertura econômica, combinado com uma política de câmbio valorizado e a proximidade geográfica dos Estados Unidos, trouxe algumas consequências negativas ao parque industrial nacional (ABUD, 1996).

Para entender a questão relacionada à indústria nacional, é importante analisar o desenvolvimento do setor de “maquiladoras” - zonas de processamento de exportação localizadas, em sua maioria, junto à fronteira com os Estados Unidos - no início da década de 90. Essas indústrias são caracterizadas por agregar pouco valor à economia, pois 98,2% dos insumos utilizados são importados. Devido à baixa integração desse setor aos demais, sua atividade tem um pequeno efeito multiplicador na economia. O motivo dessas empresas se instalarem no México está relacionado a suas vantagens competitivas: mão de obra barata e proximidade dos Estados Unidos - que, somado à eliminação das barreiras comerciais ocorridas em decorrência da assinatura do NAFTA, possibilitou o aumento desse setor.



Fonte: Banxico.



Além disso, o aumento da competitividade, em função da abertura econômica, somado à manutenção de um regime cambial desfavorável, obrigou o setor doméstico a reduzir o valor agregado de sua produção para poder sobreviver no novo mercado. Como consequência, verificou-se uma redução no número de empresas domésticas participantes da cadeia produtiva da economia. Os setores industriais que puderam enfrentar a concorrência externa tiveram de adotar um modelo fortemente ancorado na importação de insumos intermediários. Dessa forma, além de promover uma redução no número de empresas envolvidas na cadeia produtiva, o setor manufatureiro doméstico tornou-se um dos principais responsáveis pelo aumento do déficit da balança comercial, em vez de atuar como instrumento redutor dessa variável.

O processo de privatização também fez parte das medidas implementadas pelo governo Salinas. Apesar de nesse sexênio um menor número de empresas terem saído das mãos do governo, quando comparado a seu antecessor, estas eram de maior relevância econômica. A principal fonte de receita desse processo ocorreu em 1992, quando foram privatizados 18 bancos que haviam sido estatizados em 1982. A desestatização desse setor permitiu ao governo arrecadar US\$ 12,36 bilhões, ou seja, 52,1% do montante total obtido com as privatizações. No setor bancário, assim como em extração e refino de petróleo, energia elétrica, transporte rodoviário e telégrafos, a participação de capital estrangeiro foi vetada. Como consequência, mais de 93% das empresas foram vendidos a investidores mexicanos, o que equivale a 83% do valor arrecadado.

Juntamente ao processo de privatização, foi realizada a desregulamentação do mercado financeiro. A partir de 1989 as corretoras mexicanas foram autorizadas a transacionar títulos governamentais - como Bondes, Ajustabonos e Tesobonos - com investidores estrangeiros. Em dezembro de 1990, os títulos públicos denominados Cetes puderam inicialmente ser vendidos a mexicanos residentes fora do México e, posteriormente, essa autorização foi estendida a estrangeiros. Em 1991 as companhias mexicanas registradas na Bolsa de Valores do México foram autorizadas a transacionar suas ações no mercado norte-americano, sem a necessidade de registro prévio (ABUD, 1996).

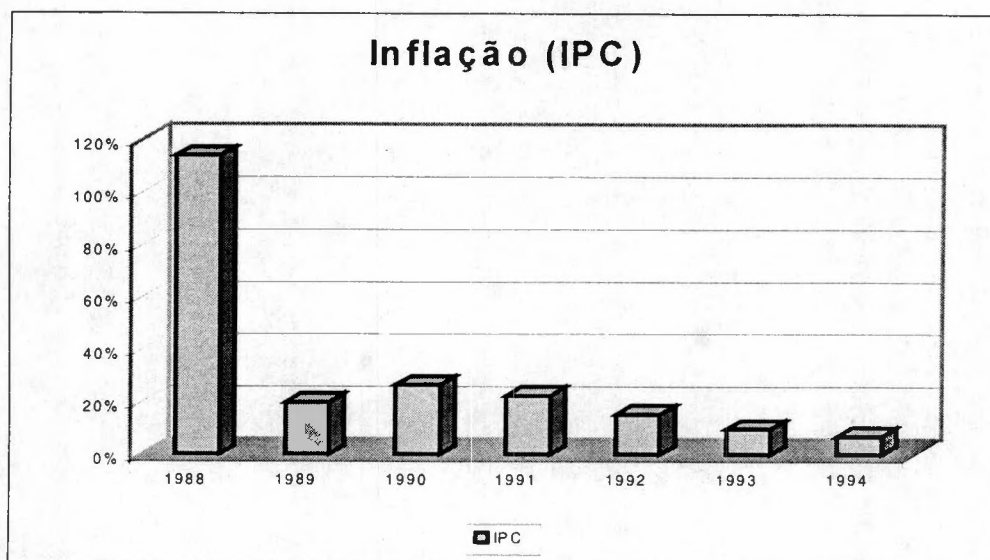
Conforme apontado por MISHKIN (1996), a forma como foi realizada a privatização dos bancos fez com que estes tivessem um papel importante na geração da crise de 1994. Quando o sistema bancário foi nacionalizado em 1982, aproximadamente

50% de seus empréstimos eram contraídos pelo governo. No momento em que os bancos foram privatizados, no início dos anos 90, não havia nenhum mecanismo formal de monitoramento de empréstimos às pessoas físicas e pequenas empresas de modo a assegurar a não exposição excessiva ao risco por parte dos devedores. O mecanismo existente era a Comissão Nacional dos Bancos, que tinha a função de regular o setor.

