

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIA HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE HISTÓRIA ECONÔMICA

CARLOS GILBERTO DE SOUSA MARTINS

O Neoliberalismo na Argentina (1976-2007)

São Paulo
2019

Carlos Gilberto de Sousa Martins

O Neoliberalismo na Argentina (1976-2007)

Versão Original

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em História Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Grandi

São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M379n Martins, Carlos Gilberto de Sousa
 O Neoliberalismo na Argentina (1976-2007) /
 Carlos Gilberto de Sousa Martins; orientador Guilherme Grandi. -
 São Paulo, 2019.
 339 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História.
Área de concentração: História Econômica.

1. Neoliberalismo. 2. dívida externa. 3. desigualdade. 4.
desemprego. I. Grandi, Guilherme, orient. II. Título.

Carlos Gilberto de Sousa Martins

O Neoliberalismo na Argentina (1976-2007)

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em História Econômica.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

São Paulo
2019

DEDICATÓRIA

À Danubia, pela parceria e companheirismo ao longo dessa jornada. Aos meus pais, por todo o suporte educacional que me forneceram desde a tenra idade.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Guilherme Grandi, pela confiança, apoio e orientação na elaboração deste trabalho.

À Profa. Dra. Christiane Laidler, pela oportunidade e incentivo que me levaram a dar os primeiros passos nessa jornada.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro que viabilizou a realização desta pesquisa.

Aos professores e amigos, pela generosidade e pelas conversas inspiradoras.

RESUMO

No fim dos anos 1990, a Argentina foi assolada por uma grave crise econômica. Com um endividamento recorde, o Estado não conseguiu atender às necessidades mais básicas da população. Junto com o desemprego, os índices de pobreza e desigualdade também dispararam. O caos econômico e social levou a população às ruas. Os anos 2000 começaram com sucessivas trocas de governo e com uma série de conflitos entre o Estado e setores da sociedade. O cenário só começou a se reverter com a decretação da moratória da dívida em 2002. O objetivo deste trabalho é investigar os resultados de políticas econômicas e sociais aplicadas sob os governos neoliberais na Argentina. A administração da dívida pública esteve sempre conectada com ações que afetaram o desenvolvimento dos setores produtivos e que produziram resultados negativos nas áreas sociais. Por isso, a dívida pública é o objeto central de nossa análise. Documentos oficiais trocados entre o governo argentino e o Fundo Monetário Internacional (FMI), comprovam a atuação desta instituição na implementação das reformas neoliberais no país. O neoliberalismo levou a Argentina ao caos econômico e social no fim dos anos 1990. A dívida externa pública, que deu um salto extraordinário ao longo do governo militar de 1976, deixou o país à mercê das exigências do FMI, retirando autonomia de ação do Executivo Federal. A abertura do mercado financeiro e do mercado comercial, as privatizações das estatais, a política de austeridade, a reforma da previdência e o endividamento crônico, só foram possíveis em função da “paralisia” do Legislativo Federal e da Suprema Corte de Justiça. Todas essas ações, sustentamos, tiveram como objetivo principal liberar recursos para o cumprimento dos serviços e amortizações da dívida. Disto concluímos que, o desequilíbrio de poder entre as instituições permitiu a realização de reformas que produziram bens privados em detrimento da realização de bens públicos. As ações predatórias fizeram a renda da população argentina despencar, ao mesmo tempo em que a parcela mais rica da população ampliou seus ganhos e que os credores internacionais colheram os lucros da especulação no mercado financeiro local.

Palavras-chave: Neoliberalismo, dívida externa, desigualdade, desemprego.

ABSTRACT

In the late 1990s, Argentina was plagued by a severe economic crisis. With record debt, the state could not meet the most basic needs of the population. Along with unemployment, poverty and inequality rates also soared. The economic and social chaos drove the population to the streets. The 2000s began with successive exchanges of government and a series of conflicts between the state and sectors of society. The scenario would only begin to reverse with the decree of the debt moratorium in 2002. The objective of this paper is to investigate the results of economic and social policies applied under neoliberal governments in Argentina. Public debt management has always been connected with actions that affected the development of productive sectors and produced negative results in social areas. Therefore, public debt is the central object of our analysis. Official documents exchanged between the Argentine government and the International Monetary Fund (IMF) prove the institution's role in implementing neoliberal reforms in this country. Neo-liberalism drove Argentina into economic and social chaos in the late 1990s. The public external debt, which made an extraordinary leap through the military government of 1976, left the country at the mercy of IMF demands, removing executive autonomy from action. Federal. The opening of the financial and commercial markets, the privatization of state-owned companies, austerity policy, pension reform and chronic indebtedness were only possible due to the “paralysis” of the Federal Legislature and the Supreme Court. All of these actions, we maintain, were primarily aimed at freeing up resources to service and repay debt. From this we conclude that the imbalance of power between the institutions allowed for reforms that produced private goods to the detriment of public goods. Predatory actions have plunged the Argentine population's income, while the richest portion of the population has increased their gains and international lenders have reaped the profits of speculation in the local financial market.

Keywords: Neoliberalism, foreign debt, inequality, unemployment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 – O REGIME MILITAR E O LIBERALISMO ARGENTINO.....	16
O cenário pré-golpe.....	17
A conjuntura internacional.....	24
O mercado de capitais.....	28
Reformando o mercado financeiro.....	33
O choque dos juros de 1979.....	40
O novo governo e a tentativa de ruptura.....	43
Impacto na produção nacional.....	47
A derrocada dos militares.....	54
O Estado e as demandas trabalhistas.....	55
Conflitos no interior do aparelho estatal.....	62
2 – O GOVERNO DE RAUL ALFONSÍN.....	75
Os militares no alvo.....	77
Renegociando a Dívida.....	79
Os Estados Unidos, o FMI e a rendição do governo radicalista.....	86
O Plano Austral e o Plano Primavera.....	90
A volta dos peronistas ao poder.....	111
3 - A ERA MENEM.....	114
O Estado Argentino nos anos 1990.....	115
As relações com o FMI e os EUA.....	125
As reformas econômicas.....	146
A Conversibilidade.....	149
O Balanço de Pagamentos e a Dívida Externa.....	157
4 – REFORMAS ESTRUTURAIS E IMPACTO SOCIAL.....	173
A reforma da Previdência.....	175
A reforma trabalhista.....	181
A escalada do desemprego.....	186
Reformando o sistema de saúde.....	198
As Obras Sociais.....	199
O setor privado.....	202
O sistema público de saúde.....	203

Reformando o sistema de educação.....	211
Pobreza e Desigualdade.....	223
5 - A CRISE DO NEOLIBERALISMO ARGENTINO.....	235
O cenário político até 1999.....	236
O Governo De la Rúa.....	242
O aprofundamento da crise.....	245
A atuação dos “piqueteros”	253
A sucessão provisória.....	255
O Governo Duhalde.....	257
Do “Corralito” ao “Corralón”	259
Antecipando as eleições.....	264
O Governo Kirchner.....	267
Viabilizando um novo projeto.....	271
O caminho é pela esquerda?.....	277
Renegociando a Dívida.....	292
CONCLUSÃO.....	306

Introdução

A crise econômica iniciada no fim dos anos 1990 foi a maior da história recente da Argentina. Durante a recessão, os índices de pobreza, indigência e desigualdade alcançaram recordes históricos e o desemprego ultrapassou a casa dos 20%. A estabilidade política foi abalada pelo contexto turbulento. O principal partido do país lançou mais de uma candidatura à presidência no mesmo pleito, dado os profundos desentendimentos entre os justicialistas. Renúncias se sucederam no posto mais elevado do executivo federal. A dívida externa pública atingiu patamares rigorosamente impagáveis. A população foi para as ruas e os conflitos com a polícia deixaram dezenas de mortos. Estradas foram fechadas e panelaços foram organizados em protesto contra o governo.

Esse era o retrato da Argentina durante a crise que se estendeu de 1999 a 2002. A contribuição da administração de Carlos Menem foi determinante na construção desse cenário. Entretanto, o peronista assumiu o governo já em meio a um quadro de endividamento crônico e, portanto, pressionado a obter superávits fiscais capazes de permitir o cumprimento dos compromissos externos. Foi como resultado da implementação de um pacote de reformas liberalizantes que os anos 1980 terminaram em meio a hiperinflação e com um endividamento público recorde. Essa, inclusive, foi a leitura que o próprio Carlos Menem fez desse contexto crítico quando saiu em campanha para as eleições de 1989.

Vencida a disputa pela presidência, a percepção do peronista sobre os malefícios advindos de políticas econômicas liberalizantes mudou de forma abrupta. Menem, mais do que qualquer outro, aplicou-se com rigor na implementação de pacotes de austeridade e na liberalização do mercado comercial e financeiro. O diagnóstico do candidato Carlos Menem a respeito do liberalismo estava correto, mas o remédio administrado pelo presidente eleito tratou de agravar o quadro.

A crise iniciada em 1999 foi o ápice de um processo que teve início no ano de 1976, quando um golpe militar tirou Isabel Perón da presidência da república. A autoridade máxima do país saiu da Casa Rosada direto para a prisão. Por essa época, os círculos de direita bem como os militares e, de forma contundente, os organismos financeiros internacionais, acusavam a Argentina de ser uma economia fechada e que mantinha o pleno emprego de forma artificial através de uma proteção exacerbada da classe trabalhadora que só gerava ineficiência.¹

¹ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p39.

A repressão violenta promovida pelos militares calou os protestos pela correção e reajuste salariais. Os sindicatos foram paralisados. A partir desse momento teve início o achatamento da renda média do trabalhador argentino. Antes do golpe militar, o país sustentava índices de desigualdade que figuravam entre os menores do continente. A economia funcionava próxima do pleno emprego, com os números do desemprego oscilando entre 3% e 5%. A indústria estava em franco desenvolvimento, muito em função das políticas de incentivo promovidas pelos governos peronistas.

Uma dívida pública de 8 bilhões de dólares foi a principal justificativa utilizada para se reformar todo o sistema econômico do país. Os apoiadores do golpe relacionaram esse passivo com os subsídios à produção e com os reajustes salariais concedidos pelos governos justicialistas. O ministro da economia escolhido pela cúpula militar para liderar a transição de modelo, estabeleceu que o caminho mais adequado para equilibrar as contas públicas e produzir superávits fiscais era liberalizar o mercado progressivamente. Uma reforma estrutural de grandes proporções. Martínez de Hoz defendeu suas propostas sustentando que o setor produtivo nacional precisava se modernizar e que a competição com o mercado internacional era o meio mais adequado para alcançar esse objetivo. Diante da concorrência, não restaria ao empresário local outra alternativa que não alavancar os investimentos.

Contrariando o projeto original, onde a abertura do mercado comercial se daria por etapas, o governo decidiu acelerar esse processo, pegando desprevenida a indústria nacional. Por outro lado, de onde viriam os recursos para que se realizassem os investimentos necessários à modernização da produção local, uma vez que o Estado estava se retirando da função de credor? Ora, do mercado de capitais.

Para conseguir absorver recursos disponíveis no mercado financeiro internacional, o governo deu início a uma reforma no setor visando retirar as travas à livre mobilização de capitais. Em seguida, títulos públicos foram disponibilizados prometendo remunerações muito atrativas se comparadas com as oferecidas por outros países. A livre movimentação destes recursos associada a prática de juros acima da média do mercado internacional, alimentou um cenário especulativo. Recursos antes alocados nos setores produtivos, a chamada economia real, migraram para o setor financeiro em busca de lucros quase instantâneos, já que muitos destes papéis foram colocados no mercado com prazos que partiam de uma semana.

Como o setor produtivo ficou paralisado, a economia nacional não conseguiu gerar os recursos necessários para cumprir os compromissos externos que dispararam após a reforma do mercado financeiro. Além disso, o déficit fiscal persistia. Aqui teve início o ciclo crônico de endividamento. Os recursos obtidos por essa via tinham basicamente quatro destinos: 1)

Aumentar as reservas, de modo a proporcionar maior segurança aos credores e investidores; 2) Cumprir com os compromissos externos, uma vez que a economia local não conseguia produzir o excedente necessário para esse fim; 3) Cobrir os déficits fiscais, que se tornaram frequentes, mesmo diante do corte de gastos nas áreas sociais; 4) Combater a fuga de divisas, uma vez que qualquer sinal de instabilidade na economia local e qualquer variação positiva na taxa de juros dos Estados Unidos, faziam grandes volumes de dólares migrarem para fora do país.

O mesmo mecanismo que começou a ser utilizado na década de 1970, foi reproduzido por duas décadas e meia. Dívida sendo gerada para pagar dívida. Organismos multilaterais, que atuaram todo esse tempo buscando atender os interesses dos credores internacionais, “recomendaram” pacotes de medidas cujos resultados foram catastróficos. A pressão por superávits foi constante nesse período. Ao cortar recursos de setores sociais, os governos argentinos alimentaram os índices de pobreza e desigualdade. Na busca pelo equilíbrio fiscal, políticas de incentivo à produção nacional foram combatidas pelos governos militares e menemistas.

Quando da redemocratização em 1983, o governo Alfonsín tentou recuar de algumas medidas implementadas ao longo da ditadura militar. No entanto, o endividamento já havia atingido um nível muito elevado para a capacidade de pagamento da economia argentina. Somente o calote permitiria uma recuperação sustentável pelos anos seguintes. O governo radicalista até buscou organizar uma frente de resistência na América Latina, mas, frustrada essa tentativa, a dívida se abateu com toda força na economia local e o Fundo Monetário Internacional (FMI) retornou ao jogo disponibilizando recursos para garantir os ganhos da banca internacional. Deste ponto em diante, aprofundou-se a política de austeridade e, já nos anos 1990, o governo Menem recorreu à venda das estatais como meio de levantar recursos para atender às exigências do Fundo e para quitar parte da dívida externa.

Documentos e dados oficiais ajudam a revelar o resultado econômico e social das medidas liberalizantes implementadas num período de duas décadas e meia. O pacote de reformas que compreende a prática da austeridade, a abertura do mercado financeiro e comercial e a privatização do capital público, foi implementado com toda intensidade nos anos 1990, quando já estava praticamente consolidado o conceito de neoliberalismo. Entretanto, boa parte destas medidas começou a ser posta em prática durante a ditadura militar, pois as modificações realizadas na estrutura econômica do país sob o regime autoritário não se referiram apenas a abertura do mercado comercial. Buscou-se pôr em prática a política de austeridade, de diminuição do custo laboral, de liberalização do mercado financeiro, e, embora não tenha sido realizada nesse momento, a privatização constou da pauta de discussões entre

equipe econômica e a cúpula militar. A constatação de que não havia ainda grande interesse nas estatais argentinas fez Martínez recuar deste ponto. O neoliberalismo argentino foi amadurecendo nas décadas seguintes até chegar ao ponto de ser apontado como referência para os demais países do mundo.

Nesse processo de aprofundamento das reformas, conflitos se estabeleceram nas esferas de governo. Líderes eleitos democraticamente rejeitaram as características históricas de seus partidos para se submeterem às exigências das instituições multilaterais. Com isso, as demandas das classes populares foram frequentemente ignoradas sob a justificativa da busca pelo equilíbrio orçamentário. Isso ao mesmo tempo em que os serviços da dívida cresciam ano após ano. Os conflitos ocorridos no interior do aparelho estatal chegaram nas ruas. A repressão dos movimentos de protesto ocorridos entre 1999 e 2001 deixaram dezenas de mortos enquanto as demandas do grande capital já haviam se consolidado como prioridade.

O desequilíbrio das instituições ficou explícito desde o início até o fim desse processo. Durante a ditadura militar, o poder de legislar foi entregue a membros de alta patente das três armas. O governo autoritário não tolerou protestos ou movimentos de resistência. Os sindicatos foram paralisados. Houve, na década de 1980, uma tentativa por parte do governo radicalista de restabelecer o equilíbrio entre os poderes, mas a crise que se abateu sobre a economia local levou à hiperinflação e Alfonsín se viu forçado a deixar o governo alguns meses antes do prazo final de seu mandato, não conseguindo eleger um sucessor nas fileiras do seu partido. Carlos Menem, por sua vez, montou uma Suprema Corte que lhe fosse subserviente e governou na base de decretos, reduzindo o poder do legislativo. Um maior equilíbrio entre os três poderes republicanos só ocorreria novamente em 2003, quando Néstor Kirchner assumiria a presidência.

Diante do desequilíbrio entre as instâncias do poder, as demandas sociais não encontraram o devido espaço nas decisões do Estado. Isso fez, por exemplo, peronistas históricos renunciarem a seus postos durante o governo Menem. A consequência mais grave desse desequilíbrio foi a promoção de bens privados no lugar de bens públicos. Os benefícios chegaram a grupos cujo poder financeiro permitia pressionar o Estado no sentido de atender às suas demandas. A dependência do capital internacional pôs os líderes argentinos de pires na mão.

Durante todo o espaço de tempo compreendido por este estudo, a ineficiência da administração pública esteve diretamente ligada ao desequilíbrio na atenção das demandas provocado por grupos com maior poder de manobra. Ao longo da ditadura, as instituições foram reorganizadas sobre novas bases e os grandes empresários do comércio e do setor financeiro,

enquanto membros de uma elite econômica e, portanto, com forte influência política, acabaram por ser beneficiados pelas reformas estruturais.

Ao adotar o caminho das reformas liberalizantes, a Argentina se inseriu numa perspectiva de relações comerciais e financeiras com o mundo que alcançou novos patamares. Há, nesse novo nível de relações, interesses econômicos de toda ordem. Seguindo o raciocínio de Gramsci, é preciso perceber as relações que se dão entre as grandes potências e as demais nações. Na medida em que as primeiras tecem uma série de influências sobre as mais importantes instituições globais e ainda desfrutam de considerável autonomia no cenário mundial, dado o seu aparato econômico e militar.²

As páginas que se seguem trazem um percurso das principais reformas econômicas e seus impactos no mercado local entre 1976 e 2007. Os resultados sociais são outro ponto importante deste estudo, principalmente no que se referem a década de 1990, quando o neoliberalismo se consolidou como política de Estado na Argentina. Os momentos de turbulência ocorridos no cenário político tiveram estreita relação com as crises econômicas e sociais ocorridas ao longo de todo o período compreendido por este trabalho. No entanto, também é verdadeiro que estes desequilíbrios foram produzidos pela maneira de atuar desses governos. Assim sendo, os conflitos no interior do aparelho estatal, os desequilíbrios entre os poderes republicanos e a relação do Estado argentino com o poder econômico e as instituições multilaterais, constituem a base teórica desta análise.

Nosso trajeto se inicia com o golpe de 1976. O primeiro capítulo trata de uma breve descrição do cenário pré-golpe que nos permite observar a conjuntura que favoreceu a tomada do poder pelos militares. Logo em seguida, passamos a análise das principais reformas econômicas realizadas entre 1976 e 1983, com destaque para a liberalização do mercado financeiro e o salto da dívida pública. Dados oficiais sobre a dívida, a inflação, a indústria, a agricultura e o PIB mostram os principais resultados das medidas adotadas pela equipe de Martínez de Hoz. Os conflitos no interior do aparelho estatal, a repressão militar e as disputas com o Chile e com a Grã-Bretanha também compõem esse capítulo, uma vez que foram importantes para a derrocada do regime e o retorno à democracia.

O capítulo seguinte aborda as principais ações promovidas pelo governo democrático de Raul Alfonsín. Entre os pontos centrais estão a tentativa de uma articulação com outros países da região para renegociar o pagamento da dívida, a criação de planos econômicos com o objetivo principal de controlar o avanço dos preços, a retomada dos subsídios e de uma

² GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 3. Maquiavel - notas sobre o Estado e a Política. – 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007., p.281.

recuperação inicial da indústria, a relação com o Fundo Monetário Internacional, a hiperinflação, a queda de popularidade do governo, as eleições de 1989 e o fim precoce da administração radicalista. Dados oficiais sobre as principais variantes econômicas revelam os resultados contrastantes entre o início e fim do governo Alfonsín.

O terceiro capítulo traz um panorama da Argentina de Menem. Iniciamos com uma análise das importantes mudanças realizadas na estrutura de governo, uma vez que as relações entre executivo e legislativo foram significativamente modificadas pela lei de Reforma do Estado e que a configuração da Suprema Corte foi alterada de maneira a permitir que Menem tivesse maioria. Essas mudanças foram fundamentais para a implementação das reformas estruturais que viriam na sequência. Em seguida, segue a importante relação da Argentina com o FMI e os EUA durante o governo peronista, bem como a contribuição destes entes para a transformação da economia local. Somente então passamos para as reformas econômicas, com destaque para o Plano de Conversibilidade e o impacto na inflação, na balança comercial e no balanço de pagamentos. Ainda neste item, analisamos o crescimento econômico, a política de privatizações e o avanço da dívida.

O capítulo seguinte é uma avaliação dos resultados das ações econômicas sobre as áreas sociais. Neste item, discutimos as reformas trabalhista e da previdência, a evolução dos índices de pobreza, indigência e desigualdade e os números observados no mercado de trabalho. Visando diminuir o volume de gastos mantidos pelo governo central, foram realizadas reformas importantes nos setores de saúde e educação, sobre as quais nos debruçamos. Todas estas questões são discutidas contando com o auxílio de gráficos que revelam a evolução dos principais indicadores.

Por fim, o último capítulo trata da grave crise econômica iniciada em 1999 e que se estendeu até 2002. A crise no mercado de divisas, a queda do PIB, a disparada da dívida externa, o abandono da conversibilidade, os confiscos de recursos depositados nos bancos, a crise política, os protestos nas ruas, as principais medidas de combate a recessão adotadas em 2002, o calote da dívida, o desemprego, a pobreza e a desigualdade em números recordes e a confusa disputa eleitoral de 2003.

O texto se encerra com uma breve análise das principais mudanças promovidas pelo governo de Néstor Kirchner destacando a manutenção da moratória e a renegociação da dívida em novos patamares ocorrida em 2005, bem como a rejeição do neoliberalismo como base para a realização das políticas de Estado. Como se trata de um período de rompimento com uma perspectiva ideológica adotada por mais de 20 anos, analisamos a evolução dos principais índices sociais e econômicos após a posse de Kirchner de modo a verificar o impacto dessa

mudança. A relação entre o “desligamento” com o FMI e a maior liberdade na aplicação de políticas fiscais e monetárias, bem como o impacto destas ações na indústria, no emprego e na economia de maneira geral também são tratadas nesta parte.

Capítulo I

O Regime Militar e o liberalismo argentino

Durante o período da ditadura que vigorou na Argentina entre 1976 e 1983, a economia do país começou a se integrar ao mercado internacional. Teve início um processo que culminaria com a adoção de uma política de abertura econômica, através da derrubada de barreiras protecionistas, e de corte de gastos públicos. Essa opção decretava o fim da estratégia desenvolvimentista, que era um legado dos governos anteriores.

Ainda que o golpe militar tenha conseguido amplo apoio popular³, os agentes que compunham a máquina administrativa do Estado não conseguiram organizar as ações sem que isso gerasse mal-estar entre seus membros e provocasse dissidências importantes. Passado o primeiro momento de consenso em torno do golpe, essas fissuras ganharam impulso e tiveram papel determinante no desfecho do regime militar. Para entender como esses conflitos se deram, temos de considerar a atuação dos agentes que compunham a ossatura do Estado, pois os mesmos podiam agir e agiam no sentido de beneficiar determinados setores sociais, o que inevitavelmente provocava conflitos no interior do aparelho de Estado, uma vez que todos os setores sociais estavam inseridos nesse mesmo aparelho. As fissuras provocadas pelos conflitos no seio do Estado, determinam em boa medida as suas ações.⁴

Para completar o quadro de análise, é necessário traçar a relação das ações adotadas internamente com a conjuntura internacional, de modo a estabelecermos as conexões destas reformas ocorridas na Argentina inseridas em uma lógica que compreende a economia global. Nesse percurso, o comportamento do mercado financeiro internacional tem importância central em função do forte impacto do mesmo na economia argentina, principalmente a partir da abertura do mercado de capitais promovida pela equipe de Martínez de Hoz. Seguindo o raciocínio de Gramsci, também é preciso perceber as relações que se dão entre as grandes potências e as demais nações. Na medida em que as primeiras tecem uma série de influências sobre as demais e ainda desfrutam de uma certa autonomia no cenário mundial.⁵

³ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., passim.

⁴ POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

⁵ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 3. Maquiavel - notas sobre o Estado e a Política. – 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007., p.281.

1 - O cenário pré-golpe

Após a segunda guerra, a industrialização latino-americana já não mantinha o mesmo ritmo de crescimento observado durante o conflito, uma vez que as economias europeias começaram a se recuperar e a reocupar suas posições na produção industrial mundial. A América Latina dependia de bens de capital para poder competir no mercado internacional, no entanto, toda a produção estava sendo canalizada para os países europeus, alimentando a crise na indústria latino-americana. Somado a essa questão, ocorreu um crescimento demográfico desproporcional ao crescimento das economias da região, provocando situações de miséria. A América Latina gerou uma demanda social além das suas capacidades. Alguns países buscaram a saída pela via revolucionária.⁶

A principal potência mundial, os Estados Unidos, se caracterizavam como uma espécie de “grupo dirigente” na condução da economia mundial. Nessa perspectiva, as reivindicações que passaram a brotar no sul do continente americano, contestavam essa liderança através de ações revolucionárias que então se colocaram em marcha na região por meio da proliferação de regimes “populistas”.⁷ Trata-se, em certa medida, do que Gramsci denomina de “crise de hegemonia”, uma vez que a mesma ocorre:

... porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequeno-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução.⁸

Os interesses de uma grande potência naturalmente se estendem além das fronteiras que delimitam o seu território. Nesse sentido, quando se percebe que, na esfera de sua influência, algo está prestes a sair do controle, a classe dirigente de uma grande potência se organiza de modo a estabelecer novas diretrizes que revertam essa tendência. A capacidade de se reorganizar rapidamente é devida, segundo Gramsci, ao fato de a classe dirigente possuir um grande número de pessoal treinado.⁹

⁶ FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002**. 2 ed. São Paulo, ed. 34. 2004.

⁷ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005., p.63.

⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 3. Maquiavel - notas sobre o Estado e a Política. – 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007., p.60.

⁹ *Ibid.*, p.61.

Percebendo o movimento que então começava a se desenrolar na América Latina, a principal preocupação dos Estados Unidos passou a ser com o avanço do comunismo na região, pois os norte-americanos tinham interesse em expandir seu mercado comercial e financeiro no sul do continente. Os governos nacionalistas, como o peronista na Argentina, acreditavam que essa aproximação do governo com o mercado financeiro internacional poderia comprometer a atenção às demandas populares. Assim sendo, os governos populistas tentavam evitar a relação cada vez mais próxima entre o grande capital financeiro e o Estado e acreditavam que, apenas através da industrialização, suas economias poderiam se equilibrar com a dos países já industrializados, de modo a gerar maior renda para a população.¹⁰

O nacionalismo econômico, que vigorou em diversos países do mundo durante o período da guerra fria, vinha sendo alimentado desde a década de 1930 e tendia a proteger os mercados nacionais. Tal comportamento era visto pelas potências mundiais, em especial os Estados Unidos, bem como pelo capital financeiro internacional, como uma política de fechamento e enfrentamento. De fato, os governos nacionalistas prezavam a estratégia de substituição de importações, procurando estabelecer certa independência com relação ao mercado internacional. Na Argentina, os governos peronistas compraram ou expropriaram importantes empresas como, por exemplo, as do sistema ferroviário, que eram de propriedade britânica, além de bancos, empresas de serviço público, etc. Do outro lado, o governo norte-americano desferia críticas contundentes a atitude do governo argentino. As grandes potências mundiais conduziam suas economias de maneira integrada ao mercado global, derrubando barreiras protecionistas e desejosas de ampliar o comércio de bens duráveis. A América Latina era vista como uma região potencial consumidora dos produtos industrializados, além de fonte de mão-de-obra barata para o estabelecimento de multinacionais interessadas em cortar custos na produção.¹¹

Chang argumenta que as potências econômicas mundiais praticaram o protecionismo quando suas economias ainda estavam em desenvolvimento e que, tal protecionismo está relacionado, em certa medida, ao grau de desenvolvimento econômico no qual estes países se encontram atualmente. Ou seja, as principais potências capitalistas condenam práticas que um dia usaram para promover o crescimento de suas economias. Suas indústrias estão em um estágio avançado de produção em função de toda tecnologia desenvolvida sob a proteção

¹⁰ BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Ed. UNESP. 2009., p.179.

¹¹ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.27.

estatal. Enquanto isso, os países em desenvolvimento são chamados a abrir suas economias e expor suas indústrias à competição externa, o que certamente tem potencial para promover uma série de problemas para as economias locais, como a retração da produção industrial e o desemprego.¹²

Nos anos anteriores ao golpe, a economia argentina conviveu com graves dificuldades para controlar os gastos públicos. A partir de 1973, com o retorno de Perón do exílio, foi dada sequência a política de substituição de importações e concessão de subsídios para promover as exportações. Em função disso, o déficit fiscal em 1974 foi de cerca de 6,5% do PIB. Mas, a produção agropecuária cresceu 6,2% e a produção industrial 6,1%. Impulsionado ainda pelos setores da construção e de serviços, o PIB registrou um crescimento de 6,5%.¹³

Já no ano de 1975, a manutenção dos gastos públicos faria o déficit fiscal chegar a 10%. Contribuíram para esse dado o corte de impostos para exportação e o incremento dos subsídios à produção para exportação. No entanto, os resultados desta vez não foram animadores. O câmbio era mantido estável como estratégia de controle de preços, mas a inflação avançava na medida em que o governo recorria a emissão de moeda como meio de combater o déficit fiscal. O câmbio estável mantinha o peso valorizado, dificultando as exportações. O setor agropecuário encolheu 3,5% enquanto a indústria recuou 2,8%, com o PIB fechando o ano em queda de 1,3%. Completando os dados desalentadores, a inflação alcançou 192,4%, depois de ter chegado a apenas 20% no ano anterior. Apesar dos esforços, a inflação seguiu pressionando e atingiu 566,3% no acumulado entre março de 1975 e março de 1976. A perspectiva para o ano seguinte era ainda mais pessimista, na casa dos 800%.¹⁴

O fator que mais pressionava a inflação era a emissão de moeda como meio para combater o alto déficit fiscal. Em 1975 a queda das exportações e o aumento das importações que, entre outros fatores, ocorreram em função do peso valorizado, prejudicaram os resultados da balança comercial e continuaram a consumir as reservas. A capacidade do Estado de cumprir os compromissos financeiros assumidos em anos anteriores, ficou bastante reduzida. Diante desse quadro, o governo recorreu aos acordos junto ao FMI e ao endividamento externo para recompor as reservas que, entre janeiro de 1974 e dezembro de 1975, tinham caído de 1 bilhão e 400 milhões de dólares para apenas 618 milhões de dólares.¹⁵

¹² CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**. São Paulo, ed. UNESP, 2003.

¹³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1976**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

A urgência da situação fez com que o então ministro da economia, Celestino Rodrigo, lançasse o plano conhecido como “Rodrigazo” em junho de 1975. Foi a última tentativa de uma recuperação da economia ainda durante o regime democrático. Esse plano consistia basicamente em uma forte desvalorização do peso, de modo que isso produzisse melhores resultados na balança comercial e aumentasse as reservas, e no aumento das tarifas públicas para reabastecer os cofres e combater o déficit. Os preços do gás, da gasolina, da eletricidade e dos transportes públicos foram reajustados acima de 100%, enquanto os preços dos demais produtos e serviços foram liberados, exceto uma lista de 30 produtos considerados básicos pelo governo. Junto a essas ações de curto prazo, Rodrigo anunciou outras a serem cumpridas no médio e longo prazo como a privatização de estatais, o tratamento igualitário a ser dispensado tanto a empresas nacionais como estrangeiras, uma reforma tributária e diversas medidas para controlar as importações. De certo, o pacote anunciado estava na esfera das condicionalidades estabelecidas pelo FMI no ato da concessão do empréstimo. Essa relação ficou clara quando o ministro afirmou, no seu discurso de anúncio do plano, que essa proposta de mudança de rumo ajudou a conseguir recursos no exterior para cumprir os compromissos externos do mês de junho.¹⁶

Bacha destaca que o Fundo, quando da concessão de empréstimos e promoção de programas de estabilização para os países latino-americanos, diagnosticou entre os principais problemas, o alto volume de gastos públicos que impactavam nas reservas internacionais e na inflação, bem como um câmbio excessivamente valorizado que era praticado na tentativa de diminuir os custos das importações, porém não sem um controle estatal sobre o volume destas importações. De fato, esse cenário se aplica à Argentina na década de 1970. A emissão de moeda para combater o déficit fiscal promovido pelos altos gastos públicos acabou alimentando a inflação. O câmbio era mantido valorizado e, ainda que essa medida surtisse impacto positivo no que se refere aos compromissos da dívida e à importação de insumos industriais, causava sérios problemas para as exportações agropecuárias. Essas exportações eram a principal fonte dos recursos com os quais o governo subsidiava a produção industrial nacional e mantinha as políticas de incentivo às exportações. Assim, para continuar financiado a produção, o governo se via obrigado a emitir moeda, procedimento que alimentava o processo inflacionário.¹⁷

¹⁶ BRENTA, Noemí. **El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006**. 1ª. ed., Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado, 2008., p.116.

¹⁷ BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in: **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012., passim.

É possível perceber, nas medidas anunciadas pelo “Rodrigazo”, o início da tentativa de adotar medidas liberais na economia. A pressão da classe empresarial e a perspectiva de golpe que ameaçava o governo, podem estar relacionados com a aceitação, por parte do governo peronista, do pacote de condicionalidades estabelecidas pelo FMI. O fato é que a classe trabalhadora, através da atuação dos sindicatos, demonstrou sua insatisfação com as propostas e deixou claro que não aceitaria as mudanças passivamente. Nesse momento, o conflito de demandas paralisou as ações do Estado na medida em que a resistência dos trabalhadores se impôs como empecilho determinante, o que se materializou na falta de apoio político às reformas.

Os aumentos anunciados no “Rodrigazo” tiveram impacto imediato no poder de compra dos trabalhadores e dobraram a inflação nos meses seguintes. Imediatamente os sindicatos se mobilizaram contra as medidas e pressionaram por reajustes salariais que, devido à forte atuação da representação trabalhista, foram concedidos. Dessa forma, a inflação ganhou um novo impulso, pois os reajustes salariais logo impactaram no ajuste dos preços que estavam liberados.

O fato é que, pela primeira vez na história da Argentina, um governo peronista lidava com as condicionalidades do FMI. As medidas anunciadas pelo “Rodrigazo” atingiram duramente uma parcela significativa do eleitorado peronista, os trabalhadores. Estes possuíam significativo poder de manobra dentro do aparelho estatal. A falta de apoio da classe trabalhadora ao pacote anunciado pelo ministro se tornou um obstáculo importante para que o mesmo fosse implementado. Nesse sentido, ficou claro que qualquer pacote de reformas precisava contar com um importante apoio político interno que permitisse ao governo suportar as pressões e sustentar as novas medidas. No entanto, é importante destacar que, o Fundo estabelecia as condicionalidades sem avaliar o quadro político local e o quanto os impactos das medidas poderiam afetar os mais variados setores sociais. Não raro, as reações dos segmentos mais afetados pelas mudanças econômicas mobilizavam setores do aparelho estatal que travavam a realização das mesmas.¹⁸

A classe trabalhadora mantinha canais de comunicação direta com o Estado através dos principais sindicatos do país e da CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), por onde apresentava suas demandas. O empresariado industrial, financeiro e latifundiário, mantinha certo poder de manobra junto ao Estado, mas atuava frequentemente na defensiva devido à

¹⁸ BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in: **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012., p.84.

capacidade de ação da representatividade trabalhista. Por isso a classe dos grandes empresários, segundo Palermo, desde 1973 já atuava no sentido de apoiar uma tomada do poder que culminasse em melhores condições de negócios. A morte de Perón em 1974 acabou apressando as ações nesse sentido de modo que, em 1975, a Assembleia Permanente de Entidades Sindicais Empresariais já criticava abertamente a ineficiência estatal e apoiava as ações que culminariam no golpe militar do ano seguinte. Isabel Perón¹⁹ trocou várias vezes o ministro da economia, mas não conseguia convencer os setores militares e o grande empresariado da sua capacidade para mudar o cenário econômico e controlar o poder dos sindicatos.²⁰

Na tentativa de conter os aumentos salariais que atrapalhavam o controle da inflação, o governo decidiu criar o Instituto Nacional do Salário que tinha como objetivo avaliar o nível dos aumentos a serem concedidos trimestralmente. A contenção dos salários juntamente com as ações de incentivo à exportação, faziam o governo crer num impacto positivo na balança comercial. Contribuiriam para isso também uma condição climática que favorecesse as colheitas e uma melhora da demanda mundial de carne.²¹

As exportações não cumpriram a função esperada, pois foram prejudicadas pela política cambiária. Além disso, os preços da carne despencaram no mercado internacional. Outros produtos importantes para a exportação como a lã, o açúcar, os cereais, etc., também tiveram baixa nos preços e colheitas muito abaixo do esperado em função das condições climáticas. A balança fechou o ano mais uma vez em déficit e as reservas já exíguas diminuíram ainda mais. Ao mesmo tempo, o pacote de reformas anunciados durante o “Rodrigazo” demorava a se cumprir, principalmente a reforma tributária. A situação das reservas internacionais fez o governo recorrer ao FMI novamente nos primeiros meses de 1976, porém desta vez o Fundo se negou a conceder qualquer valor. Ao total foram quatro memorandos tentando negociar um novo empréstimo que, uma vez liberado, emitiria um sinal positivo para o mercado internacional e facilitaria a captação de mais recursos.²²

O novo ministro da economia, Emilio Mondelli, se comprometeu a buscar junto ao governo a implementação das seguintes medidas com o intuito de obter a liberação do empréstimo do FMI: aprovação das Leis tributárias ainda em discussão no congresso; novo

¹⁹ María Estela Martínez de Perón, mais conhecida como Isabel Perón, foi eleita vice-presidente da Argentina em 1973 na chapa de seu marido, Juan Domingo Perón. Com a morte deste em 1974, Isabel assumiu o cargo, se tornando a primeira mulher a presidir a Argentina.

²⁰ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

²¹ BRENTA, Noemí. **El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006**. 1ª. ed., Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado, 2008., p.119.

²² *Ibid.*, p.121.

aumento das tarifas públicas na ordem de 85%; nova desvalorização do câmbio; e limitação dos aumentos salariais em apenas 19% no dia primeiro de março. Desconfiado de que o governo não teria condições de implementar as reformas propostas pelo ministro, o FMI não liberou o empréstimo solicitado em 1976, dando um sinal negativo para o mercado e dificultando a percepção de recursos externos por parte da Argentina.

Também incomodava a situação fiscal, pois o déficit nas contas públicas parecia não ter controle diante da valorização dos salários, das políticas de incentivo à produção e exportação e da inflação que corroía os ingressos nos cofres públicos. No início da década de 1970, quando a inflação média era de 30%, o intervalo de tempo entre a aplicação dos valores a receber e o momento do ingresso desses valores nos cofres públicos, era suficiente para que a inflação desvalorizasse esse montante em torno de 22%. No primeiro semestre de 1975, a inflação chegou a consumir metade do valor a ser arrecadado.²³

O FMI criticava as barreiras protecionistas e também o fato de o governo argentino ter atrasado os pagamentos externos para equilibrar as contas. Mas, o que mais dificultava o auxílio do Fundo era a incapacidade do governo argentino de conter as demandas dos sindicatos. O FMI afirmava que, se a classe dirigente tivesse de escolher entre as demandas dos setores empresariais e as demandas dos trabalhadores, não hesitaria em atender as últimas.²⁴

O histórico do peronismo foi de abertura às demandas populares e, ainda que um momento crítico como o encontrado entre 1973 e 1976, exigisse medidas impopulares, o governo as adotou em parte, numa tentativa de acomodar as demandas dos trabalhadores e também de setores empresariais, que seguiam reclamando dos custos trabalhistas e do poder que os sindicatos tinham dentro do governo. A classe média, por sua vez, estava preocupada com a atuação das guerrilhas e acusava o governo de não dar o tratamento adequado à questão. O relativo consenso em torno do golpe partiu da insatisfação de diversos setores, desde os populares, atingidos pelos reajustes de tarifas e pela inflação, até os setores produtivos, insatisfeitos com os custos salariais e com a política cambiária. Assim, o cenário de crise econômica atingia, com maior ou menor força, todos os seguimentos da sociedade.

No dia 24 de março de 1976, os militares tomaram o poder na Argentina. Segundo Palermo, tão logo os militares assumiram, um novo consenso interno se desenhou. Tratava-se do combate ao populismo e ao estatismo, heranças do peronismo. Nesse percurso, caberia ainda

²³ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., passim.

²⁴ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

“disciplinar” a classe trabalhadora no sentido de controlar suas ações para que as reformas econômicas fossem viabilizadas.²⁵ Por isso o governo imediatamente começou a agir contra as instituições representativas desse setor, os sindicatos. O poder de pressão da classe trabalhadora era atribuído ao excesso de proteção dado a ela pelos governos peronistas, uma vez que as demandas dos trabalhadores encontravam importante espaço de manobra no governo de Perón e seus interesses eram assim considerados frente aos interesses das classes empresariais. Com uma representatividade atuante e com significativo poder de manobra, as classes trabalhadoras conseguiam impedir a adoção de medidas que atacassem a geração de emprego e os salários.²⁶ Um mercado de capitais fechado impedia que os grandes empresários direcionassem seus recursos para outro fim que não a produção. Na perspectiva do governo de 1976, as administrações peronistas se caracterizavam por proteger em excesso os interesses das classes trabalhadoras frente às demandas dos setores empresariais. Sinalizando que essa perspectiva mudaria significativamente durante a ditadura, os militares determinaram a prisão de Isabel Perón, de vários membros do governo e de líderes peronistas. Diversos dirigentes sindicalistas, principalmente àqueles ligados ao peronismo, passaram a engrossar a vasta lista de desaparecidos. As greves e as negociações coletivas foram proibidas, bem como a atuação de grupos estudantis. A repressão mais violenta da história das ditaduras do país, estava instaurada.²⁷

2 - A conjuntura internacional

Com a queda dos regimes nacionalistas, entre eles, o governo de Isabel Perón na Argentina, as propostas liberais começaram a ganhar adeptos na América Latina. As relações com o mercado internacional e com as potências econômicas mundiais passaram a um novo patamar de negociações.

Toda a atividade econômica de um país só pode ser julgada em relação ao mercado internacional, “existe” e deve ser avaliada quando inserida

²⁵ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

²⁶ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M. **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

²⁷ FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002**. 2 ed. São Paulo, ed. 34. 2004., p.414.

numa unidade internacional... não existe um “balanço” puramente nacional da economia, nem para seu conjunto nem sequer para uma atividade particular...²⁸

Uma vez que existe essa relação entre uma nação e o cenário internacional, é preciso verificar qual perspectiva prevalece em um emaranhado de nações, onde inevitavelmente interesses acabam se chocando. Gramsci oferece dois conceitos que nos permitem caracterizar uma dada nação ou um grupo de nações enquanto determinantes de uma política econômica mundial, sendo estes os conceitos de “hegemonia” e de “grande potência”.

Uma análise das relações entre as nações pode revelar quem ocupa o papel de nação hegemônica, bem como as consequências que o exercício dessa hegemonia pode provocar sobre os demais países. Naturalmente, a hegemonia traz consigo a capacidade de fazer valer certos interesses, mas, não sem limites, uma vez que o exercício mesmo da hegemonia deve considerar sacrifícios que visam a atender certos interesses daqueles sobre os quais se exerce a hegemonia, sob risco de a mesma ser contestada, provocando ações revolucionárias originárias de um desequilíbrio cada vez mais flagrante entre as classes.²⁹

A capacidade hegemônica é a capacidade das grandes potências, que assim são consideradas na medida em que têm condições de conduzir-se autonomamente e de modo a influenciar nos demais Estados. Uma grande potência possui uma força militar representativa da sua extensão enquanto território e da sua capacidade econômica, incluindo nesta última a potencialidade das atividades financeiras. A grande potência dispõe de todos os dispositivos necessários para conduzir uma guerra vitoriosamente, de modo que, muitas das suas vitórias se estabelecem mesmo sem combates, apenas no campo das negociações, uma vez que, a sua capacidade de grande potência lhe permite alcançar objetivos sem que seja necessário um embate direto.³⁰

As questões relacionadas às capacidades das grandes potências enquanto potências hegemônicas são importantes para nossa investigação, na medida em que estas capacidades repercutem, naturalmente em níveis diferentes, nos países latino-americanos. Estes últimos vêm ocupando historicamente o status de nações periféricas no cenário mundial, sendo o papel de potências hegemônicas desenvolvidos pelos países europeus e, mais destacadamente, após a

²⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 3. Maquiavel - notas sobre o Estado e a Política. – 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007., p.292.

²⁹ Ibid., p.48.

³⁰ Ibid., p.55.

Segunda Guerra Mundial, pelos Estados Unidos. As relações deste último com a América Latina e, mais especificamente, com o governo argentino, são importantes para este estudo.

O projeto liberal capitaneado pelo governo militar de 1976 na Argentina, teve o apoio norte-americano. De fato, tal apoio era também em virtude da luta do exército argentino contra os movimentos revolucionários. A aprovação dos vizinhos do Norte facilitou a liberação de empréstimos por parte do Fundo Monetário Internacional no valor de 100 milhões de dólares, para tratar as questões mais emergenciais. Isso contribuiu para que, no prazo de apenas uma semana, as reservas passassem de preocupantes 23 milhões para 150 milhões de dólares.³¹ Ainda em 1976, os Estados Unidos aprovaram um crédito de 260 milhões de dólares para a Argentina. Tal iniciativa, mais do que atender a uma necessária liquidez de capital, credenciou os argentinos no cenário internacional. Sua política econômica estava sendo legitimada, dignificada de crédito, o que possibilitou ao país a tomada de empréstimos no mercado financeiro mundial.³²

Como podemos perceber, a partir da ditadura que teve início com a presidência do general Jorge Rafael Videla em 1976, as relações entre Argentina e Estados Unidos se intensificaram. Essa aproximação se deu por conta da adesão do governo argentino a uma filosofia econômica que atraía os interesses das grandes potências. Nesse momento, os vizinhos do Norte já estavam consolidados como a maior potência econômica no cenário mundial. Uma vez ocupando tal posto, estabeleceram uma influência determinante sobre as organizações financeiras internacionais. Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial se caracterizaram como duas das mais importantes instituições com atribuições mundiais sob influência direta dos norte-americanos. Isso significa dizer que, a atenção dada por essas instituições ao governo argentino passava, necessariamente, pela colaboração dos Estados Unidos, ou mesmo só se daria diante do apoio do governo norte-americano.

O fluxo de capital direcionado ao mercado financeiro externo estava entre as principais medidas adotadas pelos Estados Unidos para promover a expansão dos lucros. Segundo Belluzzo, isso ocorreu porque os norte-americanos, na busca da hegemonia econômica mundial, mudaram a perspectiva de centro-periferia, onde a primeira se caracterizava pela produção de manufaturas e a segunda pela produção e fornecimento de matéria prima. Esse esquema, que estava fortemente ligado a posse de territórios coloniais, teria favorecido a hegemonia inglesa no século XIX. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a expansão do capital financeiro

³¹ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.19.

³² AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.44.

ganhou maior impulso com a criação do sistema de Bretton Woods³³. Ao expandir as relações com o mercado externo não apenas através do comércio, mas também por meio do capital financeiro, os Estados Unidos estabeleceram uma nova perspectiva que se sobrepôs àquela caracterizada pelas relações de centro-periferia, pois a disponibilidade de recursos no mercado internacional acabou promovendo a produção manufatureira e a demanda por matéria prima em áreas que antes eram consideradas periféricas.³⁴

De qualquer forma, para que essa estratégia produzisse resultados positivos para a economia estadunidense, se fazia necessário que as demais nações ao redor do globo permitissem que suas economias estivessem cada vez mais abertas a livre circulação do capital. A grande disponibilidade de recursos no mercado internacional e as condicionalidades impostas pelo FMI, acabaram contribuindo de maneira definitiva para que a América Latina abrisse seu mercado de capitais. Na Argentina, foi o governo militar de 1976 que deu início às reformas liberalizantes no setor financeiro.

Após as reformas, a Argentina se tornou uma área em potencial para o investimento do capital internacional. O significativo aumento da dívida argentina derivado dessa nova postura do mercado financeiro local, produziu significativos impactos nas políticas econômicas e sociais adotadas nos governos de Raul Alfonsín (1983 – 1989) e Carlos Menem (1989 – 1999), culminando numa grave crise econômica que levou o povo às ruas e provocou a renúncia do então presidente De la Rúa (1999 – 2001). A economia só daria sinais de recuperação a partir do mandato tampão de Eduardo Duhalde (2001 – 2003) e da eleição de Néstor Kirchner (2003 – 2007). Para entender como essa dívida se construiu, precisamos olhar para o funcionamento do mercado de capitais. Esse percurso revela como o país se tornou extremamente dependente

³³ Em 1944, representantes de 44 países se reuniram em Bretton Woods, nos EUA. O objetivo era definir uma nova ordem econômica mundial para evitar graves instabilidades como a ocorrida no período entre guerras. De início haviam duas propostas: Uma do economista britânico John Keynes e outra de Harry White, funcionário do Tesouro Norte-Americano. A proposta de Keynes previa a criação do International Clearing Union (ICU), uma espécie de banco que teria como responsabilidade gerir o crédito internacional e trabalhar para evitar crises sistêmicas. Para isso, Keynes previa a criação de uma nova unidade monetária de referência, o bancor. Já a proposta defendida por White mantinha o padrão ouro, porém, somente o dólar teria seu valor relacionado ao metal na ordem de 35 dólares por onça de ouro, enquanto os demais países teriam de fixar o valor de suas moedas frente ao dólar. Prevaleceu a proposta de White, o que era representativo do poderio norte-americano nesse momento. Além disso, nessa mesma reunião, foi determinada a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, mais tarde dividido entre o Banco Mundial e o Banco para investimentos internacionais, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinham como funções regular a política econômica mundial, administrar o sistema de pagamentos internacionais, gerir a concessão de empréstimos, estabelecer as cotações de outras moedas frente ao dólar, etc. Importante destacar que, a influência dos países no FMI estava diretamente relacionada a contribuição de cada um com os recursos do Fundo, de modo que os EUA sempre tiveram ali grande poder decisório. BARRETO, Pedro H. “História – Bretton Woods”. In: **Desafios do Desenvolvimento**. Ano.6, edição nº50, Brasília, 2009. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: Mar. 2016.

³⁴ BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Ed. UNESP. 2009., p.188.

do fluxo de capitais internacionais pelas décadas seguintes e, portanto, como o cenário deixado pela ditadura de 1976 resultou, em alguma medida, nas ações econômicas e sociais adotadas pelos governos democráticos imediatamente posteriores, como por exemplo a adesão explícita às políticas neoliberais ao longo dos anos 1990.

2.1 - O mercado de Capitais

O FMI concedeu em 1976 um primeiro empréstimo a Argentina para combater o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Esse empréstimo trazia junto com ele uma série de medidas a serem adotadas na política econômica do país. Eram as chamadas condicionalidades, que vinham estabelecidas nos acordos Stand By feitos com o Fundo. Essa categoria de empréstimo forçava o país a seguir as orientações do FMI no momento de implementar ações na área econômica, sob pena de as demais parcelas do empréstimo serem bloqueadas e o acordo ser suspenso. O memorando de 9 de agosto de 1976, trazia no seu corpo condicionalidades como a diminuição das barreiras às importações e ao movimento de capitais, além de propor um crescimento moderado da dívida externa, incentivando assim a tomada de empréstimos para tratar de questões internas.³⁵

Um novo acordo Stand By foi assinado em 19 de setembro de 1977 e trazia exigências muito semelhantes: Diminuição dos impostos sobre a importação para incentivar a competição com os produtos importados, controle dos gastos do setor público e, novamente, pressão para liberar o movimento de capitais. De todas as condicionalidades, nos parece que está última foi a que ganhou atenção especial da equipe econômica liderada pelo então ministro Martínez de Hoz. Ainda há outro ponto das condicionalidades do acordo de 1977 que nos interessa destacar, o FMI estabeleceu que todo o endividamento externo necessitava do aval do ministro da economia, bem como do Banco Central argentino. Aqui o Fundo praticou uma ingerência na administração local, atribuindo poder aos principais responsáveis pelas ações na economia. A Junta Militar não esboçou reação, pois a necessidade destes recursos era urgente para combater a crise econômica, bem como para conferir credibilidade a um governo que acabara de assumir.³⁶

Já no segundo ano do governo militar foi anunciada uma grande reforma no setor financeiro que visava modificar completamente o mecanismo de funcionamento dos anos

³⁵ **Stand-By Arrangement – Argentina**, 1976. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 20 Out. 2016.

³⁶ Idem, 1977. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 20 Out. 2016.

anteriores. Até esse momento o setor mantinha as características estabelecidas pelos governos peronistas, era altamente regulado e fechado ao capital externo, as taxas eram definidas pelo governo, os créditos eram limitados pelo Banco Central e as prioridades eram determinadas pelo Estado. As taxas reais eram negativas e utilizadas para subsidiar a indústria. Entre as principais medidas adotadas pelo governo militar e sua equipe econômica estava a liberação das taxas de juros cobradas pelos bancos e a progressiva eliminação das barreiras ao movimento de capitais. A partir desse momento a concessão de créditos passou a ser uma decisão dos bancos, bem como os juros a serem aplicados. Também surgiram uma série de entidades financeira não-bancárias. Tais modificações fizeram o setor financeiro desenvolver-se rapidamente e ocupar papel de destaque nas ações do Ministério da Economia.³⁷

Tão logo as taxas passaram a ser administradas pelos credores, os juros automaticamente subiram. Quando, numa tentativa de combater a inflação, o Banco Central decidiu limitar a emissão de moeda, forçou ainda mais as taxas de juros para cima, uma vez que a liquidez foi afetada. Outro fator que aumentou o valor do dinheiro foi o grande número de empresas públicas que entrou no mercado financeiro em busca de recursos para manter suas atividades. Tal fato ocorreu porque o governo decidiu não abastecer mais essas empresas com recursos do Tesouro e também por que as estatais tiveram que lidar com a política de restrições tarifárias, impostas a partir do segundo ano de governo militar, para auxiliar no combate à inflação. Essa intervenção nos preços era algo paradoxal para um governo que defendia a implementação de políticas liberais. Até o fim de 1977, as taxas de juros chegaram a uma média de 10%, sendo que em algumas instituições financeiras elas alcançaram 14%. O mercado financeiro continuou sendo liberado gradativamente até que em 1980 já atuava praticamente sem restrições.³⁸

A reforma do setor financeiro pretendia atrair capital para promover o aumento das reservas. Estes recursos também eram necessários para fomentar a produção interna através da concessão de crédito, uma vez que, a partir da administração militar, a produção local não seria mais subsidiada pelo Estado como ocorria nos governos anteriores. O volume de recursos que passou a ser disponibilizado pelas instituições financeiras poderia bem aquecer a produção industrial. Porém, com os juros altos, as pequenas e médias empresas rapidamente se endividaram. Já os grandes empresários viam com muito maior interesse o investimento no mercado financeiro, onde obtinham altos lucros através da especulação, do que o investimento em qualquer setor produtivo.

³⁷ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.287.

³⁸ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.33

O Ministro da Economia transitava com facilidade entre os governos das principais potências mundiais e, em função disso, sua atuação no cenário internacional ganhou importância a ponto de Palermo afirmar que: “Martínez de Hoz era em 1978 a única porta aberta de que dispunha o regime no cenário internacional”.³⁹ Seu nome agradava as instituições financeiras internacionais que, dessa vez, passaram a acreditar que medidas de impacto social negativo, como o corte de gastos públicos e a diminuição dos salários, seriam adotadas de fato, uma vez que o regime militar mudou as perspectivas nesse sentido.⁴⁰ Tal constatação explica o fato de o mesmo ministro conseguir audiências com relativa facilidade, enquanto membros do executivo não o conseguiam. A mesma constatação ajuda a explicar como Martínez conseguiu liberação de 110 milhões de dólares junto ao FMI tão rapidamente, apenas dois dias após o golpe, enquanto o governo de Isabel Perón vinha negociando com o Fundo um empréstimo desde o ano anterior sem qualquer sucesso. Novo empréstimo no valor de 300 milhões de dólares seria liberado pelo Fundo em agosto do mesmo ano. Tão logo o FMI deu o sinal verde, uma série de empréstimos foram concedidos à Argentina por bancos privados. Vejamos alguns exemplos que constam no relatório do Banco Central argentino para o ano de 1976:

Tabela 1

Origem dos recursos	Montante em dólares
Convênio de crédito com bancos do Canadá	66 milhões
Convênio de crédito com bancos do Japão	75 milhões
Convênio de crédito com bancos europeus	261 milhões
Convênio de crédito com bancos dos EUA	500 milhões
FMI	343,6 milhões

Fonte: BCRA, 1977.⁴¹

Todo esse recurso alavancou as reservas internacionais e enviou significativos sinais para o mercado financeiro mundial, facilitando a percepção de novos créditos que, apesar de fundamentais para a saída da crise, elevariam a dívida argentina a um novo patamar. O trânsito facilitado de Martínez no establishment financeiro mundial também estava diretamente

³⁹ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p294.

⁴⁰ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.10.

⁴¹ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1976**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

relacionado ao tipo de reforma que o ministro pretendia implementar na Argentina. A liberação do setor financeiro estava conectada com as condicionalidades estabelecidas pelo FMI nos acordos stand by, e por tanto, relacionada com as demandas advindas do setor financeiro internacional, por sua vez, ligado ao projeto de expansão dos lucros das potências hegemônicas. No entanto, a maior parte desse volume de recursos que passou a migrar não só para a Argentina, mas também para vários países da América Latina e do mundo, tem uma origem comum e importante de ser destacada.

- Os petrodólares

Os países desenvolvidos enfrentaram uma conjuntura de desaceleração do crescimento na segunda metade da década de 1970, o que fez com que os recursos que antes eram destinados ao investimento, fossem canalizados para o mercado financeiro em busca de boas oportunidades de negócios. Os principais detentores desse capital eram as empresas multinacionais. Os montantes eram transferidos para instituições bancárias que buscavam as aplicações financeiras mais lucrativas ao redor do mundo. Dessa forma, um importante volume de recursos foi disponibilizado no mercado financeiro internacional e, boa parte dele, canalizado para os países em desenvolvimento. A outra fonte de recursos que promoveu a liquidez do mercado financeiro internacional tem relação direta com a alta do petróleo ocorrida na década de 1970.

Entre o fim dos anos 1950 e início dos 1960, os maiores bancos nova-iorquinos, que concentravam depósitos das principais multinacionais norte-americanas, entraram para o mercado de eurodólares por conta dos benefícios advindos da atividade bancária *offshore*. Tal também era o destino dos recursos advindos da venda do petróleo, os chamados petrodólares. Estes recursos estavam fora do controle de qualquer país e a liberação de créditos nesse sistema não estava sujeita a apreciação de qualquer governo. Esses recursos passaram por um aumento significativo a partir de 1968, quando a alta dos salários ocorrida na Europa ocidental e na América do Norte foi maior que o aumento da produtividade da mão-de-obra, o que provocou uma elevação dos custos da produção, fazendo o capital migrar para os mercados monetários *offshore*. O controle da liquidez mundial estava nas mãos da iniciativa privada. Os Estados Unidos então abandonaram, em 1971, o padrão ouro que havia sido acordado em Bretton Woods e estabeleceram o puro padrão dólar. Assim, o governo norte-americano poderia controlar a oferta de dólares mediante emissão da sua própria moeda.⁴²

⁴² ARRIGUI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996., passim.

Com uma política monetária frouxa, os Estados Unidos promoveram o aumento da transferência de recursos energéticos estrangeiros para o país, fazendo disparar o volume de importação de petróleo. Isso pressionou ainda mais as economias do Japão e Europa Ocidental, muito mais dependentes da importação de petróleo do que os Estados Unidos. A maior procura pelo petróleo ajudou a pressionar o preço do mesmo para cima. Além disso, o governo norte-americano adotou um sistema no qual existiam dois tipos de preços para o petróleo, estipulando um teto para o petróleo nacional extraído de postos abertos a partir de 1972 que custava 40% menos que o petróleo vendido no mercado mundial. Soma-se a isso a constante desvalorização do dólar provocada pela política monetária frouxa norte-americana. Esse esquema aumentou as exportações ao baratear os produtos norte-americanos e encarecer os importados. De fato, tal sistema promoveu a expansão do capital norte-americano no exterior, aumentando os depósitos feitos no mercado *offshore*. A variação cambial que oferecia riscos ao capital das empresas, incentivou ainda mais essa concentração no mercado de eurodivisas. Ou seja, o câmbio flexível fez com que as potências capitalistas perdessem ainda mais o controle sobre o dinheiro do mundo.⁴³

Segundo Arrigui, mesmo antes da alta de 1973, o preço do petróleo já vinha apresentando aumentos. Mas, a derrota norte-americana no Vietnã e o resultado da guerra do Yom Kippur, fizeram com que os países membros da Opep se protegessem de uma desvalorização do dólar elevando o preço do petróleo.⁴⁴ Já Harvey sustenta que o aumento do petróleo foi acordado entre os Estados Unidos e os sauditas e iranianos, uma vez que tal aumento impactaria muito mais sobre o Japão e a Europa que sobre os norte-americanos.⁴⁵ O fato é que o volume de petrodólares aumentou significativamente. Tais recursos escoaram em grandes volumes para os países em desenvolvimento em forma de empréstimos, expandindo o capital financeiro e sua percepção de lucros.

A grande concentração de eurodólares e de petrodólares abasteceu os mercados offshore com tal volume de recursos que já não era possível reciclar com segurança e com lucro. Os bancos se viram forçados a afrouxar os critérios para concessão de créditos e passaram a disputar países considerados menos arriscados.

Segundo Llairó e Siepe, os países membros da Opep, donos dos petrodólares, foram convidados a se associar ao Banco Mundial para viabilizar uma política de empréstimos.

⁴³ ARRIGUI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996., passim.

⁴⁴ Ibid., p.334.

⁴⁵ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005., p.58.

Quando aceitaram a proposta, tais nações perderam autonomia no momento de decidir a quem emprestariam o dinheiro. As regras passaram a ser estabelecidas pelo Banco Mundial e o FMI, que assumiram o controle do sistema de créditos. Todo esse cenário facilitou a aquisição de empréstimos por parte dos países em desenvolvimento. O impacto de tal conjuntura na economia argentina contribuiu para um aumento da dívida externa de 8 bilhões de dólares em 1976 para mais de 40 bilhões de dólares em 1983.⁴⁶

A equipe econômica que assumiu em 1976 logo percebeu que através da abertura do mercado de capitais poderia reestruturar todo o sistema. Nesse sentido, a credibilidade no cenário internacional era indispensável e a aprovação do governo dos Estados Unidos tornou-se vital para o sucesso do projeto de Martínez de Hoz. Para tal, era preciso equilibrar as contas internas e oferecer boas condições de investimento para o capital estrangeiro. O governo abriu sua economia mantendo altas taxas de juros para atrair esses recursos. Mas, essas mesmas taxas encareceram a produção renunciando um quadro recessivo.

A manutenção dos juros altos e a liberalização do mercado de capitais provocaram a entrada de divisas no país. Entretanto, ao garantir juros altos e de curto prazo, o governo promoveu um significativo aumento da dívida externa, na medida em que o capital especulativo se aproveitou das condições oferecidas para angariar lucros “instantâneos”, mas escoou de volta ao exterior tão logo um primeiro sinal de instabilidade surgiu. Porém, para manter a confiança do mercado internacional, o governo não podia gerar suspeitas sobre a manutenção do funcionamento da política econômica então em curso, mesmo que precisasse consumir suas reservas para dar garantias ao mercado.

3 – Reformando o mercado financeiro

Com a abertura do mercado de capitais, o setor financeiro começou a adquirir maior relevância no cenário econômico nacional. As instituições financeiras passaram a ter o controle de volumosos recursos e a liberdade para direcionar os créditos e determinar os juros. Muitos recursos estrangeiros adentraram o país em forma de investimento no mercado de valores, atuando de maneira especulativa e obtendo lucros significativos. Tal estado de coisas fez com que os empresários do setor financeiro adquirissem poder de manobra junto ao Estado e, obviamente, buscaram por esse meio fazer valer as suas demandas.

⁴⁶ LLAIRO, Maria de Monserrat; SIEPE, Raimundo. “La Evolución del Endeudamiento Externo Argentino”. In *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Buenos Aires, n. 53, dic. 2005., passim.

O sistema financeiro começou a receber modificações importantes a partir de junho de 1977, mais de um ano depois de iniciado o golpe. Como quem preparasse o terreno, Martínez havia decretado um congelamento de preços por 120 dias a contar de março de 1977. O sistema financeiro em vigor até então, tinha características absolutamente atreladas ao projeto desenvolvimentista implementado pelos governos peronistas e estava praticamente fechado ao capital estrangeiro.⁴⁷ Na perspectiva da nova equipe econômica, com um mercado de capitais atuando livremente, as empresas mais sólidas poderiam recorrer aos financiamentos necessários para investir na produção, enquanto as empresas ineficientes e, portanto, dependentes das taxas módicas determinadas pelo Estado, teriam de fechar as portas. O governo esperava assim que a reforma do setor financeiro promovesse a eficiência do setor produtivo.

Nesse momento, teve início um debate no interior do Estado sobre se devia ou não existir uma garantia estatal para os depósitos. Martínez era contra, provavelmente por desejar uma menor relação do Estado com um mercado que ele pretendia que fosse cada vez mais viabilizado sem a intervenção do aparato estatal. Porém, aos militares não agradava a ideia de que o setor bancário saísse completamente da esfera de influência do Estado. Essa postura dos militares estava relacionada com uma perspectiva ideológica das Forças Armadas que, a propósito, se tornou um dos fatores que provocou importantes fissuras no interior do aparelho de Estado. Havia ainda os civis que de dentro do governo apoiavam o livre cambismo e que também eram majoritariamente favoráveis às garantias estatais. A medida parecia conveniente, pois essa percepção dos adeptos do livre cambismo estava intrinsicamente ligada a perspectiva de ganhos pessoais, mas desconectada da perspectiva de livre mercado e de diminuição da intervenção estatal. Os interesses aqui estavam relacionados com o fato de que o mercado financeiro poderia conceder empréstimos de maneira indiscriminada, uma vez que havia a garantia do Estado sobre os depósitos. Como os militares comandavam a Comissão de Assessoramento Legislativo, que era a responsável por elaborar os projetos de lei, a proposta de garantia estatal para os depósitos financeiros acabou aprovada, mesmo sob os riscos que isso provocava.⁴⁸

Outra questão importante afligiu o Estado após as reformas no sistema financeiro. A partir desse momento, como parte do processo de reformulação da economia, o governo reduziu a emissão de moeda seja para custear as ações do Estado, como as obras de infraestrutura e o gasto com material bélico, seja para financiar as estatais. Estas empresas teriam o mesmo

⁴⁷ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.287.

⁴⁸ Ibid., p.289.

tratamento das empresas privadas e, tal como estas últimas, tiveram de recorrer a empréstimos no mercado financeiro para manter suas atividades e projetos de investimento. O Estado passou a representar parte significativa da demanda por capital. Ao recorrer ao crédito, o governo esperava manter seu nível de gastos sem que isso impactasse tanto nos índices inflacionários, como ocorria com a emissão de moeda.

Ainda assim, considerando o índice de preços ao consumidor, a inflação chegou aos 175,5% no ano de 1978, número considerado muito elevado pela equipe econômica. Com a diminuição da emissão de moeda, houve uma retração monetária importante no combate a alta dos preços. Porém, no mercado nacional, o aumento da procura pelo dinheiro num cenário onde os juros do financiamento estavam liberados, impactaram na inflação. Tal perspectiva sustenta a tese de Schvarzer de que a preocupação primeira de fato não era com o combate à inflação, uma vez que a reforma do sistema financeiro foi feita sem que isso fosse levado em conta como algo central.⁴⁹

Tabela 2 Inflação de Acordo com o Índice de Preços ao Consumidor

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
444,1%	176,0%	175,5%	159,5%	100,8%	104,5%	164,8%	343,8%

Fonte: BCRA, 1984.⁵⁰

O regime militar, como se sabia, era inevitavelmente transitório. Por conta disso a equipe econômica tinha pressa na realização das reformas. Essa perspectiva de governo temporário era consenso entre os militares, onde o debate que se travava entre moderados e linhas-duras, era com relação ao tempo necessário para reorganizar a sociedade e a classe política sobre novas bases “purificadas” dos vícios do peronismo. Desse modo, a equipe econômica agiu no sentido de integrar o sistema financeiro argentino ao mercado de capitais internacional como se fosse essa a única oportunidade de efetivar tal reforma. Era imprescindível para Martínez integrar a economia local ao mercado mundial de maneira que a administração subsequente não tivesse meios de reverter esse processo. Entretanto, o governo administrava uma crise fiscal e, abrir o mercado de capitais bem como o mercado comercial, ainda que este último mais lentamente, em meio a um momento onde a economia se encontrava desestabilizada, poderia piorar o quadro.

⁴⁹ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986. Pág.9.

⁵⁰ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

Segundo Bacha, o Banco Mundial creditaria o fracasso desse tipo de reforma implementada na década de 1970 nas economias latino-americanas ao fato de se usar as medidas como meio de sair da crise, quando na realidade o correto seria primeiro estabilizar a economia através dos ajustes fiscais necessários, para somente depois adotar medidas de liberalização do mercado que impulsionariam o crescimento da economia. Da maneira como foi feito na Argentina, o capital que adentrou o país tinha caráter principalmente especulativo, pois o país era visto como uma aposta de risco, na medida em que administrava um déficit fiscal importante e tinha dificuldades em controlar os altos índices inflacionários. O capital internacional adentrava o país, praticava investimentos de curto prazo que pagavam juros acima da média mundial e, logo depois, escoava os lucros para o exterior, provocando forte impacto no balanço de pagamentos. O governo argentino compensava o saldo negativo contratando novos empréstimos.⁵¹

A velocidade com a qual o mercado de capitais foi aberto, promoveu uma atuação especulativa que estava quase completamente desconectada dos setores produtivos da economia. De fato, no setor industrial, tal processo pode ter provocado resultados justamente no sentido contrário, incentivando a migração de empresários da indústria para o mercado financeiro, onde os ganhos eram mais significativos e obtidos sob menores riscos. Os números da produção industrial sustentam essa perspectiva de análise.⁵²

Tabela 3 **PIB medido a preços constantes de 1970**

Ano	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PIB - Indústria manufatureira	-3,0%	7,8%	-10,5%	10,2%	-3,8%	-16,0%	-4,7%	10,2%
PIB total	-0,5%	6,4%	-3,4%	6,7%	0,7%	-6,5%	-4,6%	3,0%

Fonte: BCRA, 1979⁵³ e 1984.⁵⁴

⁵¹ BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in: **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012., p.91.

⁵² BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. "La Dictadura Militar, 19876-1983". In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

⁵³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1979**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁵⁴ Idem., **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

Os dados da tabela 3 revelam que, no acumulado entre os anos de 1976 e 1983, portanto durante todo o período do regime militar, o PIB argentino apresentou um saldo positivo de 1,8%. Ao mesmo tempo, quando destacamos apenas o acumulado referente ao PIB da indústria manufatureira, o resultado é um encolhimento de 9,8%. Tal resultado pode estar relacionado com o encarecimento do crédito e mesmo com a migração de empresários da produção para o mercado financeiro, como citado anteriormente. Também teve impacto importante na produção industrial a queda dos salários promovida logo no início do governo militar como medida de controle inflacionário. Ainda que essa queda tenha favorecido as indústrias com relação ao custo da produção, também as prejudicou na medida em que os trabalhadores tiveram reduzido seu poder de compra.

O endividamento público cresceu constantemente à medida que boa parte dos gastos foram mantidos via créditos financeiros. Da mesma forma, a iniciativa privada não tinha outra fonte de financiamentos e ficou submetida aos altos juros do mercado de créditos. Num primeiro momento, pareceu uma ótima alternativa no combate à inflação, uma vez que a emissão de moeda era um grande vilão da luta contra o aumento de preços. Mas, o aumento do endividamento das estatais, deixou o Estado em dificuldades para cumprir as obrigações destas empresas junto aos credores.

Como se o cenário já não fosse preocupante, a equipe econômica tomou medidas no sentido de diminuir o impacto do alto déficit fiscal na inflação. Por isso, decidiu utilizar as empresas públicas como meio de ajuste. O caso mais emblemático foi o da petrolífera YPF, que passou a receber apenas 22% do valor total do litro de gasolina vendido. Essa medida permitiu a retenção da maior parte do valor da venda pelo Estado, o que de alguma forma impactaria no volume de empréstimos que o governo teria necessidade de requisitar. Porém, a YPF se viu cada vez mais obrigada a recorrer aos créditos no mercado financeiro para manter suas atividades. Essa situação pode estar relacionada com os planos de privatização. A YPF era a maior estatal argentina e havia muita resistência dentro do governo e mesmo da opinião pública quanto a sua venda. Tornar esse caminho inevitável através do nível de endividamento, era uma das formas de viabilizar a transferência dessa empresa para a iniciativa privada.

A política de retração monetária não produziu os resultados esperados no combate à inflação. Ainda ocorreram impactos negativos no nível da produção nacional, afetada pelos altos custos dos empréstimos. Ao mesmo tempo, as empresas públicas impedidas de reajustarem suas tarifas se viam obrigadas a recorrer aos empréstimos no mercado financeiro, uma vez que já não contavam mais com os aportes do tesouro. Essa situação contribuiu para pressionar o aumento dos juros que, no fim de 1977, chegou a alcançar 14% ao mês em algumas

instituições financeiras.⁵⁵ Num cenário com financiamentos tão caros, veio a recessão e o PIB diminuiu mais de 3% no ano de 1978. O endividamento do Estado cresceu fortemente.⁵⁶ Tal situação provocou uma enxurrada de críticas por parte da representação dos setores rurais e industriais. A política de retração monetária foi então interrompida por determinação dos militares, mas a supressão dos subsídios às empresas públicas por parte do Tesouro foi mantida. A partir desse momento, o governo teve que trabalhar em uma nova estratégia de combate à inflação e de melhora no desempenho da economia nacional.

Em agosto de 1978, a equipe econômica anunciou novas medidas que se concentravam na abertura comercial e na taxa de câmbio. A estratégia era controlar a inflação através da valorização da moeda local e diminuição das tarifas de importação, uma vez que a estratégia de retração monetária havia fracassado. A concorrência do produto estrangeiro em um cenário com o peso valorizado deveria ser capaz de reduzir a inflação sem que o mercado de trabalho fosse afetado, exigência feita pela Junta Militar. De quebra, barreiras protecionistas, herdadas dos governos peronistas, seriam aos poucos removidas. Dessa forma, foi anunciada uma tabela onde constava a variação do câmbio para os meses seguintes. Essa variação se dava de forma decrescente, pois se esperava que os preços fossem baixando simultaneamente à aplicação da chamada “tablita”, de modo que logo os preços internos estariam adaptados a esta variação e, por tanto, controlados.⁵⁷

A primeira tablita, divulgada em dezembro de 1978, trazia o valor do dólar em relação ao peso pelos próximos 8 meses, para vigorar a partir de janeiro de 1979. Também foram aplicadas tabelas específicas, por exemplo, para os salários e as tarifas públicas. Estas tabelas estavam ligadas a volatilidade dos preços internos, o que deixa claro que o sistema adotado não foi o de câmbio único. Enquanto no mercado financeiro o câmbio variava de acordo com a “tablita”, ou seja, de acordo com os índices anunciados para os 8 meses seguintes, no mercado interno a variação seguia outros critérios baseados no avanço da inflação. O problema era que uma inflação muito alta afastaria os investidores do mercado financeiro, por isso a tablita era importante, para garantir segurança e a continuidade da entrada de recursos. Mas, para os exportadores agrícolas, que tinham que obedecer a mesma paridade estabelecida para o mercado financeiro, o peso valorizado depreciava suas receitas. Na tablita, o peso valia cerca

⁵⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1979**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁵⁶ Idem. **Memória Anual de 1983**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁵⁷ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 1976-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

de 30% a mais que no mercado interno. Foi nesse contexto que os subsecretários da agricultura e da pecuária renunciaram a seus cargos. Poucos meses depois, a mesma iniciativa partiria do secretário da agricultura. Ainda no segundo ano do governo militar, já havia renunciado o secretário de comércio. Estas renúncias revelam como os conflitos no interior do aparelho estatal estavam diretamente conectados com as decisões adotadas pelo governo. O projeto da equipe econômica acabava se impondo acima dos interesses de pequenos e médios empresários bem como de produtores agrícolas. Tal situação dificilmente seria possível fora de um regime autoritário onde as demandas estavam sendo forçosamente contidas.⁵⁸

O fato é que o peso valorizado incentivou uma onda de importações que impactou fortemente na balança comercial. A compensação veio em função do significativo aumento da produção agrícola para exportação e da entrada de recursos possibilitadas pela política cambiária. O movimento de capital estava já praticamente liberado. Com a divulgação da “Tablita”, os investidores sabiam exatamente qual seria a variação do dólar. O Estado ainda oferecia ao mercado financeiro garantias para os depósitos. Esse cenário favoreceu a ação oportunista de investidores.⁵⁹

A especulação no sistema financeiro argentino funcionava basicamente da seguinte maneira: Os investidores tomavam empréstimos em dólares no mercado internacional sob juros de 3% a 7%. Posteriormente compravam pesos argentinos com esse recurso e investiam estes valores no mercado financeiro local na modalidade de renda fixa, que nesse período pagava entre 9% e 25%, valores intencionalmente estabelecidos muito acima do praticado no cenário internacional. Num período estabelecido oficialmente, que podia variar desde 7 dias até 2 anos, de acordo com as necessidades observadas no momento pela equipe econômica, os especuladores resgatavam suas aplicações, trocavam por dólares, pagavam os empréstimos contratados no exterior e embolsavam os lucros do investimento. As garantias estatais e a tablita completavam o quadro favorável a especulação. Foi essa a estratégia adotada pela equipe econômica para aumentar as reservas e possibilitar os gastos públicos sem que fosse necessária a emissão de moeda. O escoamento dos recursos locais para o mercado financeiro internacional foi frequentemente compensado pela tomada de empréstimos que, além de possibilitar um equilíbrio apenas temporário desse sistema, reafirmava a continuidade de tais práticas como componente das reformas econômicas. Os recursos públicos eram direcionados para poucas empresas, consideradas estratégicas, de modo que não surtiu impacto significativo no nível da

⁵⁸ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.35.

⁵⁹ CAFIERO, Mario. **El FMI e La Debacle Argentina 1976-2003**. Buenos Aires, 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso em: 17 de setembro de 2016.

produção nacional. Como vimos, o PIB acumulado do período militar foi de apenas 1,2%. Já a dívida argentina disparou, pois estes recursos se tornaram indispensáveis à continuidade das reformas na economia. A perspectiva que se desenhava para o futuro era preocupante. Bastava um pequeno sinal de instabilidade para que esse recurso, livre do controle estatal, escoasse para o mercado internacional em busca de segurança. A equipe econômica, apesar das inúmeras críticas que recebia de diversos setores da sociedade, permanecia no cargo por conta de uma situação que ela mesmo gerou: a necessidade de ter a confiança do mercado internacional. Evidentemente a troca da equipe por si só seria suficiente para provocar a fuga de capitais.

3.1 - O choque dos juros de 1979

A corrida para alocar os recursos advindos dos petrodólares e eurodólares fez com que os parâmetros mínimos para a concessão de créditos caíssem. Os países em desenvolvimento se endividaram rapidamente, mas, ainda assim, novos créditos seguiam sendo concedidos. Em função da especulação em moedas, os Bancos Centrais haviam perdido o controle dos balanços de pagamentos e estavam preocupados com esse movimento especulativo, de modo que os principais países capitalistas queriam que algum tipo de controle público fosse estabelecido sobre esse movimento de capitais. O Fundo Monetário Internacional parecia a instituição mais adequada para estabelecer novas regras para o sistema financeiro internacional, porém, EUA e Inglaterra se opuseram a que tal instituição gerenciasse esse processo.⁶⁰

O presidente do FED, Paul Volcker, anunciou que os EUA não estavam dispostos a aderir às propostas do FMI e dos países membros, uma vez que estes pretendiam manter o dólar desvalorizado e acabar com a especulação brusca em moedas estabelecendo um novo padrão monetário internacional. Foi então que o banco central dos EUA elevou os juros para a casa dos 20%. O grande montante da moeda norte-americana sob controle do capital privado, as constantes quedas do dólar, que inclusive desvalorizavam a reserva de óleo e prejudicavam as receitas, bem como a inflação que já estava na casa dos 10%, ajudaram a justificar essa alta súbita dos juros em 1979, um aumento sem precedentes na economia do país.⁶¹

⁶⁰ ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996. p.325.

⁶¹ BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Ed. UNESP. 2009., p.189.

Com essa medida o governo norte-americano atraiu a maior parcela do capital financeiro internacional para os bancos nova-iorquinos, interrompeu a escalada do processo especulativo e ainda ofereceu um “porto seguro” para estes recursos. Essa medida fez com que os títulos da dívida pública norte-americana, que já eram mais confiáveis, passassem a ser também mais rentáveis. Com a migração de grande volume de capital para os EUA, o crédito ficou escasso e o ímpeto especulativo do mercado financeiro internacional foi finalmente controlado, uma vez que os bancos americanos passaram a controlar mais de 90%⁶² do volume de empréstimos bancários internacionais.⁶³

Dessa forma, no início dos anos 1980, a conjuntura havia se modificado de tal forma que já não eram mais os bancos que estavam desesperados por injetar seus recursos nos mercados emergentes, mas de fato passou a ocorrer justamente o contrário. Agora eram os países em desenvolvimento que buscavam insistentemente tais recursos na tentativa de equilibrar suas contas. Sintomático desse novo cenário é a declaração de um diretor financeiro mexicano: “Seis meses atrás havia tantos banqueiros aqui que não se conseguia atravessar a sala. Agora, eles nem sequer atendem meu telefonema”.⁶⁴

Tavares argumenta que o aumento dos juros foi uma estratégia utilizada pelos EUA para financiar o seu déficit fiscal. A rolagem da dívida norte-americana fez com que o seu montante chegasse a 1 trilhão e 600 bilhões de dólares em 1985. Os títulos da maior economia mundial eram absolutamente mais seguros do que os dos países em desenvolvimento, cuja dívida havia disparado em função do aumento agressivo dos juros promovido pelo FED. Esse cenário dificultou o acesso ao crédito internacional que, a essa altura, preferiu direcionar seus recursos para os grandes centros financeiros.⁶⁵

Nesse momento, atraído pelos novos juros e pela qualidade dos títulos, um grande volume de capital migrou da Argentina para o mercado norte-americano, revelando as dificuldades a que está submetida uma economia periférica integrada ao mercado financeiro internacional. Outro fator que provocou a evasão de divisas foram as mudanças previstas no governo militar. O provável sucessor de Videla, o general Viola, era um crítico assumido das políticas econômicas adotadas pela equipe de Martínez de Hoz. Os investidores buscam as

⁶² IMF Survey 13/12/1982. Apud: TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997., p.26.

⁶³ TAVARES, Maria da Conceição. Op. Cit., p.34.

⁶⁴ FRIEDEN, Jeffry A. *Banking on the World*. Nova York: Harper & Row, 1987, p. 142-3. Apud: ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996. p.335.

⁶⁵ TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). Op. Cit., p.35.

melhores e mais seguras oportunidades de lucro e, quando esse volume de recursos migrou para fora, provocou uma crise de liquidez na Argentina que, com o mercado de capitais praticamente aberto, pouco pôde fazer para evitar o colapso, a não ser recorrer à novos empréstimos junto ao FMI, cujas condicionalidades aprofundaram esse caminho. No entanto, ainda que o dólar tenha encarecido e o aumento de juros tenha impactado na dívida argentina, a equipe de Martínez de Hoz seguiu firme com a mesma política cambial visando atrair divisas para a Argentina e tentando controlar a inflação através da abertura comercial.

Em 1980, ocorreram desentendimentos entre o governo argentino e algumas instituições bancárias. O abalo das relações tinha a ver com o desrespeito de algumas normas estabelecidas pela equipe econômica para as transações financeiras, ao menos foi essa a justificativa utilizada pelo governo para anunciar o fechamento de várias instituições bancárias consideradas ineficientes e ilegais em alguma medida. Sob pressão da equipe econômica, o governo havia suspenso as garantias sobre depósitos no fim de 1979, mas diante da corrida por divisas provocada pelo anúncio do fechamento destas instituições, o governo se viu obrigado a reestabelecer as garantias sobre os depósitos. Quanto as instituições bancárias fechadas, o Estado arcou com todos os custos da medida, garantindo o pagamento de todos os depósitos destas instituições, o que consumiu boa parte das reservas em divisas do Banco Central.⁶⁶

No início de 1981 a equipe econômica voltou a discutir a manutenção do atraso cambiário. A pressão dos produtores rurais e da indústria local era forte para que o câmbio fosse liberado, mas, a manutenção do atraso cambiário era fundamental para garantir a entrada de divisas. O atraso cambiário já estava em mais de 50% quando o governo determinou uma desvalorização de 10% em fevereiro de 1981 e projetou desvalorizações mensais de 3% até agosto do mesmo ano. Martínez atribuiu essa medida a nova equipe que assumiria nesse mesmo ano, afirmando que os membros do futuro governo estavam extremamente preocupados com o atraso cambiário. O fato é que isso deixou os investidores bastante desconfiados, o que provocou uma corrida desenfreada por divisas. Esse movimento consumiu 3 bilhões de dólares das reservas que caíram para pouco mais de 4,5 bilhões de dólares.⁶⁷ Diante do quadro de instabilidade, os credores internacionais passaram a exigir a manutenção de ativos no exterior como garantia do pagamento da dívida. O cenário que Martínez de Hoz entregaria para a

⁶⁶ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.48.

⁶⁷ BCRA, memoria anual, 1982. Apud: SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.56.

próxima equipe econômica era desalentador. Tão logo Viola assumiu, a sua equipe econômica decretou um feriado cambiário.⁶⁸

3.2 - O novo governo e a tentativa de ruptura

Martínez sabia das críticas de Viola a suas ações na economia. Por isso, abandonou todo o rigor que havia adotado na condução da política cambiária até então para entregar significativo poder de manobra nas mãos do mercado financeiro. O novo governo logo se deparou com demandas que se via obrigado a atender. Com o mercado de capitais livre, Martínez criou as condições para que a Argentina se mantivesse dependente desse fluxo de divisas. O mercado percebeu que tinha todas as condições de pressionar o Estado por melhores condições de negócio ou poderiam provocar uma desestabilização de todo o sistema que poria a Argentina em uma crise sem precedentes.

Seguindo numa perspectiva de mudanças em relação a administração anterior, Viola trocou o ministro da economia por Lorenzo Sigaut, que assumiu com o objetivo de melhorar a situação do empresariado local e dos produtores agrícolas, setores mais afetados pelo câmbio valorizado e pela crise provocada pelo alto custo do dinheiro. Porém, o novo ministro conseguiu pouco apoio, na medida em que os principais grupos econômicos e financeiros se opuseram às novas medidas. Tais grupos estavam alinhados com as políticas de Martínez de Hoz.

A nova equipe econômica eliminou a tablita em abril de 1981 e estabeleceu o câmbio fixo, promovendo fortes desvalorizações com o intuito de diminuir a velocidade com que se estava processando a abertura econômica. Esse procedimento acabou aumentando significativamente as dívidas contraídas em dólares. A recessão e o desemprego aumentavam o clima de insegurança, provocando nova corrida por divisas. Diante disso, o governo decidiu reestabelecer o câmbio duplo, sendo um para o sistema financeiro e outro para o comercial. A procura por dólares fez a liquidez do sistema despencar e aumentou ainda mais o custo do dinheiro. As reservas começaram a reduzir-se significativamente e o governo se viu obrigado a tomar novos empréstimos para manter as garantias de funcionamento do sistema financeiro. Desde dezembro de 1980, quando se aproximava o momento da troca de governo, a fuga de

⁶⁸ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007., p.12.

capitais e a tomada de empréstimos fizeram a dívida argentina saltar a patamares surpreendentes, principalmente se comparados com o período anterior ao golpe militar.

Tabela 4 **Dívida externa argentina em bilhões de dólares**

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
9.738	11.761	12.496	19.034	27.162	35.671	38.907	44.781

Fonte: BCRA, 1979⁶⁹ e 1984.⁷⁰

Por conta destas dificuldades, o governo de Viola e sua equipe econômica sofreram duras críticas. Além disso, esse governo valorizava a prática do diálogo com setores que desejavam a abertura política. Tal fato provocava fortes reações entre os linhas-duras que viam o governo de Viola como uma séria ameaça a continuidade do projeto militar. Esse cenário de tensões políticas e de crise econômica com a alta da inflação e a instabilidade no mercado financeiro, favoreceu a queda de Viola apenas nove meses depois de assumir a presidência. Por outro lado, esse quadro acabou promovendo a ascensão do general linha-dura Leopoldo Galtieri e de membros da antiga equipe econômica de Martínez, o que sinalizava para o retorno das políticas econômicas adotadas até março de 1981. A nomeação do novo ministro da economia, Roberto Alemann, confirmou essa perspectiva.⁷¹

Nesse momento, um dos maiores problemas era a dívida externa contraída pelas empresas privadas quando tomaram empréstimos em divisas num contexto de grande oferta de capital no mercado financeiro. Agora, esse capital estava fugindo da instabilidade do cenário econômico argentino e os custos dos empréstimos se elevaram significativamente. Importante associar esse movimento de capital também à maior procura pelos títulos da dívida norte-americana.⁷²

A situação se agravou em função da crise política provocada pela derrota da Argentina na guerra das Malvinas, assunto que trataremos adiante. Desgastado pelo resultado, o presidente

⁶⁹ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1979**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁷⁰ Idem., **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015

⁷¹ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007., p.13.

⁷² BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Ed. UNESP. 2009., p.195.

Galtieri renunciou logo após o fim do conflito. Desentendimentos entre os comandantes das Três armas provocaram a dissolução da Junta. O Exército então designou para a presidência Reynaldo Benito Bignone em junho de 1982. O ministério da economia passou a ser comandado por José María Dagnino Pastore. Em setembro do mesmo ano, após a troca do comando da marinha e da aeronáutica, a Junta voltou a se reunir para organizar a transição para o regime democrático.⁷³

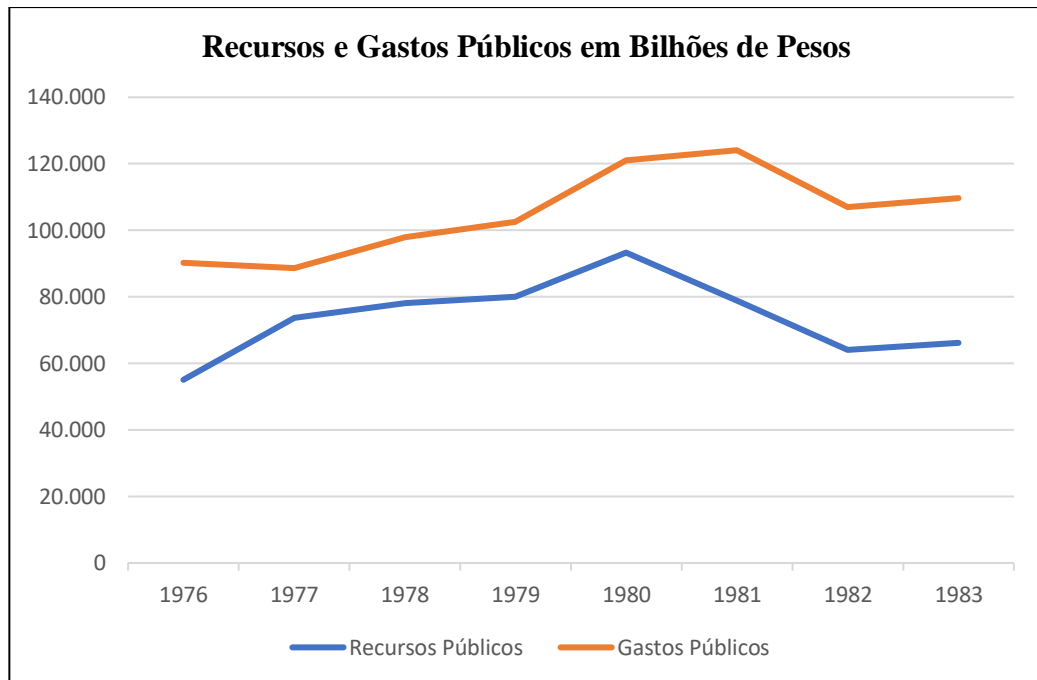
Bignone afirmou em seu discurso de posse que reativaria as forças produtivas e que tiraria a Argentina do círculo especulativo que abalou as bases econômicas do país. Para o comando do Banco Central foi designado Domingo Cavallo, outro que mantinha bom relacionamento com os grandes empresários e tinha bom trânsito no cenário internacional. Em meio a uma grave crise de endividamento, a equipe econômica atuou basicamente no sentido de empurrar o problema para a frente, de modo que eles fossem combatidos pelos governos democráticos.

Para cumprir com o dito pelo presidente no momento da posse, a equipe econômica determinou uma redução da taxa de juros que passou a ser aplicada pelo Banco Central. As taxas foram estabelecidas em patamares muito abaixo da inflação até o fim de 1983, o que contribuiu para combater rapidamente o endividamento privado interno. Isso de fato impulsionou a produção doméstica que cresceu 2,8% nesse ano, mas não sem impor elevados custos ao Tesouro. Além disso, os gastos públicos foram liberados dos controles estabelecidos pela equipe econômica anterior, e logo diversas obras públicas foram retomadas, o que contribuiu para uma alta de 3% no PIB deste ano.⁷⁴

⁷³ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.627.

⁷⁴ Ibid., p.627.

Gráfico 1



Fonte: DNCI.⁷⁵

O gráfico acima revela como os gastos públicos vinham de uma queda significativa no ano de 1981, mas voltaram a subir no ano seguinte. Esse aumento parece ter acompanhado o crescimento similar dos recursos públicos no mesmo período. Entretanto, o dado mais alarmante se refere ao déficit que se estabeleceu em níveis muito elevados, principalmente a partir do início da década de 1980. Muito provável que esse fenômeno esteja relacionado principalmente ao impacto do aumento dos juros dos EUA na dívida argentina. O aumento do volume de recursos dispensado para o pagamento dos serviços da dívida ajudou a colocar o déficit público em novos patamares.

Já com relação a dívida externa do setor privado, Cavallo decidiu junto a equipe econômica determinar a estatização da mesma. Essa medida se processou da seguinte forma: o governo ofereceu às empresas privadas a cobertura da diferença da dívida em divisas provocada pelo auge inflacionário e consequente desvalorização do peso, ou seja, uma garantia de câmbio. Esse procedimento fez o Estado argentino assumir cerca de 90% do total de 15 bilhões de dólares da dívida do setor privado, que contava com empresas como Renault Argentina, Mercedes-Benz Argentina, Ford Motor Argentina, IBM Argentina, City Bank, First National Bank of Boston, Chase Manhattan Bank, Bank of America, etc., ou seja, grandes

⁷⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

multinacionais. Lembrando que, estas empresas mantinham o grande volume de suas divisas no exterior, pois o haviam movimentado para lá no auge da crise, seja para cumprir exigência dos credores, seja para fugir da instabilidade do cenário econômico local.⁷⁶

Após promoverem ainda mais o endividamento público, o ministro da economia e o diretor do Banco Central não conseguiram se manter em seus cargos e renunciaram após dois meses de trabalho. Jorge Wehbe, que assumiu o lugar de Pastore no ministério da Economia, via como inevitável a decretação da moratória da dívida, no entanto ele sabia que isso poderia implicar em consequências graves para uma economia com um mercado de capitais aberto. Por isso, viajou aos Estados Unidos em busca de recursos que financiassem o endividamento argentino. Assim, o ano de 1983 se encerrou com crescimento do PIB, mas a inflação não cedia, chegando a 343,8%, bem como os compromissos da dívida passaram a comprometer parte significativa das receitas do país, cerca de 40% das receitas públicas eram destinadas aos serviços da dívida externa.⁷⁷ O cenário que se anunciava para a economia argentina não tinha meios de ser promissor.

3.3 - Impacto na produção nacional.

A reforma do setor financeiro contribuiu de maneira decisiva para que a dívida pública da Argentina disparasse ao longo da ditadura. Os serviços da dívida poderiam ser cumpridos sem que fossem necessários a obtenção de novos créditos junto ao FMI desde que a produção nacional tivesse sido significativamente alavancada pelo financiamento privado e se tornasse cada vez mais competitiva no mercado internacional, mas tal perspectiva não se confirmou.

Tão logo assumiram o governo, os militares eliminaram o sistema de subsídios que era mantido pelo governo de Isabel Perón. As justificativas dadas pelo governo autoritário foram: o elevado déficit público e a necessidade de tornar a indústria local mais eficiente através da concorrência que seria promovida com a abertura comercial. Logo no segundo ano da ditadura, o governo determinou através da lei 21608⁷⁸ o tratamento igual a ser dispensado tanto às empresas nacionais como às estrangeiras. Ainda em 1976, a equipe econômica começou a abrir

⁷⁶ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporâneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007., p.13.

⁷⁷ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.697.

⁷⁸ Fonte: Lei 25608. Disponível em: www.argentina.gob.ar. Acesso em: Dez. 2018.

o mercado comercial, reduzindo as tarifas de importação que protegiam a indústria local. Nesse momento o objetivo era, além de tornar a indústria local mais eficiente, combater a inflação através da competitividade dos produtos industrializados importados. Mas, esse primeiro movimento foi bastante tímido, de modo que contou com certa aceitação por parte do empresariado. As resistências no aparelho de Estado impediam que ações mais incisivas nesse sentido fossem adotadas. O general Viola, que assumiria o lugar de Videla no comando do Exército e futuramente na própria presidência, era um forte opositor da abertura comercial.

Porém, em 1978, o governo divulgou um plano de redução tarifária para as importações. O projeto previa um mercado completamente livre de barreiras até 1985, tempo que a equipe econômica considerava razoável para que as indústrias nacionais se preparassem para a concorrência estrangeira. No entanto, de maneira surpreendente, poucos meses depois de ter anunciado esse plano, o governo publicou a resolução 6/79⁷⁹, que autorizava que algumas dessas reduções tarifárias fossem aplicadas antes do prazo previsto. A justificativa era de que, nesses setores onde as reduções seriam adiantadas, os preços não haviam cedido da maneira que o governo esperava. Uma vez aberto o precedente, a equipe econômica agiu no sentido de promover o adiantamento de reduções tarifárias em vários outros setores, de modo que muitas tarifas estavam em 1980 nos níveis que só deveriam estar em 1985.

Diante do fracasso em combater a inflação através da retração da emissão monetária, a partir de 1979 as barreiras alfandegárias foram aos poucos sendo removidas ao passo que o câmbio passou a seguir a “tablita”. Com o peso valorizado e com a diminuição das barreiras à importação, alguns setores passaram a contar com a forte concorrência do mercado estrangeiro. O CEA (Conselho Empresarial Argentino), do qual Martínez de Hoz era um dos membros mais respeitados, passou a criticar o gasto público com o bem-estar social, argumentando que o mesmo era responsável pelos impostos que asfixiavam a atividade produtiva, bem como criticou a garantia ilimitada que o governo deu aos depósitos das entidades financeiras, argumentando que a mesma inviabilizava a concorrência no setor financeiro ao permitir que se comportassem de maneira irresponsável na concessão de créditos.⁸⁰

Mas, o grande problema exposto pelos empresários era o câmbio valorizado, pois o mesmo prejudicava substancialmente as exportações e aumentava a concorrência do produto estrangeiro, o que impactava na balança comercial e fazia com que o Estado se endividasse no

⁷⁹ **Resolução 6/79**. Disponível em: www.argentina.gob.ar. Acesso em: 15 Dez. 2018.

⁸⁰ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

sentido de sustentar os gastos públicos. Porém, o governo defendia a valorização do peso como estratégia de controle da inflação, na medida em que isso promovia as importações. Como já apontamos, essa concorrência era uma das estratégias da equipe econômica para controlar o avanço dos preços. O peso valorizado também auxiliava na atração de divisas, bem como na redução do volume da dívida externa, o que de fato reduzia o peso do cumprimento dos serviços na dívida sobre o orçamento público.

O CEA afirmava que para controlar a inflação eram necessários a contenção dos gastos públicos e certo período de recessão. No entanto, os militares não admitiam o corte de postos de trabalho e nem mesmo a redução da atividade econômica. O governo também se negava a ampliar o corte de gastos públicos, uma vez que esses recursos eram utilizados para sustentar o aparato militar, realizar obras públicas e manter, através da demanda estatal, a atividade produtiva em empresas privadas estratégicas, como as ligadas aos setores de celulose, siderurgia, alumínio e petroquímica.⁸¹

Ainda que a crítica aos gastos públicos estivesse no centro do comunicado que a CEA entregou ao governo, o mesmo comunicado fazia menção a necessidade do Estado subsidiário, pois muitos destes empresários dependiam e esperavam continuar contando com os recursos do Estado para manter suas atividades. Do contrário, se a ortodoxia liberal fosse colocada como norteador do documento, muitos dos que o escreveram poderiam ser afetados pelas políticas de corte de gastos públicos.

Mas, o fato era que o peso valorizado dificultava significativamente a atividade produtora, principalmente na indústria de pequeno e médio porte. Com a moeda nacional valorizada, os produtos importados adentraram o mercado nacional, prejudicando as empresas locais. Ainda que o custo da mão de obra tivesse caído no comparativo com o governo de Isabel Perón, as condições conjunturais também se modificaram significativamente. O mercado comercial estava sendo liberado aos poucos, porém, a abertura do mercado de capitais se processou de forma acelerada. As empresas nacionais já não contavam com o financiamento público praticado durante os governos anteriores ao golpe para sustentar a política de substituição de importações, o que forçava os empresários a recorrerem ao financiamento privado. Num cenário onde as taxas de juros passaram a ser determinadas pelos bancos, os empréstimos ficaram cada vez mais caros, inviabilizando o investimento na produção por parte dos setores em dificuldade. O resultado foi o fechamento de diversas empresas nacionais. Em

⁸¹ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

função do impacto das medidas na indústria, o PIB do setor caiu. Essa queda acabou sendo compensada pelo crescimento da produção agrícola.

Tabela 5 **Varição do PIB da Agricultura e da Indústria**

	1977	1978	1979	1980	1981
PIB da Agricultura	6,5%	4,3%	5,4%	-5,6%	6,2%
PIB da Indústria	7,8%	-10,5%	10,2%	-3,8%	-16,0%

Fonte: BCRA, 1982.⁸²

Tanto a produção agrícola como a produção industrial, apresentaram avanços importantes em 1977, quando ainda estavam sob o efeito dos subsídios concedidos pelo governo de Isabel Peron. O setor agrícola foi impulsionado pela alta dos preços dos cereais e das oleaginosas, que batiam recordes seguidos no mercado internacional desde o início da década de 1970. O suporte estatal possibilitou a ampliação das áreas de cultivo, bem como a aquisição de maquinário fabricado por empresas nacionais através de financiamentos com juros negativos. Também foi significativo o impacto do discurso inicial da nova equipe econômica que assumiu em 1976. Martínez de Hoz fez questão de destacar a importância da agricultura no combate a crise e na promoção do crescimento econômico, o que animou os agricultores que, somente no ano de 1976, ampliaram em 40% a produção. No entanto, a perspectiva dos produtores agrícolas de que o governo manteria o peso nos patamares de 1976, não se confirmaram nos anos seguintes. Apesar disso, a produção registrou um importante crescimento.

Segundo o governo, esse aumento estava relacionado a melhoria das técnicas de cultivo, aos investimentos em maquinários, às condições climáticas e, em menor escala, ao aumento da área de cultivo. Ou seja, observa-se um progressivo aumento da produtividade no setor agrário argentino entre 1977 e 1982 que só teria sido interrompido em 1980 por conta das ações do clima nas áreas de cultivo.⁸³

Na perspectiva da equipe governamental, o volume das exportações agrícolas seria o suficiente para combater o déficit na balança comercial. Ainda havia uma concepção ideológica

⁸² BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1982**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁸³ Idem. **Memória Anual de 1981**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

muito clara no discurso da equipe econômica, a de que a vantagem da Argentina na competição com outros países se dava justamente no setor agrícola e que isso devia ser explorado no sentido de alavancar as exportações. Já a indústria deveria ocupar um papel apenas complementar, uma vez que o mercado aberto permitiria a entrada dos produtos industrializados vindos de países cuja vocação era de fato a produção industrial e onde a Argentina não teria como competir. Essa percepção é baseada no Modelo das Vantagens Comparativas, onde cada país dedica maior esforço no setor cujas condições de produção, sejam elas físicas ou tecnológicas, o favoreçam no comércio mundial. Sendo assim, a vocação da Argentina, na percepção da equipe econômica, era exportar produtos agrícolas e matéria prima, enquanto importava produtos industrializados.⁸⁴

Também a produção pecuária, cujo volume de exportações era importante para controlar o déficit na balança, recebia bem o novo governo e acreditava em melhores condições de produção e exportação. A proposta oficial para este setor, juntamente com o da agricultura, era um incremento das exportações incentivado pelo câmbio desvalorizado. Mas, tal como já vimos, o peso passou por seguidas valorizações até 1981, de modo que o setor financeiro se tornou o alvo das principais medidas. Certamente essas ações foram resultado de debates no interior do Estado, onde representantes dos setores ruralistas se depararam com algumas derrotas que, inclusive, provocaram baixas na equipe de governo.

Tabela 6 **Balança comercial entre 1976 e 1981***

Ano	Exportação	Importação	Saldo
1976	3.916.058	3.033.004	883.054
1977	5.651.842	4.161.539	1.490.303
1978	6.399.540	3.833.655	2.565.885
1979	7.809.924	6.700.055	1.109.869
1980	8.021.418	10.540.603	-2.519.185
1981	9.143.044	9.430.226	-287.182

Fonte: INDEC.⁸⁵ *Valores medidos em dólares correntes.

É possível verificar um aumento significativo do comércio internacional argentino nesse período. O volume exportado cresceu ano após ano, enquanto o volume das importações apresentou um salto significativo a partir de 1979, quando as medidas de derrubada de barreiras

⁸⁴ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.71.

⁸⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 30 Mar. 2010.

comerciais foram antecipadas. Já no ano seguinte, as importações superaram as exportações em 2,5 bilhões de dólares. Essa tendência de manutenção de um déficit comercial muito elevado foi interrompida com a troca de governo em 1981. A administração de Viola procurou desacelerar a abertura comercial, desvalorizando o peso e diminuindo um pouco o ímpeto das importações. Ainda assim, não pôde evitar um novo déficit de 287 milhões de dólares e a forte crise provocada pela fuga massiva de capital, cujas características já foram aqui analisadas.

O discurso oficial gostava de destacar o aumento da produção agrícola para combater as críticas que sofria, porém, isso se deu em função da significativa expansão da área de cultivo provocada pela conjuntura desenhada nos anos anteriores ao governo militar, bem como pelas expectativas geradas pelos discursos da equipe econômica do novo governo. É possível destacar ainda a aplicação de novas tecnologias como um dos fatores responsáveis pelo aumento da produção agrícola. Isso foi possível a partir do incentivo dos governos peronistas à indústria nacional voltada para o setor como, por exemplo, as fábricas de tratores que, contando com subsídios oficiais, vendiam as máquinas para empresários do setor rural por preços, às vezes, abaixo da metade do valor de mercado. Essas fábricas fecharam as portas logo após o primeiro ano do governo militar em função do corte dos subsídios que mantinham suas atividades.⁸⁶

Tabela 7 **Produção de máquinas e equipamentos**

1977	1978	1979	1980	1981	1982
22,2%	-20,3%	13,5%	-4,4%	-28,1%	-8,2%

Fonte: BCRA, 1980⁸⁷ e 1984.⁸⁸

Estes dados tratam de todo o setor de máquinas e equipamentos, inclusive os ligados à produção agrícola. É possível observar como essa indústria se retraiu após o início do regime militar. A perspectiva da equipe econômica de que a Argentina tinha uma vantagem no mercado de produtos agrícolas e de que este era o setor a ser priorizado, fez com que o governo abandonasse toda e qualquer política de investimento e promoção da indústria de máquinas e equipamentos, optando por importar esses produtos. Importante observar que, enquanto ainda contava com os subsídios e tinha a proteção do mercado garantido pelas barreiras comerciais, o setor chegou a apresentar um crescimento de 22,2%, mas tão logo os incentivos foram sendo

⁸⁶ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.76.