A Comissão Nacional dos Bancos estava acostumada a trabalhar em um ambiente de pouco risco, devido ao pequeno número de agentes envolvidos: os bancos pertenciam ao governo e os tomadores de empréstimos eram o próprio governo ou grandes empresas. No momento em que ocorre a privatização do sistema bancário, há um grande incremento do número de agentes participantes desse mercado. Os bancos, objetivando aumentar a abrangência de suas atividades, expandiram o mercado de crédito, penetrando em novos segmentos da sociedade. Pelo lado da demanda, devido à maior facilidade em obter recursos, houve um incremento na quantidade e na diversidade dos participantes do mercado. Para que fosse mantida a eficiência, a mudança estrutural deveria ter sido acompanhada por uma adequação do mecanismo regulador, de modo a ser capaz de prover informações sobre o comportamento dos agentes do mercado creditício, minimizando o risco das operações.

Efetivamente, no início dos anos 90 verificou-se uma alteração no portfólio de empréstimo dos bancos. O crédito bancário a empresas não financeiras cresceu de 10% do PIB em 1988 para mais de 40% do PIB em 1994. Esse movimento foi influenciado por dois fatores: aumento do fluxo de poupança privada destinada ao setor bancário, incrementando a oferta de recursos para empréstimos, e maior participação das empresas privadas no volume total de empréstimo dos bancos. A alteração do mercado sem que os mecanismos reguladores acompanhassem essa mudança constituiu um ponto de vulnerabilidade na economia mexicana.

Apesar dos problemas apontados, no início de 1994 o governo Salinas tinha obtido êxito no campo macroeconômico: inflação de um dígito, superávit nas contas públicas desde meados de 1990, reformas econômicas e ingresso ao NAFTA. As reformas econômicas implementadas lograram mudar o fluxo de capital externo. De 1991 a 1993, a conta de capital registrou um influxo médio de US\$ 27,3 bilhões ao ano. Em fevereiro de 1994, o Banco Central estava com o maior nível de reservas internacionais: US\$ 29 bilhões.



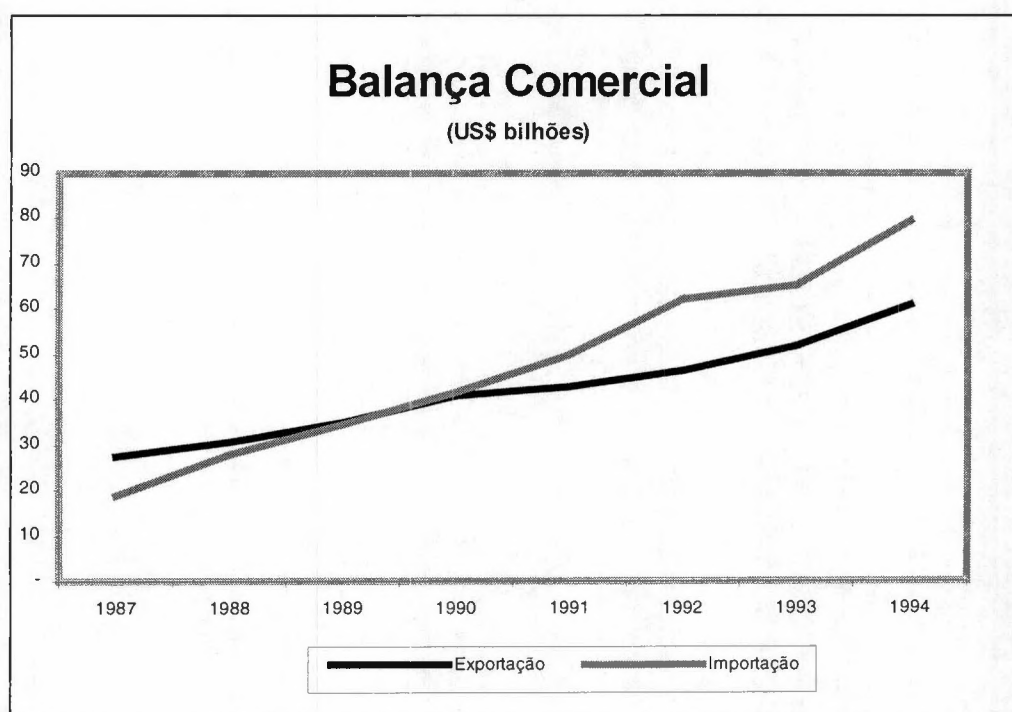
Fonte: Banxico.