⁸⁷ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1980**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

⁸⁸ Idem., **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

retirados, obedecendo a política de corte de gastos públicos, e o mercado foi sendo aberto, essa indústria não suportou e despencou sua produção.

Com relação as empresas públicas, estas vinham sofrendo com as restrições tarifárias impostas pelo governo sob a justificativa de controlar a inflação. Por isso, os reajustes feitos nos preços dos produtos e serviços prestados por empresas públicas, ficavam abaixo dos índices inflacionários registrados para o período ou mesmo permaneciam congelados. Schvarzer acredita que essa atuação sobre as tarifas tinha por objetivo enfraquecer o comando das estatais para posteriormente viabilizar sua privatização, por isso era comum a equipe econômica recomendar reajustes em empresas privadas e a baixa de preços para as estatais.⁸⁹

Muitas estatais recorreram a empréstimos no mercado financeiro, pois o volume de recursos arrecadados com a prestação de serviços ou com as vendas não era suficiente para continuar custeando a produção.⁹⁰ Além disso, o governo atacou os conselhos administrativos das estatais através de uma lei que permitia ao Estado demitir todo funcionário que fosse considerado uma ameaça política, deixando assim muitas estatais sem o seu aparato burocrático qualificado.⁹¹

Com a aproximação da troca de governo, o cenário econômico se desestabilizou. Houve forte migração de capital para o exterior, pois os investidores sabiam que o provável substituto de Videla não apoiava as ações da equipe econômica comandada por Martínez. Para amenizar a instabilidade econômica provocada pela aproximação da troca de governo, o ministro sinalizou, num gesto raro, com medidas que beneficiaram a produção local frente aos importados, revogando a parte da contribuição previdenciária que era de responsabilidade dos empresários e revogando também a contribuição para o Fundo Nacional de Habitação que incidia sobre os salários pagos. Além disso, concedeu redução da carga tributária. Estas medidas permitiram aos empresários reduzirem seus gastos e projetar o uso desses recursos para investimento. Entretanto, esse incentivo aos empresários sacrificou os gastos com áreas sociais importantes: previdência e moradia.

Viola assumiu o governo em março de 1981. A nova equipe econômica chefiada pelo ministro Sigaut, promoveu novas desvalorizações no sentido de melhorar as condições de comércio do agronegócio e da indústria local. Porém, a desvalorização do peso fazia as dívidas

⁸⁹ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

⁹⁰ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.353.

⁹¹ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

em dólares do setor privado dispararem. Junta-se a isso a queda dos valores reais dos salários promovida ao longo da administração de Martínez. Por isso a recessão veio junto com o desemprego. A procura por dólares fez a liquidez do sistema despencar. Esse cenário prejudicou fortemente a produção local que já tinha que lidar com os estoques de produtos importados durante a baixa do dólar e com a contração da demanda interna devido à queda do poder de compra dos salários. Assim, à renúncia de viola se seguiu o retorno da equipe de Martínez, agora sob a batuta do ministro Roberto Alemann, ao comando da economia argentina. Mas, a crise disparada no início de 1981 se abateria sobre o governo militar e daria sua contribuição para o fim do regime.

4 – A derrocada dos militares

O Estado...deve ser considerado como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado...compreender o Estado desse modo é evitar os impasses do eterno pseudodilema da discussão sobre o Estado...o Estado como Coisa-instrumento ou como sujeito...o Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo...totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil.⁹²

Os militares de 1976 perceberam o fracasso da ditadura estabelecida em 1966 como fruto das relações do governo com as instituições representativas dos mais variados setores sociais. Segundo essa interpretação, essas relações permitiram que o Estado fosse inundado por demandas de toda ordem. Como muitas dessas demandas eram conflitantes, em pouco tempo, diversos grupos estavam protestando contra o governo militar e cobrando o retorno da democracia.⁹³

O golpe de 1976 queria evitar os erros de 1966 e, por isso, os militares no comando pretendiam que os contatos com a sociedade fossem sempre mediados pelas Forças Armadas,

⁹² POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000., p.130.

⁹³ Em 28 de junho de 1966, um golpe militar na Argentina derrubou o presidente constitucional Arturo Illia. Em 1972, diante da insatisfação de diversos setores sociais, o governo militar convocou eleições gerais vencidas pelo peronista Héctor José Cámpora. Ver: PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

sem a interposição de grupos representativos. Esse recurso do contato com grupos e setores deveria ser reduzido o máximo possível, afim de dirimir a ação organizada da representação carregada de demandas ligadas a interesses diversos. De fato, o alvo principal eram as organizações peronistas. Foi nessa perspectiva que os sindicatos foram paralisados, bem como as ações de grupos representativos de interesses específicos junto ao governo reduziram-se drasticamente. No entanto, tais grupos não deixaram de existir. As organizações representativas dos interesses da indústria, dos empresários do agronegócio, e mesmo dos trabalhadores, continuaram a se reunir e a organizar pautas de demandas, porém, seu poder de manobra junto ao Estado foi bastante reduzido. Tal perspectiva era parte do projeto militar, na medida em que entendiam que o peronismo foi excessivamente protetor e protecionista com relação a estes setores, concedendo-lhes grande poder de manobra junto às estruturas de governo, de modo que uma ação acabava por anular os resultados de outra, impedindo o avanço das reformas necessárias ao país.

O regime de 1976 buscou implementar as reformas que julgasse necessárias sem a intervenção de quaisquer setores da sociedade, por tanto, pretendia fazer isso de cima para baixo, sem contribuições ou intervenções que não fossem solicitadas. Tal perspectiva se aproxima da noção do Estado como sujeito, na medida em que os militares vislumbravam agir sem que suas ações estivessem diretamente conectadas com os interesses advindos dos mais variados setores da sociedade, acreditando ter sido esse um problema fatal para o golpe ocorrido dez anos antes.

No entanto, assim como as ações de um Estado enquanto nação não podem ser isoladas do contexto internacional no qual está inserido, tão pouco pode o Estado agir sem ser influenciado direta ou indiretamente pelos setores sociais que o rodeiam e que estão inseridos na sua própria estrutura, provocando fissuras e choques de interesses no interior do aparelho e surtindo impacto na tomada de decisões por parte dos dirigentes.

4.1 – O Estado e as demandas trabalhistas

As reivindicações dos trabalhadores e das classes populares foram contidas principalmente pela violência da repressão oficial do Estado autoritário. Ainda assim, no início, o consenso social em torno do golpe era significativo, dado o cenário de crise proporcionado pela instabilidade política, econômica e social, observado no fim do governo de Isabel Perón. Temerosa diante de um quadro que poderia resultar em vitória dos movimentos revolucionários,

a classe média recebeu com alívio o golpe de 1976. A classe empresarial apoiou de forma entusiasmada o novo governo, na expectativa de que a ditadura teria muito maiores condições de controlar as demandas trabalhistas e permitir o desenvolvimento da produção e o aumento dos lucros. Mas, é preciso destacar que, quando da montagem da nova equipe econômica, a Junta Militar fez uma exigência importante que estava diretamente ligada aos interesses dos trabalhadores: a manutenção do nível de emprego. A Junta sabia que tais demandas não podiam ser ignoradas, sob pena de provocar, ainda que a longo prazo, uma reação dos trabalhadores que poderia inviabilizar o governo. O modelo que colocava a industrialização como principal objetivo político-econômico começou a ser desmantelado. Para o novo governo, as barreiras protecionistas, símbolo do sistema de substituição de importações adotado ao longo dos governos peronistas, foram responsáveis pelo isolamento do país no cenário internacional e pela ineficiência da produção industrial.⁹⁴

Como já citado, o escolhido pelos militares para assumir o Ministério da Economia foi Martínez de Hoz. Martínez já havia ocupado a pasta durante o governo autoritário de Jose Maria Guido (1962-1963). Assim sendo, o novo ministro tinha já alguma experiência com os militares. Antes de assumir o Ministério, Martínez chegou a dirigir empresas importantes como a petrolífera PETROSUR e a Companhia Ítalo-Argentina de Eletricidade, esta última envolvida em uma polêmica estatização que custou milhões aos cofres públicos. Era um adepto do liberalismo econômico e tinha bons contatos no exterior, sendo este um dos motivos pelos quais foi escolhido para o cargo de ministro pelo presidente Jorge Videla. O presidente Videla sabia que o ministro da economia precisava de tempo para implementar reformas liberais de tal modo profundas que seus avanços não fossem substancialmente revertidos pelos governos subsequentes. Assim sendo, procurou blindá-lo das críticas de modo a protegê-lo no cargo.⁹⁵

Tão logo a nova equipe econômica assumiu, anunciou o congelamento dos salários pelo período de três meses. A inflação acumulada no mesmo período foi de 40%, ou seja, os salários foram desvalorizados em seu poder de compra para quase a metade do que eram antes do golpe. O combate à inflação atingiu em cheio os setores com baixa representatividade e limitada margem de manobra para pressionar o Estado. As demandas trabalhistas tiveram de ceder diante da nova política econômica, sustentada pelo regime autoritário. As manifestações populares contra essas medidas foram violentamente reprimidas.⁹⁶

⁹⁴ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.43.

⁹⁵ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.19.

⁹⁶ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. Op. Cit., p.83.

O resultado mais imediato foi observado no índice inflacionário. Entre janeiro e abril de 1976, a inflação acumulada estava em 99%. Nos quatro meses seguintes ao golpe, o acumulado foi de apenas 25,1%. Esses resultados estão relacionados à desvalorização dos salários, que acabou contraindo a demanda, e também a uma pequena melhora na produção auxiliada pelo corte de custos salariais. A balança comercial passou a operar no positivo, uma vez que o poder de compra dos argentinos reduziu-se drasticamente. Para combater o déficit fiscal, um dos graves problemas herdados da administração peronista, o governo determinou o congelamento dos salários do funcionalismo público. Os gastos com o funcionalismo acompanhavam as concessões salariais obtidas diante da pressão dos sindicatos. Esses aumentos elevaram a liquidez de todo o sistema, dificultando o controle da inflação, mas, além disso, ampliavam significativamente os gastos do governo que, mesmo em crise, mantinha as concessões diante da manifestação da representação trabalhista. Com a nova equipe econômica, os gastos do governo com o funcionalismo caíram de 16,2% do PIB em 1975 para 9,8% em 1976, uma queda bastante significativa considerando o curto período de tempo transcorrido.⁹⁷

No início do regime militar, a aniquilação completa da representação sindical foi seriamente considerada pelo governo e sua equipe econômica, no entanto, passado o entusiasmo dos anos iniciais, uma outra avaliação vinda principalmente da classe política, insistia na perspectiva de que os trabalhadores sem uma representação legal poderiam gerar um clima de completa insegurança e caos na produção local, abrindo espaço para o comportamento anárquico e para a atuação de movimentos comunistas. Também os empresários perceberam a necessidade de uma representação legítima para as classes trabalhadoras, como aponta Palermo:

O conflito trabalhista anárquico, como também dissemos, desatou, por sua vez, o mal-estar dos empresários, que se deram conta de que a desarticulação da atividade sindical, sob seu impulso e da repressão militar, tinha ido longe demais. A convocatória empresarial a “legitimar interlocutores válidos” evidenciou quanto haviam mudado as coisas desde o golpe.⁹⁸

A partir de 1978, os sindicatos voltaram aos poucos a atuar em favor das demandas dos trabalhadores. Isso ocorreu, dentre outros fatores, porque os movimentos revolucionários haviam sido praticamente aniquilados, de modo que o governo já não podia justificar o uso excessivo da força como uma necessidade no combate a estes movimentos. Nesse momento,

⁹⁷ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986. Pág.21.

⁹⁸ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.279.

houve uma clara divisão entre dois grandes grupos sindicais. Um, representado principalmente por um agregado de 25 sindicatos chamado de “Os 25”, adotava uma perspectiva de confronto ao regime militar, no entanto, não se negava a manter conversas com o Ministério do Trabalho e nem com figuras como o chefe da Marinha, o almirante Emilio Massera, mantendo assim sua margem de ação e influência no Estado, ainda que bastante reduzida se comparada ao período peronista. O outro, onde figurava por exemplo a CNT (Comissão Nacional do Trabalho), que era um grupo bem maior, atuava como colaboradora do regime por entender que as medidas poderiam surtir efeitos positivos no longo prazo, mas de fato essa colaboração estava ligada à sua perspectiva de permanência futura. “Os 25” faziam críticas abertamente ao governo, enquanto a CNT costumava reconhecer o êxito de algumas medidas e diminuir o tom das críticas, ao mesmo tempo em que apresentava demandas moderadas e tentava manobras dentro do Estado através de interlocutores com os quais mantinha contato.⁹⁹

Em 1979, a troca do Ministro do Trabalho fez regredir os avanços até então alcançados no sentido de retomar a liberdade de atuação dos sindicatos. O novo ministro, Llamil Reston, era adepto da linha-dura. “Os 25” reagiram reivindicando um novo governo eleito pelo voto popular. Os ânimos se acirraram e uma greve geral foi convocada para abril de 1979. Como resposta, o governo criou a Lei de Associações Profissionais que, a rigor, permitia uma ampla intervenção do Estado nos sindicatos, acabando com a autonomia dos mesmos. Vale destacar que, embora a atuação dos sindicatos tenha sido praticamente anulada no início do regime militar, isso se deu pela ação coercitiva dos militares e não pela intervenção estatal nas organizações sindicais, de modo que após 1978 elas voltam a atuar com a mesma autonomia de antes. A lei de associações representava os interesses da linha-dura, mas, nem os empresários e nem o setor sindical colaboracionista apoiaram a lei. Ainda havia a própria resistência interna a esse tipo de retrocesso, o que fez com que essa lei perdesse os efeitos esperados de colocar toda a representação sindical sob a gerência estatal.

Os ministros da economia e do trabalho, concordavam que o impacto dos salários nos índices inflacionários se daria somente se os mesmos fossem tratados em negociações com a representação sindical. A lógica é a de que a representação concentrava poder de manobra suficiente para pressionar os empresários a elevar os salários acima dos níveis desejados para conter a inflação. Por isso, a partir de setembro de 1979, ficou estabelecida a liberdade de negociação diretamente com a empresa. Essa perspectiva estava conectada com as reformas aplicadas em 1979 que estabeleceram uma nova política cambial, onde o peso ficou

⁹⁹ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.282.

valorizado, e diminuíram as barreiras à entrada de produtos estrangeiros. Sendo assim, a concorrência estrangeira impediria que os empresários locais concedessem aumentos que elevassem demasiadamente seus custos de produção.

Apesar da diminuição dos custos trabalhistas, o peso valorizado dificultava fortemente as exportações e promovia as importações. Desse modo, a indústria nacional teve de se voltar para o mercado local, onde os salários foram atacados com congelamentos em meio a alta inflacionária. Dada a restrição da demanda interna, o resultado foi uma queda de 10,5% do PIB da indústria em 1978.¹⁰⁰ A recuperação veio no ano seguinte, quando foi necessário permitir um reajuste salarial para os trabalhadores do setor, de modo a equiparar seus rendimentos com os de áreas que não estavam completamente abertas e que, portanto, não sofriam com a concorrência estrangeira como, por exemplo, o setor de serviços. O corte dos subsídios de diversos setores, a abertura processada muito rapidamente, o alto custo dos financiamentos, as oportunidades oferecidas pelo mercado financeiro, também surtiram impactos negativos na produção industrial local. Com isso, vagas nesse setor foram fechadas, todavia acabaram compensadas com o crescimento do setor de serviços.

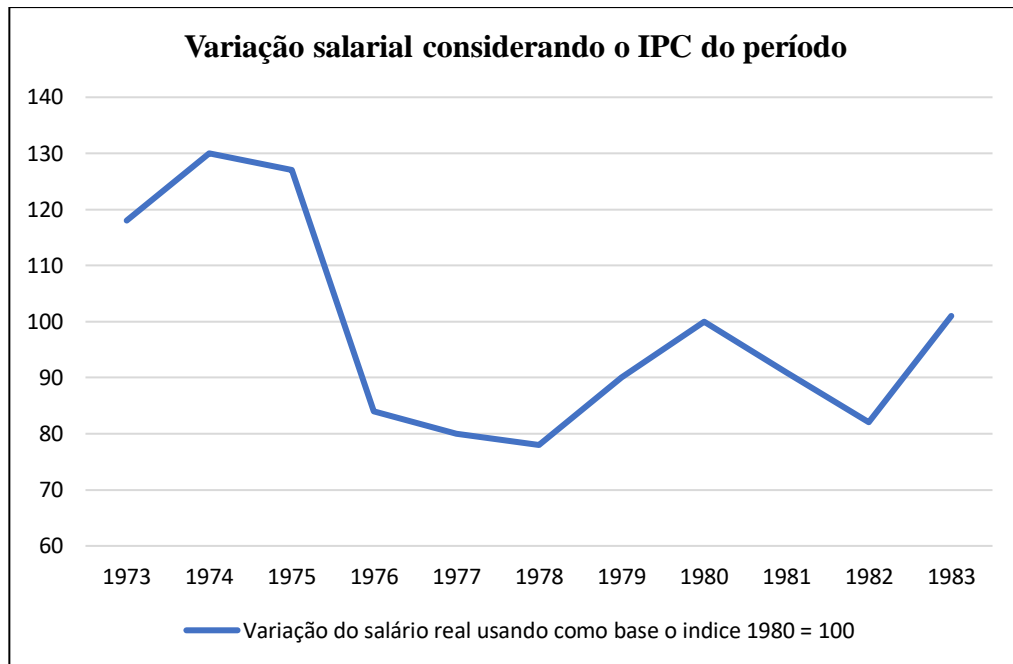
Importante destacar que, apesar dos reajustes concedidos em 1979, o valor real dos salários permanecia inferior ao observado antes do governo militar se levarmos em conta os índices inflacionários. Entre 1976 e 1981 os assalariados perderam o equivalente a 13% do PIB, o que impactou na produção interna, principalmente nas pequenas e médias empresas, onde as dificuldades em obter financiamentos era um entrave importante para a manutenção das atividades e para o investimento.¹⁰¹

O próximo gráfico mostra a evolução dos salários desde 1973, quando ainda governava Perón, até 1983 quando findou o regime militar. Trata-se da média salarial real, ou seja, já descontado os índices inflacionários que destacamos anteriormente. Nele é possível perceber que, para o período analisado, a média salarial nunca foi maior que nos três anos anteriores ao início do regime militar. O que está absolutamente de acordo com a política de congelamento de salários e reajustes abaixo da inflação que temos descrito nesse item do trabalho. Ao longo de toda a administração militar, o ano de 1980 foi o que revelou o menor índice inflacionário, 100%. Ainda que ocorressem aumentos salariais, esses nunca repunham as perdas provocadas pela inflação. O resultado foi a queda da renda média da população argentina.

¹⁰⁰ Ver tabela 5.

¹⁰¹ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

Gráfico 2



Fonte: CESPA, 2001.¹⁰²

Apesar de a classe trabalhadora ter desfrutado de grande poder de manobra ao longo dos governos peronistas, os empresários da indústria, do setor financeiro e do agronegócio nunca deixaram de pressionar o Estado a atender suas demandas, de modo que se viram contemplados em questões importantes, como a concessão de subsídios e a proteção do mercado nacional através de barreiras alfandegárias. Porém, alguns segmentos empresariais não estavam completamente satisfeitos com os rumos da política econômica e, certamente, viam como empecilho aos seus interesses a atuação dos sindicatos junto ao Estado. Por isso, a partir de 1975, passaram a agir através da Assembleia Permanente de entidades Sindicais Empresariais (Apege) no sentido de apoiar um governo autoritário.¹⁰³

Ao estabelecer o peronismo como adversário, os militares buscaram combater as práticas populistas e estatistas através de reformas econômicas que privilegiassem a dinâmica própria do mercado, reduzindo a atuação do Estado. De fato, ao longo do século XX, o exército na Argentina, bem como na América Latina, havia construído um histórico de defesa da indústria nacional e via com bons olhos as medidas protecionistas, bem como a estatização de empresas. Porém, o populismo teria permitido a associação dessas ações aos interesses das

¹⁰² CESPA. Dados disponíveis em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: 20 Nov. 2017

¹⁰³ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.39.

classes populares, sendo utilizados para influenciar a politização da população, conferindo amplos poderes aos sindicatos e aos representantes das indústrias protegidas, provocando conflitos entre diversos setores e possibilitando a infiltração da atuação subversiva nesses movimentos. Dessa forma, ao buscar meios de combater a herança peronista que, na perspectiva dos militares, era responsável em boa medida pela desordem do país, o governo autoritário se aproximou da perspectiva liberal de abertura comercial, privatização e diminuição do Estado. Por isso, ainda em 1975, Martínez de Hoz já havia apresentado seu plano de reforma na economia aos comandantes das Três Armas que o chamaram de “Programa Econômico do Governo das Forças Armadas”. Tal programa era só mais um componente do anunciado Processo de Reorganização Nacional (PRN) que, além das reformas na economia, previa toda uma reorganização social e política que “purificasse” a sociedade dos vícios atribuídos ao peronismo.¹⁰⁴

Podemos afirmar que esse programa não foi adotado na íntegra em função das inúmeras resistências resultante do conflito de demandas dos mais variados setores da sociedade, divergências estas que alcançaram mesmo os três comandantes que compunham a Junta Militar, assunto que abordaremos mais adiante na análise das contradições no interior do aparelho de Estado. Ainda assim, as reformas que avançaram foram capazes de modificar significativamente o rumo que vinha sendo seguido pela economia argentina desde pelo menos 1943, quando se deu a ascensão do peronismo.¹⁰⁵

Num primeiro momento, essa forma de organizar o governo criou um ambiente absolutamente confortável para a equipe econômica implementar as reformas desejadas. O ministro Martínez de Hoz foi fortemente criticado ao longo da sua gestão que, para os padrões argentinos dos anos anteriores, foi bastante longa. Martínez se manteve no posto entre 1976 e 1981, ainda que sofresse pressão de vários setores sociais, inclusive de grandes empresários. O presidente Videla garantia sua permanência e as reformas seguiam o curso desejado pelo ministro. Entretanto, tão logo o consenso em torno do golpe foi se diluindo, as fissuras no interior do aparelho do Estado foram ganhando corpo e emperrando medidas econômicas que a equipe de Martínez pretendia implementar. Ainda que tenha sido assim, a longa gestão do ministro de Videla lhe permitiu realizar mudanças profundas na estrutura econômica argentina, como pudemos observar.

¹⁰⁴ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.47.

¹⁰⁵ Ibid., p.58.

4.2 - Conflitos no interior do aparelho estatal

Mesmo que o governo tenha conseguido reduzir a influência da representação organizada nas decisões governamentais, impossível seria anulá-la completamente. Ainda que as ações do Estado estivessem menos a mercê das demandas das organizações representativas, no interior do próprio governo havia divergências importantes quanto ao rumo que as reformas deveriam seguir. Os conflitos propositalmente evitados no debate com a representação, fizeram com que outros conflitos ganhassem destaque, àqueles ocorridos dentro da própria máquina administrativa. Esses conflitos tiveram impacto importante nas ações do governo. E, nesse sentido, nos interessam para entender por quais caminhos o neoliberalismo adentrou a Argentina e como promoveu as mudanças que repercutiriam tão profundamente nas décadas seguintes.

Num primeiro momento, os problemas detectados pelos militares eram os mesmos apontados pelos conservadores, membros da classe alta argentina, da qual Martínez de Hoz era o principal representante. Da mesma forma que também coincidiam o caminho que ambos indicavam como necessário para sanar os problemas: o livre mercado. Esse diagnóstico foi de maneira significativa influenciado pela experiência chilena, onde também os militares e a direita concordavam que as ações do governo Allende teriam alimentado uma indústria nacional parasitária, estagnação econômica e instabilidade social, na medida em que os variados setores da sociedade tinham amplo poder de ação e, por tanto, de pressão sobre o Estado. Já na Argentina, ainda que os militares quisessem agir com autonomia na implementação das reformas, a “pequena classe alta argentina”, chamada por Palermo de “establishment livre-cambista local” era o único setor da sociedade com um canal direto com a cúpula do governo. Suas demandas tiveram atenção privilegiada na medida em que seu poder de manobra não estava em nenhuma organização representativa de classe, mas sim no próprio ministro da economia. De fato, Martínez não agiu sem encontrar resistências dentro da Junta que governava o país e mesmo dentro do próprio Ministério da Economia.¹⁰⁶

Os agentes com forte influência política podem pressionar o governo a realizar mudanças institucionais que favoreçam seus interesses. De certo, um ambiente institucional adequado ao desenvolvimento econômico tem de ser composto por regras que favoreçam esse mesmo desenvolvimento. No entanto, o que o caso argentino tem mostrado é a ocorrência de uma forte queda da renda média da população argentina, bem como índices inflacionários muito

¹⁰⁶ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.53.

elevados, ao mesmo tempo em que o mercado financeiro promovia lucros instantâneos ao grande capital.

Ainda que o livre-cambismo agradasse a parte importante do governo, a profundidade das reformas e o tempo para completar determinadas modificações estruturais, não eram consensuais. As recomendações do FMI primavam pela ortodoxia liberal, condicionando a concessão dos empréstimos ao corte de gasto público, que na visão do Fundo era excessivo e causava inflação. Os juros negativos eram um outro problema apontado pelo FMI, pois a poupança interna ficava de tal forma prejudicada que a disponibilidade de crédito se restringia. Assim sendo, o receituário do Fundo incluía, via de regra, juros positivos, corte de gastos públicos e desvalorização cambial. Essas medidas deveriam ser capazes de atrair divisas, aumentar a disponibilidade de crédito e diminuir a inflação, proporcionando maior equilíbrio no balanço de pagamentos. Lembramos que, a desvalorização cambial tinha como consequência imediata a elevação da dívida externa.¹⁰⁷

Ademais as recomendações do Fundo, as equipes de governo da Argentina eram heterodoxas em suas avaliações, o que dificultou a adoção de determinadas ações no início. Por isso, o governo que anunciou um profundo corte de gastos, continuou a subsidiar indústrias consideradas estratégicas, principalmente as ligadas à infraestrutura. Ao mesmo tempo que indústrias consideradas ineficientes e não-estratégicas foram completamente desamparadas. Também ao mesmo tempo em que se indicou como objetivo a diminuição da intervenção estatal na economia, o governo hora determinava aumentos com o objetivo de melhorar a arrecadação das estatais e hora determinava congelamentos dos preços para ajudar no controle da inflação. Com o mesmo objetivo também eram estabelecidos o congelamento de salários ou reajustes abaixo dos índices inflacionários. Estas medidas, ora de cunho liberal e ora com características desenvolvimentistas, tinham relação com as avaliações heterodoxas das equipes que compunham o aparelho de Estado, da mesma forma que deixavam claro o fato de que a agenda liberal pretendida pelo establishment empresarial local, não seria adotada na sua íntegra.

Como destaca Bacha, o Fundo não costumava considerar as dificuldades advindas do mercado externo, na medida em que entendia que os países em desenvolvimento tinham economias proporcionalmente pequenas e que, por isso, tinham todo um mercado internacional onde não lhes faltava demanda para seus produtos, nem tão pouco oferta de capitais. Se os países em desenvolvimento não aproveitavam melhor as possibilidades no mercado mundial, a culpa era das estratégias econômicas traçadas por seus governos. Com base na análise feita até

¹⁰⁷ BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012, passim.

aqui, é possível afirmar que: episódios como a alta do petróleo em 1973, a queda dos preços das commodities agrícolas no mercado internacional, a elevação dos juros nos EUA em 1979, entre outros, afetou de maneira significativa o desenvolvimento da economia argentina. Nesse sentido, por vezes as práticas heterodoxas sob gerenciamento do governo vieram na tentativa de corrigir esse erro de avaliação do Fundo. Teremos oportunidade de retornar a este ponto na análise do Plano Austral adotado pelo governo Alfonsín logo após a redemocratização.¹⁰⁸

A insatisfação com as ações adotadas na área econômica por Martínez de Hoz vinha de diversos setores: Da classe empresarial, que era afetada com a concorrência dos produtos importados, com o corte de subsídios, com a contração do mercado interno e com o encarecimento dos financiamentos; dos produtores rurais, pois o câmbio valorizado prejudicava as exportações do setor; e dos sindicatos, que reclamavam das políticas de redução do poder de compra dos salários que passaram a ser reajustados bem abaixo da inflação. Estes grupos se somavam aos linhas-duras na crítica da reforma econômica implementada sob a liderança do ministro da economia. Ainda assim, Martínez se mantinha firme no cargo. Tal situação não teria meios de se sustentar não fosse o sistema de governo uma ditadura. As demandas de diversos setores que criticavam o governo tinham seu poder de manobra absolutamente reduzido pela repressão e pelo próprio projeto militar que previa uma mudança no país que viesse de cima para baixo.

Quando os setores contrários às medidas liberais e à política cambiária adotada se enfraqueceram dentro do governo, o projeto de Martínez ganhou força, porém não sem receber pesadas críticas nos meios militares. A exigência que a Junta fez a Martínez com relação a manutenção dos níveis de emprego e dos níveis de atividade econômica, revela a preocupação com o impacto das medidas liberalizantes, mostrando que haviam resistências no interior do Estado preocupadas com estes resultados, muito provavelmente por estarem conectadas de alguma forma com os interesses dos setores que seriam prejudicados.

A permanência do ministro Martínez, apesar das críticas, também tinha relação direta com sua capacidade de captar recursos no exterior, recursos estes indispensáveis para afastar a crise econômica. O governo sabia bem que um cenário de crise diminuiria drasticamente o apoio inicial de parcela importante da sociedade em torno do golpe, ao passo que alimentaria as forças de oposição. O próprio governo, por ser uma ditadura, enfrentava sanções internacionais que podiam o isolar no cenário mundial e dificultar soberbamente a captação de recursos importantes. Nesse sentido, Schvarzer afirma:

¹⁰⁸ BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012., p.78.

O isolamento político desse tipo de sistema favorecia a posição de grupos econômicos com bons contatos no exterior. Suas ligações com o exterior lhes atribuíam o importante papel de intermediador com o mercado financeiro internacional. Martínez de Hoz gozava de amplo trânsito entre os governantes das grandes potências, enquanto aos outros membros do governo argentino era muito difícil conseguir uma audiência. Trata-se de uma dupla estratégia dos centros de fortalecer os laços e, por conseguinte, atribuir poderes aos grupos econômicos.¹⁰⁹

A concessão de novos empréstimos logo após o golpe não só junto ao Fundo, mas também junto a variados credores internacionais, sugere o bom relacionamento de Martínez com establishment financeiro internacional. Porém, não era apenas o bom trânsito do ministro entre as grandes potências mundiais motivo suficiente para que os cofres fossem abertos à Argentina. Outros fatores podem se somar ao sucesso de Martínez em levantar recursos no mercado internacional e, nesse sentido, é preciso destacar o seu projeto de reformas liberais para a Argentina como principal componente de peso nas conversações com o FMI e os demais credores. A abertura do mercado de capitais possibilitou lucros volumosos a estes credores e, certamente, sem essa perspectiva de ganhos, dificilmente esse volume de recursos teriam adentrado a Argentina. Também seria inviável adotar tal caminho sem a atuação do Estado que, nesse momento, acabou cedendo aos interesses do capital financeiro internacional e aos interesses daqueles que, como Martínez, defendiam as reformas como a melhor estratégia para o crescimento econômico argentino. Enquanto o capital financeiro colheu os benefícios de um investimento lucrativo, a renda média nacional continuou em queda influenciada pelos altos índices inflacionários.

Na composição do executivo, também haviam conflitos significativos na questão da distribuição do poder. Somente dois ministérios tinham comandos civis, o da educação e o da economia. Todos os outros ministérios foram divididos entre as Três Armas, ficando cada uma com dois ministérios. A presidência da república coube ao Exército. Também os governos provinciais foram distribuídos entre representantes das Forças Armadas, ainda que estes tenham escolhido governantes civis na sua maioria. Essa distribuição não havia ocorrido nas ditaduras anteriores¹¹⁰ e, só ocorreu em 1976, por estar inserida na lógica adotada por estes militares de tentar isolar os governos da influência de grupos organizados. Tal estratégia afetou muito mais os grupos ligados aos trabalhadores do que os grupos representativos dos setores empresariais.

¹⁰⁹ SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986., p.10.

¹¹⁰ Antes do regime autoritário de 1976, a Argentina já havia passado por golpes militares em 1930, 1943, 1955, 1962 e 1966. Ver: O' DONNEL, Guillermo. **El estado burocrático autoritario**. Buenos Aires: Belgrano, 1982.

Mesmo que estes tenham perdido parte importante de sua capacidade de manobra, ainda exerciam alguma influência e alcançavam certos benefícios junto ao Estado, como o subsídio a setores estratégicos da indústria.

A distribuição de cargos públicos entre as Três Armas suscitou um problema que seria determinante para a administração militar de 1976, uma vez que muitos militares da ativa passaram a atuar na função pública administrativa de Estado. No entanto, o chefe do executivo não detinha o comando das tropas. Por isso, em diversas situações, as determinações vindas do governo se chocavam com as objeções e considerações feitas pelos oficiais superiores. Estes passaram a ter forte influência na administração pública devido a hierarquia própria do sistema militar. Estes conflitos impregnaram as estruturas de governo e acabaram por provocar desentendimentos entre a Marinha e o Exército. O presidente Videla era consenso apenas no próprio Exército e só esporadicamente tinha também o apoio da Aeronáutica. Já a Marinha deixava clara sua oposição ao nome de Videla na presidência.¹¹¹

Para compor o que seria o poder legislativo, os militares formaram a Comissão de Assessoramento Legislativo (CAL), que contava com nove membros, três de cada Arma. A CAL emitia seu parecer somente depois de fechado o consenso entre seus membros. A rigor, isso concedia poder de veto para qualquer das Três Armas. Esse expediente foi usado sistematicamente para atender aos interesses de determinado segmento militar. No entanto, durante os primeiros dois anos do governo, um propósito encontrava forte consenso entre os militares, o combate aos elementos subversivos e, principalmente, às guerrilhas. Conforme estes fatores deixaram de representar qualquer ameaça à ordem, o consenso se desfez, explicitando as fissuras e as disputas dentro do governo militar.¹¹²

Após 1978, os militares moderados começaram a demonstrar simpatia à abertura política, o que não era o caso dos linhas-duras. O primeiro grupo pretendia que o governo militar fosse breve e que durasse apenas o tempo necessário para que se estabelecesse uma nova organização, sobretudo social, com o disciplinamento dos setores representativos, principalmente, das classes trabalhadoras. Enquanto que o segundo grupo pretendia que o governo militar fosse de longa duração para que houvesse tempo de se formar uma nova classe dirigente purificada da corrupção e dos vícios do populismo. Essa dicotomia começou a ganhar cada vez mais espaço à medida que as reformas econômicas foram suscitando críticas públicas da imprensa e insatisfação de setores ligados a indústria e ao trabalhador. Os militares

¹¹¹ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., passim.

¹¹² Ibid., p.72.

moderados começaram a se aproximar destes setores na tentativa de articular uma abertura condicionada.

Entre os principais opositores de Videla e da política econômica de Martínez de Hoz estavam respectivamente o chefe da Marinha, o almirante Emilio Massera, e o chefe do Estado Maior do Exército, general Roberto Eduardo Viola. Tanto Viola quanto Massera iniciaram conversas com setores sindicalistas, empresariais e grupos políticos tentando angariar apoio para compor uma base política. Os linhas-duras viam com grande desprezo e desconfiança a aproximação destes líderes militares principalmente junto aos sindicatos.¹¹³

O presidente Videla era visto como um moderado, e por tanto, adepto da ideia de que o governo militar deveria ter vida curta, porém, pretendia deixar um legado na economia como marca da sua administração. Mas, para tal, Martínez de Hoz necessitava de tempo para realizar as reformas, de modo que o governo que sucedesse Videla não tivesse meios de recuar das medidas adotadas sob pena de gerar um caos na economia nacional, ainda mais que diante de uma abertura política, os principais partidos a disputar as eleições seriam o Partido Peronista e a União Cívica Radical, ambos contrários às reformas que estavam em curso.

O presidente argentino precisava administrar a situação e o fazia absorvendo as críticas e sustentando a necessidade da permanência da equipe econômica para que as reformas fossem concluídas. Videla buscava ao máximo não se envolver nos debates políticos e não dar declarações de apoio nem aos moderados e nem aos linhas-duras. No entanto, os moderados estavam cada vez mais convencidos da necessidade de se modificar a gestão na economia como condição para que a abertura política se efetivasse.

Os linhas-duras conseguiram, através de sua posição rígida quanto a continuidade do regime, angariar maior apoio nas fileiras militares e assim dificultar os projetos de abertura. Em uma das propostas de abertura política conversadas com os grupos de políticos civis, os militares propunham uma reforma constitucional que consagrasse o poder de veto aos militares, sobretudo em questões de segurança nacional. Tal ideia não agradava os membros dos partidos políticos que temiam uma descaracterização das atribuições principais dos dirigentes eleitos pelo voto e dos próprios partidos políticos. Diante do cenário desfavorável, os moderados encamparam uma proposta de um segundo mandato de Videla que duraria quatro anos, Massera aceitou a permanência de Videla com a condição de que o mesmo deixasse o cargo em março de 1981.

¹¹³ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.72.

Desde meados de 1978, os controles já não eram mais tão rígidos e a imprensa se manifestava com maior liberdade. No entanto, embalados pelo crescimento econômico de 1977 e pela conquista da copa do mundo de futebol de 1978, os periódicos tendiam a elogiar a administração militar. Mas, novamente os obstáculos se encontravam no interior do aparelho de Estado. Neste mesmo ano, uma lista de civis foi elaborada para atuar nos ministérios e nas administrações provinciais. Não obstante, os linhas-duras estabeleceram forte oposição a medida e Videla acabou cedendo. Os dirigentes políticos civis reagiram divulgando um primeiro documento multipartidário, ainda sem a participação da UCR, onde pediam mudanças na política econômica e o restabelecimento do Estado democrático de direito.¹¹⁴

Massera se reformou e passou a atuar exclusivamente no campo político, com escassos resultados, pois sua atuação junto aos linhas-duras provocava forte desconfiança nos setores populares. Assim, o principal opositor de Videla e ex-chefe da Marinha, não obteve sucesso em convencer movimentos ligados ao peronismo e mesmo à UCR. Nesse momento, um novo nome começou a se destacar como liderança da ala mais radical da ditadura e, portanto, como principal oposição ao governo de Videla, o general Leopoldo Fortunato Galtieri.

No final de 1979, a Junta Militar divulgou um documento chamado Bases Políticas das Forças Armadas para o Processo de Reorganização Nacional. No geral, esse documento convidava ao diálogo políticos e setores interessados, além de estabelecer os compromissos que deveriam ser assumidos pelos civis que desejassem ingressar na política futuramente. O plano era reestruturar os partidos sob novas bases para, posteriormente, realizar a abertura política. Os militares então promoveram a criação do Movimento de Opinião Nacional (MON). Era a tentativa de organizar um realinhamento político que trabalhasse de acordo com as determinações do governo militar. Nesse sentido, havia representantes de vários grupos políticos, sindicais e empresariais que se aproximaram da proposta do governo.

Tanto linhas-duras como moderados apoiaram a criação da MON, porém, os grupos favoráveis à abertura política não conseguiam fazer valer sua posição diante da resistência dos linhas-duras, de modo que os segmentos sociais interessados na abertura começaram a pressionar por um cronograma que previsse a redemocratização. Ainda que o MON não desempenhasse um papel mais intenso e eficaz nesse sentido, era um ótimo canal por onde os políticos podiam manter contatos e conversas com os membros do governo e, dessa forma, garantir sua sobrevivência e atuação políticas no sentido de influenciar, através da MON, as ações do Estado.

¹¹⁴ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p.308.

Ainda em 1978, as tensões entre a Argentina e o Chile aumentaram significativamente em função das disputas territoriais que envolviam a zona do Canal de Beagle.¹¹⁵ Na Argentina, os linhas-duras faziam pressão para que o conflito ocorresse, reafirmando que através de conversas nada se resolveria, posto que o Chile não cederia as ilhas. Na realidade, esta ala dos militares acreditava que um conflito armado garantiria uma sobrevida à ditadura, ainda mais se o resultado fosse positivo para a Argentina. Já os moderados faziam o possível para tentar negociar uma solução pacífica. Quando parecia que o conflito armado era inevitável, ambos os governos cogitaram a mediação de um país amigo para tratar da questão. Logo o consenso foi de que o Vaticano poderia desempenhar essa função.

A resposta do pontífice veio em dezembro de 1978 através de seus representantes que viajaram até a Argentina com o oferecimento papal de mediar a questão. A igreja católica na Argentina seguiu as recomendações do papa e se posicionou contra o conflito. Esse fato foi significativo para que os militares favoráveis ao conflito armado recuassem de sua estratégia. Além disso, Videla ameaçava renunciar caso a mediação papal não fosse aceita, o que colocava o general Viola, um adepto da abertura política, como favorito a ocupar a vaga. Só em 1980 o papa deu seu parecer que acabou desagradando aos argentinos. O Chile acatou e assinou a decisão do papa, já Videla só assinou a rejeição do acordo em 1981, próximo da sua saída. Tal fato estava relacionado com a pressão interna que o presidente argentino sofreu para rejeitar o acordo, pois Videla era grande defensor da solução pacífica.¹¹⁶

Ainda que o acordo sobre as ilhas do canal de Beagle não tenha sido aceito, Videla foi habilidoso o suficiente para evitar o conflito armado, da mesma forma que os linhas-duras foram habilidosos em deixar essa possibilidade em aberto. De qualquer maneira, Videla saiu enfraquecido do episódio e já não contava mais com a mesma influência no exército, uma vez que passou à reforma. Deste ponto em diante, procurou se concentrar em apoiar as reformas econômicas que acreditava poder ser o grande legado deixado pela sua administração.

Em março de 1981, deu-se a troca da presidência. As conversas haviam começado seis meses antes. Como se imaginava, foi nomeado o general Viola como novo presidente da

¹¹⁵ O tratado chamado de “Paz de los Estrechos”, assinado no fim do século XIX, deixou margem para que se questionassem seus limites, de modo que o debate sobre a propriedade das ilhas que circundam o Canal de Beagle nunca cessou. O Chile acabou por recorrer a um Tribunal de Arbitragem Internacional que emitiu a sentença em 1977 onde concedia a propriedade das ilhas ao Chile. O veredito foi remetido a Rainha da Inglaterra que tinha poderes para vetá-lo, mas, Elizabeth II o referendou. Diante da sentença, o Chile se preparava para tomar posse efetiva das ilhas, no entanto, a Argentina não aceitou o veredito e os dois países ficaram num impasse que, entre reuniões de representantes de ambos os países e tentativas diversas de acordos, durou meses sem que se chegasse a uma solução que agradasse a ambos os lados. No fim de 1978 teve início uma corrida armamentista. Ver: PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007., p. 307.

¹¹⁶ Ibid., p.336.

Argentina. Nesse momento, o comando do exército passou para o general Galtieri, membro da linha-dura e ferrenho opositor de Viola. Tanto Videla quanto Viola, eram vistos pelos setores mais conservadores do exército como excessivamente suscetíveis ao diálogo. Por isso, a pressão que Videla sofria dos linhas-duras automaticamente passou a ser descarregada sobre Viola, com o agravante de que os linhas-duras agora tinham o comando do Exército. O governo de Viola buscou a abertura política e, nesse sentido, os partidos foram tirados da ilegalidade e, através de uma aliança multipartidária, pressionaram por uma agenda que estabelecesse os prazos para o retorno da democracia. Com a aliança multipartidária, ficou cada vez mais difícil uma abertura cujas condições fossem estabelecidas pelos militares.¹¹⁷

Como crítico que era das políticas adotadas por Martínez de Hoz na economia, Viola trocou toda a equipe econômica e adotou uma desvalorização cambial cujas consequências já foram aqui analisadas. O fato é que os setores da economia que perderam o seu elo com o poder e, por tanto, o principal canal para desempenhar a sua capacidade de manobra, não se aquietaram diante da nova conjuntura. Porém, Martínez de Hoz havia preparado o caminho para que o novo governo não tivesse meios de recuar das medidas aplicadas na economia durante sua gestão. Importante destacar que, tais condições se mantiveram na Argentina ao longo das duas décadas seguintes ao fim da ditadura, condicionando ações que aprofundaram o caminho adotado nos anos 1970, ou seja, o endividamento crônico alimentado pela dependência do fluxo de capital internacional.

O poder de manobra adquirido pelo capital financeiro e pelo grande empresário argentino nesse momento, era sem precedentes. A rapidez com que o mercado de capitais foi aberto condicionou o funcionamento da economia local ao fluxo de divisas. A celeridade aplicada nesse processo foi possível em função de a Argentina contar com uma administração autoritária, onde o Executivo atuou sem o devido controle institucional sobre suas ações. O fato é que o país se tornou significativamente dependente dos fluxos de capital advindos do mercado internacional e, tal como quer demonstrar este trabalho, esse cenário vai se reproduzir ao longo dos anos 1980 e 1990, provocando a adoção de medidas na área econômica cujo objetivo fosse cumprir com os serviços da dívida, de modo a tornar o país apto a receber os volumes de recursos necessários a manter a economia funcionando. Com o significativo aumento da dívida, cresce também a necessidade de obter superávits compatíveis com o pagamento da mesma. Nesse sentido, o corte de gastos vai atingir em cheio a renda dos trabalhadores e as áreas sociais.

¹¹⁷ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 1987-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007., p.18.

Com a crise promovida pela fuga de capitais, pressionado pelas demandas empresariais e sindicais, e por fim, sofrendo forte oposição dos linhas-duras que agora tinham grande influência na Junta Militar, Viola renunciou e deu lugar a Galtieri como novo presidente da Argentina. Este logo nomeou como novo ministro da economia Roberto Alemann, que contou com o apoio entusiasmado de Martínez de Hoz. Vários membros da nova equipe econômica haviam trabalhado com Martínez. As reformas econômicas, tal como vinham sendo implementadas por Martínez, voltaram ao centro das ações. A gestão de Viola durou apenas oito meses, numa demonstração do poder de manobra adquirido pelo grande capital após a liberalização do mercado financeiro promovida pela ditadura de 1976.

A linha-dura chegou ao cargo maior do executivo e suspendeu todas as ações e conversações que visavam o retorno à democracia. Porém, ainda que as ações do Estado tenham retornado a uma perspectiva de manutenção da ditadura a longo prazo, os movimentos liberados no fim da administração de Videla e durante a gestão de Viola, não podiam mais ser silenciados tal como em 1976, pois já não havia um consenso que justificasse ações violentas e radicais por parte do Estado. A guerrilha e as ações “subversivas”, de modo geral, já não eram mais uma ameaça. No entanto, o cenário internacional acabou por fornecer um alento aos linhas-duras. A vitória de Ronald Reagan nos Estados Unidos, colocou no poder um presidente que apoiava a adoção de ações duras por parte dos governos latino-americanos. No caso argentino, as sanções impostas por violação dos direitos humanos foram todas suspensas. Mas, faltava o apoio interno e, para consegui-lo, os militares linhas-duras decidiram dar um passo perigoso, porém, com perspectivas animadoras a depender do resultado, e se lançaram na campanha pelas Malvinas.

De fato, uma missão para recuperar o controle das Malvinas mexia com os argentinos. A população apoiava as ações militares nesse sentido. As Forças Armadas encontraram novamente um consenso que as unia. Os sindicatos e os grupos políticos, bem como a imprensa local também repercutiram positivamente sobre o tema. Se o conflito contra o Chile pela região do canal do Beagle não ocorreu, principalmente pela ação dos moderados, agora os linhas-duras estão no comando e não vão medir esforços para que o conflito pelas Malvinas não seja detido por intermináveis tentativas diplomáticas de resolver a questão. O presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, sugeriu uma saída negociada, no entanto, essa possibilidade foi imediatamente rechaçada pela cúpula militar. Ou a Grã-Bretanha entregava o controle das Ilhas ou teria de enfrentar o exército argentino. O poderio britânico precisou de pouco mais de dois

meses para derrotar os argentinos que ocupavam as Malvinas. A rendição se deu em 14 de junho de 1982. Era o fim do conflito e o início do fim do regime militar na Argentina.¹¹⁸

Com a derrota na guerra das Malvinas, a pressão interna sobre o governo militar se tornou insuportável ao ponto de o general Galtieri deixar a presidência no dia 1 de julho, pouco mais de 15 dias após o fim do conflito. A marinha e a Aeronáutica retiraram-se da Junta Militar que, por isso mesmo, deixou de existir. O exército nomeou como novo presidente Reinaldo Bignone, cuja missão era retomar o processo de redemocratização. As organizações representativas ampliaram suas ações, os sindicatos organizaram várias paralisações nacionais, as filiações partidárias dispararam. As classes políticas se prepararam para retornar ao poder sem que precisassem negociar os termos com a cúpula militar. As instituições representativas dos diversos setores sociais reivindicavam em conjunto o retorno da normalidade democrática. A ausência de justificativa para o uso da força não deixava saída aos militares, de modo que já não se cogitava estender o regime militar. Quanto ao capital financeiro e ao grande empresário, não viam como conflitantes estas demandas, uma vez que haviam alcançado seu objetivo com a abertura comercial, ainda que limitada, e a livre circulação de divisas, de modo que agora tinham meios eficazes de pressionar os governos futuros, tal como ocorreu no governo de Viola e como ocorrerá com os governos seguintes.¹¹⁹

Os militares temiam a atuação dos tribunais tão logo a democracia fosse reestabelecida. Tal argumento forçou a junta a se organizar novamente três meses após sua dissolução. O objetivo agora era acordar uma abertura negociada que os protegesse de ações judiciais e que possibilitasse uma saída do governo que não fosse humilhante. Mas, essa tarefa não seria nada fácil, uma vez que o apoio aos militares já não mais existia e a classe política estava muito pouco disposta a fazer concessões para quem tem pouco ou quase nada a oferecer, uma vez que, a essa altura, a redemocratização era apenas questão de tempo. Ainda assim, os militares fizeram uma proposta em novembro de 1982, que foi imediatamente recusada pela classe política. Os termos da proposta traziam questões como a inserção dos militares no futuro governo civil e a responsabilidade sobre os excessos das ações repressivas dos militares que culminaram no desaparecimento de centenas de argentinos, além de questões ligadas à guerra das Malvinas e aos ajustes econômicos, bem como à dívida externa. Os militares tentaram se blindar diante da enxurrada de acusações que já sofriam mesmo durante a ditadura e que, numa

¹¹⁸ BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: Kessler, G. y Luzzi, M, **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007., p.20.

¹¹⁹ Ibid., p.21.

democracia, seriam potencializadas tornando quase inevitável atender a demanda popular por algum tipo de punição.

Como reação a resistência dos militares, a população organizou uma grande marcha pela democracia. No entanto, o governo não cedia e fez uma nova tentativa de acordo em abril, novamente recusada. Em setembro de 1983 os militares criaram uma lei de auto anistia, onde ficou determinado que fossem consideradas extintas toda e qualquer penalidade em função dos excessos praticados em ações contra a atividade subversiva e contra a guerrilha. Porém, após a redemocratização, essa lei foi considerada inconstitucional e revogada.¹²⁰

Esse cenário promoveu um crescimento das manifestações grevistas, além do surgimento de movimentos a favor dos direitos humanos. O regime militar estava desgastado. Era chegado o momento de fazer a transição para o regime democrático. A mobilização popular contra a ditadura fez com que a abertura política se desse sem um acordo pactuado entre a classe política e os militares.

Logo que se iniciou o processo de transição, os partidos políticos passaram a contar com um número de filiados jamais visto na história da Argentina. Tanto a União Cívica Radical (UCR) quanto o Partido Justicialista (Peronista), encontraram amplo espaço de expressão e contaram com o apoio de 70% do eleitorado, o que de certa forma garantia a estabilidade do sistema político do país.¹²¹

Dois candidatos aproveitaram esse momento para ganhar destaque. O peronismo se reergueu com a atuação importante dos líderes sindicais e o partido decidiu anunciar o constitucionalista Ítalo Luder como candidato. Do outro lado, Raul Alfonsín da UCR era a força mais significativa. Ele havia ganhado notoriedade graças aos duros discursos feitos contra o governo militar. Alfonsín costumava cobrar publicamente informações sobre os desaparecidos, além de reclamar justiça contra os responsáveis pela violência do regime autoritário. Poucos políticos podiam usar isso a seu favor, pois, antes da guerra das Malvinas, a maioria mantinha contatos frequentes com os militares por entender que o caminho podia ser mesmo uma abertura pactuada. O candidato da UCR fez a aposta certa e venceu as eleições de 1983, tomando posse em 10 de dezembro do mesmo ano.

Dentro da estrutura do governo, diante das relações ali travadas, certas demandas ganharam espaço nas ações estatais. A abertura econômica trouxe para a mesa de negociações

¹²⁰ PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

¹²¹ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.55.

os interesses do capital financeiro internacional. No mercado interno, empresários, agroexportadores, trabalhadores, setor financeiro, todos tinham interesses em alguma medida conflitantes. Os militares, por sua vez, queriam continuar governando, ainda que a perspectiva de duração desse governo variasse dentro das forças armadas. Os rumos da economia argentina entre 1976 e 1983 só podem ser percebidos através da análise destes elementos e da apreciação dos índices econômicos produzidos ao longo da ditadura. As disputas no interior do Estado, bem como a evolução do mercado internacional, em especial do mercado financeiro, contribuíram de maneira definitiva na tomada de decisões do governo militar. Tais reformas vão impactar na história econômica da Argentina pelas décadas seguintes ao golpe, como veremos.

Capítulo II

O Governo de Raul Alfonsín

Quando venceu as eleições em 1983, Alfonsín se tornou o primeiro candidato a derrotar um peronista na corrida pela Casa Rosada. O novo presidente herdou do regime militar uma dívida externa de 45 bilhões de dólares. Tal dívida era de apenas 8 bilhões de dólares em 1975, um ano antes do golpe militar. O fluxo de capital externo para a América Latina sofreu drástica redução quando o México decretou a moratória da dívida em 1982, o que fez com que os países da região recorressem aos empréstimos do FMI para cumprirem seus compromissos. O volume da dívida externa latino americana fez com que estes países empregassem parte significativa de seus recursos para cumprir obrigações geradas pelo endividamento. Na Argentina, essa conta atingiu proporções capazes de travar a máquina pública.

Em 1983, o PIB argentino era menor que em 1974 e a participação dos assalariados na renda nacional havia despencado de 45% em 1974 para cerca de 23% em 1983. As medidas que visaram conter a elevação dos preços não surtiram o efeito esperado, de modo que a inflação fechou o ano com uma alta de 100%.¹²² O pagamento das parcelas da dívida exigia um importante superávit primário e ainda era preciso refinarçar parte da conta no mercado financeiro. Para conquistar a confiança do mercado internacional, o governo precisava realizar reformas que visassem à recuperação e estabilização econômica. No entanto, na medida em que o país entrou na esfera de influência do FMI, os componentes dessas reformas incorporaram cada vez mais as condicionalidades impostas pelo Fundo nos acordos Stand By.

Um dos pontos cruciais da campanha radicalista foi a crítica com relação as ações adotadas pela equipe econômica de Martínez de Hoz e seus sucessores. Alfonsín destacava como os serviços da dívida travavam os investimentos e prejudicavam o crescimento econômico, afetando a produção e a renda do trabalhador. Por isso, o candidato da UCR defendia uma renegociação da dívida de forma que a mesma fosse estabelecida em níveis "pagáveis", por tanto, sem prejudicar de forma tão dramática o desenvolvimento argentino.

¹²² FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI**. ed.1 Trad. S. Duarte. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006., passim.

Ainda com relação a conta herdada do governo militar, havia um debate sobre a legitimidade da mesma, uma vez que fora contraída por um governo considerado ilegítimo.¹²³

O outro ponto definitivo para a eleição de Alfonsín foi a constante crítica ao regime militar e seus excessos. O candidato radicalista já vinha se destacando pela oposição aberta que fazia ao regime mesmo antes de convocadas as eleições. Esse foi um tópico que fortaleceu a UCR no pleito de 1983, ao mesmo tempo que enfraqueceu o Partido Justicialista, seu principal concorrente. Os peronistas optaram por manter conversações com o governo autoritário, acreditando que a abertura democrática só se daria por uma via negociada. O resultado da guerra das Malvinas sepultou por completo tal perspectiva. Aos peronistas sobrou a desconfiança do eleitorado argentino que acabou elegendo o candidato radicalista.

Durante toda campanha para a presidência, Alfonsín fez questão de destacar o respeito à constituição e aos direitos humanos, numa clara crítica aos excessos praticados pelo governo autoritário. Esse discurso deu esperanças a população que reivindicava justiça pelos abusos cometidos pelos militares. Os argentinos reclamavam o julgamento e a punição dos culpados.¹²⁴ Os desaparecidos, frequentemente lembrados pelo movimento das Mães da Praça de Maio,¹²⁵ eram resultado da repressão violenta praticada pelo regime militar.

Uma vez que Alfonsín tenha sido eleito tendo como bases centrais de sua campanha a oposição aos militares e a defesa dos direitos humanos, bem como a crítica às políticas econômicas de Martínez de Hoz e a renegociação do pagamento da dívida externa, inevitável seria ter que se deparar com as reivindicações dos mais variados setores da sociedade para que se cumprisse as expectativas com relação a esses temas. Porém, tão logo assumiu, o novo presidente descobriu que nenhuma destas tarefas seria coisa fácil.

¹²³ DÍAZ, Marcela. “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela.(orgs.) **De Alfonsín a Menem Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993.** UBA. 2008., p.119.

¹²⁴ ROSAS, Luis. “Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 -1989): Crisis institucional y caída”. In: **Revista de Ciência Política.** Nº 18, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.revinciapolitica.com.ar>. Acesso feito em: 15 de março de 2016.

¹²⁵ Movimento organizado pelas mães das pessoas desaparecidas ao longo da ditadura de 1976. Em busca de notícias de seus filhos, essas mulheres se reuniram pela primeira vez em 30 de abril de 1977, na Praça de Maio, que fica em Buenos Aires, logo em frente à Casa Rosada, sede do governo argentino. Desde então, todas as quintas feiras, sempre às 15:30, elas se reúnem para reivindicar justiça pelos mortos e desaparecidos vítimas da repressão da ditadura militar.

1 - Os militares no alvo

Logo após tomar posse, Alfonsín anulou a Lei de Auto Anistia militar, criada no apagar das luzes pela cúpula do regime autoritário como uma tentativa de evitar que seus pares fossem punidos na esfera civil. Na sequência, o presidente lançou mão de dois decretos: O primeiro pretendia que fossem julgados os líderes guerrilheiros, acusados de estabelecer formas violentas de atuação política; já o segundo era para julgar àqueles que fizeram parte das Juntas Militares. Estes eram acusados de usurparem o poder em 1976 e de adotar práticas ilegais na repressão das atividades terroristas e subversivas.

A princípio, o julgamento dos militares ficaria a cargo do próprio Conselho Supremo das Forças Armadas. Mas, a instituição militar ignorava os prazos e travava os julgamentos, o que parecia uma tentativa de proteger seus pares. Em função disso, o novo governo determinou a criação da Comissão Nacional Sobre o Desaparecimento de Pessoas, a CONADEP, cujo objetivo era reunir as provas e as denúncias contra os militares e encaminhá-las para a justiça. A CONADEP produziu um documento chamado de "El Informe Sábado", que era um relatório onde continham os fatos relacionados à luta antissubversiva, aos centros de detenções, bem como também aos desaparecidos e assassinados em função das ações dos militares. A CONADEP chegou a um número de 8960 desaparecidos. Mas, o movimento das Mães da Praça de Maio calculava um número bem maior, em torno de 30 mil desaparecidos.¹²⁶

O julgamento dos militares ficou então a cargo da Corte Suprema. Os membros da cúpula militar envolvidos foram condenados à prisão perpétua pela justiça civil em 1985, mas ainda restava uma grande quantidade de oficiais cujos casos deveriam ser analisados. Por conta dessas ações, se estabeleceu um perigoso conflito na relação entre o Executivo e os militares. Tentando diminuir a tensão entre governo e Forças Armadas, Alfonsín buscou uma saída através do legislativo que, em dezembro de 1986, criou a Lei do Ponto final. Essa lei estabelecia um prazo de 30 a 60 dias para que se efetuassem novas denúncias relacionadas a atuação dos militares durante a ditadura de 1976. O argumento era de que seria inviável, na prática, analisar todos os casos. Assim, o que o Parlamento aprovou foi o estabelecimento de um marco temporal para que fossem finalizadas as denúncias contra os militares.¹²⁷

¹²⁶ ROSAS, Luis. "Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 -1989): Crisis institucional y caída". In: **Revista de Ciência Política**. Nº 18, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.revicienciapolitica.com.ar>. Acesso feito em: 15 de março de 2016.

¹²⁷ Ibid.

Ainda havia nas Forças Armadas setores descontentes com o restabelecimento da democracia e que, por isso mesmo, aguardavam uma oportunidade para mobilizar as Três Armas no sentido de restabelecer o regime autoritário. O governo então buscou proteger as Forças Armadas, diferenciando a instituição daqueles que cometeram os crimes. A Lei do Ponto Final visava preservar as Três Armas de serem acusadas enquanto instituição. Ainda assim, em abril de 1987, apenas 4 meses após a aprovação da Lei do Ponto Final, um setor do Exército apelidado de "Caras Pintadas", organizou uma série de levantes contra o governo de Alfonsín que ficaram conhecidos como "Os Levantes da Semana Santa". O movimento militar durou quatro dias até que uma negociação entre o presidente e os amotinados pôs fim à rebelião. Mais tarde Alfonsín pronunciaria da sacada da Casa Rosada a conhecida frase: "La casa esta en orden".¹²⁸

Ficou claro após o episódio, que as ações do governo no sentido de julgar os crimes contra os direitos humanos cometidos pelos militares teria um limite. Dois meses após o fim do conflito foi criada a Lei de Obediência Devida, que buscava distinguir entre os autores materiais e intelectuais responsáveis pelos excessos que violaram os direitos humanos ao longo da ditadura.¹²⁹ A nova lei não agradou nem a população e nem aos militares. A frustração da sociedade argentina era no sentido de que a mesma esperava uma punição dos militares em um nível muito mais abrangente que o ocorrido até então.

O presidente ainda enfrentaria outros levantes de menor expressão nos anos seguintes, o que revelava também a insatisfação dos militares. O apoio massivo ao governo da UCR começava a se dissolver ao mesmo tempo em que o Partido Justicialista estava se reerguendo após uma reformulação nos seus quadros em virtude da derrota histórica sofrida em 1983. A administração de Raúl Alfonsín não conseguiu atender a demanda da população por justiça no que se referia aos crimes cometidos pelos militares. Quanto a questão do julgamento destes, esta seria tratada ainda nos governos posteriores e, de fato, ainda é pauta de seguidos debates que ocorrem na Argentina atualmente.¹³⁰

¹²⁸ ROSAS, Luis. "Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 -1989): Crisis institucional y caída". In: **Revista de Ciência Política**. Nº 18, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.revenciapolitica.com.ar>. Acesso feito em: 15 de março de 2016.

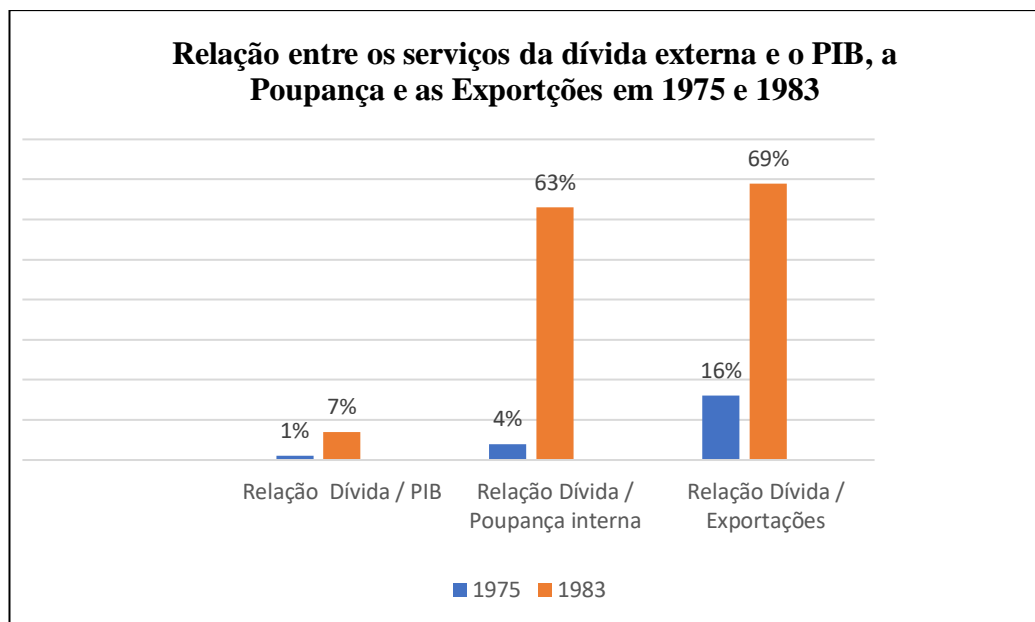
¹²⁹ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.383.

¹³⁰ ROSAS, Luis. Op. Cit.

2 – Renegociando a Dívida

O novo ministro da economia, Bernardo Grinspun, apresentou um projeto para a retomada do crescimento econômico onde os principais pontos eram: a adoção de políticas monetárias que possibilitassem atender as demandas sociais; o reajuste das tarifas públicas consideradas defasadas; e o aumento da demanda interna. Este último ponto se daria através do reajuste dos salários e da criação de novos postos de trabalho. Os recursos antes disponibilizados para o setor militar, deveriam ser redirecionados para políticas sociais, principalmente para saúde e educação. No entanto, para que todas essas ações produzissem os resultados esperados, era imprescindível que o governo conseguisse renegociar o pagamento da dívida externa junto aos credores internacionais e o FMI. O impacto do endividamento no orçamento público tornou essa uma prioridade do início do governo Alfonsín.¹³¹

Gráfico 3



Fonte: BCRA, 1976¹³² e 1984.¹³³

¹³¹ PRISCILA, Palacio. “Desempeño del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.68.

¹³² BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1977**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹³³ Idem. **Memória Anual de 1985**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

Os dados mostram como num período de apenas 7 anos, a dívida se tornou um problema grave para o desenvolvimento argentino. O cenário econômico deixado pelo regime militar exigiria grande habilidade da nova equipe econômica na adoção de medidas para retomar o crescimento. Havia ainda um volume de recursos a ser liberado pelo FMI, resultado de um acordo Stand-By assinado em janeiro de 1983, portanto ainda durante a administração militar. No entanto, diante do não cumprimento das metas estabelecidas então naquele acordo, o Fundo bloqueou o dinheiro. Esse fato impossibilitou o cumprimento das obrigações relacionadas a dívida e aprofundou a crise. O governo argentino passou então a sofrer forte pressão para renegociar sua dívida tendo o FMI como intermediador. Isso forçaria o país a se comprometer com a continuidade das reformas que vinham sendo implementadas desde a segunda metade da década de 1970.

Outro fator que continuava a onerar as contas públicas ano após ano, era a garantia de câmbio implementada por Domingos Cavallo quando ainda presidia o Banco Central. Em outubro de 1983, o governo estimou em cerca de 7,5 bilhões de dólares o montante a ser liberado apenas para financiar essa medida que, a rigor, se tratava da estatização de parte significativa da dívida externa privada. Apenas um terço destes recursos foram liberados ainda durante a administração militar. Os outros dois terços se tornaram responsabilidade do governo Alfonsín.¹³⁴

Na perspectiva do governo da UCR, era importante encontrar meios de resolver a crise econômica sem que isso impusesse grandes sacrifícios a uma população que acabara de sair de um regime de exceção. Mais ainda, a demanda pela realização de bens públicos e pela retomada dos subsídios aumentou significativamente ao longo da ditadura, de modo que o governo precisou recorrer aos recursos do seguro social, a empréstimos e também à emissão de moeda para poder atender ao menos parcela deste novo volume de demandas recebido pelo governo democrático. Esse caminho era bastante arriscado para um Estado que administrava uma dívida tão elevada.¹³⁵

Logo ganhou força o discurso de renegociar a dívida externa com a condição de que o pagamento fosse fixado em níveis toleráveis. Acreditando que um regime democrático encontraria melhores condições de negociação, o presidente argentino realizou uma série de viagens aos Estados Unidos e a países da Europa como Espanha, França e Alemanha. O objetivo

¹³⁴ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹³⁵ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ª ed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.392.

era que essa aproximação revelasse afinidades ideológicas que facilitassem a renegociação da dívida diretamente com os credores.¹³⁶ Além disso, como já foi citado, havia um debate importante na sociedade argentina sobre a legitimidade da dívida contraída durante o governo autoritário. O próprio Alfonsín alimentou esse debate durante a campanha eleitoral. A possibilidade de um calote parecia real quando, no ano seguinte a posse pelo governo democrático, o congresso aprovou a Lei N° 23.062 que assim determinava:

Se establece que carecen de validez juridica las normas y actos administrativos emanados de autoridades de facto, surgidas por un acto de rebellion y los procesos judiciales y sus sentencias que tengan por objeto el juzgamiento o la imposicion de sanciones a los integrantes de los poderes constitucionales.¹³⁷

Ainda que a UCR tenha alimentado o debate sobre a legitimidade da dívida durante a campanha presidencial, o fato é que o governo nunca questionou a autenticidade da dívida publicamente. Uma vez no poder, Alfonsín preferiu optar por uma negociação direta com os credores na expectativa de promover a rolagem da dívida sob juros menos agressivos, de modo que se adequassem a capacidade de pagamento da economia argentina. Cerca de 70% do total da dívida, algo em torno de 32 bilhões de dólares, havia sido contraída com Bancos comerciais estrangeiros. Entre os principais credores estavam o Chase, o J.P. Morgan e o Citibank. Uma saída negociada tinha o mérito de não gerar um mal-estar com os credores ao ponto de afastar investidores estrangeiros e prejudicar os negócios do país no cenário internacional. Assim sendo, a nova equipe econômica liderada por Grinspun buscou a negociação do pagamento das parcelas da dívida direto com os credores, por tanto, sem a intermediação do FMI. Essa estratégia revela o que foi uma tentativa do governo argentino de escapar das condicionalidades que, via de regra, eram impostas pelo Fundo.¹³⁸

Para pressionar os credores e o FMI, a Argentina buscou a união de vários países latino-americanos que se encontravam também em condições de endividamento elevado. Foi com essa perspectiva que, na Conferência Econômica Latino-americana (CEL), realizada no ano de 1984, na cidade equatoriana de Quito, o chanceler argentino Dante Caputo realizou um pronunciamento responsabilizando o sistema financeiro internacional pela situação de

¹³⁶ DÍAZ, Marcela. “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.119.

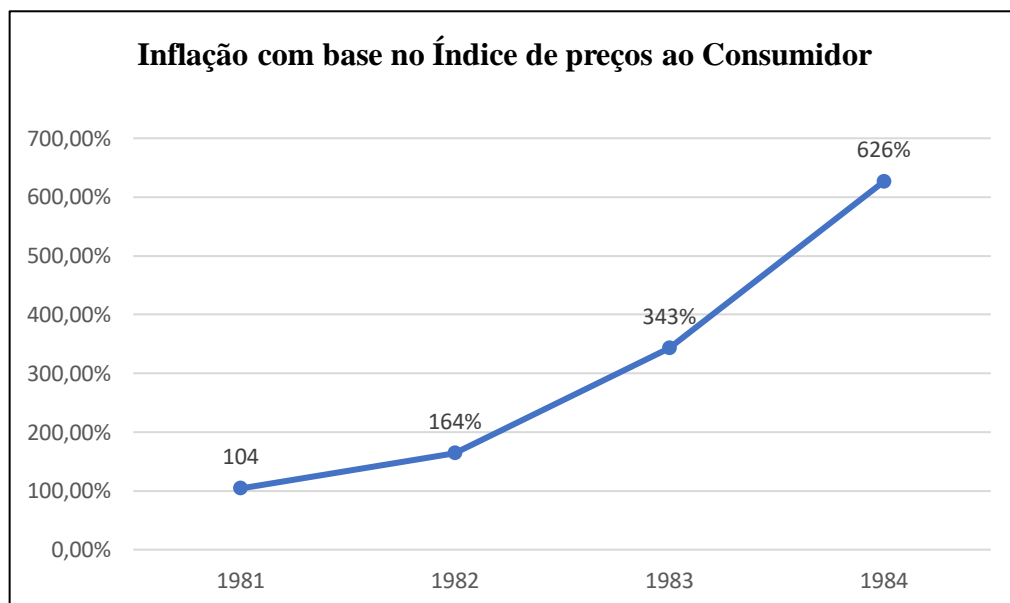
¹³⁷ Ministério da Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: www.infoleg.gob.ar. Acesso em: 13 Fev. 2017.

¹³⁸ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

endividamento crônico no qual se encontravam vários países do continente. Ao fim da Conferência, a Declaração de Quito recomendava que se destinassem para o pagamento da dívida somente o que fosse razoável, considerando o impacto disso na economia dos países devedores, ou seja, que cada país se comprometesse a pagar de acordo com suas condições.¹³⁹

Na Argentina, a estratégia de fomentar a produção através do aumento da demanda interna e do incentivo às exportações, impactava fortemente nos cofres públicos. Após o primeiro aumento dos salários e das tarifas públicas, o governo estabeleceu uma tabela para os próximos reajustes dos preços e salários com o intuito de controlar a inflação. A estratégia não funcionou, pois os setores que estavam fora do controle estatal não respeitaram as tabelas criadas pelo governo. Isso acabou gerando um desequilíbrio no sistema de preços e salários que pressionou pela realização de novos reajustes.¹⁴⁰ Como a tabela de aumentos não conseguiu impor limites ao avanço da inflação, o governo decidiu indexar os salários aos índices inflacionários, o que desencadeou o espiral de aumento de preços observados em 1984.

Gráfico 4



Fonte: INDEC.¹⁴¹

¹³⁹ DÍAZ, Marcela. “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.120.

¹⁴⁰ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.394.

¹⁴¹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2010.

A política de valorização salarial e subsídio à exportação afetou os cofres públicos. A arrecadação com impostos cobrados sobre exportações diminuiu sua participação na arrecadação total quase 3% por conta dos incentivos concedidos pelo governo. Considerando apenas o setor industrial, a média do salário real em 1984 estava quase 30% acima da observada em 1983. O gasto com a remuneração do funcionalismo público subiu 10%. Os recursos do Tesouro fecharam o ano com perda de 21%.¹⁴²

As contas externas não estavam melhores. A dívida externa total se aproximava dos 48 bilhões de dólares, dos quais aproximadamente 80% pertencia ao setor público. Segundo o Banco Central, esse aumento no endividamento estava relacionado com a colocação de títulos públicos no mercado para levantar fundos e cumprir a política de garantia de câmbio, destinando divisas ao exterior para amortizar a dívida privada. Esse fato contribuiu para que a dívida externa privada recuasse de 12,8 bilhões de dólares em 1983 para 10 bilhões de dólares em 1984. Outro fator que elevou o endividamento público foi o acúmulo de atrasos no cumprimento dos serviços da própria dívida, que totalizaram 4,1 bilhões de dólares em 1984.¹⁴³

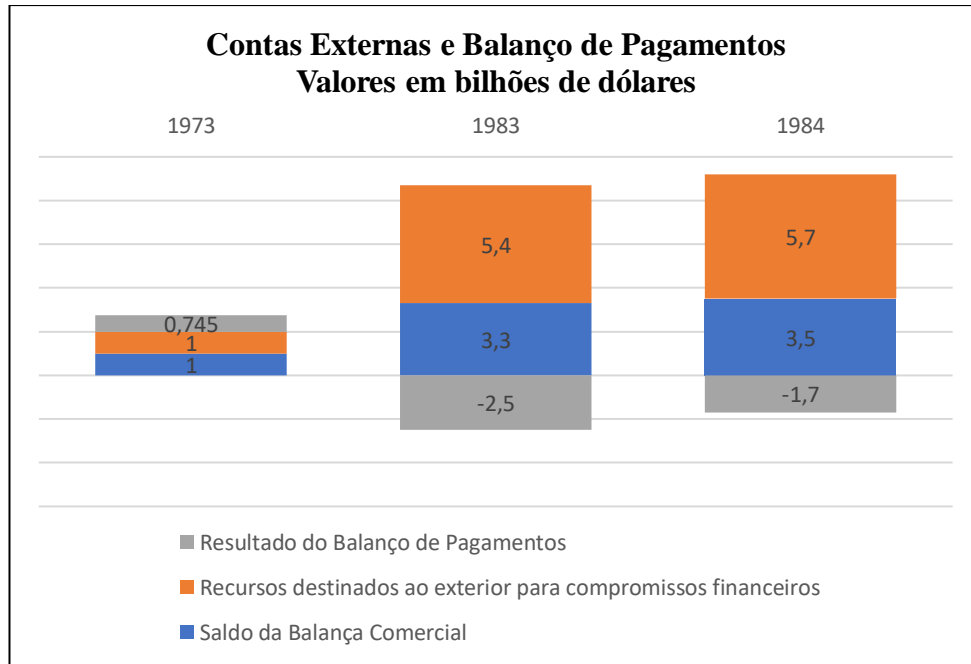
As exportações foram afetadas pela variação positiva dos preços no mercado internacional. A alta foi de cerca de 6,7%, no entanto, a diminuição do volume exportado fez com que o impacto no resultado final fosse atenuado. Os produtos agrícolas se destacaram representando 40% do total das exportações. Os produtos manufaturados apresentaram melhora no volume da produção destinado ao exterior, porém os dados revelam a distância com relação aos anos anteriores. No comparativo com o ano de 1983, houve melhora no saldo da balança comercial que fechou positiva em 3,5 bilhões de dólares. Esses dados sugerem que a política de incentivo às exportações adotada pelo governo Alfonsín vinha apresentando algum resultado, ainda que isso impactasse nos cofres públicos. Porém, o saldo do balanço de pagamentos não deixava margem para que essa mesma política fosse sustentada pelos anos seguintes. O grande volume dos serviços financeiros que envolviam a garantia de câmbio e os compromissos relacionados à dívida, devassavam as contas públicas.¹⁴⁴

¹⁴² REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Jan. 2007 - Mar. 2010.

¹⁴³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁴⁴ Ibid.

Gráfico 5



Fonte: BCRA, 1974¹⁴⁵ e 1985.¹⁴⁶

Esses dados demonstram como em uma década o volume de recursos destinados ao exterior para atender serviços financeiros, tais como o pagamento da dívida, subiu de maneira desproporcional se comparado ao saldo da balança comercial. Em 1973 foi possível cumprir os serviços da dívida apenas com o saldo do comércio exterior, de modo que o balanço de pagamentos fechou positivo em mais de 700 milhões de dólares. Em 1983 e 1984, ainda que o comércio internacional tenha produzido bons números, triplicando os recursos advindos dessa atividade no comparativo com o ano de 1973, o saldo do balanço de pagamentos ficou negativo. Os recursos enviados ao exterior para cumprir obrigações financeiras mais do que quintuplicaram, o que faz todo sentido quando acompanhamos a evolução do endividamento externo no mesmo período.

Com as contas fechando no negativo, a saída adotada pelo governo foi buscar auxílio externo, mas, o FMI exigia a implementação de um plano que objetivasse o equilíbrio das contas públicas, a diminuição da inflação, o controle monetário, e que gerasse perspectiva de retomada do crescimento econômico. Além disso, o Fundo pressionava pelo reconhecimento da dívida contraída pela Argentina ao longo do regime militar. Somente então se seguiria a

¹⁴⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1975**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁴⁶ Idem. **Memória Anual de 1986**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

renegociação do pagamento e a liberação de novos empréstimos, mas Grinspun não queria ceder às exigências do FMI e se negava a aceitar as condicionalidades argumentando que o radicalismo era anti-imperialista.¹⁴⁷

O que se acordou entre os credores era que qualquer tratativa com relação ao pagamento da dívida deveria antes passar pelo crivo do FMI. Foi neste momento que os organismos internacionais, especialmente o Fundo, começaram a buscar a aplicação das políticas neoliberais na América Latina de maneira mais contundente. Ao recorrer aos recursos do FMI, os países da região se viram a mercê das condicionalidades. De fato, o que se fez na Argentina na segunda metade da década de 1970 foi um ensaio do que mais tarde seria implementado, em alguma medida, em vários países do continente.¹⁴⁸

Em maio de 1984, o aumento dos juros no mercado norte-americano promoveu um novo salto na dívida latino-americana. Nesse momento, Argentina, Brasil, México e Colômbia fizeram uma declaração conjunta onde solicitavam aos países ricos que fossem adotadas medidas no sentido de aliviar o impacto da dívida. Essa foi mais uma tentativa frustrada de negociar em bloco e diretamente com os Bancos. O FMI era contra a que os países latino-americanos negociassem diretamente com seus credores, ainda que o Banco Mundial tenha visto tal saída como algo adequado ao caso argentino. O fato é que, sem as condicionalidades, a aplicação das políticas neoliberais na América-Latina dependeria muito mais de uma opção a ser feita pelas estruturas políticas, econômicas e sociais de cada país.¹⁴⁹

Na Argentina, o ano de 1984 encerrou com uma inflação de 626%. A arrecadação teve queda de 2,6%. Num comparativo com o ano anterior, o gasto público apresentou queda de 21%. Ainda assim, o governo gastou mais que o dobro do que arrecadou.¹⁵⁰ A política de expansão do consumo como meio de promover o crescimento econômico começava a ser fortemente criticada inclusive dentro do aparelho estatal. No fim do ano, Alfonsín anunciou uma série de medidas para conter os gastos públicos e controlar a inflação. Os cortes afetaram principalmente os salários e as pensões militares. Entre as principais medidas destacavam-se a

¹⁴⁷ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016., p.20.

¹⁴⁸ FIORI, José Luís. “Globalização, hegemonia e império”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997., p.119.

¹⁴⁹ DÍAZ, Marcela. “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.121.

¹⁵⁰ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1984**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

desvalorização da moeda, a restrição da oferta monetária e o reajuste das tarifas públicas.¹⁵¹ Parecia claro que uma negociação com o FMI já estava em curso. Diante da pressão dos credores e do esgotamento dos cofres públicos, o governo argentino acabou formalizando as bases deste acordo com o Fundo em janeiro de 1985.

2.1 – Os Estados Unidos, o FMI e a rendição do governo radicalista

Desde 1976, a Argentina veio passando por um progressivo processo de abertura de sua economia. Durante o governo militar foi que se realizaram as reformas no setor financeiro que possibilitaram maior liberdade na movimentação de divisas. Isso ocorreu justo num cenário onde havia grande liquidez no mercado internacional. O endividamento externo que restou após os anos da ditadura se tornou pesado demais para o orçamento argentino. Ciente de que a questão era extremamente importante para a sobrevivência de seu governo, Alfonsín buscou junto a sua equipe econômica uma solução negociada que tornasse a dívida pagável. Mas, o cenário de escassez de divisas que tomou conta do mercado internacional após a política de elevação dos juros adotada pelos EUA a partir de 1979, dificultou as negociações.

O governo de Raúl Alfonsín, apesar da resistência inicial e das tentativas de retomar, em certa medida, políticas econômicas adotadas ao longo da administração peronista, acabou cedendo às exigências dos credores e sentou na mesa com o FMI. As condicionalidades impostas pelo Fundo direcionaram a economia Argentina no sentido de implementar as chamadas políticas neoliberais. Essa instituição era comandada por aqueles países que contribuíam com a composição de seus recursos. Quanto maior o volume de recursos injetado pelo país membro, maior sua ingerência sobre as ações do Fundo. Desta forma, o país com maior influência nas medidas sugeridas pelo FMI eram os Estados Unidos. O pacote de medidas que compunham as ações “sugeridas” pelo Fundo para serem aplicadas nos países devedores, tinham relação com o que seria denominado no fim dos anos 1980 de “Consenso de Washington”¹⁵².

¹⁵¹ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ºed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.395.

¹⁵² A partir de um seminário organizado pelo Institute for International Economics que contou com a participação de membros do FMI, do Banco Mundial, do BID e representantes do governo norte-americano, se definiu o que seria uma agenda a ser seguida pelos países da América Latina para o ajuste de suas economias. Tal conjunto de medidas passou a denominar-se “Consenso de Washington”. O pacote de medidas recomendado pelo Consenso de Washington para realização da reforma estrutural pretendia uma redução do papel do Estado na economia, através das privatizações e da abertura comercial. O combate à inflação e a busca pela austeridade fiscal completam

A política de elevação dos juros promovida pelo Federal Reserve System (FED) desde 1979, provocou a entrada de um grande volume de divisas nos EUA. Esses recursos permitiram ao país ampliar ainda mais o seu déficit comercial principalmente com a Europa e o Japão. Em 1984 o saldo da balança comercial norte-americana fechou negativo cerca de 120 bilhões de dólares. Foi por meio dessas importações que os EUA buscaram modernizar sua indústria sem que fossem necessários maiores investimentos na infraestrutura, uma vez que as importações privilegiavam equipamentos baratos e de última geração. Assim, a economia norte-americana registrou crescimentos entre 6% e 8% de 1982 a 1984, período em que as economias em desenvolvimento não cresceram e que o resto do mundo apresentou crescimento entre 1% e 2%.¹⁵³

Ao longo da década de 1980, todos os grandes bancos do mundo estavam atuando em Nova York sob a sombra do FED, que é quem de fato estava ditando as normas no mercado financeiro. Dependente dos grandes fluxos de divisas para alimentar o crescimento da sua economia e financiar seu gigantesco déficit fiscal, os Estados Unidos agiram cada vez mais no sentido de provocar as nações em desenvolvimento a abrir seus mercados. A atuação especulativa do capital financeiro na economia argentina, provocou forte perda de divisas e alimentou a dívida, que por sua vez teve seus serviços ampliados na medida da elevação do endividamento. Esse cenário foi agravado pelos momentos de instabilidade econômica provocados seja por fatores internos, como as trocas de governo, ou externos, como quando ocorreu a crise do México em 1982 e o capital migrou de volta para Nova York em busca de segurança. Esse mecanismo alimentou a dívida norte-americana que, em 1985, estava na casa de 1 trilhão e 600 bilhões de dólares. No entanto, esse endividamento foi utilizado pelos EUA para captar recursos nos mercados do mundo inteiro, desde os países em desenvolvimento até de potências como Japão e Alemanha.¹⁵⁴

Uma economia em desenvolvimento, não tinha meios de concorrer por recursos com as potências capitalistas nesse cenário. De modo que, na tentativa de deixar seus títulos atrativos, a Argentina proporcionou, desde 1979, juros muito acima da média do mercado internacional. Pagando muito caro para atrair capital que, por conta das condições ofertadas, atuou de maneira

o pacote de medidas. Ver AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998., nota 12, p.28.

¹⁵³ TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997., p.41.

¹⁵⁴ Ibid., p.35.

especulativa. Ainda assim, diante do menor sinal de instabilidade na economia local, essas divisas migraram para fora do país.

Enquanto mantiver um crescimento acima da média mundial, os norte-americanos podem contar com recursos financeiros vindos de toda parte. Dessa forma, o capital excedente de empresas e bancos, migra para fora de seus países de origem em direção a Nova York em busca de maior segurança e lucratividade, ao passo que ajudam os Estados Unidos a financiar seu déficit fiscal.¹⁵⁵

A Argentina, ao entrar na esfera de influência do Fundo, teve de empenhar-se de maneira redobrada no combate à inflação, de modo que a previsão de lucro do capital não fosse significativamente alterada pelas variações de preços do mercado interno. O argumento do FMI era de que altos índices inflacionários afastavam os investidores que temiam a volatilidade da moeda local. Por isso, era componente obrigatório do pacote de condicionalidades o combate aos altos índices inflacionários. Daí surgiram tanto o Plano Austral quanto o Plano Primavera, que congelaram preços e sobrevalorizaram a moeda local. Além disso, a austeridade fiscal era item obrigatório dos acordos Stand By, de modo que o Estado se viu forçado a cortar gastos, inclusive nas áreas sociais, prejudicando seu crescimento em favor da composição de recursos destinados aos serviços da dívida. Esse é o eixo das políticas neoliberais que ao longo dos anos 1980 foram disseminadas pelo mundo e atingiram principalmente os países em desenvolvimento, prejudicando decisivamente seu crescimento em favor da preservação dos ganhos dos rentistas que, como aqui já descrevemos, direcionaram o grosso de seus recursos para os EUA, fechando um ciclo bastante conveniente à potência hegemônica.

Como parte da negociação, o FMI exigiu do governo argentino que fizesse uma Carta Intenção contendo o reconhecimento da dívida contraída ao longo do regime militar e um programa para implementação de um pacote de austeridade que lhe conferisse as condições necessárias para o pagamento da mesma. Entre as medidas “recomendadas” pelo Fundo e explicitadas na carta intenção, estava a redução do gasto público em 28%, exceto no que fosse destinado ao pagamento da dívida. Isso se daria por meio da redução dos gastos militares, da redução das transferências para as províncias e para as empresas públicas e também dos gastos referentes ao pagamento de pensões.¹⁵⁶

¹⁵⁵ TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997., p.42.

¹⁵⁶ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016. p.20.

Segundo Cafiero, essa carta foi ditada pelo FMI, mas redigida pelo presidente do Banco Central e o Ministro da Economia. A carta, pelo seu conteúdo, representava a defesa dos interesses dos credores internacionais e, apesar do compromisso do governo, a mesma foi feita sem a aprovação do parlamento. O expediente da carta foi um mecanismo exigido pelo FMI justamente para evitar esse tramite no congresso. Portanto, o governo argentino, através desse arranjo, reconheceu a dívida de 45 bilhões de dólares e também os serviços da mesma estabelecidos em 8% do PIB.¹⁵⁷ Fracassava assim a tentativa de criar uma frente de devedores para enfrentar os credores internacionais e o Fundo. O principal defensor dessa proposta, o ministro Grinspun, renunciou a pasta da economia em fevereiro, assumindo seu lugar Juan Vital Sourrouille.¹⁵⁸

A partir desse momento, as ações da equipe econômica vão buscar relação com as condicionalidades estabelecidas pelo FMI quando da concessão dos empréstimos Stand By. Os planos econômicos, que analisaremos a seguir, foram implementados pela equipe de Sourrouille tendo como objetivos principais o ajuste fiscal, o controle da inflação e o cumprimento dos serviços da dívida. A tentativa do governo Alfonsín de recuar das reformas que vinham sendo feitas pelo regime militar e retornar a uma política de incentivo à produção nacional acabou fracassando, uma vez que a esperada negociação sobre a rolagem da dívida sob novos patamares não se realizou. Aqui, o governo radical recorreu ao FMI e se rendeu a política de austeridade exigida pelo Fundo, reconheceu todo volume da dívida e se comprometeu a prosseguir com seu pagamento tal qual esperavam os credores.

A amortização da dívida externa argentina que consumia, em 1983, o equivalente a 9,4% do PIB, ficou suspensa durante o período em que o país tentava negociar diretamente com os credores. Mas, o reconhecimento do volume total da dívida e a submissão do governo às demais exigências do FMI, minaram sua margem de manobra ao ter que destinar 8% do PIB somente para cumprir os serviços da dívida. Isso reduziu drasticamente a capacidade do Estado de atender as mais variadas demandas que vieram à tona após a redemocratização, como por exemplo a solicitação das províncias por um aumento dos repasses federais que as auxiliassem a fechar as contas. Desta forma, o governo Alfonsín começou a recuar de uma das mais

¹⁵⁷ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016. p.20.

¹⁵⁸ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998., p.68.

importantes medidas anunciadas ao longo da campanha. Isso provocou uma forte perda de apoio político e de credibilidade por parte do governo da UCR.¹⁵⁹

3 - O Plano Austral e o Plano Primavera

O ministro Sourrouille acreditava na tese de que a inflação estava mais ligada a expectativa de aumento do que ao déficit público e a emissão de moeda. Segundo esta perspectiva, a inflação do mês anterior era usada como medida para os aumentos que pretendiam antecipar a inflação do mês seguinte. Era uma maneira do comércio se proteger das perdas que a inflação promovia. Do outro lado, os sindicatos reivindicavam os aumentos no intuito de proteger os salários. Assim, a expectativa da inflação gerava significativa pressão inflacionária. Segundo Simonsen, isso se deve ao fato de que parte importante da inflação é inercial, por tanto, conectada diretamente com a inflação do período anterior.

Dado que todos creem que a inflação será de fato o que ela foi ontem, o público age com base nessas expectativas e, portanto, estabelecerá os seus preços de modo correspondente, não hesitando em conceder aumentos salariais de acordo com estas expectativas de inflação.¹⁶⁰

Logo, para Sourrouille, o que teria de ser combatido primeiro era a perspectiva de inflação. Assim sendo, era necessário convencer a população de que os preços não subiriam na mesma proporção que vinham subindo antes. Para apagar a influência dos índices inflacionários anteriores, o governo então decidiu congelar todos os preços possíveis, bem como os salários, tanto os praticados pelo Estado como os praticados pelo setor privado. A partir de então era imprescindível que o governo gerasse a credibilidade necessária nas políticas econômicas para que trabalhadores e empresários confiassem que os preços não voltariam a subir de forma acelerada. Somente então poderia ser feita novamente a transição para os preços livres.¹⁶¹

¹⁵⁹ FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI**. ed.1 Trad. S. Duarte. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006., p.253.

¹⁶⁰ SIMONSEN, Mario Henrique. DORNBUSCH, Rudiger. **Estabilização da inflação com o apoio de políticas de renda – Um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel**. Trabalho preparado para o Grupo dos Trinta (Group of Thirty), Nova Iorque, 2-3 out. 1986., p.7

¹⁶¹ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.396.

Logo após os desentendimentos da reunião do Pacto Social¹⁶² em março de 1985, a equipe econômica começou a discutir medidas que viabilizassem o crescimento da economia argentina. Ainda que a inflação estivesse relativamente sob controle em função do congelamento, o país precisava de investimentos que promovessem a retomada do crescimento. Porém, a situação de endividamento crônico não permitia a disponibilidade de recursos por parte do Estado para tal fim.

A arrecadação aumentou por conta das medidas de congelamento que diminuíram significativamente as perdas que a inflação provocava aos cofres públicos. Essas perdas, a exemplo das ocorridas ao longo do regime militar, aconteciam por conta da ação do efeito Oliveira-Tanzi, onde o tempo que os recursos advindos da arrecadação levavam para chegar aos cofres públicos deixavam os mesmos expostos a ação da inflação, reduzindo o valor efetivamente arrecadado. Nesse sentido, quanto maior fosse a inflação, maior seria o impacto na arrecadação pública.¹⁶³

O governo sabia que o congelamento forçado dos preços não poderia ser sustentado por muito tempo. Chegava o momento de anunciar um novo plano de combate à inflação. Antes disso, para evitar qualquer pressão inflacionária posterior ao novo plano, o governo determinou um aumento dos preços que entendia estarem defasados. Reajustou tarifas públicas de modo que elas pudessem cobrir os custos das estatais e desvalorizou o câmbio. Essas medidas fizeram a inflação retornar. Foi a senha para que o governo anunciasse o Plano Austral em junho de 1985.¹⁶⁴

O novo plano para a economia argentina determinava o congelamento de todos os preços e salários, porém os produtos agropecuários foram liberados. De acordo com Schvarzer, isso se deveu ao fato de estes produtos terem uma oferta estacional, afetada pelas variações climáticas ao longo do ano e, além disso, competiam no mercado internacional. Portanto, para o governo era importante manter os preços destes produtos flexíveis.¹⁶⁵

Uma das novidades implementadas pelo Plano Austral foi a criação de uma nova unidade monetária chamada Austral. O câmbio foi fixado em 0,80 centavos de austrais para

¹⁶² A política de Pacto Social procurava articular acordos entre empresários, trabalhadores e Estado. As negociações entre estes setores eram consideradas no momento em que o Estado estabelecia as estratégias a serem adotadas nas políticas econômica e social.

¹⁶³ SIMONSEN, Mario Henrique. DORNBUSCH, Rudiger. **Estabilização da inflação com o apoio de políticas de renda – Um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel**. Trabalho preparado para o Grupo dos Trinta (Group of Thirty), Nova Iorque, 2-3 out. 1986., p.12

¹⁶⁴ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.398.

¹⁶⁵ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.11.

cada dólar. Como a antiga moeda argentina permaneceria circulando, foi estabelecida uma relação onde cada Austral equivalia a 1000 pesos. Ainda compunha o pacote de medidas a proibição de o Banco Central argentino financiar o déficit público através da emissão de moeda. Para compensar essa medida, o governo promoveu a elevação dos impostos sobre exportação e das tarifas de importação. A taxa de juros foi reduzida para 5%, o que buscava sugerir que a inflação estava sob controle. Os contratos firmados antes do anúncio do plano tiveram de seguir uma tabela de conversão, uma vez que seus valores se baseavam na previsão da inflação. O plano foi bem-sucedido e a inflação caiu para apenas 2% no mês de outubro.¹⁶⁶

Para que o Plano Austral continuasse a ter êxito, era importante o apoio dos organismos internacionais. Porém, o FMI recomendava basicamente políticas monetárias e fiscais como forma de equilibrar as contas públicas, enquanto o Plano Austral mesclava essas ações com as políticas de renda como, por exemplo, o congelamento dos preços e salários. Essa associação de medidas que caracterizaram o novo plano compõe as chamadas políticas heterodoxas.¹⁶⁷

De qualquer forma, a Argentina estava no caminho de cumprir as condicionalidades impostas pelo Fundo e buscou combater o déficit fiscal. Como já destacamos, o controle da inflação auxiliou no aumento da arrecadação, outro fator importante foi o reajuste das tarifas públicas e o congelamento dos salários. Os ingressos advindos da arrecadação de tributos subiram 16,3%, retornando ao patamar de 1980, o que revela um recuo importante da política de incentivos fiscais como medida de promoção do crescimento. Os gastos do Tesouro novamente se concentraram nos compromissos financeiros. Os recursos eram direcionados principalmente para cobrir os juros da dívida pública e também, segundo o Banco Central, para cumprir a garantia de câmbio acertada pelo governo militar. Essa conta obrigou o governo a direcionar 48% do total dos seus gastos apenas para o cumprimento de obrigações financeiras. Dessa forma, apesar do aumento da arrecadação, o déficit fiscal em 1985 ficou em 4,2% do PIB. De fato, esse déficit representava metade do saldo registrado no ano anterior, o que deixou a equipe econômica otimista para a sequência do Plano Austral. Como um dos componentes importantes do novo plano no combate à inflação era a interrupção da emissão de moeda para financiar o déficit público, o governo precisou recorrer a novos empréstimos para cobrir o rombo nas contas.¹⁶⁸

¹⁶⁶ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ª ed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.399.

¹⁶⁷ SIMONSEN, Mario Henrique. DORNBUSCH, Rudiger. **Estabilização da inflação com o apoio de políticas de renda** – Um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel. Trabalho preparado para o Grupo dos Trinta (Group of Thirty), Nova Iorque, 2-3 out. 1986., p.3

¹⁶⁸ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1985**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

A paridade entre o Austral e o dólar foi possível de ser sustentada até abril de 1986, quando o governo começou a empreender pequenas desvalorizações com o intuito de favorecer as exportações. Segundo Simonsen, sustentar essa paridade por tanto tempo mesmo havendo inflação interna só foi possível em função da desvalorização na moeda norte americana no mercado internacional nesse período. Ou seja, a desvalorização do dólar acabou diminuindo a pressão sobre a moeda nacional que, devido a manutenção do câmbio fixo em um cenário com a presença da inflação, estava de fato sobrevalorizada.¹⁶⁹

Ainda que a inflação tenha se reduzido drasticamente, ela continuou ocorrendo insistentemente mês após mês. Isso deixava claro que em pouco tempo os congelamentos de preços e salários seriam questionados. No entanto, apesar de o plano não ter estagnado a inflação, houve uma significativa reativação na produção industrial. A queda dos juros promoveu maior acesso ao crédito para consumo e incentivou os investimentos na produção. Também o congelamento dos salários associado ao dos preços, ainda que tenha prejudicado a evolução da renda dos trabalhadores, teve o mérito de manter o poder de compra por mais tempo, gerando impacto positivo na demanda. Com o aumento do consumo interno, o quadro de recessão que vinha se desenhando começou a se reverter.

No fim de 1985, as eleições legislativas confirmaram o otimismo dos argentinos com as novas medidas do governo Alfonsín e a UCR manteve a maioria no parlamento. Entre agosto e dezembro a média da inflação ficou na casa dos 2,5% e, no último trimestre do ano, o PIB da indústria cresceu acima dos 12%, recuperando parte da queda registrada nos três trimestres anteriores.¹⁷⁰

Quando Grinspun ainda era Ministro, a equipe econômica pôs em prática a estratégia que vinha sendo aplicada em alguma medida pelos governos peronistas, ou seja, promoveu o consumo interno mantendo baixo os níveis de desemprego e elevando os salários, e fomentou a indústria através do crédito barato.¹⁷¹ A produção foi beneficiada pelos subsídios que o governo Alfonsín concedeu como meio de promover a exportação, bem como pelos preços acima de mercado que o Estado e suas empresas se comprometiam a pagar como forma de incentivar as indústrias que o abasteciam. Isso impulsionou a produção industrial que

¹⁶⁹ SIMONSEN, Mario Henrique. DORNBUSCH, Rudiger. **Estabilização da inflação com o apoio de políticas de renda** – Um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel. Trabalho preparado para o Grupo dos Trinta (Group of Thirty), Nova Iorque, 2-3 out. 1986, p.24.

¹⁷⁰ Ibid., p.25

¹⁷¹ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ºed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.394.

apresentou um significativo crescimento nos anos de 1983 e 1984, como mostram os dados do Banco Central.¹⁷²

Tabela 8 **PIB medido a preços constantes de 1970**

Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB da Indústria manufatureira	10,2%	3,8%	-10,3%	12,9%	-0,6%	-6,9%
PIB total	3,0%	2,6%	-4,3%	5,6%	2,2%	-2,7%

Fonte: BCRA, 1989.¹⁷³

A troca no ministério da economia e as mudanças feitas pelo governo Alfonsín com vistas a cumprir os itens do acordo assinado com o FMI, surtiram impacto negativo na produção industrial e no crescimento econômico. Após a posse de Sourrouille e o anúncio das medidas de contenção de gastos públicos e congelamento de preços, somente a produção industrial de origem agropecuária, como o azeite por exemplo, continuou crescendo. O volume da exportação destes produtos também seguiu em alta, o que revela que o bom desempenho ocorreu principalmente em virtude da demanda externa. Já as exportações de produtos cujo valor agregado era maior, se mantiveram em queda. Assim, os produtos primários seguiram, ao longo do governo Alfonsín, sendo priorizados. A queda da exportação de veículos automotores, máquinas e equipamentos em geral, revela a continuação da queda dos investimentos públicos nesses setores. Como consequência, o PIB da indústria fechou o ano de 1985 com queda de 10,3%.

¹⁷² PRISCILA, Palacio. “Desempenho del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.93 e 94.

¹⁷³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1989**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2015

Tabela 9 **Volume das Exportações para o ano de 1985 em bilhões de dólares**

Produtos Primários	3.534.155
Produtos manufaturados de origem agropecuária	2.677.580
Produtos manufaturados de origem industrial	1.548.745

Fonte: INDEC.¹⁷⁴

A grave recessão que vinha se desenhando começou a se reverter após a aplicação do Plano Austral. No último trimestre do ano, os sinais de recuperação puderam ser observados principalmente na produção industrial. Segundo o governo, a recessão registrada no último trimestre de 1984 e nos primeiros três trimestres de 1985 se deveu ao clima de incertezas gerado pela subida dos preços e a instabilidade da conjuntura econômica. A nova equipe econômica creditava parte desta instabilidade a atuação do ex-ministro Grinspun que, ao enfrentar os organismos internacionais, impedira as negociações com o FMI de avançarem.¹⁷⁵

Tabela 10 **Evolução do PIB por trimestre – 1985**

1º trimestre	-2,7%
2º trimestre	-2,5%
3º trimestre	-2,5%
4º trimestre	4,4%

Fonte: BCRA, 1986.¹⁷⁶

¹⁷⁴ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 17 Jan. 2010.

¹⁷⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1985**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁷⁶ Idem., **Memória Anual de 1986**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015

Segundo o governo, o controle dos preços manteve o valor dos salários e incentivou o consumo interno. Aliado a isso, a maior confiança do empresariado no novo Plano teria incentivado novos investimentos do setor produtivo. A queda no terceiro trimestre, mesmo após a aplicação das novas políticas econômicas, teria sido em função das incertezas acerca da capacidade do governo de sustentar o pacote anunciado. Incertezas essas que se transformaram em otimismo no quarto trimestre, revertendo a tendência de queda. Logo o Plano Austral se tornou a grande esperança de recuperação da estabilidade necessária para promoção do crescimento econômico.¹⁷⁷

No entanto, o setor de bens duráveis não demonstrou reação após a aplicação do novo plano. A indústria automotiva produziu 170 mil veículos em 1986, mas, esse número foi caindo até chegar a apenas 87 mil veículos em 1990, um ano após o fim do governo radical. Também o setor industrial cujo foco era o mercado interno, geralmente dominado pelas pequenas e médias empresas, foi prejudicado em relação às indústrias voltadas para as exportações. Já as grandes empresas, de capital concentrado e voltadas para as exportações, receberam incentivos como a devolução do I.V.A. (Imposto de Valor Agregado) e as isenções fiscais promovidas pela diminuição das retenções às exportações. Muitas indústrias tentaram recorrer ao Estado no sentido de facilitar o escoamento de sua produção para o mercado internacional, no entanto, os esforços do governo nesse sentido se concentraram nos produtos de origem agropecuária, por entender que os mesmos tinham maior capacidade de competir no mercado internacional e, portanto, gerar os recursos necessários para que o país cumprisse com os serviços da dívida.¹⁷⁸

Tabela 11 **Volume das exportações em bilhões de dólares**

	Manufaturas de origem agropecuária	Manufaturas de origem industrial	Produtos primários
1985	2.677.580	1.548.745	3.534.155
1986	2.690.417	1.495.842	2.501.455
1987	2.836.821	1.694.686	1.731.434
1988	4.075.875	2.632.799	2.269.259

Fonte: INDEC.¹⁷⁹

¹⁷⁷ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1985**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁷⁸ FRASCHINA, Juan Santiago. “Las políticas de desindustrialización desde el proceso militar al menemismo”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.62.

¹⁷⁹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 17 Jan. 2010.