O incremento de recursos externos obtidos via investimento e empréstimos - utilizados em grande parte para o financiamento de investimentos domésticos -, no início da década de 90, foi de fundamental importância para fomentar o desenvolvimento econômico mexicano. Esses recursos possibilitaram que o investimento doméstico passasse de 20% do PIB em 1988 para 23% em 1992, em um momento no qual a poupança interna registrava queda, passando de 18% do PIB em 1988 para 9% em 1992 (ESPINOSA e RUSSELL, 1996).

Apesar do grande influxo de capital, é importante ressaltar sua característica. A maior parte dos recursos externos era de curto prazo. Em 1993 esse capital apresentava a seguinte estrutura: 32% destinava-se ao mercado de ações, 13% a investimentos diretos e a maior parte dos 55% remanescentes constituíam dívidas de curto prazo tanto do governo como de bancos comerciais (ESPINOSA e RUSSELL, 1996). Os recursos destinados aos bancos comerciais eram posteriormente utilizados como empréstimos de médio e longo prazo para empresas e famílias. Essas operações

consistiam no fato dos bancos tomarem recursos de curto prazo denominados em dólar e emprestarem a longo prazo em moeda local. Com isso, o sistema financeiro estava exposto ao risco estrutural devido ao aumento do mercado de crédito, conforme exposto anteriormente, e ao descasamento das operações, além do risco cambial.

Outra característica da abundância de recursos externos é a possibilidade de manutenção do déficit na balança comercial devido à possibilidade de financiamento com esse capital. Efetivamente, o saldo negativo da conta comercial vinha apresentando crescimentos expressivos devido ao grande aumento das importações, principalmente de bens de consumo. De 1987 a 1994 as exportações cresceram a uma taxa anual de 11,9%, enquanto as importações a 22,8%.



Fonte: Banxico.

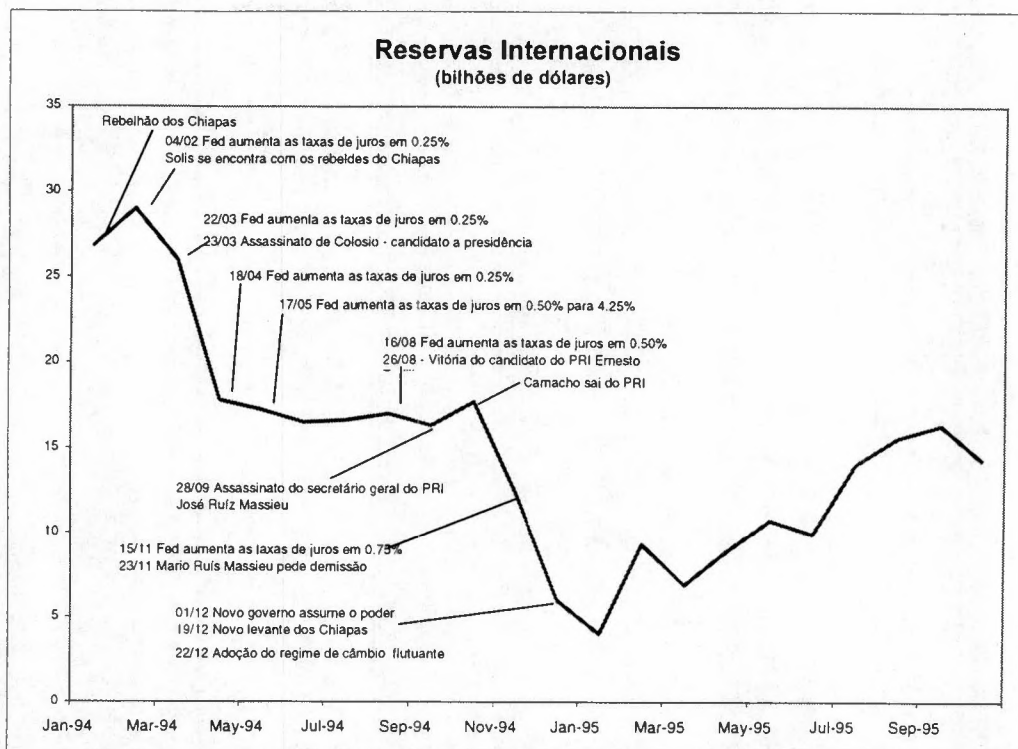
A grande dependência do influxo de capitais, tanto para financiamento das contas externas quanto para manutenção da estabilidade do sistema financeiro, somada à característica do ingresso dos recursos externos - em grande parte em instrumentos de curto prazo - constituiu pontos de vulnerabilidade na economia mexicana. Com isso, apesar das tendências favoráveis de algumas variáveis macroeconômicas - inflação de um dígito, superávit nas contas públicas desde meados de 1990, reformas econômicas e



ingresso ao NAFTA -, a economia mexicana estava extremamente suscetível à expectativa dos investidores internacionais.