Curiosamente, apesar do incremento da produção e do volume da exportação dos produtos industriais, o nível de emprego desse setor se reduziu ao longo do governo de Alfonsín. Tal fato revela o aumento da produtividade que, segundo Palacio, tem relação com o aumento de horas extras, uma vez que o nível de investimento privado na indústria nesse período apresentou queda.¹⁸⁰

Os dados oficiais confirmam o aumento da produtividade na indústria. Segundo o relatório do Banco Central, num comparativo entre o quarto trimestre de 1984 e o quarto trimestre de 1985, houve um aumento da produtividade horária de 7,2%. Também houve queda de 27% do custo salarial, o que estava diretamente ligado ao fechamento de postos de trabalho no setor e à queda de 15,6% dos salários dos trabalhadores da indústria nesse período. Nas empresas estatais, a queda da remuneração foi de 18,7%. No total, a indústria fechou 3,7% das vagas de emprego, número bem acima da média nacional que entre outubro de 1984 e o mesmo período do ano seguinte registrou um aumento de 1,4% da taxa de desemprego.¹⁸¹

Já no início de 1986, o aumento da demanda começou a pressionar o preço dos produtos, mantendo-se a tendência observada já no segundo semestre do ano anterior. Os primeiros a sofrerem o impacto da estabilidade dos salários e dos juros baixos foram os produtos agrícolas, que estavam com os preços liberados. De fato, desde o início do plano, os preços destes produtos subiram muito além do esperado pelo governo. Isso acabou produzindo um desequilíbrio que pressionava pelo aumento dos salários e dos preços dos demais produtos. Aos poucos a inflação foi se espalhando por outros setores da economia. O mês de março já registrava uma subida de 4,6%. As empresas públicas, cujos preços permaneceram congelados, começaram a ser afetadas. Também os ingressos públicos passaram a ser afetados em função da corrosão provocada pela inflação. Nesse momento, o governo decidiu flexibilizar os preços. As empresas públicas promoveram aumentos bem como os salários foram reajustados, o que abriu espaço para que o mesmo ocorresse no setor privado.¹⁸²

O câmbio fixo prejudicava as exportações ao manter o Austral valorizado, diminuindo assim a perspectiva de aumento de ingressos por essa via. Ainda que a paridade com a moeda norte-americana surtisse impacto positivo no montante da dívida, a escassez das reservas aliada

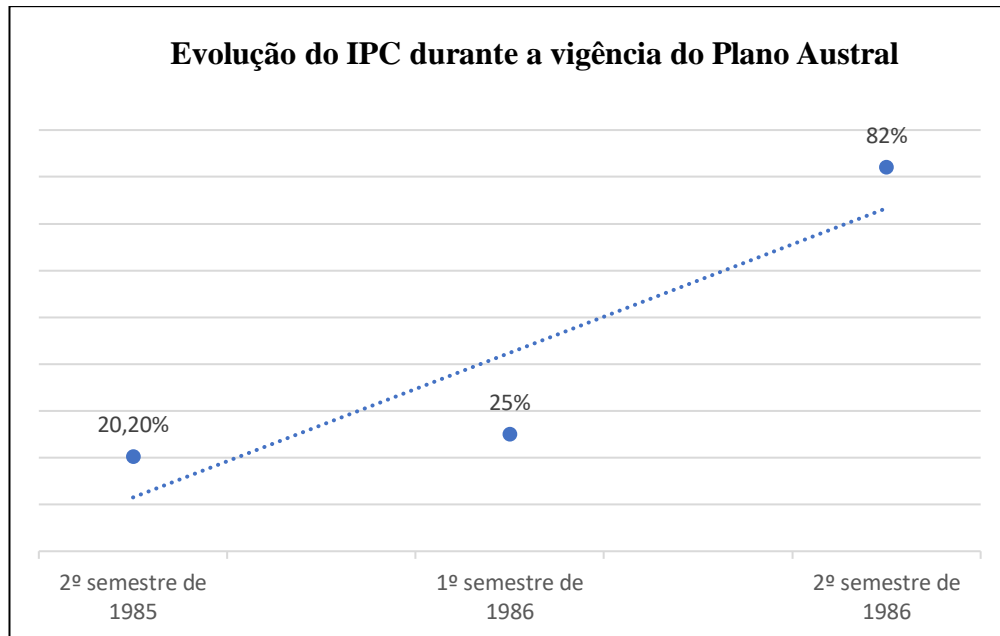
¹⁸⁰ PRISCILA, Palacio. “Desempeño del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.103.

¹⁸¹ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1985**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁸² GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.402.

ao avanço persistente da inflação fez com que o governo abandonasse o câmbio fixo.¹⁸³ Na tentativa de incentivar o setor produtivo, a equipe econômica decidiu estabelecer os juros em patamares negativos já na metade de 1986.

Gráfico 6



Fonte: BCRA, 1986.¹⁸⁴

Como vimos, para cumprir o acordo assinado com o Fundo, a Argentina precisava gerar um superávit orçamentário equivalente a 8% do PIB. Os serviços da dívida impossibilitavam que o governo fechasse as contas no azul. Por isso, seguiu-se a política de cortes. No ano de 1986, os gastos com pessoal declinaram o equivalente a 0,7% do PIB, mesmo com os reajustes concedidos em função do avanço da inflação. Os investimentos públicos permaneceram praticamente estáveis, recuando de 5,6% para 5,3% do PIB. Entre outras medidas que visavam aumentar a arrecadação, o governo seguiu no esforço de manter incentivos principalmente para os setores agroexportadores e cortar benefícios fiscais antes concedidos aos demais setores da produção. Isso ajudou a aumentar a arrecadação de impostos em mais de 18% no comparativo

¹⁸³ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016., p.21.

¹⁸⁴ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1986**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

com o ano anterior, o que significava, nas palavras do próprio governo, que a Argentina havia atingido o nível mais alto de arrecadação dos últimos anos.¹⁸⁵

Apesar da mudança de postura do governo argentino para se adequar às condicionalidades, as contas públicas fecharam com um déficit de 4,1%. Os serviços da dívida corresponderam nesse ano a 7% do PIB. Ou seja, não fosse essa conta com os credores, a economia teria fechado o ano com superávit de 2,9%. Novamente o governo reclamou e creditou a maior parte dos gastos à transformação de parte da dívida externa privada em dívida pública através da garantia de câmbio.¹⁸⁶

Ainda que, num comparativo com os anos anteriores, a inflação tenha se mantido relativamente sob controle durante a vigência do plano Austral, as causas estruturais do déficit público se mantinham inalteradas. As províncias pressionavam pelo aumento dos repasses, inclusive àquelas governadas pela UCR, pois as contenções aplicadas pelo Plano Austral não permitiram que conseguissem fechar as contas, gerando o déficit orçamentário. A demanda das províncias por recursos impactou, em alguma medida, no corte de gastos imaginado pelo governo. O mesmo comportamento se observou nas empresas públicas que, sob pressão das demandas sindicais, tiveram dificuldade em se manter com as restrições tarifárias impostas pelo Estado. Os aumentos salariais concedidos pelas empresas públicas logo afetaram o setor privado que do mesmo jeito teve de conceder reajustes. O sistema se comportava então como antes do plano e seria questão de tempo para o retorno dos altos índices inflacionários.¹⁸⁷

As exportações argentinas totalizaram 6,8 bilhões de dólares em 1986. Uma queda de 18% no comparativo com o ano anterior. Segundo o Banco Central, essa redução estava ligada a uma queda de 6,6% dos preços dos produtos de origem agropecuária no mercado internacional e também a uma diminuição importante do volume exportado, uma vez que as colheitas foram prejudicadas por questões climáticas. Já as importações cresceram 23,9% no comparativo com 1985, totalizando 4,7 bilhões de dólares. Como os preços das principais importações estavam estáveis no mercado internacional, esse aumento está ligado diretamente a um crescimento do volume importado. De fato, o Austral valorizado favoreceu a entrada de produtos vindos do exterior. Segundo a equipe econômica de Alfonsín, essa elevação dos índices de importação

¹⁸⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1986**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁸⁶ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", en **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p. 6.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.7 e 8.

teve relação também com a recuperação da indústria manufatureira que, após a estabilidade dos preços, voltou a receber investimentos e a adquirir bens de produção do exterior.¹⁸⁸

A balança comercial fechou o ano de 1986 com saldo positivo de mais de 2 bilhões de dólares. No entanto, somente para cobrir os serviços da dívida, foram destinados ao exterior um total de 4,4 bilhões de dólares. No fim do ano, o balanço de pagamentos fechou com déficit acima dos 2 bilhões. Esse valor foi coberto com a tomada de novos empréstimos junto aos bancos credores e através do refinanciamento da dívida com o Club de Paris.¹⁸⁹

Segundo Gerchunoff e Llach, a redução dos gastos públicos prevista pelo Plano Austral se baseava principalmente no congelamento dos salários e das pensões, mas, conforme a inflação avançou, não foi possível evitar os reajustes. Os subsídios ao setor privado que correspondiam a 11% do gasto público foram mantidos. Já os ingressos aumentaram em função da queda da inflação. Mas, tão logo esta começou a sair do controle, o impacto nas contas públicas foi automático. Some-se a isso a queda dos preços no mercado internacional que afetaram os produtos agrícolas e impactaram negativamente na balança comercial.¹⁹⁰

Entretanto, os dados oficiais revelam uma queda do gasto com pessoal, redução do investimento público, bem como um saldo positivo da balança comercial e, ainda mais, demonstram um recorde de arrecadação tributária. Apesar disso, todo esse volume não foi suficiente para que as contas fechassem no positivo. Ora, os recursos estão sendo escoados para o exterior em atenção ao cumprimento dos serviços da dívida pública e privada. Ainda que se tente buscar explicações para o colapso das contas públicas no cenário interno, não há meios de ignorar o forte impacto que a dívida externa produzia na economia argentina. Como consequência, além da obtenção de novos empréstimos e refinanciamento de parte da dívida, no fim do ano o governo se viu obrigado a recorrer novamente a emissão de moeda para cobrir parte dos déficits nas constas públicas. Isso representava basicamente o fim do Plano Austral.

Sourrouille firmou uma nova Carta Intenção com o FMI em 1987, onde a Argentina reconhecia uma dívida de 51,5 bilhões de dólares. Chama a atenção nessa nova carta a presença das privatizações como componente do pacote de reestruturação da economia. Nesse momento, em que era firmado um novo acordo com o Fundo, se implementou uma capitalização dos papéis da dívida argentina que estavam em posse dos bancos credores, concedendo-lhes valor muito acima do praticado no mercado. Também simultaneamente a estas ações, o Banco

¹⁸⁸ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1986**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.405.

Central, que era comandado por José Luis Machinea y Daniel Marx, desativou o escritório responsável por fazer a auditoria da dívida. As comissões que existiam até então na câmara e no Senado com o mesmo objetivo, também foram desativadas.¹⁹¹

Logo no início do ano, o governo começou a promover uma maior abertura comercial na esperança de que isso pudesse surtir impacto positivo nos índices inflacionários e na balança comercial. Essa era uma das medidas constantes na Carta Intenção que acabara de ser assinada com o FMI. O Fundo afirmava que com essa medida o país poderia exportar um maior volume de produtos e conseguir assim um superávit comercial que o auxiliaria no cumprimento dos serviços da dívida.¹⁹² Já pudemos constatar que tal medida foi utilizada por Martínez de Hoz sem sucesso. No entanto, seguindo o plano de liberalização do comércio internacional, o governo foi aos poucos retirando as restrições quantitativas até que estas se restringiram a apenas 20% dos produtos importados.

No cenário interno, o avanço da inflação fez o governo decretar um novo congelamento de preços no final de fevereiro de 1987, foi o chamado "australito". A medida tinha ares de desespero, uma vez que a equipe econômica não conseguia controlar o avanço dos preços. A estratégia era ganhar tempo para que novas medidas fiscais e monetárias fossem aplicadas no sentido de frear a demanda e reduzir a pressão inflacionária. Com relação a oferta, a estratégia era a aplicação de uma pauta de reajustes mensais. Assim, o governo estabeleceu novos reajustes das tarifas públicas e de salários e desvalorizou o austral em mais de 6%. O plano parecia estar funcionando, já que a inflação caiu de uma média de 7% ao mês, no primeiro trimestre, para 4,8%, no mês de abril. Em maio, o congelamento foi suspenso e o governo implementou então a pauta para os reajustes de preços fixada em 2% para o restante do mês e em 4% para o mês de junho. Para os meses de julho, agosto e setembro foram estabelecidos respectivamente os índices de 5%, 7% e 8%.¹⁹³

Apesar de uma pauta que se flexibilizava com o passar dos meses, alguns produtos ultrapassaram os limites estabelecidos pela equipe econômica. No setor agrícola, a produção de cereais caiu mais de 15% por conta das condições climáticas, prejudicando a oferta local bem como o volume destinado à exportação. O preço dos alimentos frescos variava com frequência em função das condições de plantio e colheita, e também da variação dos preços no mercado

¹⁹¹ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016., p.21.

¹⁹² SCHVARZER, Jorge. **La crisis, la deuda y la apertura externa**. Una interrelacion que no puede soslayarse. CISEA, 1989., p.14.

¹⁹³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1987**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

internacional, que tendia a determinar a redução ou ampliação da área cultivada. Foi a diminuição da demanda internacional que impactou na produção de carne bovina, elevando o preço da mesma no mercado interno. As hortaliças e legumes também apresentaram uma queda de 1,6% na produção. A diminuição na oferta destes produtos fez com que os preços dos mesmos se elevassem muito além dos limites da pauta estabelecida pelo Estado. O preço dos serviços, que estavam liberados, também ficou acima do estabelecido pela pauta do governo. Havia ainda uma perspectiva de que o fim do congelamento pudesse culminar em aumentos salariais, uma vez que a pressão dos sindicatos se intensificava. Com isso, os preços dos demais produtos que até então vinham se mantendo dentro dos limites estabelecidos pelo governo, foram pressionados pelo avanço da inflação.¹⁹⁴

Os sindicatos reclamavam a reposição das perdas provocadas pelo aumento dos preços. Buscando maior apoio da classe trabalhadora, Alfonsín convidou um sindicalista para assumir o Ministério do Trabalho. Carillos Alderete aproveitou o cargo para representar as demandas dos trabalhadores e pressionar o governo a autorizar aumentos salariais reivindicados pela categoria. Em pouco tempo, as correções salariais provocaram um aumento da demanda que deu novo impulso a inflação. Ainda assim, os reajustes concedidos não foram suficientes para repor as perdas registradas no ano, de modo que o custo salarial na industrial se reduziu 4,5%, enquanto o salário relativo do trabalhador do setor caiu 2,4%. Já nas empresas públicas, o poder aquisitivo dos trabalhadores caiu 8,0%, enquanto os trabalhadores da administração pública viram seu poder aquisitivo ser reduzido em 27,9%. A queda do salário real ou do poder aquisitivo afetou com maior ou menor intensidade todos os setores da economia argentina ao longo do ano de 1987.¹⁹⁵

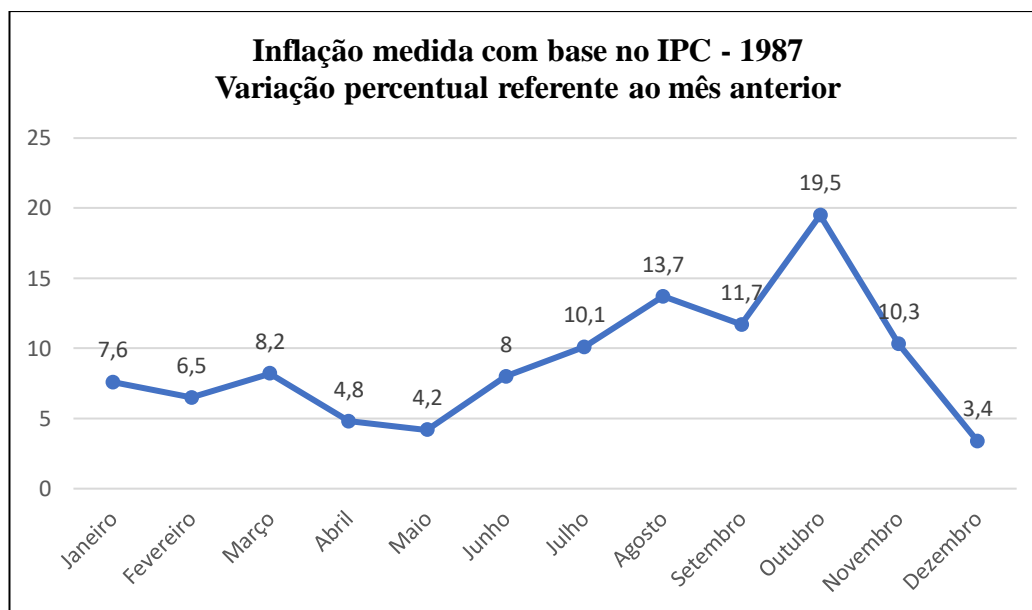
Como, apesar da pauta estabelecida pela equipe econômica, os preços continuavam avançando, novo congelamento foi decretado em outubro. Mas, para equilibrar os preços, as tarifas públicas foram novamente reajustadas, bem como os salários e os preços de alguns produtos. No entanto, uma lista de produtos, geralmente àqueles afetados pelas condições do clima e pela variação dos preços no mercado internacional, ficou liberado do congelamento. Isso fez com que a inflação recuasse em dezembro, mas o ano de 1987 fechou com um índice inflacionário de 174,8% no comparativo com o ano anterior.¹⁹⁶

¹⁹⁴ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1987**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

Gráfico 7



Fonte: BCRA, 1988.¹⁹⁷

A arrecadação recuou em 0,8% do PIB muito em função da queda dos preços dos produtos agropecuários no mercado internacional, que impactou negativamente no recolhimento de impostos sobre as exportações. O governo alegou que essa queda de preços reduziu drasticamente a projeção feita sobre o saldo da balança comercial, sendo determinante para o aumento do déficit público a partir de junho. Apesar de o FMI afirmar que uma maior abertura comercial iria promover um aumento das exportações suficiente para cumprir os compromissos externos, o que se viu não foi bem isso. Ao longo do ano, as exportações alcançaram um total de 6,3 bilhões de dólares, ao passo que as importações somaram 5,8 bilhões de dólares. Com um superávit de apenas meio bilhão, o balanço de pagamentos fechou o ano com déficit de 4,1 bilhões de dólares, exatamente o mesmo valor destinado ao exterior apenas para amortização da dívida externa. Seguiu-se uma nova rodada de negociações com os credores internacionais e o FMI para refinar parte da dívida e conseguir recursos para cobrir o déficit.¹⁹⁸

O comportamento dos preços dos principais produtos agrícolas argentinos no mercado internacional foi determinante para o fracasso do Plano Austral. Os preços dos grãos e das oleaginosas despencou entre 1985 e 1987. O governo tinha como opção adotar novos

¹⁹⁷ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1987**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

¹⁹⁸ Ibid.

mecanismos de incentivo à exportação para compensar o cenário desfavorável. A desvalorização do câmbio era uma possibilidade, mas, o câmbio fixo era parte importante do Plano Austral para segurar o avanço da inflação. Outra opção seria diminuir as retenções às exportações, o que teria como consequência a diminuição da arrecadação. O fato é que o governo decidiu não fazer nada e sustentar as bases do plano, o que acabou por prejudicar a produção agrícola que, em função dos baixos preços praticados no mercado internacional, teve uma redução da área cultivada. Já a partir de 1987, diante da pressão dos produtores agrícolas, o governo começou a reduzir gradualmente as retenções às exportações.¹⁹⁹

Considerando a variação dos preços no mercado internacional, é possível afirmar que a mesma produzia os seguintes efeitos na economia local: afetava diretamente a arrecadação fiscal; reduzia o volume de recursos advindos da exportação; pressionava o governo com relação ao cumprimento dos serviços da dívida; e afetava a renda dos produtores e, conseqüentemente, o investimento necessário para promover o crescimento.

Para Schvarzer, a estratégia explicitada na primeira Carta Intenção assinada ainda em 1985, tinha desde sua concepção problemas para produzir resultados positivos em termos econômicos. Com os serviços da dívida estabelecidos em patamares muito elevados, equivalentes a 8% do PIB, o governo passou a política de incentivos à exportação e contenção das importações afim de conseguir o superávit necessário para o cumprimento da meta. No entanto, esta estratégia comprometia o crescimento econômico que, para efetivar-se, dependia da importação de insumos necessários à reestruturação da produção. O superávit comercial não foi suficiente para cumprir com os compromissos firmados com os credores, mas foi suficiente para promover maior ingresso de recursos na economia, gerando um aumento da demanda que ajudou a pressionar os preços para cima. Por isso, no fim, o que ocorre são cortes nos gastos sociais ou o aumento da arrecadação através da elevação ou criação de impostos.²⁰⁰

A estratégia aplicada pelo governo argentino foi a mesma utilizada pelo governo chileno, porém este último obteve resultados diferentes, uma vez que seu principal produto de exportação, o cobre, que era produzido e exportado por uma empresa estatal, estava em alta no mercado internacional. Isso possibilitou que o Chile cumprisse com os serviços da dívida sem precisar aumentar a produção ou o nível das exportações. Assim, o orçamento do governo chileno não foi afetado tal como ocorreu com o orçamento argentino. Também não houve no Chile problemas com relação à inflação, uma vez que os recursos foram captados diretamente

¹⁹⁹ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., passim.

²⁰⁰ Ibid.

pelo Estado produtor e utilizados nos serviços da dívida, evitando que houvesse um aumento da liquidez interna.²⁰¹

Diante das dificuldades em conseguir os superávits necessários ao cumprimento dos serviços da dívida, ainda em 1987, entrou na pauta do governo as discussões sobre as privatizações, ou seja, a transferência do capital público para a iniciativa privada. Esse movimento vinha na esteira das condicionalidades estabelecidas no último acordo feito com o FMI.

As privatizações dependiam de aprovação de lei específica no congresso federal. Tão logo se iniciaram os debates sobre o tema, surgiram uma série de desentendimentos entre a base governista e a oposição peronista. Tal fato inviabilizou a aprovação do projeto proposto pelo executivo. Além da questão da venda das estatais, outros temas que tratavam da implementação de um Estado mínimo inundaram os debates no congresso federal. Embora existisse certo consenso no governo Alfonsín sobre quais reformas adotar, o debate maior se dava no momento de definir a profundidade dessas reformas. Entre os principais pontos de divergência estavam: a abrangência que deveria ter a privatização; o nível de participação do capital estrangeiro no país; e o grau de autonomia que teria o governo para determinar medidas na política econômica.

O argumento da equipe econômica de Alfonsín era o seguinte: Entre 1980 e 1986, as empresas públicas somaram um déficit correspondente a 3,4% do PIB, enquanto os gastos públicos com subsídios às empresas privadas representaram 6,6% do PIB. A partir destes cálculos, o governo passou a defender a realização das privatizações como meio para levantar recursos e cortar gastos. De início, o projeto apresentado pelo governo recomendava a venda da siderúrgica SOMISA e a privatização parcial da Petrolífera YPF e das Aerolíneas Argentinas. O mesmo projeto ainda propunha que fosse permitida uma maior participação do capital privado nas áreas que eram de atuação exclusiva do Estado, bem como uma diminuição dos subsídios e dos incentivos fiscais que até então eram concedidos às empresas privadas. Também as empresas públicas teriam limitado acesso aos recursos do Tesouro. A grande maioria desses projetos foi recusada pelo Parlamento que, a essa altura, já contava com o domínio dos peronistas. Estes, além de não compactuarem ideologicamente com a perspectiva do estabelecimento do Estado mínimo, estavam mais preocupados com as eleições de 1989 do que com a estabilização da economia naquele momento.²⁰²

²⁰¹ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., passim.

²⁰² GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., passim.

Quando o compromisso de privatizar estabelecido na Carta Intenção veio junto com a capitalização dos papéis da dívida que estavam em posse dos credores, parecia estar se desenhando um cenário que de fato só se cumpriria na década de 1990, quando o governo trocava ativos públicos por papéis da dívida. No entanto, a resistência do Parlamento a aprovar as medidas acordadas na Carta Intenção, dentre elas as privatizações, malogrou a tentativa do governo de fazer frente ao montante da dívida por essa via ainda durante o governo Alfonsín.

Com o congelamento decretado em outubro de 1987, o governo conseguiu controlar a inflação no fim do ano. Mas o ano de 1988 começou com forte pressão inflacionária. O governo então decidiu ampliar a lista de produtos com preços liberados, mas manteve os produtos de consumo massivo limitados pela pauta. Esta definia, respectivamente, para o meses de janeiro, fevereiro e março, os tetos de 4%, 7% e 9%.²⁰³ Os congelamentos tinham efeito cada vez mais limitado, uma vez que todos desconfiavam da capacidade do governo de sustentar tal política a longo prazo. Esse tipo de ação acabou banalizado.²⁰⁴

Como a inflação continuava avançando, o desequilíbrio entre os preços limitados pela pauta e os demais, fez com que em abril o governo liberasse o preço de 75% dos produtos destinados ao consumo no varejo. Mas, já no mês de maio esse número passou para 87%. A equipe econômica ainda resistia em liberar da limitação imposta pela pauta os produtos que provocavam um desencadeamento na subida de preços de outros setores da produção. Finalmente, ainda no mês de maio, veio a autorização para que todos os produtos reajustassem seus preços, porém era necessário respeitar no mínimo um intervalo de 15 dias entre um reajuste e outro.²⁰⁵

Os sindicatos, após um importante período de reorganização, intensificaram sua demanda pela reposição das perdas ocorridas ao longo do regime militar e nos últimos anos do governo Alfonsín. O congresso federal, de maioria peronista, aprovou uma série de leis que restabeleciam a vigência das negociações coletivas de trabalho. Assim, o governo deixou de determinar os salários do setor privado, mas era o responsável por homologar os reajustes, numa tentativa de manter os aumentos acordados dentro dos índices das pautas governamentais. O congresso estendeu ao setor público o direito a recorrer às negociações coletivas, mas pediu mais um ano para elaborar legislação específica para o setor. Ainda que essa nova conjuntura tenha possibilitado maiores reajustes, os salários somente começaram a se recuperar a partir do

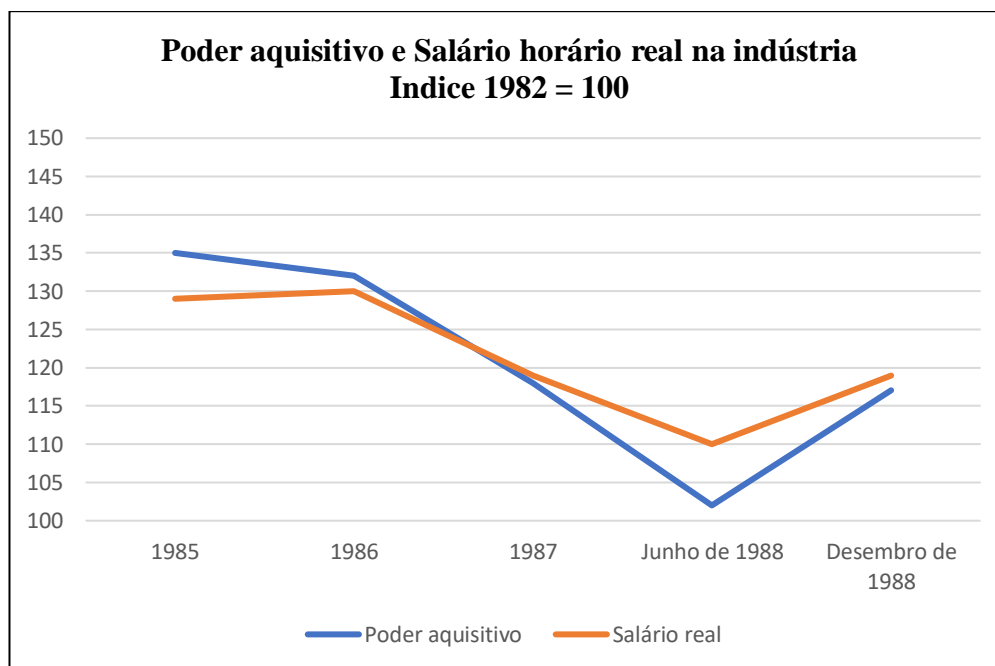
²⁰³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1988**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

²⁰⁴ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p. 416.

²⁰⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. Op. Cit.

meio do ano. Por isso, ainda que a renda e o poder aquisitivo não tenham superado os índices de 1987, ao menos a tendência de deterioração dos salários foi revertida como mostra o próximo gráfico.

Gráfico 8



Fonte: BCRA, 1989.²⁰⁶

A arrecadação de impostos se manteve estável na comparação com o ano anterior, enquanto os custos com pessoal caíram. O aumento dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional, muito em função de uma forte seca enfrentada pelos EUA que reduziu drasticamente a oferta destes produtos, e as condições climáticas favoráveis, fizeram com que o volume das exportações crescesse 29,4%, chegando a um total de 9,1 bilhões de dólares, cifra 43,6% superior à obtida no ano anterior e a maior dos últimos cinco anos.²⁰⁷ Desse total, 2,9 bilhões corresponderam a exportações do setor industrial, um crescimento de 53% em relação ao ano anterior. Neste caso, o governo creditou o resultado a redução da demanda interna que permitiu que a produção fosse escoada para o exterior. Já as importações caíram 8,5%,

²⁰⁶ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1988**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

²⁰⁷ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.15.

chegando a 5,3 bilhões de dólares. Essa queda estaria relacionada ao aumento dos preços no mercado internacional, bem como a um recuo da atividade produtiva.²⁰⁸

Esses índices impactaram positivamente no balanço de pagamentos, mas o envio de divisas ao exterior para cumprir os serviços da dívida seguia impedindo que as contas públicas fechassem com superávits. Mesmo com uma política de contenção de gastos e um cenário externo favorável às exportações argentinas, o governo não conseguia cumprir com os compromissos externos sem comprometer as contas públicas e sem ampliar ainda mais o endividamento.

No primeiro trimestre, o déficit no balanço de pagamentos foi financiado com recursos vindos do FMI, como parte do acordo assinado no início de 1987. Para ajudar a cobrir o rombo nas contas externas, a Argentina costumava recorrer a novos empréstimos e também às suas reservas, mas essa possibilidade estava se esgotando junto com os recursos do Tesouro. Foi então que, a partir do segundo trimestre de 1988, o governo se viu obrigado a interromper o pagamento dos juros da dívida externa. O fato de a moratória não ter sido anunciada publicamente tinha por objetivo minimizar o impacto de tal medida na economia argentina. Aos credores, o governo afirmou não ter os recursos e que era preciso aguardar uma conjuntura mais favorável para voltar a pagar. A moratória afetou todas as obrigações com vencimentos posteriores a 14 de abril, inclusive os pagamentos destinados ao FMI e ao Banco Mundial. Uma equipe do governo negociou reservadamente com estas instituições ainda nos primeiros meses da moratória com o objetivo de obter o fôlego necessário para reerguer as contas públicas. O FMI então suspendeu as transferências programadas para o restante do ano.²⁰⁹

O volume total a ser destinado ao exterior apenas para cobrir os juros da dívida vencida em 1988, era da ordem de 4,6 bilhões de dólares, porém, com a decretação da moratória, apenas 59% desse montante foi efetivamente pago. O restante do valor passou a ser objeto de negociação junto ao FMI e integraria o total da dívida a vencer nos anos seguintes. No fim do ano, a dívida externa total alcançou a cifra de 58 bilhões e 473 milhões de dólares, sendo 91% desse valor referente à dívida pública.²¹⁰

No cenário interno, a inflação continuou avançando até chegar a 27% no mês de agosto. O governo então anunciou o Plano Primavera, que consistia basicamente em um controle de preços que contasse com o comprometimento dos grandes empresários do país. Para sustentar

²⁰⁸ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual de 1988**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

²⁰⁹ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.14

²¹⁰ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. Op. Cit.

a manutenção do plano, buscou-se o apoio político da União Industrial Argentina e da Câmara de Comércio. Cerca de 400 empresas firmaram um acordo com o governo onde os preços ficariam congelados por 180 dias. Além disso, foi necessário estabelecer um novo sistema de controle cambiário. Uma vez que o volume de recursos necessários para satisfazer a demanda dos credores corroeu os cofres argentinos, um câmbio desvalorizado tornaria o cenário ainda mais dramático ao elevar o volume da dívida. O governo decidiu então criar dois tipos de câmbio, um financeiro, regulado pelo Banco Central e utilizado para definir o valor da moeda para as exportações e importações industriais, e um outro para o mercado comercial, que estabeleceria o tipo de câmbio utilizado para as exportações agropecuárias. O controle do câmbio e a divulgação de uma tabela prévia de desvalorização da moeda local, gerou maior confiança do capital internacional que adentrou a Argentina em uma nova onda especulativa.²¹¹

A inflação se manteve na casa de um dígito, uma vez que a tabela do Banco Central programou desvalorizações do câmbio muito suaves de modo a controlar os preços internos. A desconfiança do mercado financeiro de que o Banco Central não conseguiria sustentar o valor do Austral por muito mais tempo aumentou a demanda por divisas e pressionou ainda mais o câmbio. Aliado a isso havia a pressão dos produtores agrícolas que queriam o retorno ao câmbio único, pois se sentiam prejudicados pelo câmbio oficial estar mais valorizado que o financeiro.

Em janeiro de 1989, o Banco Mundial decidiu acompanhar o FMI e anunciou que não liberaria mais parte dos créditos prometidos então em 1987. O claro atraso cambiário e as incertezas que a proximidade das eleições trazia, completaram o cenário que incentivou uma corrida contra a moeda argentina que fez o governo consumir 900 milhões de dólares das suas reservas para evitar uma forte queda do valor do Austral, mas a busca pela moeda norte americana continuou. Em função disso, entre abril e maio, o Austral se desvalorizou em mais de 200%. A inflação disparou de 9% para 80% ao mês entre janeiro e maio. Ainda em março, Sourrouille pediu demissão. O novo ministro, J. C. Pugliese, determinou que o câmbio fosse liberado, seguindo orientação de economistas liberais ortodoxos. De nada adiantou e o dólar continuou sua escalada.²¹²

No primeiro semestre de 1989, a balança comercial ficou com um saldo positivo de 2,5 bilhões de dólares. Embora a tendência mostrasse um novo recorde do volume exportado e um saldo positivo ainda maior que o do ano anterior, o fato é que esse recurso ainda não permitiria

²¹¹ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.15.

²¹² GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto**. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003., p.418.

o equilíbrio do balanço de pagamentos. Sem a perspectiva de maiores ingressos, sem novos créditos advindos do exterior, com as reservas se esgotando, o início de 1989 prenunciava uma grave crise. O Banco Central, depois de ter consumido 2 bilhões de dólares das reservas, parou de intervir no câmbio e, tanto o dólar quanto a inflação dispararam. Os empresários então começaram a retirar o seu apoio ao Plano Primavera.²¹³

No sistema de câmbio livre, a cotação do dólar começou a subir dia após dia, impulsionada pelo cenário que acabamos de descrever. Automaticamente, os preços internos começaram a subir acompanhando a evolução do câmbio. Isso ocorreu porque vários agentes econômicos utilizavam o dólar como parâmetro para o estabelecimento dos preços de bens e serviços no mercado interno, de modo que a modificação na estrutura do mercado cambial afetou diretamente os índices inflacionários. Há ainda o fato de que a maior procura por dólares diminuiu o volume de moeda local disponível. Esse movimento aliado ao avanço da inflação, provocou uma escalada dos juros de 12% ao mês em janeiro para 138% ao mês em junho. O encarecimento do custo do financiamento atingiu principalmente às pequenas e médias empresas, impactando negativamente na produção e, portanto, no crescimento econômico. Como consequência, o PIB fechou o ano com queda de 6,2%.²¹⁴

Estava livre o caminho para a hiperinflação que, primeiro foi impulsionada pela desvalorização do Austral e que, logo depois, começou a ser pressionada também pela emissão de moeda para pagamento dos juros da dívida interna cujas taxas estavam cada vez mais altas. Essa conjunção de fatores foi realimentando a inflação. Logo surgiram demandas por aumentos salariais e os empresários buscavam se proteger aumentando os preços antecipadamente. O caos econômico tornou os peronistas favoritos nas eleições daquele ano.

Schvarzer sustenta que um dos mais graves problemas da economia argentina nesse período se deve ao fato de o mercado financeiro ter sido aberto antes do mercado comercial. Fazer as coisas nessa ordem implica, por exemplo, que o país não tenha o necessário controle das taxas de câmbio para favorecer suas exportações. Também dificulta as ações no sentido de direcionar os detentores de capital para as áreas de interesse da economia nacional. Como a estratégia privilegiou primeiro a abertura financeira, surgiram oportunidades que atraíram o capital disponível para a ação especulativa. Também foi esse o papel desempenhado pelo capital que adentrou o país durante o regime militar. O impacto das ações ocorridas no cenário

²¹³ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998, p.78.

²¹⁴ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", en **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.18.

internacional acabou promovendo a fuga de divisas e alimentando a dívida argentina. Por isso, na Argentina não se observaram os resultados positivos encontrados nos países do sudeste asiático como Coreia e Taiwan, que fizeram a abertura no sentido inverso, ou seja, abriram o mercado comercial primeiro para só depois abrirem o mercado financeiro.²¹⁵

Outro fator que merece destaque na comparação com os países asiáticos é a liberação do setor financeiro. Naquele continente os países mantiveram importantes políticas de seleção de crédito e de restrição a livre circulação do capital. Na América Latina, apenas o Chile adotou medidas semelhantes no processo de abertura da sua economia. O governo chileno, através de sua legislação, manteve algumas travas à movimentação de capital, restringindo determinadas operações financeiras de não-residentes, de modo que não foi afetado pela fuga de divisas tanto quanto a Argentina. Essa sim, liberou progressivamente seu mercado financeiro desde o fim da década 1970 de modo que esse setor estava quase completamente liberalizado no início dos anos 1980, deixando a economia exposta a qualquer variação mais significativa do cenário econômico mundial.²¹⁶

4- A volta dos peronistas ao poder

O governo Alfonsín encontrou importantes obstáculos no caminho da concretização das principais propostas de campanha. A população reagiu negativamente ao tratamento que foi dado aos militares, pois esperava-se que os crimes da ditadura fossem severamente punidos. As províncias viram frustradas sua perspectiva de aumento de repasses por parte do governo central, principalmente após os acordos assinados com o FMI. Os trabalhadores esperavam que a política de elevação salarial praticada no início do governo fosse mantida até que as perdas registradas ao longo do governo autoritário fossem repostas, mas a política de austeridade afetou em cheio a renda dos trabalhadores, revertendo a tendência de aumento observada no início do governo. A insatisfação popular com os rumos da economia argentina foi aos poucos deteriorando a base de apoio recebida pela UCR nas eleições de 1983. Os peronistas então começam a reocupar os lugares nos postos do executivo e nas assembleias legislativas do país.

²¹⁵ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", en **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p. 17.

²¹⁶ MEDEIROS, Carlos Aguiar de. "Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina". In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997., p.304.

O Partido Justicialista havia passado por um período de reorganização depois da derrota de 1983. A UCR manteve a maioria no parlamento até as eleições de 1987, quando o peronismo só perdeu em três regiões, entre elas a capital federal. No início do governo Alfonsín, os peronistas, então enfraquecidos, procuraram apoiar o governo da UCR com a justificativa de concretizar da melhor forma possível a transição para o regime democrático. Portanto, os radicalistas governaram no início praticamente sem oposição. Já a partir de 1985, os peronistas estavam em meio a renovação do partido, formando novas bases eleitorais e pensando nas eleições legislativas de 1987, quando recuperaram a maioria na câmara de deputados. A partir desse momento, o Partido Justicialista começou a atuar como forte oposição ao governo de Alfonsín, emperrando a aprovação de projetos e vetando ações do executivo. Também o presidente passou a vetar projetos que partiam da base justicialista na câmara.²¹⁷

Os sindicatos tiveram papel relevante nesse processo, pois eram estruturas dominadas pelos peronistas e, assim como o partido, estavam um tanto enfraquecidos com a derrota de 1983. O governo Alfonsín aproveitou aquele momento para tentar implementar uma lei que visava fragmentar os sindicatos e abrir assim possibilidades de outras correntes políticas atuarem nessa frente. A Lei de Normalização estabelecia que o voto dos trabalhadores nas eleições sindicais seria direto, secreto e obrigatório, portanto, diferente da estrutura vigente até então onde o voto era coletivo e aberto. Isso alterava os mecanismos de acesso e permanência dos dirigentes sindicais, abrindo possibilidades para que fossem eleitos dirigentes representantes de setores minoritários. O governo afirmava que assim se implementaria um sistema de representatividade sindical mais democrático.²¹⁸

Essa perspectiva abria a possibilidade de que um mesmo segmento profissional pudesse ter vários sindicatos o representando, o que modificava significativamente os mecanismos de representação e também de filiação. Os peronistas não permitiram que a proposta do governo passasse no senado, argumentando que essa fragmentação enfraqueceria a representação trabalhista. Tão logo os sindicatos começaram a se reerguer, a exemplo do Partido Justicialista, intensificaram a oposição ao governo de Alfonsín. Por conta disso, entre os anos de 1984 e 1988, a CGT organizou 13 greves gerais em protesto às políticas econômicas e ao congelamento dos salários.²¹⁹ Como consequência, em 1988, o governo teve de recuar e acabou aprovando a

²¹⁷ ROSAS, Luis. "Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 -1989): Crisis institucional y caída". In: **Revista de Ciência Política**. Nº 18, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.revicienciapolitica.com.ar>. Acesso feito em: 15 de março de 2016.

²¹⁸ SCHVARZER, Jorge. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989., p.1.

²¹⁹ ROSAS, Luis. Op. Cit.

Lei de Associações Sindicais, onde ficava estabelecido que seria reconhecida efetivamente a associação que, em sua esfera de atuação, tivesse a maior representatividade. Dessa maneira, cada ramo de atividade contaria com representação única.²²⁰

Diante do quadro econômico que acabamos de descrever e do fortalecimento dos sindicatos, o peronista Carlos Menem ampliou sua vantagem na intenção de votos e venceu as eleições presidenciais realizadas em 1989. Em virtude da crise econômica então estabelecida na Argentina, Alfonsín não resistiu e deixou o governo antes do fim do seu mandato. Isso fez com que o presidente eleito tomasse posse em 8 de julho de 1989, seis meses antes do previsto. Findava assim, de maneira caótica, a tentativa radicalista de reorganizar a economia nacional renegociando a dívida e aplicando políticas de incentivo ao consumo interno e às exportações. O resultado das urnas era um claro sinal de que as medidas de caráter neoliberal aplicadas na Argentina não obtiveram apoio da maioria da população. Em função disso, a crítica ao liberalismo bem como às medidas adotadas na economia pelo governo Alfonsín, constituíram a base da campanha presidencial que conduziu Menem à Casa Rosada.

²²⁰ GUTIÉRREZ, Miguel F. “Tecnología y sistemas de organización del trabajo em países periféricos. Pérdida de valoren los procesos de producción. El caso argentino (1983-1993)”. In: LLAIRO, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.157.

Capítulo III

A Era Menem

Abarcando mais de 47% dos votos, o peronista Carlos Menem não teve dificuldades para derrotar o radicalista Eduardo Angeloz nas eleições de 1989. O contexto de crise econômica agravado pela hiperinflação havia fortalecido a oposição. Em sua campanha, Menem fez questão de se declarar avesso à liberalização do mercado praticada pelo governo Alfonsín. Tal perspectiva era coerente com o histórico do peronismo. Mas, após a eleição, logo ficou claro que o presidente eleito não pretendia adotar os rumos explicitados por sua pauta de campanha, mas, pelo contrário, adotaria e aprofundaria o caminho que ele mesmo havia rejeitado.

Como vimos, no fim do governo Alfonsín, um projeto que pretendia privatizar empresas públicas e diminuir a atuação do Estado na economia, acabou barrado pelo Congresso justamente em função da atuação dos peronistas. Curiosamente, essas ações retornaram à pauta no início da administração menemista. A atuação do novo presidente da Argentina buscou incessantemente implementar as reformas que no governo Alfonsín ficaram apenas na mesa de discussões. A reforma estrutural estabelecida pelas Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado, cuja as características serão analisadas adiante, forneceram as condições legais para que, enfim, se iniciasse o processo de privatizações e se aprofundasse a abertura da economia. A abertura comercial, que já vinha sendo implementada desde a década de 1970, foi ampliada pelo rompimento progressivo das barreiras protecionistas.

O Plano de Conversibilidade lançado em 1991 estabeleceu o câmbio fixo e limitou a emissão da moeda argentina ao volume de reservas em dólares. A inflação despencou e se manteve estável durante todo o governo Menem, existindo inclusive períodos de deflação. O controle dos preços deu credibilidade ao governo e força suficiente para anular a oposição radicalista e conseguir a aprovação de uma emenda constitucional que permitisse a reeleição, interesse maior de Carlos Menem que, em 1995, acabou reeleito para um segundo mandato.

Durante a década de 1990 as relações com o FMI e os Estados Unidos se intensificaram. Não houve um momento sequer do governo de Carlos Menem em que o Fundo sinalizasse a interrupção do acesso ao crédito como fez no governo de Isabel Peron, na parte final do Regime Militar, bem como ao longo do governo Alfonsín. Esse comportamento “novo” do FMI estava diretamente relacionado ao cumprimento das condicionalidades impostas por esta instituição e

que encontraram em Menem um pupilo obediente. Essa relação ficava cada vez mais evidente na medida em que os técnicos do FMI vinham a público elogiar as ações adotadas pelo governo argentino durante a administração peronista.

O PIB apresentou crescimento por anos seguidos, sendo afetado negativamente apenas pela crise do México em 1995 e pela crise de 1999, mas o balanço em conta corrente passou a administrar déficits muito elevados e a dívida externa mais do que dobrou ao longo da década de 1990. Como o presidente Menem recorreu com frequência ao judiciário em busca de respaldo legal para as ações estatais, uma vez que havia uma importante resistência do legislativo à tais medidas, o equilíbrio entre as instituições ocupa papel relevante no momento de avaliar as ações políticas, econômicas e sociais do governo peronista. Afetado esse equilíbrio, surgem conflitos no interior do aparelho estatal que acabam por redefinir o curso das ações. A partir deste ponto, é possível seguir na análise das reformas econômicas e seus desdobramentos na economia argentina.

1 – O Estado Argentino nos anos 1990

Quando Menem venceu as eleições presidenciais realizadas em 1989, constava entre suas promessas de campanha a reivindicação da soberania nacional em todos os terrenos. Enquanto candidato à presidência, o peronista levantou bandeiras históricas do seu partido durante a campanha, defendendo um Estado interventor que orientasse a economia no sentido de beneficiar toda a população argentina. Em relação ao liberalismo, Menem afirmava o seguinte:

O justicialismo não é liberal na economia, porque o liberalismo considera o homem como objeto e o considera como mais uma mercadoria Mas não é só por isso que rejeitamos a concepção liberal. Rejeitamo-la também porque esse mesmo liberalismo, que vive postulando os benefícios teóricos da liberdade, exhibe-se internacionalmente com vocação imperial ... E, neste marco, comprovamos que o estilo liberal proposto pelas grandes potências é sempre de portas para fora, na medida em que não afete seus interesses vitais Nos exigem pôr em caixa nossos déficits fiscais, abrir nossos mercados, ajustar nossa economia.²²¹

²²¹ MENEM, C. S. **Argentina ahora o nunca**: ideas para un proyecto nacional actualizado. Buenos Aires: Corregidor, 1994, p.59. Apud: AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998., p.75.

O ainda candidato à presidência tinha percebido dessa maneira a perspectiva do programa de reformas econômicas proposto pelos países centrais, principalmente os Estados Unidos, para serem aplicadas nos países da América Latina. De acordo com o discurso do peronista, o governo a vigorar no país estaria dentro de uma concepção mais voltada às demandas internas e este, portanto, deveria ser o pilar das ações do Estado. No entanto, o que se seguiu após sua eleição foi uma série de medidas que entraram em contradição com o seu discurso de campanha.

O início da administração Menem revelou a direção que o governo tomaria na condução da política econômica nacional. As nomeações ministeriais foram contraditórias com o histórico do peronismo, sendo relacionados para as pastas personagens ligados à ideologia liberal e declaradamente inimigos do justicialismo. Muitos destes haviam servido à ditadura militar e fizeram parte da primeira fase da abertura comercial e da reforma do mercado financeiro ocorrida naquele momento. Inclusive, a cúpula militar que havia sido condenada à prisão perpétua durante o governo de Alfonsín, recebeu indulto total do governo Menem, num movimento que pretendia aproximar o novo presidente dos militares e, com isso, afastar as especulações em torno de um novo golpe como solução para a grave crise econômica que o país atravessava.²²²

A estratégia utilizada por Menem foi a busca de apoio internacional que o permitisse sair o mais urgentemente da crise. A Argentina queria recursos e Menem saiu em campanha em busca deles. As visitas cada vez mais frequentes do presidente argentino aos Estados Unidos estavam inseridas nesse contexto de busca de credibilidade no cenário internacional que acabasse por atrair novamente o capital estrangeiro, bem como facilitar a liberação de novos empréstimos internacionais através da intermediação do FMI. Os primeiros valores foram liberados justamente pelos EUA, num gesto que acabou por enviar um sinal positivo ao mercado.

Para se tornar novamente elegível a receber recursos advindos do mercado financeiro internacional, o governo peronista havia optado pelas reformas no marco do Consenso de Washington, contrariando o histórico do próprio peronismo. Num primeiro momento, o congresso cooperou com as iniciativas do governo e, diante da situação de crise, aprovou a criação de duas leis: a Lei de Emergência Econômica, que determinava a suspensão dos subsídios à indústria nacional e concedia ao capital externo as mesmas condições de tratamento regulatório, creditício e tributário vigente para o capital nacional; e a Lei de Reforma do Estado,

²²² CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016., p.23.

que dava maior poder ao executivo para decidir sobre as modificações a serem feitas no setor público. Este último ponto estava relacionado fundamentalmente aos interesses da cúpula do governo em pôr em ação o projeto de privatização das estatais.²²³

O cenário de crise proporcionou uma maior concentração de poder nas mãos do executivo. O congresso, ao aprovar a Lei de Reforma do Estado, cedeu prerrogativas entendendo ser uma situação excepcional. As reformas tinham ainda o apoio da maioria da população e, assim, coube ao executivo colocar as ações em curso no intuito de providenciar a saída da crise e a retomada do crescimento econômico.

Seguindo com uma postura pró-mercado, o governo Menem surpreendeu ao divulgar a composição do seu ministério. Uma das nomeações ministeriais que mais chocou os peronistas foi a de Domingos Cavallo para a pasta de Relações Exteriores. Exatamente o homem que presidiu o Banco Central no fim da ditadura militar e que em 1983 foi o responsável por estatizar parte significativa da dívida externa privada através do seguro de câmbio. Esse mecanismo que onerou os cofres públicos por vários anos foi alvo de reclamações recorrentes feitas pela equipe econômica de Raul Alfonsín.

Passados dois anos da nova administração, a inflação havia caído vertiginosamente e a Argentina retomado o caminho do crescimento econômico. Apesar do aumento do desemprego, o governo peronista contava com importante apoio popular. No entanto, passado esse primeiro momento considerado de emergência, Menem não quis abrir mão da concentração do poder que havia se configurado no bojo da aprovação da Lei de Reforma de Estado, por entender que tais prerrogativas seriam úteis na continuidade da aplicação das reformas. Todavia, o congresso já não estava mais disposto a apoiar todas as medidas do executivo de maneira passiva. Isso porque embora o Partido Justicialista tivesse conseguido ampla vitória nas eleições legislativas de 1989, não apoiou Menem em todas as suas ações por entender que elas eram medidas unilaterais e contraditórias com o histórico do peronismo.

Nesse momento, o legislativo passou a criticar muitas das ações do executivo. Os conflitos dentro da estrutura estatal, fruto do desequilíbrio dos poderes, repercutiam invariavelmente nas ações do governo. O Legislativo somente cedeu prerrogativas ao executivo com o propósito de acelerar o combate à crise econômica que afligia o país. Passado esse primeiro momento, portanto, o parlamento pretendia reassumir suas prerrogativas.

Diante da postura do presidente argentino em não ceder ao congresso, correntes do partido peronista se mostraram hostis às políticas adotadas pelo seu governo e se aliaram à

²²³ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998.

oposição. Menem, por sua vez, não quis abrir mão de conduzir as ações junto a sua equipe econômica, um corpo de tecnocratas, sem necessitar da aprovação do Congresso. O presidente então lançou mão de um dispositivo que o permitiu tomar decisões unilaterais conforme suas convicções e de sua equipe. Eram os decretos de necessidade e urgência e os vetos parciais. Menem recorreu a eles muito mais do que que Alfonsín. Até dezembro de 1993, o presidente peronista já havia lançado mão de 308 decretos e 38 vetos. Alfonsín, ao longo de todo o seu governo, acionou tais dispositivos apenas 10 e 12 vezes, respectivamente.²²⁴

Os sindicatos, base importante do peronismo, se declararam contrários à postura e às medidas adotadas pelo Executivo. No entanto, havia alas do partido peronista que permaneciam fieis à Menem. Essa situação acabou provocando um racha na CGT que, por conta disso, perdeu muito da sua capacidade de pressionar o Estado a favor das demandas dos trabalhadores. Contribui ainda com tal cenário o aumento do desemprego que se deu ao longo de praticamente toda a década de 1990. A Lei de Reforma do Estado possibilitou a realização das privatizações bem como a adoção de medidas na economia que dificilmente seriam aprovadas pelo congresso. Foi o legislativo que, durante o governo Alfonsín, impediu que medidas semelhantes fossem aplicadas para cumprir os compromissos firmados com o FMI na carta de intenção.²²⁵

Outro fator característico do governo Menem era seu componente tecnocrático. Os chamados Tecnocratas eram um corpo técnico que desenhava as ações mais imediatas principalmente no tocante as reformas econômicas. Esse grupo, sempre liderado pelo ministro da economia, recomendava ações que, via de regra, estavam alinhadas com as orientações do FMI e, portanto, com os interesses do mercado financeiro. Menem não quis abrir mão de conduzir as ações junto com sua equipe econômica sem necessitar da aprovação do Congresso. Daí que os pressupostos estabelecidos na Lei de Emergência econômica e na Lei de Reforma do Estado, continuaram vigorando, mesmo contra a vontade da maioria dos congressistas. A atuação via decreto por parte do executivo e sua equipe ignorava qualquer pressão vinda dos sindicatos e mesmo da CGT, sob o argumento de que medidas antipopulares eram necessárias para a recuperação da economia.

Esse corpo de tecnocratas se constituiu enquanto um poderoso aparelho do Estado. Logo entrou em atrito com outro aparelho, o congresso. O legislativo era visto pelos tecnocratas como um empecilho que colocava em risco o projeto de reformas para o país. Foi justamente em

²²⁴ PALERMO, Vicente. (1996), “Reformas Estructurales y Régimen Político. Argentina, 1989-1994”, in Eli Diniz (org.), **O Desafio da Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro, IUPERJ., p.193.

²²⁵ LLAIRÓ, María de Monserrat. “La Argentina Neoliberal”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008., p.20.

função disso que esse componente tecnocrático apresentou uma demanda por maiores poderes. O desequilíbrio de poder em favor do executivo fazia com que tal demanda fosse de fato viável. Em 1991, o então recém nomeado ministro da economia e ex-ministro das relações exteriores, Domingos Cavallo, justificou as ações adotadas na economia fazendo duras críticas ao congresso, acusando-o de lentidão na aprovação de medidas e de prática de política barata. O ministro encontrou amplo apoio dos empresários por conta das suas declarações e da sua maneira de conduzir as políticas econômicas, pois acreditava-se que era necessário um técnico competente que purificasse as ações das distorções provenientes dos debates políticos.²²⁶

Nesse momento, os tecnocratas eram desejados pelos grandes empresários na organização da política econômica do país. Menem deixou claro que atenderia a essa aspiração da classe empresarial quando, logo após sua eleição, nomeou Miguel Roig, inimigo declarado do peronismo, para o Ministério da Economia e, menos de dois anos depois, em janeiro de 1991, transferiu Domingos Cavallo da pasta das relações exteriores para o Ministério da Economia. Os aparelhos do Estado estavam assim sendo organizados de modo a priorizar as demandas de setores econômicos influentes.

Cavallo recomendou ao congresso, por exemplo, que lhe delegasse competência sobre a matéria econômica por vários anos. Alfonsín qualificou tal medida como inconstitucional. No entanto, o ministro refutou a fala do ex-presidente comparando as duas administrações:

Indudablemente nos enfrentamos a dos criterios distintos de gobierno. La eficacia de una gestión útil y oportuna a los intereses del pueblo, empleando para ello todos los medios previstos por la Constitución, por un lado. Y la preeminencia de las formalidades, por el otro. Aun cuando su cumplimiento impida mejorar la calidad de vida de la población y postergue el desarrollo del interior del país.²²⁷

O congresso passou então a reagir aos decretos presidenciais com o silêncio. Na medida em que o parlamento não ratificava os decretos, deixava explícita sua oposição aos mesmos e à postura do Executivo. Porém, embora o parlamento tenha se recusado a ratificar 90% dos decretos do executivo ente 1989 e 1993, Menem tinha outro recurso mais fiel, mais obediente e determinante no momento de dar a um decreto uma característica efetiva e legal, a Corte Suprema de Justiça.

²²⁶ PALERMO, Vicente. (1996), “Reformas Estructurales y Régimen Político. Argentina, 1989-1994”, in Eli Diniz (org.), **O Desafio da Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro, IUPERJ., p.195.

²²⁷ O CLARÍN, 14 dez. 1994. Apud PALERMO, Vicente. (1996), “Reformas Estructurales y Régimen Político. Argentina, 1989-1994”, in Eli Diniz (org.), **O Desafio da Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro, IUPERJ., p.196.

Até o ano de 1989, a Corte Suprema de Justiça contava com cinco membros indicados pelo Executivo e aprovados por pelo menos dois terços do Senado. No dia 15 de setembro de 1989, portanto poucos meses depois de tomar posse, Menem enviou ao senado federal um projeto de lei que pretendia ampliar o número de membros da Corte Suprema para nove. Dadas as contingências do momento de crise já discutidas aqui, o Senado aprovou o projeto apenas treze dias depois. A proposta de lei que modificava a Constituição passou então a tramitar na Câmara de Deputados que, por sua vez, aprovou sua criação apenas em 5 de abril do ano seguinte. Menem então promulgou a lei 23774 seis dias depois.²²⁸

A lei gerou certo desconforto no Poder Judiciário, pois alguns membros da Corte Suprema viram a criação da mesma como uma manobra do Executivo para obter maior influência sobre a mais alta corte do país. Por conta disso, no mesmo dia em que a nova lei foi publicada em Diário Oficial, os Ministros da Corte Jorge Antonio Bacqué e José Severo Caballero, renunciaram aos seus cargos. Ainda que o tenham feito em protesto contra a nova lei, os ex-Ministros conseguiram apenas ampliar a influência do Executivo sobre o Judiciário, pois Menem agora indicaria não quatro, mas seis novos nomes para ministros da Corte Suprema.²²⁹

A partir dessa modificação na estrutura da Corte Suprema de Justiça, Menem ampliou a concentração de poder da qual necessitava para implementar decretos à revelia da oposição do legislativo. De fato, tanto os decretos como os vetos estavam de acordo com a constituição então vigente na Argentina. No entanto, Palermo sustenta que, ainda que agindo tecnicamente dentro da lei, o governo buscou minar os mecanismos de divisão do poder, se utilizando para isso do poder judiciário. Este era quem dava a base legal às medidas adotadas pelo presidente. Segundo o autor: “...es verdad que el ejecutivo obtuvo de la Corte Suprema, mediante una serie de procedimientos tortuosos, una garantía de última instancia sobre la legalidad de sus más arbitrarias decisiones.”²³⁰

Ao recorrer aos decretos e ao cooptar o judiciário, o presidente argentino conseguiu estabelecer a concentração de poder necessária para que fosse implementada uma série de medidas de maneira unilateral, seguindo as orientações do FMI e do corpo de tecnocratas que compunham a equipe econômica de seu governo. Os debates na câmara legislativa eram considerados por estes tecnocratas como obstáculos travancadores das mudanças necessárias

²²⁸ **Lei 23774**. Disponível em: www.senado.gov.ar. Acesso em: 15 Abr. 2017.

²²⁹ LA NACION. “Jorge Antonio Bacqué: Un jurista clásico, comprometido con la Justicia y la equidade”. **La Nación**, Buenos Aires, 20 ago. 2014. Disponível em: www.lanacion.com.ar Acesso feito em: abril de 2017.

²³⁰ PALERMO, Vicente. (1996), “Reformas Estructurales y Régimen Político. Argentina, 1989-1994”, in Eli Diniz (org.), **O Desafio da Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro, IUPERJ., p.198.

ao país. Tal disposição do governo onde um poder instituído não consegue fiscalizar os excessos produzidos por qualquer outra esfera de poder, tende a produzir ações cujos resultados geram ganhos privados, ou seja, produzem ações predatórias em detrimento das ações virtuosas, onde os ganhos públicos prevalecem.²³¹

Outra questão que fortalecia a atuação de Menem à revelia do Congresso era o apoio da maior potência capitalista do mundo. Os Estados Unidos teciam de elogios cada medida adotada pelo peronista que conduzisse a Argentina no caminho da liberalização da economia. Com o suporte norte-americano vinha também o apoio das demais potências mundiais e principalmente do FMI. Ainda que o Congresso estivesse contra as ações adotadas pelo presidente argentino e sua equipe econômica, o grande capital o apoiava e financiava as reformas do seu governo. Dessa forma, as ações da cúpula do governo Menem colocaram o parlamento à mercê das decisões adotadas pela equipe econômica e, ainda que vários setores estivessem sendo fortemente prejudicados pelas medidas, não havia no Congresso a força necessária para impedir os rumos das reformas neoliberais.

Nesse cenário, os agentes com forte influência política podem pressionar o governo a realizar mudanças institucionais que favoreçam suas pretensões, agindo aeticamente no sentido de promover ganhos pessoais. Assim, enquanto membros de uma elite econômica e, portanto, com forte influência política, estes agentes tendem a ser beneficiados pelos arranjos institucionais.

²³¹ Tal afirmação se baseia no conceito de “Check and Balance”, que, segundo Alston, funciona como um inibidor da ação oportunista ao se estabelecer enquanto meio de restrição institucional a esse comportamento. Na medida em que as ações oportunistas encontram espaço, temos como consequência a materialização de práticas predatórias por parte do Estado, uma vez que a atuação do mesmo diante desse contexto, tende a promover ganhos privados. Quando as ações do governo tendem a produzir bens públicos, ou seja, resultem em benefícios ao conjunto da sociedade, temos que o nível de check and balances se encontra em um patamar em que produz ações virtuosas ao invés de predatórias. Na clássica divisão de poderes apresentada por Montesquieu está a gênese do sistema de Check and Balances. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário teriam de conviver de modo a limitar a si mesmos, no entanto sem comprometer a independência consagrada a cada um deles. Ou seja, as funções e atribuições de cada poder deveriam ser cumpridas de maneira autônoma, mas, o exercício das funções em si deveria ser controlado pelos demais poderes. Nesse sentido, um poder pode corrigir ou mesmo anular o que for determinado pelo outro, uma vez que tenha sido detectado o uso das ações para além das atribuições estabelecidas a cada poder. Trata-se de um sistema cujo objetivo é evitar o abuso e a concentração de poder e, portanto, privilegiar o equilíbrio em que se preveja o bem da coletividade, uma vez que a concentração de poder, à maneira do absolutismo, pode gerar medidas arbitrárias cujos benefícios se deem no âmbito privado em detrimento do coletivo. Ver: MUELLER, B., ALSTON, L., PEREIRA, C., MELO, M., 2008. **"The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition,"** Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia [Proceeding of the 36th Brazilian Economics Meeting] 200807181549410, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics] e MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo.** São Paulo: Saraiva, 1998.

Os grupos mais vulneráveis socialmente, os atores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.²³²

Obviamente, isso se dá tanto mais onde os níveis de desigualdade são mais significativos:

... where there was extreme inequality, political institutions were less democratic, investments in public goods and infrastructure were far more limited, and the institutions that evolved tended to provide highly unbalanced (favoring elites) access to property rights and economic opportunities.²³³

Para que o Congresso realizasse sua função na defesa dos mais variados interesses, era preciso ter garantido seu papel legislador. Se o Congresso não tem sua atribuição preservada, fica completamente comprometido o equilíbrio entre os poderes. Ao se encerrar o processo eleitoral desenrolado no ano de 1989, parte importante do poder de manobra política ficou com o presidente eleito, mas não é possível ignorar que a posição oficial do partido manteve influência sobre seus quadros eleitos. O fato é que o Partido Peronista e o presidente eleito entraram em atrito logo no início do governo. Peronistas tradicionais defendendo as bandeiras históricas do partido e peronistas que apoiavam a postura pró-mercado do novo presidente provocaram um racha na base governista que fez surgir uma crise política que colocava em risco o futuro da administração justicialista.

A partir de então, as ações do executivo vão se concentrar cada vez mais num apoio vindo de fora. Tal fato pode ser observado na relação entre a cúpula governamental com os Estados Unidos e o FMI. No entanto, essa relação fez com que os interesses dos credores fossem protegidos em detrimento dos interesses da população, uma vez que era disso que se tratava a atuação principal do Fundo. Ora, as demandas a serem apreciadas pelo Estado têm de estar ao menos prioritariamente inseridas nas instituições e formas estabelecidas pelo sistema representativo. Invariavelmente, estas instituições têm de fazer parte de uma estrutura nacional, de modo que as ações estatais se revertam em benefícios para a comunidade local, que inclusive

²³² SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 1 ed. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002., p.54.

²³³ ENGERMAN, Stanley L. and Kenneth L. SOKOLOFF (2002), **Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development**. NBER Working Paper, no. 11057, Janeiro 2005., p.7. Tradução do trecho citado: “onde havia extrema desigualdade, as instituições políticas eram menos democráticas, os investimentos em bens públicos e infraestrutura eram muito mais limitados e as instituições que evoluíam tendiam a fornecer acesso altamente desequilibrado (favorecendo as elites) aos direitos de propriedade e oportunidades econômicas”.

desempenha papel importante na composição do próprio governo. Quando as demandas atendidas prioritariamente não provêm de setores da sociedade argentina, mas de setores externos à composição da comunidade nacional, é possível que haja deturpações, o que sugere certo grau de desequilíbrio de poder entre as instituições.²³⁴

Nesse sentido, os interesses defendidos pelo governo quando da adoção de medidas econômicas liberais são aqueles provenientes de setores que se beneficiam com essas medidas, ou seja, a classe econômica dominante, composta por grandes empresários e especuladores, e o sistema financeiro internacional, que drena recursos do país com a anuência do Fundo Monetário Internacional.

... el juego democrático latinoamericano se enfrenta a una amenaza constante de sabotaje por parte de las clases social y económicamente dominantes... por el funcionamiento de una economía capitalista extraordinariamente sensible a las iniciativas de la burguesía y ante las cuales los debilitados estados nacionales – desangrados por la crisis de la deuda – carecen de instancias efectivas de mediación y control... en las circunstancias actuales, la dependencia del estado en relación a las clases capitalistas es tan marcada que ya son las fuerzas del mercado las que “regulan” al estado, y no éste el que controla a las primeras.²³⁵

Sempre que tomava empréstimos junto ao FMI, a Argentina se colocava diretamente na zona de influência do Fundo. Este só liberava o dinheiro se fossem aceitas uma série de condicionalidades que conduziriam o país no estabelecimento de políticas relacionadas com o Consenso de Washington, tais como a liberalização do mercado e as privatizações. Os Estados Unidos aprovavam e incentivavam tais medidas que interessavam largamente ao mercado internacional.

Embora o Estado norte-americano fosse extremamente intervencionista (uma das bases do crescimento econômico dos Estados Unidos na década de 1980 se estabeleceu justamente sobre os gastos públicos, principalmente investimentos militares, e o déficit fiscal), recomendava uma economia com Estado mínimo para as nações latino-americanas. Estas deveriam abrir suas economias e privatizar suas empresas a fim de manter um equilíbrio fiscal.

²³⁴ O'DONNELL, Guillermo. **Acerca Del Estado en América Latina Contemporánea**: Diez tesis para su discusión. Documento preparado para o projeto “El estado de la democracia en América Latina”, patrocinado pela División Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002c.

²³⁵ BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Colección Secretaria Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003., p.250.

Essa política econômica, sugerida pelo Consenso de Washington, foi em larga medida praticada pelo Banco Mundial e principalmente pelo FMI através da imposição de condicionalidades.²³⁶

Embora a defesa da soberania constasse nos discursos de campanha de Menem, como em outros aspectos, nesse ele também não se prendeu às suas propostas eleitorais. Quando o FMI impôs as condicionalidades e estas foram aceitas pelo governo, houve nitidamente uma depreciação da autonomia administrativa do país. A atenção às demandas provenientes de outros setores que não aqueles ligados às instituições representativas nacionais podem ter causado prejuízos graves a produção de bens públicos. Tal era a situação da Argentina e de toda a América Latina no período das reformas neoliberais.

Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de la democracia en América Latina. En ellos los insumos del régimen han sido débiles y/o han sido capturados por otro tipo de intereses, y a veces estos gobiernos han mostrado complicidad con intereses que difícilmente podría argumentarse apuntan al logro de algún bien propiamente público o general. Estas circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de estos estados y gobiernos.²³⁷

Diante da insatisfação popular, o Estado tende a perder credibilidade na medida em que determinados setores sociais percebem a constante negligência do poder estatal frente as suas demandas. De fato, a perda de credibilidade do Estado pode estar relacionada também com a sua perda de autonomia na tomada de decisões nas esferas econômica e social.

A dificuldade de atuação do congresso, advinda do choque com as pretensões do Executivo, pode ter impedido que medidas prejudiciais ao coletivo fossem barradas, desequilibrando assim a atenção das demandas. A atuação complacente do judiciário deu o respaldo legal às ações do Executivo que, por sua vez, agiu de forma unilateral na adoção de medidas impopulares que podem ter gerado ações predatórias e, portanto, benefícios privados. Os conflitos dentro do governo peronista, melhor simbolizados pelo racha entre o Executivo e o Legislativo, acabaram por abrir caminho para adoção de decretos. A demanda com maior pressão sobre o Estado estava inserida no cenário econômico internacional. Teremos ocasião

²³⁶ SANTOS, Theotônio. “O neoliberalismo como doutrina econômica”. In: **Econômica**. Niterói: UFF, n.1, vol.1. 1999., p.136.

²³⁷ O'DONNELL, Guillermo. **Acerca Del Estado en América Latina Contemporánea**: Diez tesis para su discusión. Documento preparado para o projeto “El estado de la democracia en América Latina”, patrocinado pela Divisão Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002c., p.8.

de, neste trabalho, investigar o impacto de tais medidas na sociedade argentina de modo a avaliar como as reformas neoliberais afetaram a economia do país e as áreas sociais.

2 – As relações com o FMI e os EUA

Ainda durante o governo de Raul Alfonsín, quando as propostas liberais que incluíam a privatização das estatais enfrentaram forte resistência na reunião do Pacto Social, o governo buscou uma aproximação com os chamados “capitães da indústria”, empresários do setor industrial que haviam obtido uma grande expansão principalmente durante o período militar. Na tentativa de pressionar o Congresso a favor das medidas liberais, o governo passou a estabelecer contato direto com estes empresários em busca de apoio. Foi este mesmo grupo de empresários que em 1988 entrou em contato com o então candidato peronista a presidência Carlos Menem.²³⁸

Esta parcela do empresariado argentino aprovava em larga medida as relações do país com o FMI e via com bons olhos a atitude do governo de recorrer aos empréstimos do Fundo quando se via em dificuldade, ainda que as condicionalidades não tenham conduzido a Argentina ao caminho do crescimento e da estabilidade econômica. Em 1989, quando Alfonsín deixou o governo, o país estava imerso em uma grave crise econômica e administrando os maiores índices inflacionários de sua história. Porém, segundo o relatório do próprio FMI, isso se deveu a falta de compromisso do governo argentino com as políticas de austeridade sugeridas pela instituição.

En total, el FMI convino cuatro acuerdos stand-by con Argentina entre enero de 1983 y noviembre de 1989, por un valor total superior a DEG 5.000 millones²³⁹, a fin de apoyar los programas de ajuste del país. Ante la dificultad de mantener fielmente las políticas fiscales y monetarias restrictivas, los resultados durante la aplicación de los programas respaldados por el FMI fueron insatisfactorios, en el mejor de los casos. Con frecuencia se incumplieron las metas fiscales y, pese a algunos avances iniciales, nunca se logró la estabilización.²⁴⁰

²³⁸ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.66.

²³⁹ DEG = Derecho especial de giro. Unidade de valor utilizada pelo FMI. DEG 5.000 milhões equivale a aproximadamente U\$\$ 7.000 milhões.

²⁴⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.139.

As propostas reformadoras apresentadas no fim do governo Alfonsín encontraram resistência não só do movimento sindical, mas também do parlamento argentino onde a oposição peronista obstruiu as tentativas do governo. Agora a presidência do país estava nas mãos de um peronista, no entanto, as ações adotadas no governo Menem foram, em certa medida, as mesmas propostas pelo seu antecessor. Enquanto no governo radical as divergências no congresso federal acerca da abrangência que deveriam ter as privatizações acabaram por impedir que a mesma se realizasse, o governo peronista, pelos meios que já demonstramos aqui, tratou de eliminar esse empecilho. Em seguida, buscou-se abrir o mercado e privatizar as estatais em ritmo acelerado.

Menem assumiu o governo em busca de credibilidade no cenário internacional. A nomeação de um tradicional inimigo do peronismo para o ministério da economia e outras nomeações que desenhavam um perfil favorável ao mercado, visavam tranquilizar os credores internacionais e apaziguar o temor de uma possível ruptura com a ordem econômica então vigente nos países centrais. O presidente argentino conseguiu agradar ao mercado com essas nomeações e recebeu o apoio público do presidente dos Estados Unidos George Bush.

O governo de Menem será uma fórmula bem-sucedida que inclui a força política e sindical do justicialismo, sob a liderança do presidente, o apoio dos principais grupos empresariais, do governo dos Estados Unidos e dos organismos financeiros internacionais e sustentação parlamentar para a aprovação das principais medidas.²⁴¹

Em viagem aos Estados Unidos, onde discursaria na abertura da Assembleia das Nações Unidas, o presidente da Argentina anunciou para o futuro a privatização da YPF, a empresa estatal de petróleo. Com vistas a liberação de novos créditos, Menem buscava enviar sinais positivos ao mercado. Após a viagem, o governo escreveu um memorando para o diretor do FMI Michael Camdessus em outubro de 1989. Neste a Argentina reconhecia uma dívida externa de 59 bilhões de dólares e se comprometia a negociar os pagamentos em atraso. O volume de recursos a ser destinado para atender aos serviços da dívida foram estabelecidos naquele momento em 8,5% do PIB. Além disso, consta na mesma carta o compromisso com a implementação de reformas estruturais como por exemplo a Lei de Reforma do Estado, a privatização ou liquidação das empresas públicas, a suspensão dos subsídios à indústria, diminuição da transferência de recursos do Tesouro para as províncias, descentralização da saúde e educação, aumento das tarifas públicas, liberação do comércio exterior, eliminação de

²⁴¹ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.87.

restrições que afetassem o mercado de capital, redução de requerimentos para o investimento estrangeiro direto, eliminação dos impostos sobre o capital e os depósitos bancários, etc.²⁴²

Chama a atenção as medidas que tem como objetivo atrair o fluxo de capital internacional para a Argentina. Parece a velha fórmula adotada pelo regime militar de atrair capital a todo custo e, por esse meio, equilibrar as contas públicas. Todavia, essa política claramente se voltava também para os interesses do mercado. Segundo Amsden, economias altamente industrializadas se especializam na prestação de serviços, principalmente os financeiros. A participação desta atividade no PIB estadunidense cresceu ao longo dos anos 1980, de modo que o setor pressionou o governo norte-americano pela promoção de uma expansão global capaz de diminuir os custos. Por isso, os Estados Unidos atuaram de modo a “convencer” as economias periféricas a abrirem seu mercado de capitais. Esse tipo de pressão também ocorreu sobre o Japão, só que nos anos 1970.²⁴³

A Argentina iniciou o processo de abertura do seu mercado de capitais em 1977, um ano após a ditadura militar tomar o poder. Nos anos 1980, as reformas no setor financeiro argentino se intensificaram e, como resultado, a dívida externa pública saltou de 8 para 43 bilhões de dólares entre 1976 e 1983. No entanto, a década de 1990 produziu números muito superiores a estes, dado o nível de abertura alcançado pelo mercado de capitais local. O contexto dos anos 1990 também foi o de uma importante aproximação entre Argentina e EUA. Com o objetivo principal de ter acesso aos recursos disponíveis no mercado de capitais, Menem iniciou seu governo viajando até o país norte-americano, onde se comprometeu com a realização de uma série de reformas, incluindo as privatizações. Não coincidentemente, em novembro de 1989 a Argentina conseguiu um acordo stand by junto ao FMI no valor de 1,5 bilhão de dólares. Era o sinal que o mercado aguardava.²⁴⁴

Desde 1977, a economia argentina passou a ter acesso facilitado ao crédito internacional a partir da combinação de políticas de abertura do mercado de capitais local e de um contexto internacional com grande liquidez. É a partir desse ponto que o endividamento externo público e privado atinge novos patamares. Os bancos internacionais buscaram uma sinalização positiva por parte do Fundo Monetário Internacional, para só então estabelecerem acordos com os países

²⁴² **Memorandum on Economic Policy**. 12 de outubro de 1989. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

²⁴³ AMSDEN, Alice. **A Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. Editora UNESP, São Paulo, 2009, passim.

²⁴⁴ **Stand-By Arrangement – Argentina**. 16 de novembro de 1989. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

periféricos. É seguro dizer que o Fundo nunca liberou recursos para a Argentina em volumes tão significativos quanto os disponibilizados nos anos 1990.

Os empréstimos Stand by feitos com o FMI eram liberados por partes, ou seja, o montante do empréstimo não era entregue em sua totalidade em uma parcela única a quem o solicitava. Isso era feito de modo que os países se comprometessem com uma série de ações na área econômica sob pena de não receberem as demais parcelas do dinheiro. No início de 1990, o Fundo condicionou a liberação da segunda parcela ao aprofundamento do ajuste fiscal. Em março, o governo então anunciou novas medidas com esse propósito e também o de combater a inflação. Entre elas estavam a suspensão de contratações, licitações e compras do setor público, a proibição do Banco Central de financiar o déficit do Tesouro e a elevação das retenções as exportações em 5%. Antes mesmo que essa pauta se efetivasse por completo o FMI liberou a segunda parcela do empréstimo e declarou apoio ao plano econômico liberando posteriormente a terceira e a quarta parcelas.²⁴⁵

As exigências do Fundo visavam combater os problemas com os pagamentos externos. Nesse sentido, o objetivo das condicionalidades era proteger os recursos fornecidos e garantir o seu reembolso, além de assegurar o pagamento dos demais credores internacionais. Por isso, como compromisso de cumprimento das condicionalidades, era exigido que os países redigissem os memorandos de política econômica onde deveriam descrever as ações que seriam adotadas no sentido de cumprir as metas estabelecidas.²⁴⁶

As reformas implementadas pela Argentina na área econômica eram previamente relatadas ao FMI. O Fundo sabia minuciosamente das ações de privatizações, de abertura econômica e financeira, de reformas tributárias, da previdência e das medidas de flexibilização das leis trabalhistas. A redução do gasto público era assunto presente em praticamente todos os memorandos enviados ao Fundo, uma vez que esta era uma das exigências constantes da instituição. Como meio para alcançar tal objetivo o Estado argentino basicamente propunha a redução dos salários, das aposentadorias e o aumento da arrecadação através de novos impostos. Por outro lado, o setor financeiro não sofria nenhum impacto nesse sentido.

Outro assunto corrente nos memorandos era o pagamento da dívida externa, cujo principal advogado era o FMI. Este agia no sentido de garantir os pagamentos externos, pressionando a Argentina para obter superávits necessários para esse fim. O Memorando de

²⁴⁵ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998. p.93.

²⁴⁶ BRENTA, N. y RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. En: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. 1 ed. Buenos Aires, 2003., p.15.

1989 trazia a possibilidade da troca de parte da dívida por ativos públicos.²⁴⁷ No entanto, os credores interessados nas estatais argentinas calculavam suas possibilidades de lucro em dólares. Em fevereiro de 1991, como acordado na carta de intenção, houve um forte reajuste das tarifas públicas antes das privatizações e em março foi estabelecida a conversibilidade da moeda argentina em 10 mil austrais ou 1 peso por dólar. Esta paridade tornou o mercado interno argentino ainda mais atrativo ao capital estrangeiro e os detentores dos títulos da dívida pública demonstraram maior interesse pelo processo de privatização. Com isso, a Entel e a Aerolíneas, duas das principais estatais, foram vendidas. Os principais bancos credores a se beneficiar desse mecanismo foram o Citibank e o JP Morgan Chase.²⁴⁸

No memorando de 1991, o governo argentino se comprometeu a reduzir o imposto sobre os lucros e a privatizar a previdência. A primeira medida foi cumprida e estava relacionada com a venda de ativos públicos, pois assim os credores teriam maior interesse em amortizar parte da dívida argentina através da aquisição de estatais que seriam privatizadas na sequência. Já a reforma da previdência encontrou forte resistência dentro do próprio aparelho de Estado, de modo que o Ministro Cavallo solicitou uma prorrogação do prazo junto ao Fundo e, somente em 1994, se conseguiu efetivar a reforma da previdência na Argentina.

Ainda no memorando de 1991, que solicitava novo empréstimo ao Fundo, o governo destacou sua liberdade para diminuir ou eliminar as taxas sobre os saques bancários, sobre as transações cambiais e sobre as transferências financeiras e sinalizou com a necessidade de uma reforma da previdência que, segundo o próprio governo, estava consumindo os recursos públicos pois havia quase dois aposentados para cada três contribuintes. Também constava que, a transferência de setores da educação e da saúde para o gerenciamento das províncias com a finalidade de aliviar as contas do governo central, estava em curso. O governo previu uma economia de 500 milhões de dólares com essa medida. Teremos oportunidade de avaliar o impacto na prestação destes serviços após a transferência dos mesmos para a administração provincial, bem como a situação da previdência argentina ao longo dos anos 1990.²⁴⁹

Assim como no memorando de 1989, no de 1991 o governo central apontou a ineficiência da arrecadação das províncias como o principal motivo do desequilíbrio de suas contas. Para o executivo nacional, o grande número de funcionários e os aumentos salariais agravaram o quadro. As províncias recorreram ao financiamento dos bancos provinciais para

²⁴⁷ **Memorandum on Economic Policy**. 12 de outubro de 1989. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

²⁴⁸ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso em: Mar. 2016., p.26.

²⁴⁹ **Memorandum on Economic Policy**. Junho de 1991. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

fecharem as contas. Tais bancos, por sua vez, utilizavam recursos emprestados pelo Banco Central Argentino, através do programa de transferências do governo central. Com o auxílio do Banco Mundial na reorganização da arrecadação provincial, o governo Central sinalizava que pretendia extinguir esse financiamento indireto às províncias.²⁵⁰

Os Estados Unidos incentivaram explicitamente as medidas adotadas por Menem e funcionaram como uma base de apoio para que os empréstimos não fossem interrompidos, bem como para que outros fossem aprovados. A intervenção norte-americana na política econômica argentina se revelou através do interesse em algumas empresas e na implementação de uma área de livre comércio com os países da América Latina. Bush via em Menem um aliado para efetivar seus planos na região, enquanto Menem via em Bush um aliado para obtenção de credibilidade internacional, necessária para atrair fluxos de capital ao seu país.

A intervenção americana nas negociações da Argentina com o FMI se intensificou em 1992, quando Menem viajou para os Estados Unidos a fim de obter sinal favorável para ingressar no Plano Brady, porém, o que o presidente argentino queria de imediato era a liberação de um novo empréstimo do FMI. Bush liberou então o secretário do tesouro para realizar as negociações e quando Menem retornou a Argentina o empréstimo já estava autorizado. Na tentativa de convencer os credores e o FMI de que seguiria cumprindo os compromissos da dívida, em 1992 o governo argentino se comprometeu a obter um superávit anual de 3 bilhões de dólares nos três anos seguintes sem contar com os recursos a serem obtidos com as privatizações. Com a perspectiva de uma balança comercial deficitária em função da conversibilidade da moeda argentina, o governo sabia que tal objetivo só seria factível com a renegociação da dívida externa e a entrada do país no Plano Brady.

Os recursos disponibilizados pelo Brady apenas jogaram a dívida antiga para a frente, não significando a solução do problema do endividamento, uma vez que a redução da dívida antiga foi feita à custa de assumir uma nova com um novo prazo. De fato, o Plano possibilitou que tanto os bancos como devedores antigos e novos, recorressem novamente aos fluxos de capitais disponíveis no mercado internacional, iniciando um novo ciclo de endividamento da economia argentina, uma vez que, através desse mecanismo, o Estado passou a assumir os compromissos da dívida vigente e prorrogado o seu pagamento através de uma manobra onde se trocava a dívida atual por bônus com vencimentos em um novo prazo. Ou seja, como num

²⁵⁰ **Memorandum on Economic Policy**. Junho de 1991. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

passe de mágica, a Argentina se tornou um país adimplente, apto a adquirir novos empréstimos.²⁵¹

A adesão a esse mecanismo elevou a dívida externa soberbamente. Para ingressar no Plano Brady, a Argentina precisou acumular a quantia de 3,4 bilhões de dólares, dos quais, 1 bilhão foi obtido junto ao FMI, como parte do empréstimo conseguido após a viagem aos Estados Unidos. No total, ao ingressa no Plano Brady, a Argentina possibilitou a rolagem de 25 bilhões de dólares em dívidas, porém, a dívida externa pública havia atingido a marca de 70 bilhões de dólares.²⁵²

Tanto a abertura comercial como as privatizações foram em larga medida estratégias aprovadas pelo FMI para estabilizar a economia argentina. Tanto quanto o Fundo, os Estados Unidos recomendavam que se abrissem os mercados e realizassem as privatizações, embora mantendo-se um Estado de caráter intervencionista que, realizava vultosos gastos e administrava a maior dívida pública do mundo. Segundo Santos, o interesse dos norte-americanos na abertura comercial e nas privatizações nos países latino-americanos se explica a partir da crise que o país atravessou entre os anos de 1989 e 1993. Nesse momento, os Estados Unidos que tinham um déficit fiscal muito elevado e uma balança comercial deficitária, passaram a apoiar mais fortemente os organismos multilaterais, o que resultou na recomendação do Consenso de Washington. Entre as metas a serem alcançadas pelos norte-americanos estava o equilíbrio da balança comercial através da desvalorização do dólar. A estratégia era estimular a valorização das moedas nacionais, o que foi possível através da captação de capital no mercado, atraídos pelos juros altos. Sendo assim, para gerar liquidez, os países latino-americanos tiveram que elevar os juros e privatizar suas estatais. O resultado foi a modificação de políticas econômicas aplicadas em alguns países da região. Na Argentina, a economia passou a se basear na moeda forte, no déficit da balança e na atração de capital financeiro, exatamente como, segundo Santos, pretendia o governo norte-americano.²⁵³

As ações a serem adotadas no sistema financeiro era outro assunto recorrente nos memorandos. A Argentina se comprometia a fornecer boas condições aos bancos estrangeiros, procurando assim ampliar o setor por meio da isenção de tarifas e impostos e facilitando a aquisição por parte de instituições estrangeiras de empresas endividadas. Tais incentivos

²⁵¹ LLAIRO, Maria de Monserrat; SIEPE, Raimundo. “La Evolución del Endeudamiento Externo Argentino”. In **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 53, dic. 2005.

²⁵² AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998., p.122.

²⁵³ SANTOS, Theotônio. “O neoliberalismo como doutrina econômica”. In: **Econômica**. Niterói: UFF, vol.1, n.1, 1999., p.147.

propiciavam uma transferência constante de recursos públicos e privados para o setor financeiro.²⁵⁴

Na medida em que o governo argentino pretendia transferir ao setor privado o controle dos investimentos, tinha de manter constante o fluxo de capital para o país. Sanar as contas públicas e combater os altos índices de inflação foram exigências do FMI para que os créditos continuassem a ser liberados. A privatização foi utilizada também como uma forma de cortar custos do Estado e aumentar o ingresso de divisas a fim de atingir as metas fiscais estipuladas pelo Fundo, bem como a liberalização do comércio visava alcançar uma economia forte, mais competitiva e dinâmica.

A carta-intenção de 1991 destacava que as privatizações realizadas até aquele momento haviam diminuído em 72 mil o número de funcionários públicos e que o objetivo da proposta de reestruturação apresentada pelo documento era seguir com a venda de ativos públicos e diminuir em mais 82 mil o número de funcionários nos três anos seguintes. O governo se mostrou completamente convencido de que a redução do Estado era o caminho para equilibrar as contas e ainda destacou no memorando que o principal componente da reforma estrutural proposta naquele momento era a abertura do mercado à competição externa. Tal medida, ainda segundo o governo, aliada ao equilíbrio fiscal e à taxa de câmbio fixa, derrubaria a inflação.²⁵⁵

Em realidade, no entanto, o equilíbrio fiscal só seria alcançado mediante injeção de recursos que só poderiam ser obtidos através do ingresso de divisas pela via do endividamento, uma vez que a emissão de moeda estava condicionada ao volume das reservas, além do fato da balança comercial ter passado a apresentar déficits seguidos a partir de 1992. Segundo Fausto e Devoto, a obtenção de empréstimos junto aos organismos internacionais, em especial ao FMI e ao Banco Mundial, passou a depender cada vez mais da adoção de medidas que visassem à liberalização da economia e a diminuição de um Estado interventor, além do controle da inflação e estabilidade da moeda.²⁵⁶

A recusa em seguir as recomendações do FMI simplesmente poderia significar a suspensão dos empréstimos. Qualquer um poderia sugerir que a Argentina, diante de tal situação, teria a opção de recorrer a outras fontes de crédito, porém, uma negativa do Fundo provocaria um efeito cascata que desencadearia também uma negativa por parte das demais

²⁵⁴ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: 15 de março de 2016., p.16.

²⁵⁵ **Memorandum on Economic Policy**. Junho de 1991., p.5 a 12. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out 2016.

²⁵⁶ FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002**. 2 ed. São Paulo, ed. 34. 2004., p.475.

instituições creditícias. Por conta disso, o país devedor se via preso às condicionalidades do FMI que, além de deter o poder de fornecer acesso a outras instituições de crédito, agia também no sentido de promover a abertura ao capital estrangeiro:

Del FMI, y los bancos internacionales que operaron en la compra de bonos argentinos, se advierte que, en realidad, no es posible obtener prestado de otras fuentes internacionales sin el visto bueno del FMI, como lo explicita muy claramente esta institución. Entonces, si existe una relación necesaria entre los préstamos del FMI que, más que dinero en efectivo garantizan imponer condicionalidades sobre la política económica de los países para abrir la puerta a los capitales de otros agentes en condiciones leoninas.²⁵⁷

O ajuste fiscal e o equilíbrio do balanço de pagamentos eram exigências constantes do FMI. Entre as metas a serem alcançadas, estava o superávit fiscal que para ser obtido contou com um aumento dos impostos e a diminuição do valor real dos salários, porém, a entrada de recursos mais significativa teve origem com as privatizações. No entanto, o FMI sustenta que melhores resultados não foram alcançados na Argentina em virtude da fragilidade das condicionalidades impostas ao país. O rigor empregado pelo Fundo para exigir o cumprimento das metas estabelecidas teria sido insuficiente.

El error más crítico del FMI, sin embargo, fue su poco rigor en la aplicación de la condicionalidad fiscal, la cual, según se admitió, fue inadecuada... Y pese a que no se cumplieron las metas anuales de déficit en ningún año a partir de 1994, se mantuvieron los acuerdos financieros con Argentina otorgando repetidas dispensas.²⁵⁸

Apesar dos problemas apontados na Argentina pelo FMI, curiosamente, no momento em que as reformas já estavam bem avançadas, isso durante o ano de 1998, o Fundo teceu elogios ao país sul americano e o tomou como um exemplo a ser seguido, como ficou claro na declaração feita pelo então diretor do FMI, Michel Camdessus.

So, clearly, Argentina has a story to tell the world: a story which is about the importance of fiscal discipline, of structural change, and of monetary policy rigorously maintained. Of course, in the case of Argentina, in the framework of its convertibility plan, the basic

²⁵⁷ BRENTA, N. y RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. In: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. B. Aires, 2003., p.17.

²⁵⁸ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004. p.8.

principle that you cannot solve problems by relaxation of monetary discipline has demonstrated its virtues.²⁵⁹

Um dos motivos pelos quais a Argentina se viu em dificuldade para manter o superávit fiscal recomendado pelo Fundo foi justamente a diminuição da arrecadação de recursos com as privatizações. As principais empresas argentinas haviam sido vendidas até 1993, de modo que não havia mais como conseguir volumosos recursos com privatização de estatais. Foi por isso que, a partir de 1994, o país não conseguiu cumprir mais nenhuma das metas de superávits anuais estabelecidas pelo FMI. No entanto, o Fundo continuou a fornecer os créditos aos argentinos apesar do não cumprimento das metas fiscais. Tal fato valida a hipótese de que os recursos disponibilizados para a Argentina tinham na realidade outro destino, o mercado financeiro internacional.

Com relação à venda das estatais, o FMI argumentou que foi uma iniciativa do governo argentino e que não era parte das condicionalidades dos acordos realizados. Porém, o Fundo aprovou diversos empréstimos feitos pelo Banco Mundial que, por sua vez, mantinha constante assistência técnica à Argentina em áreas como a reforma do setor público e as privatizações. Nesse sentido, a venda das estatais era uma das possibilidades de obter ingresso de divisas no caixa do Estado que assim poderia alcançar as metas de superávit estabelecidas pelo Fundo. De outra forma, a modernização das empresas privatizadas poderia torná-las mais competitivas, o que era necessário para se estabelecer uma balança comercial favorável como queria o fundo internacional. Curiosamente, esta instituição afirma que a liberalização da economia foi um caminho escolhido pelo governo argentino, embora se saiba que tal caminho fora, em larga medida, uma decorrência das condicionalidades impostas. Segundo Alicia Girón:

La desregulación y la apertura de los mercados se fueron dando paulatinamente mediante los planes de estabilización que el FMI imponía a los países después de la crisis de devaluación de sus respectivas monedas.²⁶⁰

²⁵⁹ CAMDESSUS, Michel. Press Conference of Michel Camdessus, Managing Director International Monetary Fund, Washington DC., Out. 1998. Entrevista disponível em: CAMDESSUS, Michel. www.ifm.org. Acesso em: Ago. 2008. Tradução do trecho citado: “Então, claramente, a Argentina tem uma história para contar ao mundo: a história que é sobre a importância da disciplina fiscal, de mudanças estruturais e da política monetária rigorosamente mantida. É claro que, no caso da Argentina, no âmbito do seu plano de conversibilidade, o princípio básico de que não se pode resolver os problemas através do relaxamento da disciplina monetária, demonstrou suas virtudes.”

²⁶⁰ GIRÓN, Alicia. “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”. En: GLADYS, Lechini (compiladora). **La globalización y el Consenso de Washington**. 1 ed. Buenos Aires, FLACSO, 2008., p.54.

Stiglitz vai reafirmar a pressão do FMI para que os países estabelecessem políticas relacionadas com o Consenso de Washington, tais como a liberalização do mercado e as privatizações. Ainda que o Fundo não tenha explicitado tal intenção nas condicionalidades dos acordos estabelecidos, as medidas exigidas e a serem adotadas pela Argentina conduziam o país no sentido da liberalização e da captação de recursos a fim de alcançar as metas no campo fiscal. Diante da postura do Fundo, Stiglitz afirma:

O FMI buscava a privatização e a liberalização de maneira contundente, e o fazia a uma velocidade e de tal forma que, via de regra, impunha custos muito altos a países que não estavam suficientemente bem estruturados para suportá-los.²⁶¹

Nessa perspectiva, o FMI estabelecia como meta para a Argentina o expediente clássico do equilíbrio fiscal a ser alcançado através do corte de gastos públicos. Procurando atender às exigências do Fundo, o governo diminuiu a renda dos funcionários públicos, aumentou impostos, cortou subsídios e paralisou investimentos diretos na produção. Essa era a fórmula estabelecida pelo FMI para a obtenção do crescimento econômico. O Fundo simplesmente ignorava os impactos que incidiam sobre a esfera social, tratando apenas dos índices que mostravam o crescimento econômico após as medidas de liberalização terem sido adotadas.

Em 1994, o então ministro da economia Domingos Cavallo comunicou que o governo havia decidido renunciar as duas últimas parcelas do empréstimo concedido pelo FMI através do Acordo de Facilidades Ampliadas, sob o argumento de que a capacidade de captação de crédito internacional estava normalizada. Logo não tardaram a surgir afirmações dos agentes do mercado no sentido de que a Argentina estava abrindo mão dessas parcelas por não conseguir atingir as metas de superávit primário estipuladas pelo FMI, que exigia liberdade para monitorar as contas públicas como condição de liberação dos empréstimos.

Mas, em 1996, a Argentina assinou um novo acordo Stand-By. Uma nova carta de intenções foi dirigida ao Fundo. Este por sua vez, manteve a mesma postura e estabeleceu as condições para a liberação das parcelas do empréstimo. Entre outras exigências, o Fundo ameaçava, por meio desse acordo, interromper a liberação dos recursos se a Argentina atrasasse o cumprimento dos serviços da dívida, criasse dificuldades para a transferência de recursos para

²⁶¹ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios**. 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e lingüística. São Paulo, Futura, 2002., p.86.

o exterior e fizesse acordos bilaterais de pagamento aos credores ou impusesse restrições às importações.²⁶²

Considerando o cenário econômico em que o país se encontrava, faria sentido se o governo argentino adotasse as medidas que o FMI pretendeu restringir. O peso valorizado estava prejudicando duramente as exportações e favorecendo as importações, o que provocou saldos negativos na balança comercial em boa parte da década de 1990. Restringir a transferência de recursos ao exterior poderia diminuir a necessidade de injeção de recursos via endividamento para que o país mantivesse em vigor o regime de conversibilidade e conseguisse equilibrar o balanço de pagamentos, já prejudicado pelos déficits da balança comercial. Por último, acordos bilaterais poderiam diminuir o impacto da dívida no orçamento público, tal como o governo Alfonsín tentou realizar, porém sem sucesso. Todas essas medidas, se fossem adotadas pelo governo, acabariam por ferir o interesse do mercado financeiro, dos credores e do grande empresariado nacional e internacional que atuava na Argentina, na medida em que afetariam a remessa de lucros ao exterior, o ingresso de recursos no país, o comércio internacional, etc.

Também constavam sempre entre as exigências do FMI que, antes de cada saque referente as parcelas dos empréstimos Stand-by, deveriam se reunir representantes do governo argentino e do Fundo para avaliar os avanços e o cumprimento por parte da Argentina dos compromissos assumidos na Carta Intenção apresentada através dos memorandos que sempre vinham anexados aos acordos. Novamente, as parcelas do empréstimo só seriam liberadas após uma avaliação positiva dos técnicos do FMI. Essa Carta Intenção era uma condição para o início das negociações de um acordo Stand-by. Sem que o governo estabelecesse ali as medidas a serem adotadas enquanto vigorasse o acordo e sem que se comprometesse em cumpri-las num prazo determinado, a probabilidade de liberação do empréstimo era zero. Obviamente, tais medidas deviam estar em consonância com as políticas econômicas preconizadas pelo Consenso de Washington.²⁶³

No memorando elaborado para obter o empréstimo de 1996, o governo reafirmou o sucesso do Plano de conversibilidade e citou vários dados da inflação para reforçar seu argumento. A intenção era convencer o FMI da necessidade de se manter a injeção de recursos para a manutenção de um Plano que vinha dando tão certo. O documento insistia também em destacar o déficit das províncias. Dessa forma, o executivo federal buscava transferir parte da

²⁶² **Convenio Stand-by.** “Argentina - Stand-by Arrangement”. Abril de 1996, p.2. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

²⁶³ Ibid, p.3.

responsabilidade pelo desequilíbrio fiscal à administração provincial. Neste ponto, o próprio governo acabou revelando um importante impacto das medidas econômicas que vinham sendo adotadas nesse período ao relatar que muitas províncias estavam atrasando os pagamentos dos funcionários públicos, dos aposentados e também dos fornecedores. Em função disso, elas tiveram de realizar cortes em seus gastos promovendo a redução dos salários do funcionalismo e demitindo funcionários. O documento ainda cita que, para equilibrar as contas, muitas províncias iniciaram o processo de privatização de suas empresas com o auxílio do BIRD e do BID. Entre as justificativas para tamanha crise foram citadas a queda da arrecadação e a diminuição da transferência de recursos do Tesouro para estas províncias.²⁶⁴

Vale lembrar aqui que, para cumprir com as exigências do acordo Stand-by firmado com o FMI em 1991, a Argentina se comprometeu em descentralizar o sistema educacional e de saúde, transferindo parte importante dessa estrutura para a administração provincial com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal. O problema é que, ao passo que adotou estas medidas, o governo ainda diminuiu o repasse de recursos para as províncias. Parece claro que a conta dificilmente fecharia. Ainda que a economia tenha apresentado crescimento ao longo dos anos 1990, a renda média do trabalhador manteve-se em queda, o que repercutiu no aumento da procura pelos serviços públicos de saúde e educação. Serviços que, justamente nesse momento, tiveram seus repasses reduzidos para atender as exigências dos credores.

A perspectiva do governo Menem exposta no memorando como compromisso a ser cumprido ao longo dos anos de 1996 e 1997, portanto durante o período em que vigoraria o empréstimo, era aprofundar as reformas que vinham sendo feitas desde o início da década. O governo afirmava estar no caminho da eficiência econômica e que, para seguir no mesmo percurso, manteria a conversibilidade da moeda e buscava realizar reformas nos setores da saúde e trabalhista. Tais reformas estavam relacionadas respectivamente com a diminuição dos gastos públicos e do custo da mão de obra. Este último ponto, afirmava o governo, se fazia necessário para incentivar o investimento privado e, conseqüentemente, diminuir o desemprego.²⁶⁵

A concentração de poder nas mãos do executivo foi utilizada como ponto de convencimento pelo governo argentino que citou essa especificidade como garantia da realização das reformas a que se comprometeu no memorando. Com relação à probabilidade de

²⁶⁴ **Memorandum on Economic Policy**. Março de 1996, p.32. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 20 Set. 2012.

²⁶⁵ *Ibid.*, p.33.

aumento das receitas necessárias, por exemplo, para cumprir os serviços da dívida, o documento aponta que:

On the revenue side, the new legislation authorizes the executive to: (1) eliminate certain exemptions from income taxes; (2) maintain the base VAT rate at 21 percent, with the option to apply a reduced rate to some specific Staples; (3) eliminate exemptions to the VAT in commercial rents and the transportation and health sector; and (4) double the wealth tax on certain assets to 1%.²⁶⁶

Assim, o aumento ou diminuição de impostos importantes como o IVA, o incremento ou eliminação de determinadas isenções, pareciam estar sob o controle do executivo. Tal política foi administrada na busca do superávit exigido pelo FMI e tinha relação direta com as demandas dos credores. O país se tornou absolutamente dependente do ingresso de divisas e precisava enviar constantemente sinais positivos ao mercado.

O acordo Stand-by de 1998 liberou um empréstimo de 2,8 bilhões de dólares para a Argentina a serem repassados em parcelas até o ano 2000. Esses recursos se fizeram necessários por conta da insistência na manutenção do plano de conversibilidade visto como prioridade pelo governo, segundo afirmações do Fundo. A reforma estrutural com vistas ao ajuste fiscal seguiu então com uma proposta de corte de gastos dos ministérios, conclusão da reforma da seguridade social, reforma tributária, além das reformas no sistema de saúde e da conclusão das privatizações. Todas estas reformas visavam aliviar os gastos públicos, com exceção das reformas tributária e trabalhista, cujos objetivos estavam ligados aos interesses do mercado e que, portanto, tinham como justificativa a melhoria da competitividade no cenário internacional.²⁶⁷

Os acordos Stand-by eram revisados periodicamente. Por conta disso, em janeiro de 1999, o governo argentino enviou novo memorando descrevendo os avanços realizados e os próximos passos da reforma estrutural proposta então no acordo Stand-by assinado no ano anterior. Esses documentos eram sempre assinados pelo Presidente do Banco Central Argentino e pelo Ministro da Economia. Na Carta Intenção de janeiro de 1999, logo no início do documento consta o seguinte trecho:

²⁶⁶ **Memorandum on Economic Policy**. Março de 1996, p.32. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 20 Set. 2012., p.33. Tradução do trecho citado: “No lado da receita, a nova legislação autoriza o executivo a: (1) eliminar certas isenções do imposto de renda; (2) manter a taxa básica de IVA em 21%, com a opção de aplicar uma taxa reduzida a alguns setores específicos; (3) eliminar isenções do IVA nos aluguéis comerciais e no setor de transporte e saúde; e (4) dobrar o imposto sobre a riqueza de certos ativos para 1%.”

²⁶⁷ **IMF Approves Three-Year Extended Fund Facility for Argentina**. Fevereiro de 1998. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: Mar. 2016.

During the remaining period of the arrangement, the authorities of Argentina will maintain close contacts with the Fund and will consult on the adoption of any measures that may be needed, in accordance with the Fund's practices on such consultations. A third review of the program will be carried out with the Fund before end-September 1999.²⁶⁸

A questão abordada no trecho citado trata de mais uma condição imposta pelo FMI para a concessão dos empréstimos. As cartas enviadas ao Fundo sempre trataram desse ponto reafirmando o compromisso do governo argentino de fornecer as informações necessárias, consultar e acatar as sugestões dos técnicos do FMI antes de adotar qualquer medida. Fica difícil relegar o Fundo a uma participação de menor importância, sobretudo no que se refere às ações na área econômica adotadas pelo governo argentino.

A abertura da forma como se deu na Argentina, trouxe novos atores para o cenário econômico nacional. O controle das ações que envolviam investimentos na produção e geração de empregos passaram às mãos de grupos transnacionais. O fluxo de capital para o país dependia em larga medida da confiança do mercado financeiro internacional. Os planos de estabilização econômica sugeridos pelo FMI, promoveram gradualmente a abertura da economia nacional e o enxugamento do Estado.

Ainda que o Fundo atribuisse à liberalização da economia à livre ação do Estado, suas condicionalidades impuseram tais reformas à economia argentina. E tanto foi dessa forma que os empréstimos nunca foram negados durante a era Menem, o que ratifica a constatação de que a Argentina vinha cumprindo as exigências impostas junto com a liberação dos empréstimos e que as reformas implementadas no país tinham amplo amparo e aprovação por parte do FMI.

Ao longo da administração menemista, o Fundo sempre auxiliou a Argentina a conseguir os recursos necessários para garantir o cumprimento dos lucros dos credores. Em troca desse auxílio, o país implementou as medidas econômicas relacionadas com o Consenso de Washington, tal como vinham explicitadas nas condicionalidades expostas nos memorandos aqui citados. Sendo assim, uma vez que os resultados revelassem uma piora na situação econômica, os organismos internacionais, grandes incentivadores dessas medidas, seriam questionados, bem como outros países presenciariam um exemplo de que as políticas neoliberais não promovem o tão sonhado desenvolvimento econômico e tão pouco o social. É

²⁶⁸ **Argentina-Second Review Under the Extended Arrangement.** Janeiro de 1999. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: Mar. 2016. Tradução do trecho citado: “Durante o período remanescente do acordo, as autoridades da Argentina manterão contatos estreitos com o Fundo e consultarão sobre a adoção de quaisquer medidas que sejam necessárias, de acordo com as práticas do Fundo em tais consultas. Uma terceira revisão do programa será realizada com o Fundo antes do final de setembro de 1999”.

nesse sentido que, diante dos constantes empréstimos do FMI a Argentina, Bembi e Nemiña afirmam:

La actitud favorable que el Fondo tiene con la Argentina en este momento, refleja en parte la necesidad del organismo de mostrar al país ante el mundo como un buen ejemplo de los resultados positivos que tiene la aplicación de los lineamientos políticos del Consenso de Washington por él auspiciado.²⁶⁹

A promoção do bom desempenho econômico do melhor aluno do FMI estava intrinsecamente ligada a credibilidade do corpo econômico do Fundo. Tal situação contribuiu para que essa sensível instituição injetasse bilhões de dólares na Argentina ao longo de toda a década de 1990 a fim de manter a conversibilidade, equilibrar o balanço de pagamentos e sustentar o crescimento econômico. O Fundo argumentava que era necessário buscar o equilíbrio fiscal e que, para alcançá-lo, era necessário também diminuir o volume da dívida, como segue abaixo:

...era necesario mantener la deuda pública en un nivel suficientemente bajo para preservar la eficacia de la política fiscal como única herramienta de gestión macroeconómica y la capacidad del gobierno para actuar como prestamista de última instancia del sistema financiero.²⁷⁰

Curioso que o Fundo destaque o necessário controle da dívida pública quando na realidade foi um dos grandes promotores desse endividamento. Em 1994 os Estados Unidos elevaram os juros provocando uma fuga de divisas das economias latino americanas. O México sentiu o golpe e a moeda local sofreu forte desvalorização ao abandonar a paridade com o dólar, provocando uma grave crise no país. A crise mexicana deu novo impulso a fuga de divisas na Argentina e reforçou a necessidade de novos empréstimos para tranquilizar os investidores e sinalizar que a conversibilidade seria preservada. O FMI fez então um aporte de 2 bilhões de dólares para auxiliar o país a passar tranquilidade ao mercado no sentido de que não haveria uma desvalorização do peso argentino.²⁷¹

A disponibilidade do Fundo em despejar recursos na Argentina provocou uma onda especulativa que alimentava a dívida de forma desmedida. Essa política foi muito criticada por

²⁶⁹ BEMBI, MARIELA; NEMIÑA, PABLO. “El FMI y la Argentina en la posconvertibilidad”. In: **XXV Congreso ALAS Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**, 2005, Porto Alegre, UFRS, Porto Alegre, 2005. p.3.