No ano de 1994, ocorreram vários fatos que levaram a um aumento no nível de incerteza dos investidores estrangeiros quanto ao desempenho positivo da economia mexicana. Como historicamente acontece no México, aumenta a probabilidade de ocorrência de crises econômicas no final dos mandatos presidenciais. Devido aos choques políticos ocorridos no início do ano, o risco de uma crise foi acentuado. Em janeiro houve o levante no estado de Chiapas. Três meses depois, o candidato à presidência pelo PRI, Luis Donaldo Colosio, foi assassinado. A resposta a esses acontecimentos por parte dos investidores estrangeiros foi a alteração da expectativa do desempenho da economia mexicana, traduzida na redução de influxos de capital.

Simultaneamente, os Estados Unidos iniciam um processo de aumento das taxas de juros visando conter o nível interno de inflação. De fevereiro a agosto de 1994, o Federal Reserve aumentou cinco vezes as taxas de juros, passando de 3% para 4,25% ao ano. Essa situação resultou em um redirecionamento dos fluxos de capital mundial. A redução do diferencial entre as taxas de juros praticadas nos Estados Unidos e nos demais países tornou os mercados norte-americanos mais atraentes devido à possibilidade de obter retornos mais altos com baixa taxa de risco. Como consequência, a cada alteração das taxas de juros norte-americanas verificava-se uma contração no nível de reservas internacionais mexicanas.



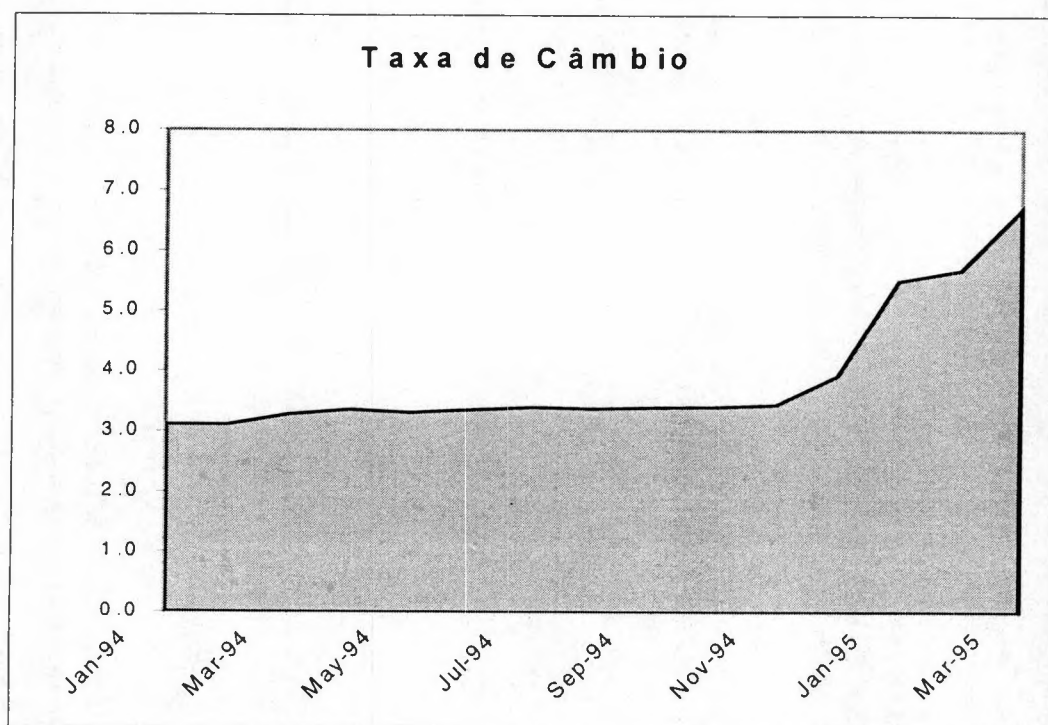
Fonte: Espinosa, M. e Russell, S. The Mexican Economic Crisis: Alternative Views. Federal Reserve Bank of Atlanta

Inicialmente, o governo acreditou que a redução do fluxo de capitais externos e a pressão sobre o peso fossem temporárias, pois, além da tendência favorável que a economia mexicana vinha apresentando nos primeiros anos da década de 90, havia esperança de um aumento de investimento externo decorrente da adesão do México ao NAFTA. Sendo assim, apesar da queda no nível de reservas internacionais, o governo optou por manter o regime cambial. Paralelamente, elevou as taxas de juros e alterou a composição de sua dívida pública, efetuando a troca de Cetes (papéis denominados em peso) por Tesobonos (papéis denominados em dólar). Por meio da elevação das taxas de juros, o governo mexicano procurou manter o interesse dos investidores internacionais no país via diferencial de retorno que as aplicações mexicanas podiam oferecer. A troca dos papéis de dívida pública denominados em moeda local por Tesobonos constituiu mais um artifício para garantir a atratividade do país, pois por meio dela o risco cambial inerente à aplicação foi transferido do investidor para o governo.

A emissão de Tesobonos aumentou a vulnerabilidade da economia, pois criou um passivo de curto prazo denominado em dólar no valor de aproximadamente

US\$ 30 bilhões. Essa exposição foi agravada com a alteração do perfil do financiamento mexicano. Em 1992 o vencimento médio dos papéis da dívida era de 400 dias. Já em 1993 ele foi reduzido para 300 dias e, no final de 1994, atingiu 200 dias.