²⁷⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.7.

²⁷¹ COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2000**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2010.

promover o que ficou conhecido como “teoria do risco moral”. De acordo com essa visão, o pacote montado pelo Fundo para socorrer economias em risco estimulava o endividamento irresponsável dos países. Sabendo da disponibilidade do FMI em socorrer as nações em crise, os credores forneciam recursos aos países atraídos pelas altas taxas de juros, sem avaliar se estas taxas permitiriam a cobrança destes empréstimos mais tarde. Aplicou-se assim uma política de crédito totalmente inadequada que promoveu o aumento da dívida externa.²⁷²

Diante das crises que se abatiam sobre os países da América Latina, a estratégia do FMI era minimizar o efeito “contágio” e conter os impactos negativos nas demais nações injetando recursos, como ocorreu na Argentina logo após a crise do México. Ainda que tal ação de fato tenha auxiliado o país a suportar os impactos da crise mexicana, também atraiu investidores internacionais que não se preocupavam em avaliar os riscos que corriam seus investimentos. O socorro do FMI era a garantia de segurança. Tal prática foi tão alimentada pelo Fundo que a instituição passou a necessitar de mais recursos, tamanho o gasto empreendido com a manutenção dessa política de empréstimos.²⁷³

É possível que os recursos disponibilizados pelo FMI tivessem como principal missão socorrer os credores. Tal afirmação se vê reforçada pela constante pressão do Fundo para que o país diminuísse os gastos públicos, alcançasse superávits fiscais e utilizasse seus recursos para o pagamento da dívida. Nesse sentido, Brenta y Rapoport propõem uma revisão do real destino destes recursos:

...los préstamos del FMI a la Argentina no fueron sustanciales por sus montos, sino por las garantías que brindaban a los acreedores: auditoria permanente, y dólares a disposición si el salvataje de los bancos lo requería, como ocurrió con los grandes desembolsos de 1993, 1995 y 2001. Revisar el destino que el gobierno argentino dio a los fondos del Fondo revela cuáles son las circunstancias que abren el bolsillo de esa inconvencible institución.²⁷⁴

Ao mesmo tempo em que recomendava o controle da dívida pública, o Fundo também a alimentava e, ao fazê-lo, forçava a Argentina a destinar um volume cada vez maior do orçamento para o cumprimento dos serviços dessa mesma dívida. Isso impossibilitava ao país obter os superávits que o próprio FMI exigia nos memorandos dos acordos Stand-by. Daí a

²⁷² BEMBI, MARIELA; NEMIÑA, PABLO. “El FMI y la Argentina en la posconvertibilidad”. In: **XXV Congreso ALAS Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**, 2005, Porto Alegre, UFRS, Porto Alegre, 2005. p.3.

²⁷³ MINISTERIO DE ECONOMÍA. **Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda**. Análisis, Buenos Aires, n.2, Jul. 2004., p.14. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/. Acesso em: Out. 2008.

²⁷⁴ BRENTA, N. y RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. In: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. 1 ed. Buenos Aires, 2003., p.7.

pressão do Fundo pelo corte de gastos e aumento de impostos, pois eram as ações que restavam. A injeção de dólares na Argentina foi mantida mesmo no momento em que a ação que resultava óbvia era a desvalorização do peso frente ao dólar. Ainda que o governo tenha assumido de maneira irresponsável compromissos com os quais não poderia cumprir, o Fundo promoveu ações que alimentavam o endividamento crônico e que drenavam recursos da sociedade argentina para cumprir os compromissos externos.

A agenda do Consenso de Washington, defendida pelo FMI, pregava a auto sustentação do mercado, ou seja, que uma economia onde o Estado não intervém tende a alcançar por conta própria resultados satisfatórios, ao passo que a intervenção estatal nesse processo, comprometeria os bons resultados. No entanto, Stiglitz afirma o contrário:

As políticas do FMI, em parte baseadas na suposição obsoleta de que os mercados, por si só, geram resultados eficientes, deixaram de permitir intervenções desejáveis no mercado por parte dos governos, intervenções que poderiam orientar o crescimento econômico e beneficiar todos.²⁷⁵

O Fundo admitiria que errou quando criou obstáculos a livre ação do Estado argentino. No entanto, tal constatação só seria revelada pela instituição no seu documento de avaliação divulgado em 2004. A esta altura, pouco poderia ser feito a respeito. O FMI, sem absolver o governo argentino, descreve assim uma das lições que tirou da sua desastrosa atuação:

Es posible que el FMI solo pueda desempeñar un papel limitado cuando existen deficiencias institucionales muy arraigadas en el sistema político, y la condicionalidad estructural no puede sustituir la determinación del país para emprender las reformas necesarias.²⁷⁶

A moeda forte na Argentina foi patrocinada pelo FMI quando este injetou volumosos recursos no país a fim de sustentar a paridade entre o peso e o dólar. O déficit da balança comercial atingia níveis insustentáveis e a dívida argentina progredia. O Fundo admitiu no mesmo relatório ter percebido que a dívida argentina estava fugindo do controle e se estabelecendo em níveis impossíveis de se sustentar. No entanto, manteve o mesmo mecanismo de empréstimos e valorização da moeda nacional. Surpreende perceber como o FMI se

²⁷⁵ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios**. 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e lingüística. São Paulo, Futura, 2002., p.14.

²⁷⁶ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.11.

encontrava completamente perdido na tarefa de recomendar medidas a serem adotadas pela Argentina, como fica claro no seu relatório:

De hecho, incluso dentro del FMI se reconocía cada vez más que Argentina tenía un perfil de deuda insostenible, una paridad cambiaria insostenible, o ambas cosas. Sin embargo, no se presentó a consideración del Directorio ningún otro posible curso de acción, y se decidió seguir desembolsando fondos al país bajo las políticas en curso, basándose en consideraciones de índole no económica con la esperanza de que repuntase la confianza de los mercados, intentando de esta forma ganar tiempo hasta que mejorase la situación económica externa.²⁷⁷

Ou seja, sem saber como agir diante da situação que se apresentava, o FMI simplesmente resolveu reproduzi-la aguardando uma resposta positiva do mercado internacional. Desnecessário dizer que essa resposta de fato nunca veio. Apesar de todas as consequências enfrentadas pela Argentina diante da liberalização da economia, o Fundo ainda “acreditava” na boa fé do mercado internacional para que o país superasse suas dificuldades econômicas e equilibrasse suas contas.

Harvey argumenta que o Fundo trabalhou muitas das vezes para sustentar situações de crises em determinados países a fim de que estes tivessem seus ativos desvalorizados para que o capital sobre acumulado pudesse agir sobre eles com perspectivas lucrativas. Para que tal ação fosse possível era necessária antes uma maior abertura das economias nacionais, condição básica estabelecida pelo FMI ao longo da década de 1990 como componente do pacote de medidas para recuperar economias em crise. De acordo com essa perspectiva, o Fundo teve forte influência como propagador do ideário neoliberal na América Latina e na criação das condições para que o capital sobre acumulado pudesse atuar de maneira lucrativa nos países da região.²⁷⁸

Desde a crise do petróleo de 1973, os Estados Unidos se tornaram novamente o centro financeiro do mundo. De fato, isso lhes atribuiu vantagens que permitiram um controle dos petrodólares disponíveis no mercado e o controle de instituições financeiras responsáveis por disponibilizar créditos no mercado internacional. Dessa forma, a potência norte-americana procurou realizar suas perspectivas em relação a América Latina, destacando a abertura econômica como uma das reformas necessárias.

²⁷⁷ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.9.

²⁷⁸ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005., p.108.

A promoção do endividamento em alguns países se relaciona também com a manutenção de uma área disponível para receber capital excedente quando este precisar ser empregado com vistas a obtenção de lucros. Isso é possível na medida em que o país que assume o crédito se torna responsável por tais recursos. Não importa em que condições o crédito foi concedido, as fontes credoras jamais são responsabilizadas pela insolvência dos devedores. Os juros da dívida comprometem boa parte do orçamento destes países que, ao pagar, promovem o escoamento de recursos para fora em muito maior quantidade do que entraram, gerando os lucros do capital internacional. Ainda que o país se encontre em dificuldades, o FMI fornece os recursos necessários para o cumprimento dos compromissos da dívida. Mas, não sem fazer novas exigências e dar novo impulso ao círculo vicioso do endividamento.²⁷⁹

Na Argentina, o capital empregado no mercado financeiro colheu lucros através dos altos juros praticados pelo país. O mesmo capital se retirou diante da desconfiança da capacidade da manutenção das reformas. O país se via então forçado a recorrer aos empréstimos internacionais, que deveriam ser religiosamente pagos sob pena de o FMI descredenciar a Argentina no mercado internacional e provocar uma drástica redução do fluxo de capital. Com um novo volume de recursos entrando pela via de empréstimos, logo os especuladores retornavam e o ciclo se repetia. A fórmula garantia ainda o lucro dos bancos norte-americanos e do sistema financeiro internacional e aumentava o volume de recursos controlados pelos Estados Unidos através das instituições financeiras globais sobre seu poder ou influência.²⁸⁰

A condução das reformas econômicas durante o governo de Carlos Menem se relaciona com os interesses do capital internacional, em especial o capital sobreacumulado, em se inserir em contextos lucrativos. A manutenção da Argentina enquanto um espaço adequado para tal empreendimento tem relação com a implementação das políticas sugeridas pelo Consenso de Washington e exigidas pelo FMI no pacote de condicionalidades. Com a realização das privatizações e da abertura econômica que promoveu o desemprego em massa, a Argentina se tornou um país com potencial para receber investimentos de capital excedente, na medida em que reunia as condições que garantiam a lucratividade de tais investimentos.

Segundo Harvey, os programas de austeridade sugeridos pelo FMI teriam esse objetivo, tornar a Argentina, assim como outros países sob influência do Fundo no mundo inteiro, um espaço potencial para que o capital sobreacumulado pudesse ter como opção de investimento lucrativo. Tal cenário não poderia ser mais favorável aos Estados Unidos, que hospedam parte desse capital e que também controlam boa parte dele. De outra forma, os Estados Unidos

²⁷⁹ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005., p.101.

²⁸⁰ *Ibid.*, passim.

dependem em larga medida da liquidez do mercado internacional para manter seu crescimento econômico. Investimentos externos são cada vez mais necessários para a manutenção da produção e do consumo. No começo de 2003, o volume de recursos que entraram nos Estados Unidos chegou a 2,3 bilhões de dólares por dia. Aos países em desenvolvimento adeptos das políticas neoliberais restou um endividamento que os amarrava ao FMI e suas condicionalidades. A Argentina de Menem cumpriu bem essa função e passou a necessitar de um ingresso constante de divisas para sustentar tais políticas.²⁸¹

O peso crescente da dívida gerou um desequilíbrio crônico que subordinou o país a negociações contínuas com o FMI e credores. As condicionalidades inerentes aos acordos com o Fundo... subordinaram a política econômica ao pensamento cêntrico e à ideologia neoliberal professada pelos grupos hegemônicos no espaço interno.²⁸²

Tal situação afetava a autonomia das nações na tomada de decisões que supunham adequadas ao desenvolvimento da sociedade nacional. O modelo hegemônico representado pela doutrina do neoliberalismo teve ainda a capacidade de solapar a existência de organizações econômicas e sociais adequadas a cada nação, pulverizando a diversidade em prol de um modelo que previa a implantação de um sistema econômico e social com características invariáveis independente das condições do país em que era implantado.²⁸³

As restrições impostas ao governo argentino pelas condicionalidades deixavam pouca ou quase nenhuma margem de ação autônoma por parte do país. Iniciativas que fossem no sentido inverso à direção traçada pelo Fundo não eram adotadas ainda que parecessem adequadas. Preso às condicionalidades, o governo argentino procurou seguir as recomendações do Fundo de modo a não pôr em risco a manutenção das reformas e do Plano de Conversibilidade. Tal caminho foi adotado pelo próprio governo a partir de 1989 quando teve início o projeto de desmonte do Estado. Com um congresso enfraquecido diante da concentração de poder do executivo, as medidas não puderam ser discutidas e muito menos barradas pelo legislativo. Uma avaliação sobre os possíveis impactos das reformas neoliberais ficou a cargo apenas do FMI e do poder executivo e sua equipe de tecnocratas. O próprio Ministério da Economia da Argentina argumentou, em um documento divulgado em 2004, que

²⁸¹ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005., p.125.

²⁸² FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI**.ed.1 Trad. S. Duarte. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006. p.274.

²⁸³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004. p.199. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: Ago. 2006.

as amarras impostas pelas condicionalidades foram responsáveis pelo agravamento da crise pela qual o país passou no início do século.

La particular combinación de circunstancias reduce el margen de maniobra disponible para llegar a un acuerdo que minimice los costos para el país e sus acreedores y hace que la reestructuración de la deuda tenga características mucho más restrictivas que las verificadas en otros episodios... Como resultado del conjunto de condicionantes, una reestructuración de la deuda integralmente sustentable conlleva una reducción de proporciones sin precedentes.²⁸⁴

A opção pela via neoliberal como estratégia de desenvolvimento econômico acabou não provocando os resultados esperados, apesar do cenário do início da década de 1990 quando a conversibilidade promoveu o controle inflacionário e facilitou a importação de equipamentos que auxiliaram no forte crescimento do PIB. Mas esse cenário não se sustentou após as privatizações. Foi então que o FMI atuou na promoção do endividamento público como meio de obter os superávits necessários ao cumprimento dos serviços da dívida. Resta analisar como tudo isso se materializou na economia argentina.

3 – As reformas econômicas

Um dos principais problemas encontrados pela equipe que assumiu o governo em 1989 foi a hiperinflação. As nomeações ministeriais bem como da nova equipe econômica enviaram um sinal positivo ao mercado que, por sua vez, esperava que a inflação fosse rapidamente controlada, mesmo que para tal fossem necessárias medidas antipopulares como a criação de novos impostos. Aliado a isso, o governo anunciou um pacote de reformas que compreendiam as Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado, estabeleceu um câmbio fixo e controlado cujas desvalorizações eram previamente programadas e realizou alguns acordos de preços com grandes empresários. Assim, a inflação no início do segundo semestre caiu significativamente, porém essa solução não conteria os preços por muito tempo.

Já no mês de outubro, a pressão inflacionária fez o governo anunciar novas medidas fiscais, mas isso não funcionou. Por conta dos maus resultados obtidos na tentativa de controlar os preços, foram promovidas várias mudanças na composição da equipe econômica no início

²⁸⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA E PRODUCCIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA. **Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda**. Análisis, Buenos Aires, n.2, Jul. 2004. p.16. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/ Acesso em: 18 Out. 2008.

de dezembro. Dias depois, veio o anúncio da liberalização total do câmbio e o dólar disparou junto com a inflação. Segundo o Banco Central, a inflação medida pelo índice de preços ao consumidor fechou o ano em 4.923% e o PIB caiu 6,2%.²⁸⁵

O ano seguinte iniciou com a hiperinflação a todo vapor em regime de preços e câmbio livres. A instabilidade do mercado interno fazia com que os recursos financeiros se movimentassem em busca de manter os ganhos em um cenário com inflação elevada. O governo então implementou o Plano Bonex que refinanciou para 10 anos a dívida interna de curto prazo. Esse plano acabou provocando uma queda na liquidez, o que aliviou momentaneamente a pressão sobre o câmbio e, portanto, sobre os preços. Mas, em fevereiro, devido à persistente pressão sobre a moeda nacional, a desvalorização do peso fez os preços internos retomarem a escalada hiperinflacionária. Nesse momento o governo então decidiu iniciar as medidas de austeridade já programadas pela equipe econômica e anunciou corte de gastos em várias áreas.²⁸⁶

Em abril, o executivo lançou o Decreto 435/90 e, em setembro, o Decreto 1757/90. O principal objetivo do primeiro era reorganizar o setor público de forma a cortar gastos considerados excessivos. Já o segundo decreto aprofundava as medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo primeiro, uma vez que, após breve estabilidade, o câmbio voltou a pressionar o peso argentino. Junto com o Decreto 1757 o governo adotou políticas monetárias restritivas, como por exemplo a proibição de o Banco Central financiar os déficits do Tesouro, o que acabou incentivando a alta de juros. Isso provocou uma redução da procura por dólares, aliviando a pressão sobre o peso argentino e ajudando no controle da inflação. Segundo o Banco Central, esses decretos produziram resultados positivos também quanto à expectativa de inflação, uma vez que essas medidas teriam recuperado a confiança do grande empresariado do país de que a alta dos preços poderia ser contida. Ainda assim, a inflação acumulada no ano, considerando o índice de preços ao consumidor, foi de 1.343,9%.²⁸⁷

A política cambiária seguia a proposta do governo de liberalização do mercado. O Banco Central atuava tentando mantê-lo o mais estável possível, contendo a forte valorização ou desvalorização da moeda local. Havia outro ponto importante na atuação do BC argentino, pois embora estivesse proibido financiar os déficits do Tesouro, ele podia atuar no mercado

²⁸⁵ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual 1989-1993**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Ibid.

cambiário para adquirir divisas desde que estas fossem utilizadas pelo Estado para o cumprimento das obrigações externas.²⁸⁸

A tendência de superávit da balança comercial se manteve e, aliada à política de contenção de gastos promovida pelo Estado desde abril, houve novo recorde chegando a 8,2 bilhões de dólares. Isso foi possível graças a um crescimento de 29% das exportações que alcançaram o volume total de 12,3 bilhões de dólares. Em contrapartida, houve uma redução de 2,9% das importações que totalizaram 4 bilhões de dólares. Componente importante desse resultado foi o restabelecimento da política de subsídios às exportações que beneficiou principalmente os produtores agrícolas cujo destino da produção fosse o mercado externo. O bom desempenho no comércio internacional contribuiu para que as reservas internacionais passassem de 3,4 bilhões de dólares em 1989 para 6,1 bilhões em 1990.²⁸⁹

Mas, como este trabalho vem tentando demonstrar, a implementação de uma reforma no mercado financeiro que progressivamente estabeleceu a livre circulação de divisas, bem como o endividamento crônico alimentado pela implementação de medidas liberais sem a necessária avaliação do impacto disso numa economia em desenvolvimento, continuavam a dificultar o desenvolvimento econômico-social do país. Para cumprir os serviços da dívida, pagar pelos títulos vencidos da mesma, remunerar outros investimentos e cumprir pagamentos externos às mais variadas fontes credoras, o governo gastou mais de 12 bilhões de dólares. Outros 6,2 bilhões deixaram o país por meio de remessas de lucros ao exterior. A conta não tinha como fechar e o balanço de pagamentos acabou o ano de 1990 com déficit de 617 milhões de dólares. E o aumento das reservas internacionais, utilizado como propaganda pelo governo, só foi possível porque um novo montante de 4 bilhões ingressou nas contas públicas pela via do endividamento.²⁹⁰

A insatisfação do governo com esse resultado ficou explícita quando o mesmo responsabilizou a equipe econômica pelo déficit das contas públicas, apesar das reformas fiscais e do saldo comercial expressivo. A equipe foi então totalmente renovada e foi nesse momento que Domingos Cavallo assumiu o Ministério da Economia no lugar de Miguel Roig. Junto com sua entrada, o ano de 1991 traria um componente novo e extremamente importante para o cenário econômico argentino ao longo de toda década, o Plano de Conversibilidade.

²⁸⁸ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual 1989-1993**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Ibid.

3.1 - A Conversibilidade

Logo após a entrada de Domingos Cavallo no Ministério da Economia, a equipe econômica começou a estruturar o Plano de Conversibilidade,²⁹¹ cuja característica principal era a fixação da paridade entre o austral e o dólar. Essa regra passou a vigorar a partir de março de 1991.²⁹² O plano tinha como principal objetivo combater a inflação de modo a proporcionar um cenário favorável à condução das reformas liberalizantes. O FMI estabeleceu como algo emergencial o controle dos preços, isso já desde os primeiros acordos assinados após a posse de Menem. Segundo as normas da conversibilidade, o governo não podia emitir quantidade de dinheiro que superasse o volume de suas reservas em dólar, o que limitava a expansão monetária, considerada uma das principais culpadas pelos níveis altíssimos de inflação. Sendo assim, o país não podia financiar seus déficits simplesmente emitindo moeda sem qualquer critério. O FMI descreveu dessa forma os ganhos da conversibilidade:

Con el Plan de Convertibilidad, Argentina experimentó una gran mejora en su desempeño económico, sobre todo durante los primeros años. La inflación, que registraba una altísima tasa mensual de 27% a principios de 1991, descendió a valores de un dígito en 1993 y se mantuvo estable. El crecimiento fue vigoroso hasta principios de 1998, con la excepción de un breve retroceso vinculado con la crisis mexicana, y se ubicó en un promedio de casi 6% anual durante 1991-98. El país recibió, además, grandes flujos de capitales en forma de inversión directa y de cartera, atraídos por un clima más favorable a la inversión privada.²⁹³

Por conta dos altos índices inflacionários dos últimos anos, era comum na Argentina que se usasse o dólar como moeda de referência em várias transações. Esse comportamento dos agentes econômicos se aprofundou na década de 1980 com o avanço da hiperinflação. Um dos motivos para a alta dos preços era justamente a valorização do dólar frente a moeda local. Nesse contexto de dolarização da economia argentina, uma desvalorização da moeda local fazia com que os preços fossem reajustados para proteger os rendimentos. O que o governo argentino fez ao implementar a conversibilidade foi buscar controlar os preços internos estabelecendo valor igual para as principais moedas em circulação no país, no caso o peso e o dólar. Isso reduziu

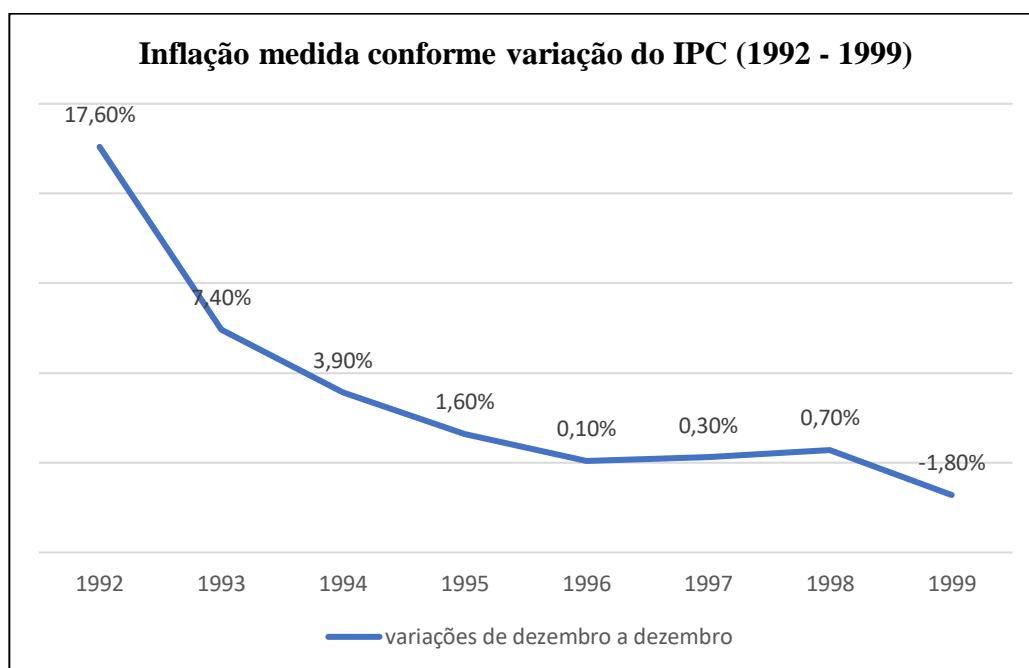
²⁹¹ Em 1991 passou a vigorar a conversibilidade entre o dólar e o austral. Em 1992 o Peso se tornou novamente à moeda oficial da Argentina. Para o período de transição, o governo estabeleceu que 1 peso era o equivalente a 10.000 austrais. Já com relação ao dólar, o Plano de Conversibilidade estabeleceu a paridade fixa de 1 peso para 1 dólar ou 10.000 austrais para 1 dólar.

²⁹² AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998.

²⁹³ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.6.

em curto prazo a perspectiva de inflação que ocorria como forma de diminuir ou evitar as perdas provocadas pela mesma. Assim, os preços internos passaram a variar de acordo com a inflação norte-americana. A emissão de moeda, outro fator que pressionava os preços para cima ao aumentar a liquidez do sistema, passou a ser atrelada ao volume de reservas em dólar. Dessa forma as duas principais variantes inflacionárias ficaram sob controle.²⁹⁴

Gráfico: 9



Fonte: Anuário Cepal, 2000.²⁹⁵

Nos primeiros anos da conversibilidade vários fatores garantiram os recursos necessários para viabilizar a paridade peso-dólar: o aumento da arrecadação por conta das reformas fiscais e do próprio controle da inflação; os ingressos advindos das privatizações; o corte de gastos públicos que ocorreram principalmente em função da redução dos salários e da diminuição do montante destinado ao cumprimento dos serviços da dívida por conta da valorização da moeda local. Estes fatores garantiram os recursos necessários à sustentação do plano na medida em que permitiram o equilíbrio das contas internas e externas e contribuíram para que o fluxo de dólares permanecesse equilibrado até o fim do ano de 1993. Lembrando

²⁹⁴ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017, p.02.

²⁹⁵ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2000**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2010.

que a Argentina não podia emitir dólares e, portanto, procurava meios de facilitar a entrada da moeda norte-americana no país.²⁹⁶

O cenário mudou no momento em que a perspectiva de ingresso de divisas se reduziu significativamente, pois já não havia grandes estatais para serem vendidas. O governo procurou meios de sustentar o plano ao longo do restante da década, mas para isso precisava garantir o ingresso constante de divisas. Esses recursos podiam ser obtidos através de um saldo positivo na balança comercial, de investimento estrangeiro direto ou então por meio de empréstimos. A relação com o Fundo facilitava a entrada de capital no país pela via do endividamento, uma vez que, para atrair investimentos estrangeiros era preciso gerar confiança frente ao mercado. Nesse sentido, o FMI era o credor de última instância que diante de uma crise de liquidez na Argentina viria socorrê-la, garantindo assim a segurança dos investidores e a paridade peso-dólar.

Apesar dos dados positivos sobre a inflação, o impacto da persistência na manutenção da conversibilidade, após 1993, resultou em consequências duras para a economia argentina. A partir desse momento, foi preciso administrar a desconfiança dos investidores internacionais que, ao menor sinal de instabilidade interna ou externa, migrava seus recursos em busca de segurança. Tal situação fez com que o país recorresse aos empréstimos do FMI a fim de manter em vigor a Conversibilidade e conquistar a confiança do mercado, alimentando assim um círculo vicioso que durou toda a década de 1990 e cuja consequência imediata foi o aumento do volume da dívida.

No ano de 1994, uma avaliação técnica do FMI detectou que, desde o início da conversibilidade, o peso tinha se valorizado cerca de 50% em relação ao dólar. No relatório da OEI divulgado em 2001, o Fundo reconheceu que esse era o momento em que a Argentina devia ter abandonado a conversibilidade, porém, para garantir a reeleição de Carlos Menem, foi feito justamente o contrário, e mais recursos foram injetados para que a paridade com a moeda norte-americana fosse mantida. A justificativa oficial do Fundo para não ter feito nenhuma intervenção no que se refere a política cambiária foi a de que se respeitou a opção do país pela manutenção da conversibilidade.²⁹⁷ Soa um tanto estranha tal justificativa, uma vez que, conforme argumenta Cafiero, a avaliação da política cambiária com vistas a proteger o comércio internacional evitando desequilíbrios cambiários que prejudiquem o balanço de

²⁹⁶ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017, p.02.

²⁹⁷ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004.

pagamento dos países, era justamente a principal atribuição do FMI, constante inclusive no Convênio Constitutivo, documento assinado por todos os países membros.²⁹⁸

A manutenção da conversibilidade fez com que o valor real do peso continuasse subindo, prejudicando as exportações e, dessa forma, contribuindo decisivamente para o desequilíbrio no balanço de pagamentos e o aumento da dívida. Por fim, o relatório da OEI acabou por reconhecer que não foi dada a atenção devida ao problema que a conversibilidade estava causando para a economia argentina e que, nem sequer o tema foi tratado entre os representantes do Fundo e as autoridades argentinas. As cartas de 1991 e 1992 destacavam a manutenção do Plano. O FMI liberou os empréstimos sem questionar o funcionamento do mesmo ou analisar os impactos negativos que tal situação provocava na balança comercial.

Primero, y quizá más importante, se temía que el mero hecho de debatir el régimen de convertibilidad, especialmente en un momento de nerviosismo de los mercados, hiciera tambalear su viabilidad, produciéndose una profecía autocumplida. Pero aun siendo esa una razón válida para restringir las deliberaciones dentro del Directorio, no explica por qué no se trató el tema con las autoridades. Segundo, el FMI carecía de herramientas objetivas para evaluar la idoneidad o sustentabilidad del régimen cambiario de un país... Tercero, había una mentalidad institucional que desalentaba el diálogo franco sobre estos temas, basada en una interpretación especial (y, en nuestra opinión, incorrecta) del Convenio Constitutivo. Es verdad que el personal técnico del FMI no tardó en darse cuenta de que las autoridades no estaban interesadas en examinar otras opciones, lo cual es comprensible dado el lugar central que ocupaba la paridad dentro de su estrategia económica global. Sin embargo, la prerrogativa de un país miembro de elegir el régimen cambiario que prefiera, e incluso su deseo de evitar el tema, no exonera al FMI de su obligación de ejercer una firme supervisión de las políticas cambiarias de los países miembros.²⁹⁹

Alguém que lesse tal justificativa fora de contexto poderia mesmo acreditar que o FMI se portava como uma instituição respeitadora da autonomia das nações no que se referia a implementação de políticas econômicas de impacto internacional e que o Fundo concedia créditos sem exigir contrapartidas, mas apenas sugerindo opções de medidas para retomada do equilíbrio fiscal e do crescimento econômico.

Em 1995, a crise do México parecia ter renunciado o fim da conversibilidade. Os grandes investidores que mantinham seus recursos no mercado financeiro argentino correram

²⁹⁸ CAFIERO, Mario. **El FMI e La debacle argentina (1976-2003)**. 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso feito em: mar. 2016.

²⁹⁹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991-2001**. Washington, FMI, 2004., p.39.

em busca de segurança, pois viam como eminente a desvalorização do peso. Esse processo foi facilitado pelas regras da conversibilidade que garantiam a conversão de peso em dólar, com o valor de 1 para 1, a qualquer momento e com baixíssimos custos operacionais. Como o Banco Central era obrigado a manter as reservas em divisas no mesmo montante que o volume de pesos em circulação, havia dólares suficientes para garantir tantas trocas quantas fossem solicitadas. A fuga de capital, que chegou a 20% do total dos depósitos bancários, pressionou a moeda local e provocou uma alta nos juros que acabou repercutindo na produção local, o que contribuiu de maneira importante para a recessão desse ano, representada numa queda de 2,9% do PIB.³⁰⁰

O governo se viu então forçado a recorrer ao FMI e aos credores internacionais para tentar normalizar a disponibilidade de divisas. A reeleição de Menem acalmou o mercado e alguns investimentos começaram a ser aos poucos retomados. Com um novo mandato garantido, foi mais fácil ao presidente reeleito obter novos aportes dos credores internacionais para atravessar a crise. Outro fator que favoreceu a percepção de novos recursos ocorreu em meados do ano seguinte. Domingos Cavallo renunciou ao cargo de ministro da economia, sendo substituído por Roque Fernández que, até esse momento, era o presidente do Banco Central. A nova nomeação tinha entre seus objetivos acalmar o mercado e reanimar os investidores, bem como gerar confiança na manutenção do plano de conversibilidade de modo que novos aportes fossem obtidos no mercado financeiro. Fernández era conhecido por ser um discípulo ortodoxo da chamada “Escola de Chicago”³⁰¹, tal como seu substituto no Banco Central, Pedro Pou. Essa nova equipe reforçou o compromisso de sustentar a paridade peso-dólar, bem como procurou defender a manutenção da política de livre circulação de divisas.³⁰²

Uma das justificativas para o empenho do governo na manutenção da conversibilidade tinha relação com o cumprimento dos contratos assinados durante a vigência do plano. As empresas privatizadas fixaram suas tarifas em dólar no contrato de compra, de modo que as

³⁰⁰ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017, p.16.

³⁰¹ A “Escola de Chicago” foi um termo criado na década de 1950 para se referir a um determinado grupo de professores que atuavam no departamento de economia da Universidade de Chicago. Logo se tornou uma escola de pensamento econômico que defendia ideias monetaristas e o livre mercado, em oposição às perspectivas keynesianas. O mais importante representante desse movimento foi o economista Milton Friedman. Na América Latina, adeptos dessa corrente de pensamento atuaram na economia chilena durante a ditadura de Pinochet e também na Argentina durante a ditadura de 1976, quando orientaram as economias locais a removerem os obstáculos à livre circulação de capitais. Ver: Ídem., **Ajuste, Reestructuración, Políticas Industriales y Globalización Económica**. Trabajo presentado en el seminario organizado por CLACSO (Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales), Balance y perspectiva de las ciencias sociales em América Latina y el Caribe. Buenos Aires, noviembre de 1997.

³⁰² Ídem. **La larga agonía de la Convertibilidad**. UBA - CEED (Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Buenos Aires, 2001. p.6.

variações da moeda norte americana repercutiriam na mudança de preços dos serviços prestados por estas empresas.³⁰³ Também os contratos fixados no mercado financeiro consideraram a manutenção da paridade com a moeda norte americana. No entanto, a variação do fluxo de divisas impossibilitou que todos esses contratos fossem cumpridos. Esse cenário provocou o início de uma crise no setor financeiro na segunda metade da década de 1990, além de ter afetado, segundo Faneli, as empresas privatizadas na medida em que a escassez de dólares impactava diretamente na disponibilidade do crédito, dificultando investimentos necessários ao setor produtivo. Diante de tal situação, as empresas se viam em dificuldade para cumprir seus pagamentos.

En Argentina, en la época de la convertibilidad y de libre movimiento del capital, había una estrecha relación entre los flujos de capital, la generación de crédito y el nivel de actividad. A fines de 1998, esta relación se tradujo en una dinámica macroeconómica perversa, que llevó finalmente a la cesación de pagos internos y externos. Bajo el sistema de convertibilidad, las perturbaciones externas, tanto positivas como negativas, influían en el costo del crédito interno.³⁰⁴

No entanto, mesmo num contexto de escassez de crédito, tanto as empresas privatizadas como o sistema financeiro, encontraram meios de sustentar suas rentabilidades. Os índices revelam um aumento da produção nas empresas privatizadas. Nesse mesmo período, montantes de dólares foram injetados na economia argentina pelo FMI a fim de sustentar a manutenção das reformas liberais e do Plano de Conversibilidade. Tais recursos eram dirigidos para o setor financeiro, não sendo usados para qualquer outro fim. Fato é que o objetivo do Fundo estava relacionado com a garantia do retorno dos recursos dos investidores externos. Tal situação ficou patente quando credores internacionais forneceram créditos ao país de maneira irresponsável, confiando no auxílio do Fundo para que a Argentina cumprisse seus compromissos. É o que o governo argentino passou a denominar de “teoria do risco moral”, conceito que trataremos logo adiante.

³⁰³ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017, p.16.

³⁰⁴ FANELLI, José Maria. “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad”. In Argentina. In: **Revista de La Cepal**, Buenos Aires, n.77, 2002. p.35.

Tabela 12 **Valor da produção das empresas privatizadas em bilhões de dólares**

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
18.515	21.038	22.501	25.567	27.837	26.718	28.760	32.337

Fonte: INDEC³⁰⁵

Para justificar a injeção de recursos na economia argentina, o FMI atribuiu à conversibilidade a rápida recuperação da economia do país diante da crise do México em 1995. Também, segundo a instituição, o crescimento econômico obtido na década de 1990 só foi possível por conta da paridade com a moeda norte-americana. O país acabou recebendo o título de “melhor aluno” do Fundo.

O relatório da OEI destacou ainda a disponibilidade do governo argentino em manter vigorando a conversibilidade mesmo sob o impacto da crise do México. Para compensar a diminuição dos ingressos provocada pela privatização da previdência, o governo aumentou a alíquota do IVA de 18% para 21% e fez uma reforma visando flexibilizar o mercado de trabalho. Isso provocou efeitos negativos na renda dos trabalhadores e, conseqüentemente, pressionou os preços para baixo. Tais ações tinham a capacidade de dar sobrevida a conversibilidade ao promover a queda de preços no mercado interno. Isso acabou protegendo a renda dos credores que defendiam a manutenção da paridade do peso com o dólar.³⁰⁶

Em 1998, durante a assembleia anual do FMI, Michel Camdessus elogiou a maneira como a economia argentina suportou as crises dos anos 1990. De fato, os elogios procuravam destacar a decisão das autoridades locais e do FMI de manter a conversibilidade mesmo em um contexto adverso e, por conta disso, a Argentina teria suportado as crises. Mesmo depois da desvalorização do Real no Brasil em 1999, o Fundo decidiu respaldar o funcionamento do Plano. As conseqüências são reveladas pelo próprio relatório do FMI:

Como resultado, el régimen de convertibilidad no permitió que el tipo de cambio efectivo real del peso se depreciara cuando era necesario. Sobre todo, el alto valor del dólar de Estados Unidos a finales de los años 90 y la devaluación del real brasileño en 1999 llevaron a un aumento sostenido del valor del peso argentino, que a su vez provocó una pérdida de competitividad y dañó el crecimiento y las exportaciones. Además, la convertibilidad obligó a Argentina a alinear su política monetaria con la de Estados Unidos, a pesar de las diferencias en el ciclo económico entre ambos países. Según este

³⁰⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Datos disponibles em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Jan. 2010.

³⁰⁶ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.33

razonamiento, la política fiscal de Argentina podría haber sido sostenible de no haberse implantado el régimen de convertibilidad.³⁰⁷

No ano de 1999, no entanto, a Argentina entrou em recessão. O governo argentino junto com o FMI procurou manter o Plano de Conversibilidade apesar dos prejuízos que tal estratégia inevitavelmente trazia para o comércio externo do país. Até janeiro de 1999, o Brasil também utilizava a paridade entre a moeda local, o real, e o dólar. Mas, diante da forte valorização da moeda norte-americana, o Brasil adotou o sistema de câmbio flutuante. A desvalorização do real frente ao dólar favoreceu as exportações brasileiras, tornando difícil para a Argentina competir com o país vizinho, o que contribuiu para a queda das exportações. Segundo dados do INDEC, as exportações argentinas caíram de 26 bilhões de dólares em 1998 para 23 bilhões em 1999. As vendas para o exterior só superariam significativamente os índices de 1998 em 2003, quando chegariam a 30 bilhões de dólares.

Diante desse cenário só restava ao governo à possibilidade de obter ingresso de recursos através do endividamento. Tal situação veio se agravando desde que a conclusão da privatização das principais estatais encerrou a entrada de recursos em volume significativo por essa via. O plano de conversibilidade dependia do capital externo e o governo não hesitou em recorrer ao endividamento constante para manter o mesmo funcionando.

O FMI funcionava não só como credor e auditor da Argentina, como também um “legitimador” da captação de divisas no exterior, uma vez que sua sinalização positiva era indispensável para o mercado. Assim, ele se tornou o alicerce para manter sustentada a conversibilidade e não mediu esforços para que o peso argentino não fosse desvalorizado frente ao dólar americano. Essas prerrogativas outorgavam um papel de destaque à instituição como um ator de peso nas decisões político-econômicas adotadas pela Argentina.

Num texto publicado em 2004 pelo Ministério da Economia, o governo argentino destacou que um dos principais fatores que tornava quase insustentável a manutenção do Plano de Conversibilidade era a dependência do ingresso constante de capital externo para promoção do crescimento. Segundo o documento esse ponto não foi devidamente considerado pelo FMI quando avaliou o funcionamento da conversibilidade.³⁰⁸

³⁰⁷ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.5.

³⁰⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA E PRODUCCIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA. **Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda**. Análisis, Buenos Aires, n.2, Jul. 2004., p.24. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/ Acesso em: 18 Out. 2008.

O fluxo de capitais externos para a Argentina era extremamente volátil, seguindo as características do mercado global. No entanto, o Plano de Conversibilidade seguia um esquema rígido necessário para manter a paridade entre peso e dólar. A variação do fluxo de capitais externos para o país forçava o governo a adotar constantemente medidas cada vez mais profundas no sentido de manter a conversibilidade vigorando. Tudo por conta de uma dependência muito grande da entrada de recursos externos.

Ao final da década de 1990, já era possível observar os impactos negativos da manutenção da paridade peso-dólar. Em 1999, o PIB registrou queda de 3,4%,³⁰⁹ resultado da desconfiança do mercado internacional diante da conversibilidade argentina depois da desvalorização do real brasileiro. Tal desconfiança impactou no fluxo de capital externo que, por sua vez, resultou na queda da produção. A dependência constante dos recursos externos fazia qualquer desconfiança do cenário internacional resultar prejudicial aos investimentos na Argentina.

A despeito do resultado negativo do PIB em 1999, o FMI enfatizou a necessidade de manter a conversibilidade, uma vez que esta havia trazido benefícios significativos para a economia. No entanto, no seu relatório divulgado em 2004, o Fundo creditou o fato de ter respaldado a paridade ao momento político da Argentina, uma vez que o novo presidente, Fernando de La Rúa, havia sido eleito com a promessa de manter a conversibilidade. Porém, chamam a atenção dois outros pontos citados pelo FMI, o fato de a instituição assumir que não tinha condições de avaliar a sustentabilidade do Plano de Conversibilidade e o de que tinha tecido elogios a Argentina em função do mesmo, como já vimos anteriormente, o que fazia com que o Fundo não voltasse atrás. Se assim o fizesse, sua equipe econômica teria que assumir que errou na avaliação do cenário econômico argentino, o que acarretaria perda de credibilidade por parte desta “respeitável” instituição.³¹⁰

3.2 - O Balanço de Pagamentos e a Dívida Externa

A balança comercial argentina registrou ao longo de toda a década de 1980 saldos positivos. Esse dado, no entanto, não foi suficiente para equilibrar o balanço de pagamentos.

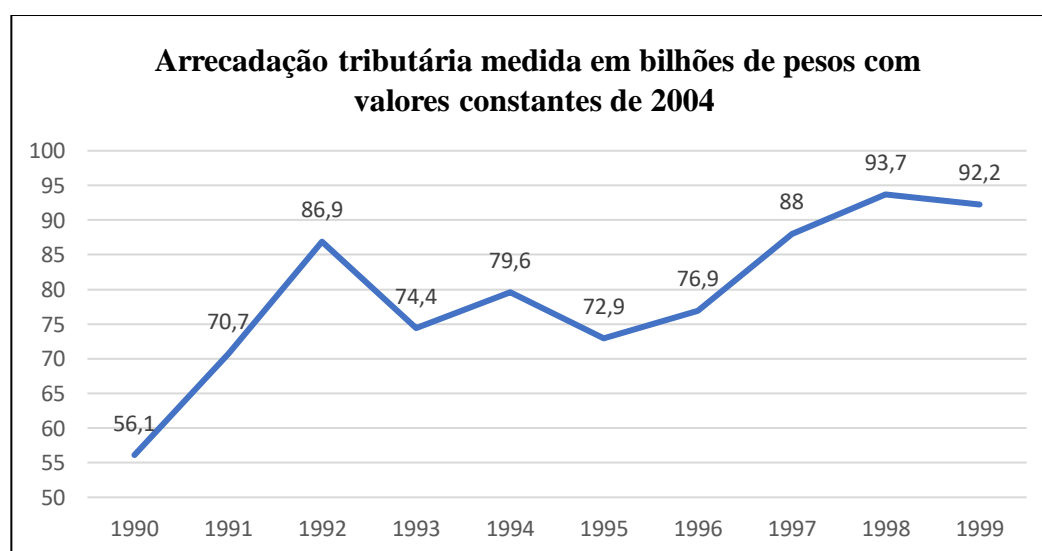
³⁰⁹ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 1999**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: Set. 2006 – 30 Abr. 2010.

³¹⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.40.

Em 1989, o saldo da balança comercial registrou um superávit recorde de 5,3 bilhões de dólares. As exportações cresceram nesse ano 6,3% atingido o valor total de 9,5 bilhões de dólares, enquanto as importações registraram queda de 18%. Já no ano seguinte, esse número subiu ainda mais e o resultado do comércio externo ficou positivo acima dos 8 bilhões de dólares. Esses resultados estavam relacionados em boa medida com a desvalorização da moeda nacional frente ao dólar. Esse recurso obtido com o comércio internacional era fundamental para que o governo conseguisse cumprir seus compromissos externos e, ainda que não fossem suficientes, impediam que o orçamento público fosse ainda mais afetado para cumprir os compromissos externos.³¹¹

Esse cenário de saldos positivos na balança comercial começaria a se reverter com a implementação da conversibilidade. De fato, a moeda forte facilitou a importação de equipamentos indispensáveis para a modernização da indústria local e, portanto, para a promoção do crescimento econômico. Ademais, a paridade com a moeda norte-americana foi determinante para o controle da inflação e para o aumento da arrecadação tributária, uma vez que o governo esperava que o controle dos preços anulasse o efeito Oliveira Tanzi. Dois pacotes fiscais, implementados em 1990 e 1991, também auxiliaram no aumento da arrecadação, como mostra a imagem a seguir.

Gráfico: 10



Fonte: INDEC.³¹²

³¹¹ BRENTA, N. y RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. In: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. 1 ed. Buenos Aires, 2003., p.7.

³¹² REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Jan. 2010.

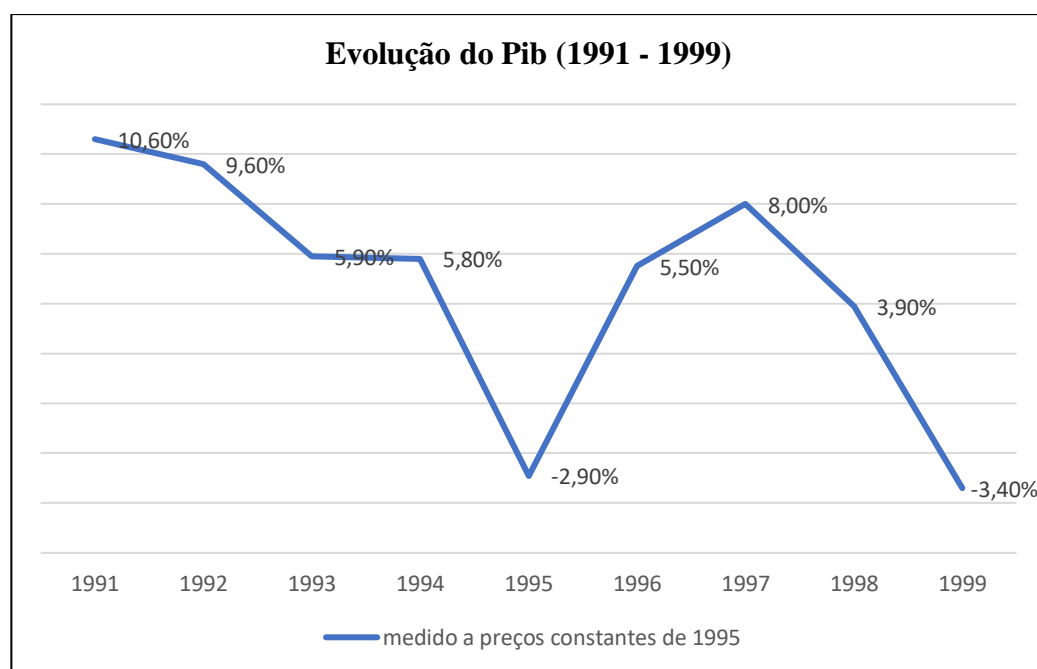
Ainda em 1991, o Congresso aprovou a reforma da carta orgânica que modificou as atribuições do Banco Central. A partir desse momento, o BCRA teria como sua missão principal a manutenção do valor da moeda. Dadas as novas atribuições que limitaram a atuação do Banco, o mesmo deixou de publicar o relatório anual da economia do país onde costumava divulgar detalhadamente os dados do balanço de pagamentos, os índices específicos da produção agrícola e manufatureira, os dados sobre inflação, sobre demanda interna e externa, emprego, salário, etc., que vinham sempre acompanhados de uma exposição das ações públicas nessas áreas bem como das justificativas oficiais para a adoção de cada medida. O último anuário com estas características foi publicado pelo BCAR em 1989 e se referia ao ano de 1988. Em 1994 houve uma nova publicação com informações bastante escassas que compreendia os anos de 1989 a 1993. Mas este texto já incorporou as novas características atribuídas ao Banco Central de modo que se restringiu a informar sobre as políticas monetárias. Os anuários só voltariam a ser publicados em 2016.

Com a implementação da conversibilidade, os preços começaram a se estabilizar já a partir de abril de 1991. Segundo o Banco Central, a inflação acumulada desse ano, considerando o IPC, ficou em apenas 83,9%, muito abaixo da taxa observada no ano anterior. Se considerarmos apenas a alta dos preços ocorrida durante a vigência da conversibilidade, a média da inflação mensal ficou em 2,2%.³¹³ Uma das consequências importantes do controle de preços foi a queda dos juros, uma vez que os credores já não precisavam mais antecipar índices inflacionários característicos da hiperinflação. Com a queda do custo do dinheiro e a paridade entre a moeda local e o dólar, houve um aumento dos investimentos e, conseqüentemente, um aumento significativo da atividade econômica. As importações tiveram um grande impulso devido a compra de equipamentos pelos setores industrial, agrícola e de serviços. Este último muito em função da atuação das empresas recém privatizadas.³¹⁴

³¹³ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual 1989-1993**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

³¹⁴ *Ibid.*

Gráfico: 11



Fonte: Anuário Cepal, 1999.³¹⁵

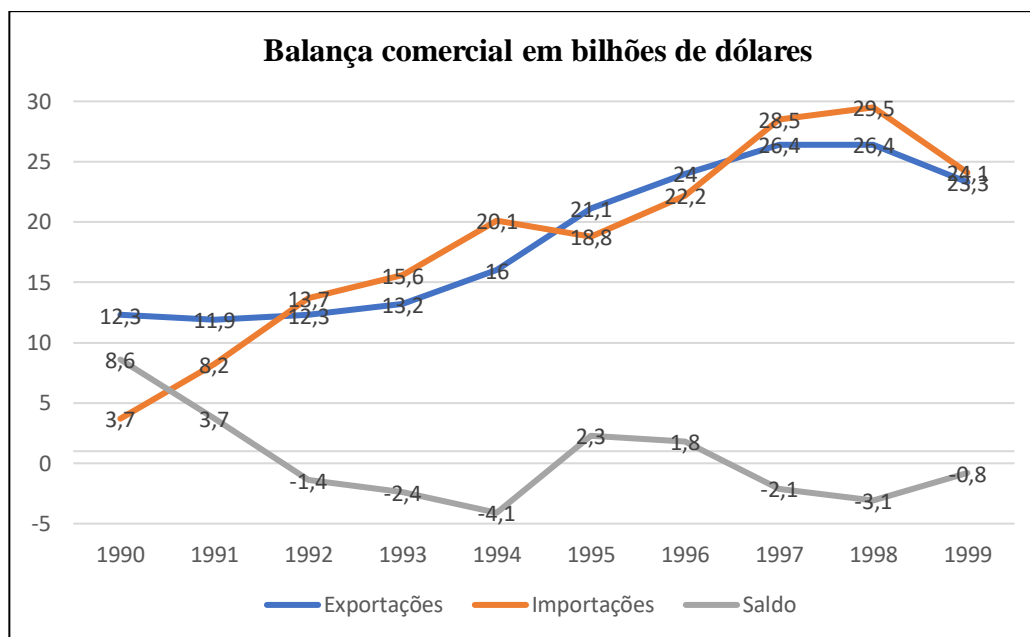
De fato, as medidas adotadas a partir de 1991 foram eficazes principalmente no que se refere ao controle inflacionário e aumento da atividade econômica. A conversibilidade, ao valorizar a moeda local, facilitou a importação de produtos e equipamentos importantes para a modernização das empresas que atuavam no mercado nacional. No entanto, a grande maioria destas empresas explorava principalmente o mercado local, enquanto importavam máquinas, equipamentos e insumos, direcionando parte dos seus recursos para o mercado externo. Em alguns casos essas empresas importavam produtos de suas matrizes no exterior. Assim sendo, ainda que tenha ocorrido um importante crescimento do Produto Interno Bruto argentino, o impacto negativo sobre o balanço de pagamentos obrigou o país a recorrer constantemente ao endividamento, comprometendo a manutenção desse crescimento a longo prazo.