Com a saída de capital registrada ao longo de 1994, tornou-se insustentável a manutenção do regime cambial vigente. Em 20 de dezembro desse ano o governo decidiu alargar a banda cambial. A medida não foi suficiente para estancar a evasão de recursos. Dois dias após o alargamento da banda, as reservas internacionais caíram para US\$ 6 bilhões - o equivalente a menos de um mês de importações. Frente a essa situação, o governo deixou o peso flutuar. No entanto, a liberalização do câmbio não veio acompanhada de nenhum programa de ajuste econômico, aumentando o nível de exposição da moeda.



Fonte: Banxico.

Em 3 de janeiro de 1995, o governo anunciou um programa econômico que não foi considerado suficientemente severo pelo mercado e a cotação do peso continuou a cair. Em março, juntamente com a liberação de empréstimos externos, foi anunciado um novo pacote de estabilização, composto por três diretrizes:

1. Minimizar o efeito inflacionário da desvalorização via estabelecimento de um acordo nacional entre trabalhadores, empresários e governo, o qual asseguraria a moderação nos salários e preços. Adicionalmente, o governo declarou a intenção de reduzir seus gastos em 1,3% do PIB e cortar o volume de crédito concedido pelos bancos de desenvolvimento;
2. Acelerar as reformas estruturais, promovendo a competitividade do setor privado mexicano. Para tanto, o presidente Zedillo propôs uma emenda constitucional permitindo o investimento privado em ferrovias e satélites, a abertura do setor de telecomunicações e o aumento da participação de investimento externo no sistema bancário doméstico;
3. Restabelecer a confiança do investidor externo e implementar um regime cambial coerente. As iniciativas nessa área contaram com os bancos de investimentos para o endereçamento da dívida pública denominada em dólar (Tesobonos), a criação de mercado futuro em peso, além da implementação de uma política monetária restritiva, visando conter a inflação. Adicionalmente, o governo mexicano obteve suporte de recursos externos.

O chamado programa de resgate mexicano teve amplo apoio externo. As primeiras discussões ocorreram em janeiro - época em que foi aventada a hipótese de realizar um empréstimo de US\$ 18 bilhões ao México. Após quase dois meses de negociações, no final de fevereiro o pacote de empréstimos e créditos atingiu US\$ 52 bilhões. Na composição desse montante, US\$ 20 bilhões eram constituídos por garantias de empréstimos do governo norte-americano, sendo que US\$ 3 bilhões teriam liberação imediata, US\$ 6 bilhões após quatro meses e os US\$ 10 bilhões remanescentes após julho. A liberação dos recursos estava condicionada à redução de gastos do governo e ao controle de oferta monetária. Além disso, o país contou com US\$ 17,8 bilhões em créditos do FMI. O empréstimo do Fundo Monetário Internacional foi sete vezes superior à cota mexicana, constituindo um fato inédito na história do órgão<sup>3</sup>.

A desvalorização cambial tornou o governo incapaz de pagar suas obrigações de curto prazo denominadas em dólar (Tesobonos). Essa situação foi contornada com a injeção de recursos provindos do pacote de resgate. Por outro lado, a queda do peso tornou as exportações mais competitivas, além de promover a redução do

---

<sup>3</sup> Mexican Rescue Program. World Bank. [www.worldbank.org/wbi/edimp/mex/rescue.html](http://www.worldbank.org/wbi/edimp/mex/rescue.html).



consumo de bens importados, solucionando o desequilíbrio da balança comercial. No entanto, a implementação de medidas severas para conter o aumento da taxa de inflação promoveu a recessão. Em 1995 o PIB apresentou uma queda de 6,9%, maior que a registrada na crise de 1982 (5,3%). Nesse mesmo período o emprego no setor manufatureiro caiu 12,3%, acompanhado por uma diminuição no salário real do setor. Porém, devido às reformas implementadas por Salinas e à injeção de recursos externos, a economia conseguiu se ajustar rapidamente à desvalorização cambial e no final de 1996 já apresentava sinais de recuperação.

### Indicadores econômicos mexicanos

|   | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995  | 1996 |
|---|------|------|------|------|------|-------|------|
| Variação do PIB                                   | 4.4% | 3.6% | 2.8% | 0.5% | 3.5% | -6.9% | 5.0% |
| Taxa de Câmbio<br>(peso/dólar -fim<br>do período) | 2.9  | 3.1  | 3.1  | 3.1  | 5.3  | 7.6   | 7.9  |
| Inflação média                                    | 27%  | 23%  | 16%  | 10%  | 7%   | 35%   | 34%  |
| Taxa de Juros<br>média                            | 35%  | 19%  | 16%  | 15%  | 14%  | 48%   | 32%  |

Fonte: Banxico.

Para o entendimento dos fatores que levaram o México à crise de 1994, é necessário analisar o processo pelo qual a economia passou a partir da reinserção do país no mercado financeiro internacional em 1988. No final dos anos 80 e início dos 90 o país passou por um processo de abertura tanto no campo econômico como no político. O processo de abertura econômica permitiu um grande influxo de capitais, fundamental para a promoção do crescimento registrado no período. Do ponto de vista político, por mais que o PRI ainda exercesse a dominância, deixava de ser hegemônico. Internamente, a oposição começou a ganhar força e a pressão externa pela democratização foi intensificada, principalmente após a adesão do México ao NAFTA. Com esses movimentos, o PRI necessitou alterar sua postura e tornar-se mais cauteloso em relação a seus movimentos. O maior cuidado na tomada de decisão, somado ao

baixo nível de oxigenação das idéias, acabou por levar o governo a implementar políticas contraditórias. O caso mais evidente foi o processo de abertura política e desregulamentação dos mercados sem que houvesse uma contrapartida. Para que o processo fosse sustentável era necessária a realização de reformas que envolviam alto custo político.

No entanto, devido à necessidade de manutenção da popularidade de seu governo, Salinas deixou de implementar políticas fundamentais para a promoção de um crescimento econômico sustentável. A realização do processo de abertura econômica e desregulamentação dos mercados, em um ambiente de taxa fixa de câmbio, fizeram com que o México se tornasse extremamente dependente do contínuo influxo de capitais. No momento em que diminuiu o nível de confiança dos investidores internacionais, como ocorreu em 1994, a economia entrou em colapso.

Diferentemente do ocorrido em 1982, o México se recuperou rapidamente da crise econômica. Segundo BANNISTER (1998), três fatores foram responsáveis por esse processo: a rápida reação dos Estados Unidos e de organismos multilaterais; as reformas econômicas implementadas por Salinas, permitindo o rápido acesso ao crédito internacional por parte dos setores público e privado; e as reformas implementadas por Zedillo para a promoção de substituição de recursos externos por poupança doméstica para o financiamento de investimentos.

A partir dessas medidas, verificou-se um processo de coordenação de políticas entre os Estados Unidos e o México de forma a garantir a continuidade do fluxo de capitais entre os dois países. Paralelamente, o aumento do nível de poupança doméstica foi obtido via aumento da poupança do governo, manutenção de suas contas superavitárias e criação de um sistema obrigatório de fundos aos trabalhadores. Como consequência, em um curto período o México havia se reinserido no mercado internacional. Efetivamente, em menos de dois anos após a crise já havia um excesso de demanda por títulos do governo mexicano no mercado internacional.

## 9 – CONCLUSÕES

Conforme podemos observar, o estágio de desenvolvimento da estrutura institucional e o ambiente externo são variáveis fundamentais para a recuperação econômica de um país. O México enfrentou duas crises de balanço de pagamentos nas décadas de 80 e 90. Apesar delas terem sucedido em momentos políticos delicados, os processos de recuperação econômica do país foram muito distintos.

O momento de ocorrência das duas crises de balanço de pagamentos se diferencia tanto no ambiente interno quanto no externo. Em 1982, o México vinha de um período de indefinição quanto aos objetivos de política econômica. A década de 70 foi marcada por redução do nível de investimento privado, aumento de inflação e déficit público. A abundância de recursos provindos do petróleo em função das duas crises e do descobrimento de novas fontes postergaram a realização de reformas estruturais. Do ponto de vista externo, os países industrializados estavam passando por uma séria crise econômica, além de haver uma lacuna na liderança mundial. Com a deflagração da crise, a ausência de liderança mundial fez com que nenhum país ou entidade se incumbisse de elaborar uma proposta abrangente de reformas estruturais nos países em desenvolvimento. Essa tarefa ficou a cargo do FMI, que se preocupava mais com objetivos de curto prazo, relacionados ao equilíbrio externo. Devido a essas características, o processo de retomada do crescimento econômico mexicano após a crise de balanço de pagamentos de 1982 ocorreu em um ambiente institucional desfavorável e caracterizou-se pela ausência de apoio externo.

Após apresentar algum desempenho positivo em 1984 e 1985, a economia mexicana enfrentou uma nova crise. Nesse momento evidenciou-se a necessidade de realizar reformas estruturais. Em 1987 um novo plano foi implementado - “Pacto” -, que, diferentemente dos anteriores, obteve ampla colaboração de vários setores da sociedade. Apesar do clima favorável das novas políticas implementadas no ano anterior, as eleições presidenciais de 1988 foram as mais contestadas da história do México, enfatizando a necessidade do PRI em alterar sua postura a fim de manter o controle do sistema político.

O final da década de 80 e o início da de 90 foram caracterizados por um processo de abertura política em virtude de pressões internas e internacionais, abertura econômica e estabilidade com taxas de crescimento do PIB constantes, ainda que

tímidas. Do ponto de vista externo, os países industrializados apresentavam desempenho econômico favorável. Já os Estados Unidos, com o fim da Guerra Fria e os resultados positivos de seus indicadores econômicos, passaram a exercer a liderança mundial.

A crise de 1994 ocorre após um período de reformas estruturais, de crescimento econômico constante apesar da manutenção de uma política cambial inadequada e da extrema dependência de influxos de capital externo. Internacionalmente, havia uma clara liderança exercida pelos Estados Unidos. Essas novas condições foram essenciais para a rápida recuperação do país.

Pode-se afirmar que com a crise de 1982 iniciou-se um processo de reestruturação institucional. O Estado Protetor que vigorou de 1910 a 1982, foi substituído por um modelo neoliberal. Além da alteração do posicionamento do Estado na economia, verificou-se uma ampliação do canal institucional, ainda que modesta. O projeto de reforma foi iniciado com o presidente Miguel de La Madrid, foi acelerado por seu sucessor, e era baseado na estratégia de promover a reestruturação da economia antes de abrir o sistema político à competição real. Nesse período, as pressões sociais foram minimizadas graças ao controle que o PRI exercia sobre as principais organizações sociais, permitindo minimizar a mobilização popular contra a reforma. Após um período de 12 anos de reestruturação, o país foi capaz de enfrentar uma nova crise com bases mais sólidas, que, somado ao ambiente externo favorável, permitiu a rápida reinserção do México no mercado financeiro internacional.

O processo de análise e entendimento da estrutura político-institucional nos períodos das crises de balanço de pagamentos baseou-se na evolução histórica da sociedade mexicana, sob o prisma político, não abordando a questão cultural. Ademais, em relação ao aspecto político, optou-se por focar a trajetória do PRI, minimizando a discussão quanto aos demais partidos, organizações de classes e sindicatos.

Devido aos pontos mencionados acima, com base neste trabalho abrem-se perspectivas para o melhor entendimento das demais instituições mexicanas e sua influência na condução das estratégias implementadas pelo PRI para manter-se no poder.

A linha de pesquisa apresentada neste trabalho, na qual propõe a análise da importância relativa dos fatores político-institucionais na geração e recuperação de crises econômicas pode ser estendida a realização de estudos semelhantes em países



como Argentina e Brasil, que, considerando suas particularidades, também passaram por sérias crises econômicas nos anos 80 e, após a implementação de programas de estabilização tidos como bem sucedidos no princípio dos anos 90, enfrentaram novas turbulências econômicas.

## 10 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abud, J. (1996). *Dívida externa, estabilização econômica, abertura comercial, ingresso de capitais externos e baixo crescimento econômico: México 1988-1993*. Tese de Doutorado, FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.
- Albuquerque, J.A.G. (1996). Montesquieu: sociedade e poder. In Weffort, F. C.(org), *Os clássicos da política* (v. 1, cap. 5, p. 111-186). São Paulo: Ática.
- Alesina, A., Özler, S., Roubini, N. & Swagel, P. (1992, Sept.). Political instability and economic growth. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 4173. Access 07/01/2001, na WWW: <http://www.nber.org/papers.html>.
- Araujo Jr., J. T. (2000). Política externa dos Estados Unidos nos anos 90. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIII (62), 33-50.
- Aspe, P. (1993). *Economic transformation the Mexican way*. Boston: MIT Press.
- Banco de Mexico (Banxico). (n.d.). *The Mexican economy*. Mexico City: Banco de Mexico. Acesso 17/09/2000, na WWW: [http:// www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).
- Bannister, G. J. (1998). The economic context of the Mexican crisis. *Latin American Business Review*, v.1, 23-50.
- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keffer, P. & Walsh, P. (2001). New tools in comparative political economy: the database of political institutions. *The World Bank Economic Review*, 15 (1), 165-176.
- Bezdek, R. R. (1995). Democratic changes in an authoritarian system: navismo and

- opposition development in San Luis Potosi. In Rodriguez, V. E. & Ward, P. M. *Opposition government in Mexico* (p. 33-50). Albuquerque : University of New Mexico Press.
- Buffie, E. F. & Krause, A. S. (1989). Mexico 1958-86: from stabilizing development to debt crisis. In Sachs, J. D. (Ed.). *Developing country debt and the world economy* (p.141-165). Chicago: The University of Chicago Press.
- Crespo, J. A. (1995). Governments of the opposition: the official response.  
In Rodriguez, V. E. & Ward, P. M. *Opposition government in Mexico* (p. 17-32). Albuquerque : University of New Mexico Press.
- Dornbusch, R. & Werner, A. (1994). Mexico: stabilization, reform, and no growth.  
*Brookings Papers on Economy Activity*.
- Dornbusch, R., Golgajin, I. & Valdes, R. (1995). Currency crises and collapses.  
*Brookings Papers on Economy Activity*, 2, 219-292.
- Drazen, A. (1999, July). Political contagion in currency crises.  
*National Bureau of Economic Research*. Working Paper 7211. Acesso 15/07/2000, na WWW: <http://www.nber.org/papers.html>.
- Espinosa, M., & Russell, S. (1996, Jan./Feb.). The Mexican economic crisis: alternative views. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, 81(1), 21-44.
- Fishlow, A. (1986). Latin American adjustment to the oil shocks of 1973 and 1979. In Hartlyn, J. & Morley, S. *Latin American political economy: financial crises and political change* (p.54-84). Boulder: Westview Press.
- Fishlow, A. (1985). Revisiting the great debt crisis of 1982. In Kim, K. S. & Ruccio, D. *Debt and development in Latin America. North Bend*.(p.99-132) Indiana: University of Notre Dame Press.

- Flood, R. P. & Garber, P. M. (1984). Collapsing exchange rate regimes: some linear examples. *Journal of International Economics*, 17, 1-13.
- Flood, R. P. & Garber, P. M. (1994). *Speculative bubbles, speculative attacks, and policy switching*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gonzales, G. A. (n.d.). Historia de México. Evolución del Estado Mexicano 1810-1999. *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*. Acesso 07/06/2001 na WWW: <http://www.cegs.itesm.mx/hdem>.
- Grindle, M. S. & Thomas, J. W. (1991). *Public choices and political change: the political economy of reform in the developing countries*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Instituto Federal Electoral. (1998, May). *El sistema político electoral mexicano*, IMF, *Financial crises: cause and indicators*. World Economic Outlook. Acesso 10/07/2001 na WWW: <http://www.ife.org.mx>.
- Kalter, E. & Khor, H. E. (1990, set.). A experiência do México com o ajuste. *Revista de Finanças & Desenvolvimento*, 10(3), 22-25.
- Kessler, T. (2001, jul./set.). A quebra do peso mexicano: causas, consequências e recuperação. *Revista de Economia Política*, 21 (3), 83.
- Krugman, P. (1979). A model of balance-of-payments crises. *Journal of Money, Credit and Banking*, 11 (3), 311-25.
- Krugman, P. (1997). Currency crises. *Departamento de Economia do MIT*. Acesso 15/05/2000 na WWW: <http://web.mit.edu/krugman/www/crises.html>.
- Krugman, P. & Miller, M. (ed.) (1993). *Exchange rate targets and currency bands*.



Cambridge: Cambridge University Press.

Kuczynsky, P. (1998). *Latin America debt*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shlifer, A. & Vishny, R. (1998, Sept.).  
The quality of government. *National Bureau of Economic Research*.  
Working Paper 6727. Acesso 10/02/2000 na WWW:  
<http://www.nber.org/papers.html>.

Landes, D. (1998). *The wealth and poverty of nations*. New York: W.W. Norton.

Lee C. B. (1991). Panorama de quatro programas para redução da dívida: México, Costa Rica, Filipinas e Venezuela. In Reisner R., Cardenas, E.J. & Mendes, A. *Administração da dívida de países latino-americanos – aspectos legais e Regulamentares* (p.83-91). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Llosa, M. V. (2000, maio 28). Só alternância de poder levará o México à democracia. *O Estado de São Paulo*. Acesso 02/06/2000, na WWW:  
<http://www.estado.estadao.com.br/jornal/00/05/28/news272.Html>.

López, T. G. (1995). *The 1992 election and the democratic transition*. In Rodriguez, V. E. & Ward, P. M. *Opposition government in Mexico* (p. 51-64). Albuquerque : University of New Mexico Press.

Loureiro, M. R. (1997). *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Mayer-Serra, C. E. (1998, out./dez.). Tres trampas: sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994. *Revista de Economía Política*, 18, (4), 72.

- Mishkin, F. S. (1996). *Understanding financial crises: a developing country perspective*. Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Nau, H. R. (1992). *O mito da decadência dos Estados Unidos. A liderança americana na economia mundial na década de 1990*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Nelson, J. M. (ed.). (1990). *Economic crises and policy choice: the politics of adjustment in the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obstfeld, M. (1994, Feb.). The logic of currency crises. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 4640. Acesso na WWW: <http://www.nber.org/papers.html>.
- Resende, F. L. (1992, set.). *Rephrasing U.S. foreign policy in the 90's: a view from the periphery*. Texto para Discussão n. 275. IPEA.
- Ribeiro, R. J. (1996). Hobbes: o medo e a esperança. In Weffort, F. C. (org). *Os clássicos da política* (vol.1, cap. 3, p. 51-78). São Paulo: Ática.
- Rodriguez, V. E. & Ward, P. M. (1995). *Opposition government in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Rodrik, D. (2000, Feb.). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 7540. Access, 03/06/2001, na WWW: <http://www.nber.org/papers.html>.
- Sachs, J., Tornell, A. & Velasco, A. (1995, June). The collapse of the Mexican peso: what have we learned? *National Bureau of Economic*

*Research. Working Paper 5142. Acesso na WWW:*  
<http://www.nber.org/papers.html>.

Sachs, J. (1996, abr./jun.). Alternative approaches to financial crises in emerging markets. *Revista de Economia Brasileira*, 16 (2), 62.

Trevino, L. J. & Kerr, J. L. (2000). Strategic and organizational responses of Mexican managers to environmental uncertainty. *Latin American Business Review*, 1 (4), 1-23

World Bank. (2001, outubro 16). *Countries: Mexico* Acesso 16/10/2001, na WWW:  
<http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/lac/mx2.html>.

World Bank. (2001, outubro 16). *Mexican Rescue Program*. Acesso 16/10/2001, na WWW: <http://www.worldbank.org/wbi/edimp/mex/rescue.html>.

World Development Report. (1991). *The challenge of development*. Washington, D.C.: Oxford University Press.