A balança comercial sofreu com o peso valorizado. Em 1991, portanto no ano da aplicação do novo plano, as exportações caíram 3%, somando um total de 11,9 bilhões de dólares, enquanto as importações tiveram uma forte elevação de 102%, passando para 8,2 bilhões de dólares. Isso significa que nesse ano o governo já não pôde contar mais com um superávit tão significativo como o do ano anterior e, certamente, esse recurso fez falta no momento de cumprir com os compromissos externos. Essa tendência se sustentaria pelos anos

³¹⁵ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 1999**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2010.

seguintes, fazendo com que a balança fechasse deficitária na maior parte do tempo. Isso acabou forçando o governo a buscar por outros meios os recursos necessários para equilibrar as contas externas.³¹⁶

Gráfico 12



Fonte: Anuário Cepal, 2016.³¹⁷

Tal como é possível observar no gráfico acima, após a implementação da conversibilidade o comércio exterior aumentou significativamente, mais do que triplicando o valor total negociado em 1990. Esse crescimento estava relacionado com o aumento da atividade econômica ao longo de praticamente toda a década. No entanto, a tendência de forte saldo positivo da balança comercial começou a se reverter tão logo foi implementado o novo plano.

Com a intensificação da abertura econômica e da atuação do capital estrangeiro, inclusive pela via das privatizações, outros índices passaram a ser fortemente pressionados. É verdade que o balanço de serviços foi deficitário durante todo o governo Alfonsín, porém naquele período os déficits oscilavam ente 600 milhões e 1 bilhão de dólares. Já durante a

³¹⁶ BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Memória Anual 1989-1993**. Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 15 Mar. 2015.

³¹⁷ COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2016**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

administração Menem, a valorização do peso promoveu o aumento das importações e, conseqüentemente, o gasto com serviços de fretamento. A paridade entre o peso e o dólar favoreceu ainda o aumento das viagens e dos gastos dos argentinos no exterior. Com isso, entre 1991 e 1999, o déficit na conta de serviços aumentou progressivamente até chegar à casa dos 5 bilhões de dólares em 1999.³¹⁸

O componente central da Lei de Reforma do Estado era as privatizações, através das quais o governo esperava combater o endividamento externo e promover o ingresso de recursos. Como apontou o próprio ministério da economia, a maioria das empresas privatizadas tomava empréstimos no mercado internacional para realizar seus investimentos, bem como a maioria de seus acionistas eram estrangeiros. Durante as privatizações realizadas entre 1990 e 1999, 67% do total de recursos obtidos com a venda das estatais veio de compradores estrangeiros. Por conta disso, boa parte dos lucros das atividades desenvolvidas nessas empresas, que atuavam basicamente no mercado nacional, eram enviados para o exterior seja para cumprir serviços da dívida, seja para remunerar seus acionistas. No primeiro caso foram enviados ao exterior um total de 5,8 bilhões de dólares entre 1992 e 1999. No mesmo período as empresas privatizadas enviaram 7,5 bilhões de dólares ao exterior para remunerar seus acionistas.³¹⁹

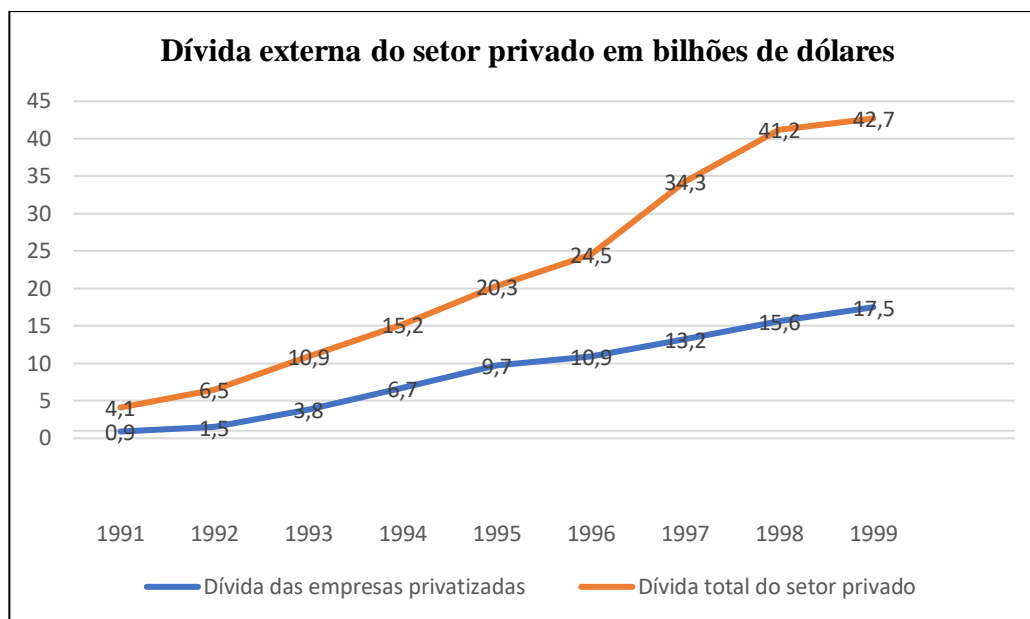
Por conta da forte atuação estrangeira na economia argentina, o balanço de rendas começou a apresentar resultados cada vez mais preocupantes. De fato, durante o governo Alfonsín, esse balanço já apresentava forte déficit, girando em torno de 5 bilhões de dólares em média. No início do governo Menem, esse número foi reduzido para a casa dos 3 bilhões, mas com a realização das privatizações e a intensificação das demais políticas liberais, os números de 1995 já se igualavam aos do governo Alfonsín e, nos anos seguintes, o déficit passaria de 8 bilhões de dólares. O índice que mais afetou o balanço de rendas foram os juros da dívida externa do setor privado. Entre 1992 e 1999, a remessa de divisas ao exterior como pagamento de juros da dívida privada subiu progressivamente passando de 374 milhões de dólares para 14 bilhões de dólares. Importante para esse crescimento foi o aumento da dívida externa das empresas privatizadas que passou de 23% para 42% do total do endividamento privado entre 1991 e 1999.³²⁰

³¹⁸ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 1999**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2010.

³¹⁹ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones em la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000., p.22 e 29.

³²⁰ *Ibid.*, p.28.

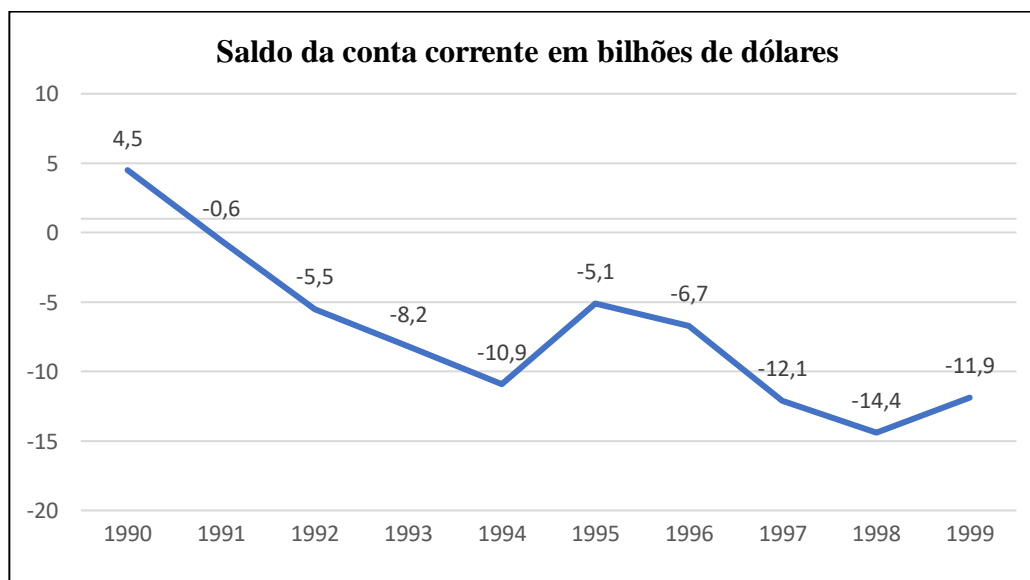
Gráfico: 13



Fonte: DNCI.³²¹

Esses números ajudam a explicar a situação do balanço em conta corrente ao longo de toda a década de 1990:

Gráfico 14



Fonte: Anuário Cepal, 2016.³²²

³²¹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2010.

³²² COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2016**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

Os resultados ruins do balanço em conta corrente deixaram a Argentina cada vez mais dependente do investimento estrangeiro e do endividamento para conseguir fechar suas contas. Tornou-se necessário obter saldos positivos no balanço financeiro e, também nesse ponto, as privatizações foram determinantes. A participação de estrangeiros na aquisição das estatais aparece nos lançamentos do balanço financeiro de duas maneiras: Investimento Estrangeiro Direto (IED), quando o comprador adquiri no mínimo 10% da empresa, e Investimento de Carteira (IC), no caso de colocação de ações em bolsas no exterior ou aquisição de ações da empresa nas bolsas locais por não residentes, desde que num montante inferior a 10% do total da empresa. Dessa forma, tal como avançou a privatização, também aumentou o volume de recursos que adentrou a Argentina por esse caminho. Apenas os IED promoveram a entrada de 54,8 bilhões de dólares entre 1990 e 1999, sendo 22% desse total relativo a investimentos em empresas privatizadas. Já a entrada de recursos via IC para o mesmo período foi de 13 bilhões de dólares, sendo 30% desse total referente às empresas privatizadas.³²³

Embora esses dados revelem um significativo aumento no volume de recursos destinado ao investimento, isso se deu às custas de um endividamento recorde do setor privado que impactava de maneira progressiva no balanço em conta corrente, pois, tal como se pode observar no gráfico 13, a dívida total do setor alcançou os 42 bilhões de dólares, enquanto seus serviços pagos somente até 1999 chegaram a um total de 14 bilhões de dólares.

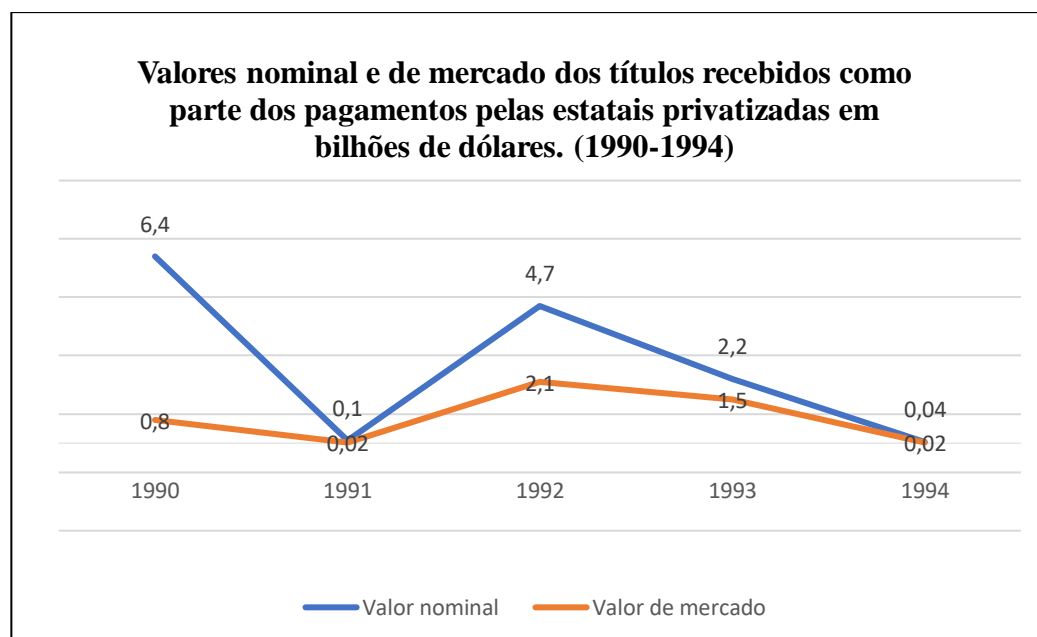
Com relação aos recursos obtidos através da venda das estatais, o governo argentino adotou a seguinte estratégia. Para combater o avanço do endividamento e ao mesmo tempo incentivar um número maior de interessados nos leilões públicos, foi decidido que parte do pagamento pela aquisição das estatais deveria ser feito com títulos da dívida argentina. Essa medida acabou beneficiando os bancos detentores de tais títulos e fez com que os consórcios interessados na compra se associassem a esses bancos para viabilizar a aquisição das estatais. O que impedia outros bancos de concorrerem às licitações para a aquisição das empresas era a incerteza com relação ao custo que teriam naquele momento os títulos da dívida argentina. Entre os principais bancos que já possuíam títulos da dívida e que por isso participaram desse processo estavam: J. P. Morgan, Citicorp, Santander e Galicia. Uma vez realizadas as concessões, esses bancos foram transferindo suas ações até desaparecerem dos consórcios ou apenas figurarem como acionistas minoritários.³²⁴

³²³ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones em la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000., p.23.

³²⁴ GERCHUNOFF, Pablo; GRECO, Esteban; BONDOROVSKY, Diego. **Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002**. *Naciones Unidas*, Santiago de Chile, n. 34, abr. 2003. p.17.

Isso explica o porquê de várias instituições financeiras participarem dos grupos que se apresentavam como interessados nos leilões das empresas públicas. Devido à crise que se prolongava desde os últimos anos do governo Alfonsín, no ano de 1990 os títulos estavam cotados no mercado a apenas 14% do seu valor nominal. No entanto, o governo se comprometeu a recebe-los considerando seu valor nominal bem como os juros que seriam pagos quando do vencimento destes títulos, gerando uma grande discrepância entre o valor considerado como pagamento pelas estatais e o montante efetivamente pago de acordo com o valor de mercado. A partir de 1991, em função da aplicação do Plano de conversibilidade e da retomada do crescimento econômico, os títulos iniciaram uma recuperação até que em 1994 seu valor de mercado havia alcançado 71% de seu valor nominal. De fato, ainda que os títulos estivessem desvalorizados, ao adquiri-los o governo liquidou uma parte da dívida externa a vencer nos próximos anos.

Gráfico: 15



Fonte: Ministério da Economia, 2000.³²⁵

Por outro lado, para que os leilões das estatais contassem com a adesão de portadores de títulos públicos e demais interessados em adquirir essas empresas, o Estado decidiu assumir

³²⁵ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones em la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000.

grande parte dos passivos. O caso que mais chamou a atenção foi o da petrolífera YPF. Antes de ser vendida, essa empresa possuía uma dívida de 11,3 bilhões de dólares. Para quitar parte desse compromisso o governo buscou um aporte de recursos junto ao FMI e ao Banco Mundial no valor de 5,2 bilhões de dólares. Outros 3,3 bilhões foram tomados por empréstimo em bancos comerciais. O restante da dívida, algo em torno de 2,8 bilhões de dólares, foram transferidos aos novos donos. Somente essa venda acabou por ampliar a dívida externa em mais de 8 bilhões de dólares. Esse tipo de procedimento se repetiu todas as vezes em que a empresa a ser privatizada carregava passivos.³²⁶

Dessa forma, mesmo contando com os recursos advindos da venda das estatais, as contas fechavam com déficit no balanço de pagamentos. Entre 1990 e 1991 o governo precisou financiar o saldo negativo com recursos das reservas internacionais e tomando mais de 7,5 bilhões de dólares em empréstimos. Lembrando que a partir desse ponto a necessidade de dólares se tornou ainda maior em função da manutenção da conversibilidade. Já em 1992, como é possível observar no gráfico 14, o saldo em conta corrente ficou deficitário em mais de 5 bilhões de dólares, mas isso foi compensado pelos ingressos proporcionados pelas privatizações e o investimento direto que nesse ano passou dos 4 bilhões de dólares. A arrecadação de 2 bilhões com a venda de títulos da dívida e os mais de 3 bilhões em recursos efetivos obtidos com a venda de estatais foram determinantes para que o balanço financeiro fechasse com um saldo de 7,5 bilhões de dólares e o balanço de pagamentos fechasse positivo perto dos 2 bilhões de dólares.³²⁷

Apesar do resultado animador, no ano seguinte o balanço em conta corrente registrou números ainda piores. O aumento das importações e dos gastos com serviços ligaram o sinal de alerta. O Estado mantinha o controle acionário da YPF, mas, em 1993 vendeu 58% da petrolífera, arrecadando perto de 4 bilhões de dólares em dinheiro. Novas privatizações foram realizadas neste ano e, em função disso, as contas do balanço financeiro revelaram um saldo positivo.³²⁸

O crescimento econômico e as privatizações certamente estavam relacionados com o aumento dos investimentos que, por outro lado, acabaram impactando no volume das importações e nas remessas de divisas ao exterior. Logo, o governo poderia argumentar, como de fato o fez, que os déficits da balança comercial teriam relação direta com a promoção do

³²⁶ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000., p.9.

³²⁷ COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2016**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

³²⁸ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). Op. Cit., p.8.

crescimento. Mas, os resultados obtidos em conta corrente revelaram o quanto a Argentina dependia de um forte saldo positivo na balança comercial para equilibrar suas contas. Até poucos anos antes, o próprio Fundo incentivava a abertura comercial como forma de obter superávits suficientes para cumprir os compromissos da dívida. Mas, segundo essa instituição, a inflação havia se tornado um problema maior pois gerava forte desconfiança nos investidores. Veio então a conversibilidade e seus desdobramentos que acabaram por reverter os saldos positivos da balança comercial e aumentar a dependência do capital externo.

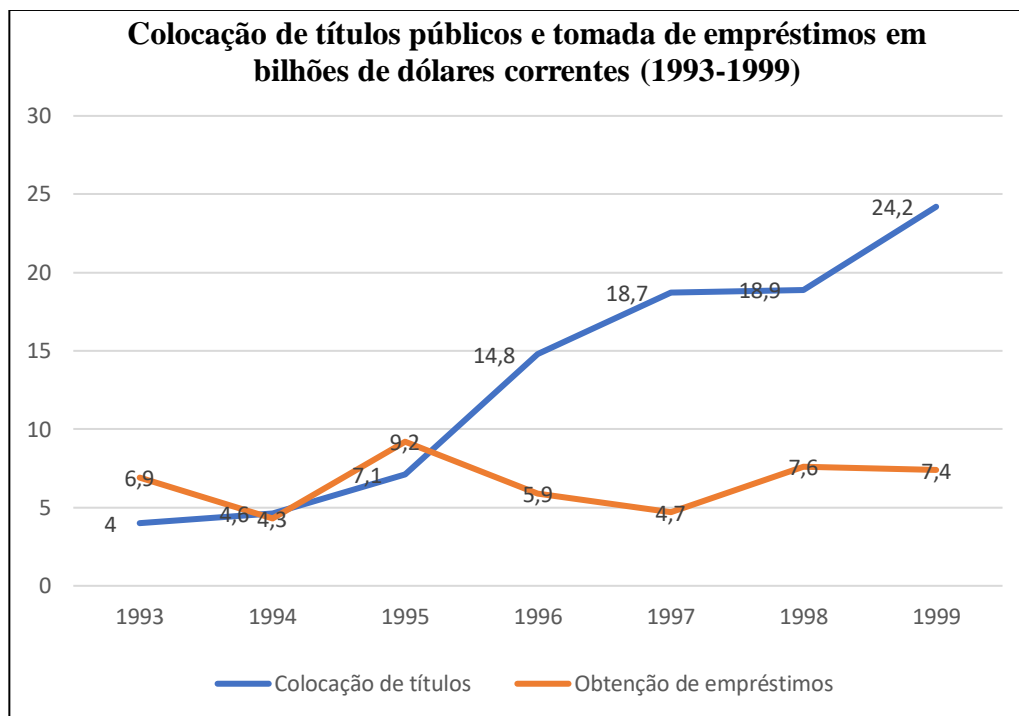
Mesmo com todo o aporte de recursos promovidos direta e indiretamente pelas privatizações, não era possível fechar as contas sem recorrer às reservas e ao financiamento externo. Os investimentos estrangeiros diretos bem como os investimentos em carteira não conseguiam cobrir o rombo do balanço em conta corrente. De fato, o Plano de Conversibilidade, pelo menos num primeiro momento, conseguiu aliviar a pressão da dívida externa sobre as contas públicas. Isso ocorreu porque a dívida argentina era definida em pesos e, com a moeda local valendo o mesmo que o dólar, a quantidade de recursos necessários para efetuar o pagamento dos compromissos externos diminuiu sensivelmente. No primeiro acordo assinado pelo governo Menem com o FMI em 1989 foi estabelecido em 8,5% do PIB o montante a ser destinado ao cumprimento dos serviços da dívida, porém, o forte crescimento da atividade econômica nos primeiros anos da década de 1990 e a implementação da paridade peso-dólar, fizeram essa relação cair para menos de 3%.³²⁹

Ainda que para fechar o balanço de pagamentos o governo tenha recorrido ao financiamento externo, é possível afirmar que os primeiros anos foram de bons resultados na medida em que o fluxo de divisas se manteve satisfatório em função dos ingressos promovidos pelas privatizações. Isso permitia por exemplo que a conversibilidade fosse mantida sem maiores dificuldades. Porém, os eventos importantes que sustentaram esse abastecimento se mostraram temporários. A partir de 1994, a perspectiva de ingressos pela venda de estatais foi dramaticamente reduzida, mas a necessidade de divisas permanecia a mesma de antes. Com o refinanciamento da dívida promovido pelo ingresso no Plano Brady e a liquidação de títulos no valor nominal de mais de 13 bilhões de dólares no período 1990-1993, a Argentina ficou “adimplente” e conseguiu o fôlego necessário para despejar novos títulos no mercado e negociar

³²⁹ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: www.econ.uba.ar/cespa.htm. Acesso feito em: novembro de 2017, p.11.

novos empréstimos. Não há dúvidas de que a necessidade de divisas para sustentar a conversibilidade aprofundou esse caminho.³³⁰

Gráfico: 16



Fonte: Ministério da Economia, 2000.³³¹ Anuário da Cepal, 2006.³³²

O gráfico revela como o governo recorreu a colocação de títulos e ao financiamento externo para obter as divisas necessárias a sustentação do seu programa econômico. Esse cenário é um reflexo direto do saldo negativo do balanço em conta corrente, da escassez de reservas internacionais e da manutenção do plano de conversibilidade. O plano trouxe a estabilidade dos preços e a diminuição do impacto dos serviços da dívida no orçamento público, mas, esse mesmo plano contribuiu com o déficit da balança comercial e o aumento dessa mesma dívida ao exigir o constante ingresso de divisas. O cenário ficou favorável aos investidores que agora não tinham de se preocupar com as ameaças da hiperinflação e poderiam trocar 1 peso

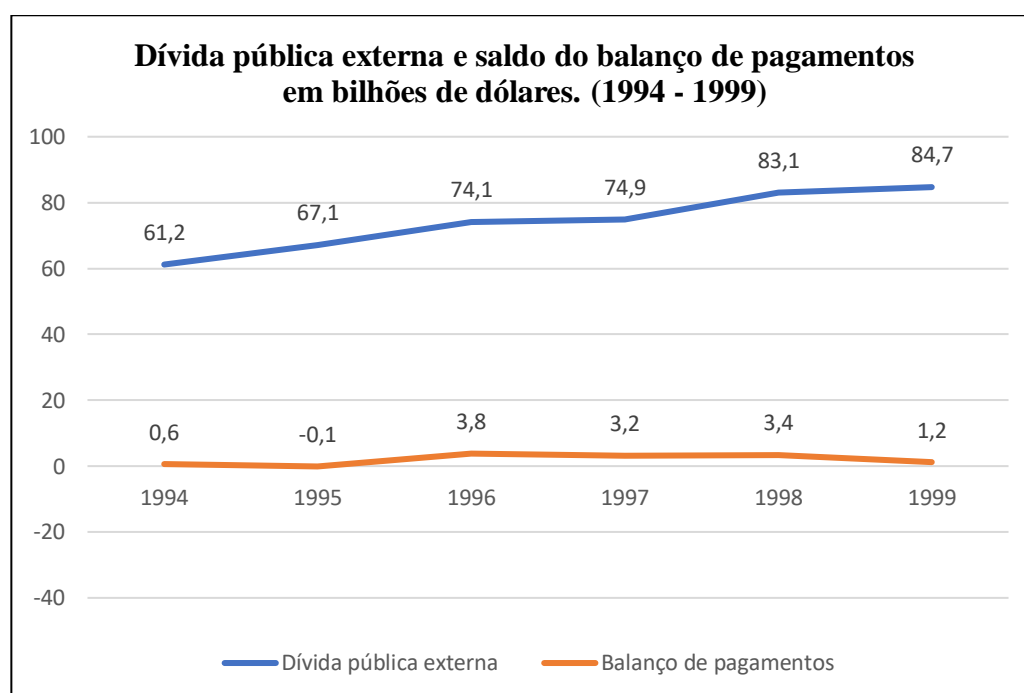
³³⁰ MINISTERIO DA ECONOMIA - DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Publicación oficial, Buenos Aires, octubre de 2000., p.8.

³³¹ Ibid.

³³² COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2006**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

por 1 dólar no momento que desejassem. Os juros praticados acima da média do mercado internacional completavam o quadro favorável à especulação. Só foi possível fechar as contas do balanço de pagamentos no positivo no restante da década de 1990 por conta da colocação de títulos da dívida no mercado e a tomada de novos empréstimos. A exceção ocorreu no ano de 1995, quando houve um déficit de pouco mais de 100 milhões de dólares, apesar da injeção de recursos promovida pelo FMI para ajudar a Argentina a suportar os impactos da crise mexicana. A insistência no endividamento como base de sustentação das principais medidas econômicas revelava um cenário insustentável no longo prazo.

Gráfico: 17



Fonte: DNCI.³³³

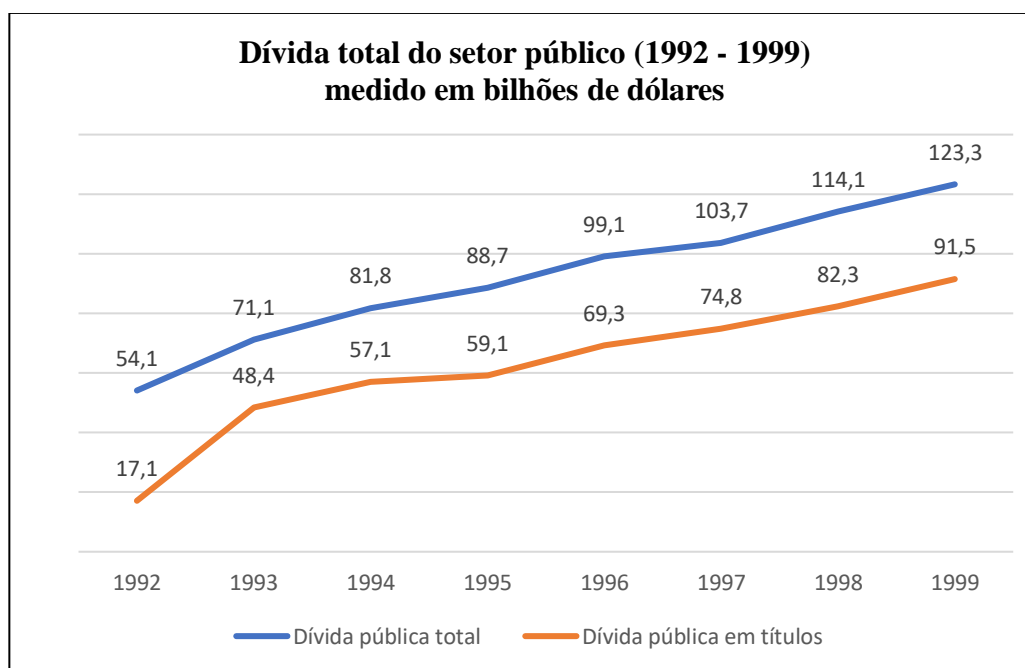
Embora o balanço de pagamentos tenha acumulado um saldo positivo de 12,1 bilhões de dólares entre 1994 e 1999, no mesmo período a dívida pública externa cresceu mais de 23 bilhões de dólares. Lembrando que nesse intervalo essa conta nunca deixou de ser paga, o que significa dizer que o impacto desse endividamento é muito maior do que o revelado pelo gráfico. A dependência do capital externo fez o governo recorrer aos recursos disponíveis no mercado financeiro e a colocação de títulos

³³³ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

da dívida no mercado. Como resultado dessa política de manutenção da paridade peso-dólar a todo custo, a dívida pública aumentou de maneira descontrolada, dobrando de valor desde o início do governo Menem.

A atuação do setor privado não financeiro no mercado externo forçava o governo a tomar empréstimos e a colocar títulos no mercado num volume maior do que o necessário se fossem consideradas apenas as demandas de divisas do setor público. Entre os anos de 1992 e 1999, as reservas internacionais acumularam 19,8 bilhões de dólares, sendo a contribuição do setor público correspondente a mais de 27 bilhões de dólares, enquanto o setor privado apresentou uma contribuição negativa de 6,3 bilhões de dólares. Assim sendo, a acumulação de reservas se deu através do endividamento público que foi utilizado também para financiar os déficits do setor privado no balanço de pagamentos.³³⁴

Gráfico:18



Fonte: Ministério da Economia.³³⁵

³³⁴ DAMIL, Mario. “El balance de pagos y la deuda externa publica bajo la convertibilidad”. In: **Boletín Informativo Techint 303**, julio - septiembre del 2000. Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), Montevideo, 2000, p.13.

³³⁵ MINISTERIO DA ECONOMIA Y PRODUCCION. **Presupuestos de la administración nacional**. Gastos por Finalidad - Función y Naturaleza Económica (1965 – 2006). Buenos Aires, 2007.

A impossibilidade de emitir moeda para além das reservas de divisas e a transferência de volumes de capital para os países centrais diminuiu drasticamente a capacidade do Estado de intervir com investimentos na estrutura produtiva local. As exportações cresceram, mas, não conseguiram acompanhar o grande salto dado pelas importações, impulsionadas pela reativação da economia num cenário com o peso valorizado e pela permissão concedida às empresas privatizadas para que importassem bens de capital.³³⁶ Uma balança deficitária aliada a constante tomada de empréstimos alimentou uma situação de endividamento que não tinha perspectivas de controle. Segundo Boron, a solução passava pela decretação da moratória.

Es evidente que una situación como ésta es insostenible. América Latina no puede pagar, aun cuando sus grupos dirigentes tengan la voluntad de hacerlo. Sencillamente no hay recursos. A pesar de las significativas remesas de divisas enviadas a los centros –lo que de por sí constituye un absurdo mayúsculo – el volumen de la deuda sigue creciendo en relación a nuestras exportaciones y el PBI. ¿Cómo hacer para pagar? O preguntémonos, siguiendo la sugerencia de Guillermo O'Donnell, ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?³³⁷

Uma vez realizada as privatizações na Argentina, o país já não conseguia mais cumprir as metas de superávit estabelecidas pelo FMI. A fonte havia secado. As empresas privadas estabeleceram tarifas com vistas à obtenção de lucros e comprometeram, por exemplo, o acesso de parcela da população à água potável. Os baixos salários e os altos índices de desemprego dificultavam o acesso a bens de primeira necessidade. Tal situação fez com que o capital começasse a se retirar do país, na medida em que aumentava a desconfiança dos investidores de que a Argentina pudesse sustentar a conversibilidade sem os recursos advindos das privatizações. De fato, não podia, mas, conseguiu fazê-lo à custa do endividamento.

A perspectiva descrita acima é comprovada no caso argentino na medida em que as privatizações, embora tenham levantado um grande volume de recursos, não trouxeram maior conforto para a economia. Tal volume de recursos escoou para fora do país em forma de remuneração aos investidores e cumprimento dos serviços da crescente dívida externa privada. Não sendo o suficiente para saciar a fome do capital, o governo teve de diminuir a renda do trabalhador, cortar investimentos nas áreas sociais, cortar subsídios à produção nacional, etc. O

³³⁶ SCHVARZER, Jorge. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017, p.12.

³³⁷ BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en America Latina**. 1ed. Buenos Aires, Clacso, 2003., p.218.

alto custo dessas ações recaiu principalmente sobre a população mais carente do país. Nesse sentido, Harvey destaca:

Essa mesma lógica levou a Argentina a passar por uma ampla onda de privatizações (água, energia, telecomunicações, transportes) que resultou num imenso influxo de capital sobreacumulado e numa substancial valorização de ativos, aos quais se seguiu um surto de empobrecimento de grandes massas da população (tendo hoje alcançado a metade dos habitantes) quando o capital foi levado para outros lugares.³³⁸

Ao governar por meio de decretos e com o apoio do judiciário, Menem promoveu o desequilíbrio entre os poderes. Resulta que as ações estatais acabaram por revelar esse desequilíbrio e por tornar o país extremamente vulnerável aos interesses do mercado internacional. A consequência direta desse desajuste está na promoção de benefícios privados, portanto, de ações predatórias. Seguindo a perspectiva gramsciana, neste cenário, os interesses envolvidos são muitos e as potências hegemônicas detêm o acesso a mecanismos que podem fazer valer primeiro os seus interesses. O capital internacional colheu seus lucros, a população argentina pagou a conta e teve que lidar com índices maiores de desigualdade e pobreza, assunto que trataremos a seguir.

³³⁸ HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005. p.132.

Capítulo IV

Reformas estruturais e impacto social

As medidas adotadas no governo Menem com vistas à liberalização da economia, produziram impactos diretos e profundos sobre a população argentina. A forma como esse novo modelo econômico foi adotado ressoou de maneira significativa nas áreas sociais. Os organismos internacionais, em especial o FMI, afirmavam ser esse um “mal necessário” para que o país pudesse realizar as reformas e crescer economicamente. A população deveria suportar essa pressão, pois, a partir do momento em que a economia trouxesse melhores índices, os benefícios na área social seriam notados.³³⁹

Nesse sentido, o Fundo sempre ignorou os dados que revelavam uma piora constante nos indicadores da saúde, da educação, do desemprego, etc., “convencido” de que tudo se resolveria mediante o avanço econômico que então seria alcançado pela Argentina, desde que o país adotasse as recomendações preconizadas pelo órgão. A posição do FMI frente às questões de cunho social é descrita por Stiglitz como um dos fatores que determinou o fracasso da política recomendada pelo Fundo para os países em desenvolvimento:

O foco do FMI na macroeconomia – e, em particular, na inflação – levou-o a deixar de lado questões como pobreza, desigualdade e capital social. Quando confrontado com esse erro de foco, dizia que ‘ a inflação é especialmente dura com os pobres’... ao ignorar os impactos de suas políticas sobre os pobres e sobre o capital social, o FMI realmente impediu o sucesso macroeconômico. O desgaste do capital social criou um ambiente que não era propício ao investimento.³⁴⁰

Diante dessa conjuntura de liberalização econômica e acordos com organismos internacionais, o Estado argentino passou a administrar condicionalidades que contribuíram para que o país tomasse um determinado caminho que gerou benefícios para grandes empresários e grandes investidores, mas que, por outro lado, se chocou com os interesses da população local.

³³⁹ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios**. 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e lingüística. São Paulo, Futura, 2002.

³⁴⁰ Ibid., p.203.

Nos primeiros anos da administração peronista foram implementadas várias reformas fiscais, de modo que a arrecadação tributária subiu mais de 50% entre 1990 e 1992, como é possível verificar no gráfico 10. Ainda que os anos seguintes revelem uma queda na arrecadação, essa nunca foi menor do que a observada em 1991. A partir de 1996, teve início uma nova escalada no volume de ingressos via tributos provocando recordes sucessivos nas arrecadações de 1997 e 1998 e uma estabilização em 1999. No entanto, o Fundo reafirmou em seu relatório que, o motivo de o endividamento argentino ter alcançado níveis tão altos foi a manutenção de um elevado déficit fiscal.³⁴¹

Apesar da afirmação feita pelo FMI, ao longo dos anos 1990 a Argentina adotou medidas como a redução real do valor dos salários, o aumento de impostos, o corte de gastos públicos em áreas sociais, as privatizações, a reforma da previdência, a descentralização do sistema educacional, etc., todas essas ações foram sempre justificadas como meios de equilibrar as contas públicas. Ou seja, o modelo de austeridade, componente central das políticas neoliberais, foi o norteador dessa trajetória. No entanto, esse pacote não foi suficiente para produzir o esperado superávit fiscal. Neste ponto, resta-nos investigar para onde foram direcionados estes recursos obtidos às custas do arrocho da qualidade de vida dos argentinos.

Para uma análise dos itens que compõem este capítulo, consideraremos o conceito de Check and Balance³⁴², exposto no capítulo III no item sobre as reformas do Estado argentino ao longo dos anos 1990. Esse conceito prevê que os poderes ajam como fiscalizadores um do outro, no sentido de impedir atuações que extrapolem suas atribuições, evitando, portanto, ações predatórias cujo resultado é a produção de bens privados, e promovendo ações virtuosas, cujo objetivo final é a produção de bens públicos. O Check and Balance funciona como um inibidor da ação oportunista ao se estabelecer enquanto meio de restrição institucional a esse comportamento. Desse modo, o maior equilíbrio entre as instituições, aqui restrito àquelas que compreendem os três poderes da república, limitam a possibilidade de que os agentes com forte influência econômica e política possam pressionar o governo a realizar mudanças institucionais que favoreçam suas pretensões. Já foi discutido no capítulo III a reforma do Estado argentino e como isso afetou o equilíbrio entre os poderes. Cabe agora uma análise do impacto provocado por essa reorganização da estrutura burocrática estatal, associado a um cenário de reformas econômicas neoliberais, na realização de bens públicos e privados.

³⁴¹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.7.

³⁴² Ver nota 231.

1 – A reforma da Previdência

Ao longo de toda a década de 1980, as contas públicas revelaram déficits crônicos consecutivos. Os organismos internacionais pressionavam pelo corte de gastos como meio de equilibrar as contas e, foi nesse contexto, que o governo de Raul Alfonsín, já na sua parte final, tentou implementar um pacote de medidas que incluía a privatização de empresas estatais. Já sabemos do desfecho dessa tentativa. Quando Menem assumiu o governo, uma das condições impostas pelo FMI para liberar novos empréstimos era um plano que combatesse o déficit fiscal. Foi assim que surgiram os compromissos estabelecidos no memorando assinado em 1989³⁴³, que tratava da Lei de reforma do Estado e das privatizações, bem como o memorando assinado em 1991, no qual a Argentina se comprometia a economizar 500 milhões de dólares através de medidas como a reforma da previdência e a transferência de gastos com serviços públicos para as províncias.³⁴⁴

As privatizações, como já visto, foram rapidamente implementadas. Um dos principais argumentos era o da economia que tal programa promoveria aos cofres públicos, uma vez que, a partir da transferência desses ativos à iniciativa privada, o Estado não teria mais que arcar com os investimentos e a manutenção de empresas deficitárias. O processo foi muito criticado principalmente pela privatização da YPF em bloco, já que esta era uma empresa altamente lucrativa e que trabalhava com desenvolvimento de tecnologia. Já a reforma da previdência encontrou forte resistência dentro do aparelho estatal, de modo que em 1991 o então Ministro da Economia, Domingos Cavallo, solicitou ao FMI que lhes concedesse um tempo maior para que o governo viabilizasse a implementação dessa parte do acordo.

Segundo o governo, o desequilíbrio do sistema previdenciário afetava de maneira dramática o orçamento público, pois havia dois beneficiários para cada três contribuintes. Isso se devia ao envelhecimento da população, a baixa idade exigida para se aposentar e a evasão da tributação da previdência social. Tal situação levou o governo a criar novos impostos sobre o gás, os combustíveis e o telefone, além de realizar transferências de recursos do Tesouro e do Banco Central exclusivamente para complementar o pagamento das aposentadorias. Essa era uma reforma considerada urgente por toda a equipe econômica, mas tal tema não podia se furtrar a passar pela aprovação do congresso federal. Ou seja, não era possível ser aprovado por

³⁴³ **Memorandum on Economic Policy**. Outubro de 1989. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

³⁴⁴ Idem. Junho de 1991.

decretos, mesmo que suportados pelo judiciário. Os embates no legislativo adiaram a aprovação da reforma previdenciária que de fato só começou a ser implementada em 1994.³⁴⁵

A grave situação financeira da previdência tinha relação também com a queda do valor real dos salários e a ampliação do desemprego. Desde a implantação do regime militar em 1976, os salários dos trabalhadores argentinos vinham perdendo valor real e poder de comprar. Tanto ao longo de todo o governo autoritário como em vários momentos do governo Alfonsín e também no início do governo Menem, se recorreu ao congelamento dos salários e à demissão de funcionários públicos como política de controle inflacionário e de gastos. O gráfico 8 demonstra a queda do salário real no setor industrial durante o governo Alfonsín que, ao contrário do governo militar, chegou a adotar medidas que favorecessem o aumento da renda do trabalhador como estratégia de incentivo ao crescimento do mercado interno.

No curto prazo, o compromisso explicitado pelo governo Menem nos memorandos era a busca de uma maior eficiência na fiscalização para combater as evasões. Assim, as grandes empresas do país, responsáveis por cerca de 80% da contribuição previdenciária do setor, seriam auditadas ao menor sinal de irregularidades. Ao mesmo tempo, o governo trabalharia para superar as dificuldades impostas pelo legislativo para o avanço da reforma da previdência e, para tal, trabalharia junto com o Banco Mundial na elaboração de alternativas a serem apresentadas à câmara.³⁴⁶

O Banco Mundial passou a atuar colaborando com a elaboração de um novo sistema previdenciário. As principais propostas enviadas pelo executivo tinham sido apresentadas pela Associação de Bancos Argentinos (ADEBA) e pela Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), uma instituição formada por grandes empresários da indústria, agricultura e comércio. Dadas as características das propostas, as mesmas sofreram forte resistência no congresso. Uma das ideias mais polêmicas era o não reconhecimento das contribuições feitas pelos trabalhadores com menos de 45 anos. A rigor, a proposta pretendia o calote público sobre esses contribuintes, de modo que seu tempo de contribuição recomeçaria do zero após a implementação do novo sistema previdenciário. A base peronista rejeitou essa e outras propostas, fazendo com que o governo reelaborasse o projeto. No entanto, as alternativas apresentadas mantinham o eixo dos projetos encaminhados pela ADEBA e pela FIEL.³⁴⁷

³⁴⁵ **Memorandum on Economic Policy**. Junho de 1991, p.9. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ NARCY, M. J. (2003). **La reforma previsional en Argentina: Privatización de los beneficios, estatización de los costos**. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades Y Ciencias de la Educación. Disponível em: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.526/te.526.pdf. Acesso em: 18 Out. 2016.

Parte da bancada peronista e da bancada radicalista, bem como os demais parlamentares que tinham ligações próximas com os sindicatos, se recusavam a formar o quórum mínimo necessário de 160 deputados para votar a proposta, pois não concordavam com os termos da mesma. O governo então passou a ameaçar implementar tal mudança via decreto, no que contava com o apoio dos empresários e do ministro Cavallo. No entanto, não havia brecha jurídica que garantisse a legalidade da medida, o que fez o governo recuar de tal possibilidade. Até que, uma alteração no projeto permitiu a formação do quórum para votação. O item modificado trazia a possibilidade de o contribuinte optar pelo sistema previdenciário público ou privado.³⁴⁸

A proposta de reforma previdenciária foi aprovada em uma disputada e polêmica votação no legislativo federal, onde a repentina mudança do voto de alguns parlamentares ligados aos sindicatos levantou inúmeras suspeitas. Assim foi criado o “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)”. Na prática, o novo sistema aumentava a contribuição do trabalhador de 10% para 11% e elevava em 5 anos a idade mínima para a concessão da aposentadoria de homens e mulheres que passou a ser de 65 e 60 anos, respectivamente. O tempo mínimo exigido para a concessão do benefício foi elevado gradualmente de 20 para 30 anos. Além disso, a reforma transformava o sistema antigo, de gerência exclusivamente pública, em um sistema misto. O sistema previdenciário passou a combinar o esquema utilizado até então com um regime de capitalização individual, sob administração privada. O Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, manteve a adesão obrigatória. No entanto, os trabalhadores poderiam optar entre aderir à previdência pública ou à uma Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).³⁴⁹

Todos os trabalhadores entre 18 e 45 anos foram obrigatoriamente inseridos no novo sistema previdenciário. Já os demais trabalhadores poderiam optar em permanecer no sistema previdenciário antigo, que passou a se chamar Sistema de Jubilaciones y pensiones (SJP), cuja administração era exclusivamente pública. Àqueles que já haviam contribuído no sistema antigo, mas migrassem para o novo, seja automaticamente ou por opção, receberiam do governo, no ato da aposentadoria, uma Prestação Compensatória (PC) no valor correspondente ao tempo de contribuição. O movimento na direção da previdência privada se intensificou

³⁴⁸ NARCY. M. J. (2003). **La reforma previsional en Argentina: Privatización de los beneficios, estatización de los costos**. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades Y Ciencias de la Educación. Disponível em: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.526/te.526.pdf

³⁴⁹ **Lei 24.241**. Disponível em www.servicios.infoleg.gob.ar. Acesso em: 14 Abr. 2018.

quando, nos anos seguintes, o governo anunciou medidas que condicionavam o valor do pagamento mensal das aposentadorias à disponibilidade de recursos orçamentários.³⁵⁰

Uma vez implementada a reforma, cabia ao trabalhador comunicar ao empregador sua escolha pelo regime previdencial público ou pelo sistema de capitalização. Um dos argumentos a favor da reforma era o de que as empresas privadas poderiam disputar o contribuinte oferecendo melhores taxas de retorno. No entanto, no caso de o trabalhador omitir sua decisão, o empregador automaticamente deveria encaminhar a contribuição desse funcionário para a AFJP de maior adesão em sua empresa. Quando isso ocorria, o trabalhador era considerado indeciso e, portanto, direcionado a previdência do setor privado. O número de trabalhadores considerados indecisos subiu ano após ano, chegando a incrível marca de 86% do total em 2006, o que revela o fato de que os trabalhadores argentinos não realizavam nenhum tipo de pesquisa para verificar qual administradora lhe proporcionaria maiores retornos.³⁵¹

O fato é que, na prática, a grande maioria dos trabalhadores que tinham até 45 anos migraram para as AFPJ. Já os trabalhadores acima dessa idade, que podiam escolher entre permanecer no sistema antigo ou migrar para o sistema misto, optaram em sua maioria por se manter na previdência pública, pois se encontravam já relativamente mais próximos da aposentadoria. Após os primeiros anos da implementação do novo sistema, a perspectiva era de que, num dado período de tempo, o SJP iria desaparecer junto com seus últimos beneficiários.³⁵²

Ainda que a conta feita pelo governo parecesse interessante no sentido de livrar os cofres públicos dessa despesa, no curto prazo a estratégia se revelou caótica. Os indivíduos já aposentados permaneceram sob a responsabilidade da previdência pública e, os trabalhadores mais velhos, portanto, mais próximos da aposentadoria, também ficaram a cargo do setor público. Por outro lado, os aportes, ou seja, as contribuições da maioria dos trabalhadores argentinos de até 45 anos deixaram de ingressar nos cofres públicos para serem direcionados ao setor privado. Assim sendo, a reforma não aliviou as contas do Estado, pois fez justamente o contrário ao manter a conta sob responsabilidade pública, enquanto redirecionou às empresas privadas a maior parte dos recursos necessários para pagá-la. Em função disso, os aportes feitos à previdência pública caíram de 49,3% do total, em 1994, para 21,2% do total, em 1999, enquanto os aportes feitos à previdência privada subiram de 38,9% do total, em 1994, para

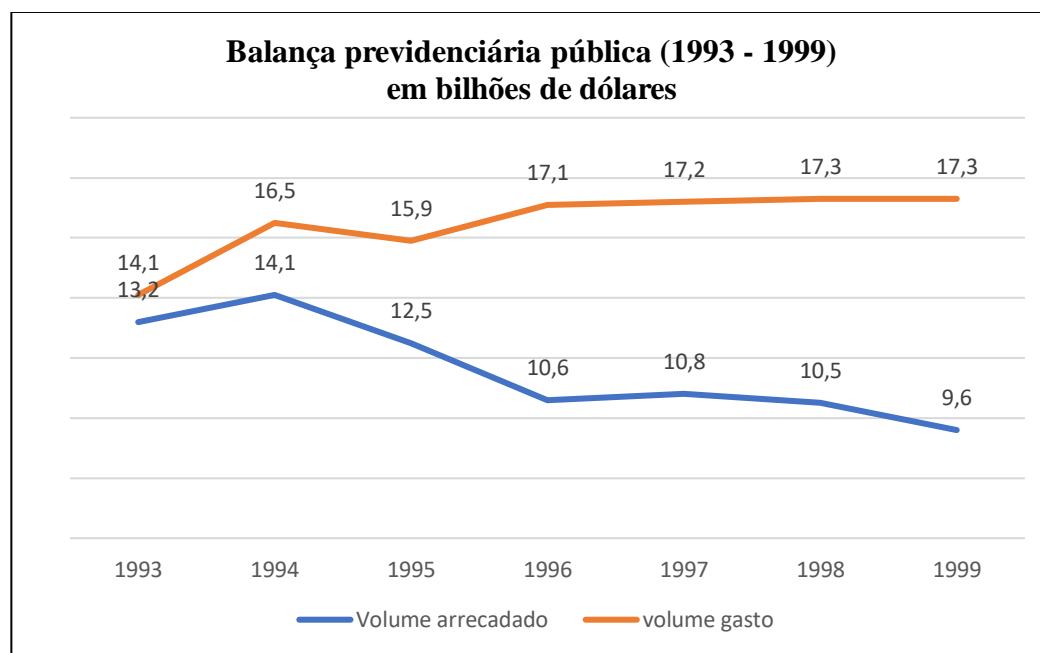
³⁵⁰ Forcinito, KARINA. **Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina** - 1ª ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009, p.52.

³⁵¹ BRENTA, Noemí. **El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006**. 1ª. ed., Buenos Aires: UBA, Colección Tesis de Doctorado, 2008, passim.

³⁵² Ibid.

76,1% do total, em 1999.³⁵³ O resultado imediato foi um aumento no déficit da previdência pública.³⁵⁴

Gráfico 19



Fonte: DNCI.³⁵⁵

Enquanto isso, os aportes de 11% sobre o salário dos trabalhadores que “optaram” por migrar para o setor privado eram direcionados para as AFJP. Neste caso, trata-se de um regime de capitalização individual, onde o contribuinte podia inclusive aumentar o volume dos aportes feitos de modo a obter um valor de aposentadoria ou de retirada maiores no futuro. Essas administradoras e o mercado financeiro foram os grandes beneficiados pelo novo sistema previdenciário argentino. As primeiras passaram a gerenciar um grande volume de recurso da noite para o dia e, via de regra, canalizavam esses montantes para investimentos no mercado de divisas.

³⁵³ Panorama de la Seguridad Social y ANSES. Apud: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. **El sistema de jubilaciones en la Argentina: Una evaluación de la reforma y el impacto del default.** Buenos Aires, 2005, p.115.

³⁵⁴ FALAPPA, Fernando. ANDRENACCI, Luciano. **La política social de la Argentina democrática (1983-2008).** Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009., p.70.

³⁵⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

As comissões cobradas pelas AFPJ eram livres e incidiam sobre os aportes feitos pelos trabalhadores. Tanto as taxas como os lucros dos investimentos eram em parte destinadas a cobrir o seguro coletivo de invalidez e falecimento, mas também cobriam os gastos administrativos, que a rigor engordavam os cofres dessas instituições. As comissões representaram cerca de 30% do total arrecadado pelas administradoras entre 1993 e 1999. Esse era o custo pago pelos argentinos para ter um regime de capitalização privada, ao passo que a previdência pública tinha um custo operativo que girava ao redor de 2% da arrecadação.³⁵⁶

No mesmo ano em que o congresso votou a criação do SIJP, o governo começou a atuar no sentido de diminuir a contribuição patronal. Essa era uma demanda antiga dos empresários locais que acabou ganhando um importante impulso com a abertura comercial e a maior participação estrangeira na economia nacional. As grandes empresas fabricantes de produtos comerciáveis foram as primeiras beneficiadas por essas medidas adotadas via decretos presidenciais. O governo justificou tais ações afirmando que era uma forma de melhorar a competitividade da economia nacional.³⁵⁷

Em 1993 um decreto reduziu a contribuição patronal para os setores da indústria, construção, turismo e pesquisa científica e tecnológica. Novos decretos foram criados nos anos seguintes, alcançando novos setores produtivos e ampliando a redução da contribuição até que, em janeiro de 1996, essas reduções chegaram a alcançar 80% em algumas regiões da Argentina, isso porque as reduções da contribuição patronal não eram praticadas de maneira uniforme em todo território nacional. Os grandes centros urbanos contavam com descontos menores, enquanto as empresas alocadas nas áreas rurais se beneficiavam de reduções maiores. Novo decreto foi divulgado em 1999, de modo que, entre 1994 e 1999, as contribuições patronais sobre os salários caíram de 16% para 6,8%. Impressiona o fato de que o governo, mesmo ciente do agravamento das contas relacionadas à previdência pública, tal como exposto no gráfico 19, tenha implementado essas reduções ao longo de toda a década de 1990.³⁵⁸

Como destaca Cafiero, os ingressos públicos foram fortemente prejudicados por essa reforma que, na visão do ex-congressista, ainda contribuiu para o aumento da dívida pública na medida em que, para quitar o compromisso com os aposentados, o governo precisou recorrer a empréstimos junto às próprias AFJP. Caso a reforma da previdência não tivesse ocorrido, a

³⁵⁶ CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. **La evolución del sistema previsional argentino**, 2009. Disponível em: www.centrocifra.org.ar/. Acesso em: 15 Out. 2018.

³⁵⁷ CETRÁNGOLO, Oscar. GRUSHKA, Carlos. **Sistema Previsional Argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma**. Documento preparado para ser presentado en el XVI SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL organizado por la CEPAL en Santiago de Chile entre el 26 y el 29 de enero de 2004., passim.

³⁵⁸ CIFRA., Op. Cit., p.12.

Argentina não teria déficits fiscais nos anos posteriores a 1994, pois não teria entrado num círculo vicioso assim descrito pelo autor:

En la privatización de las AFJP se entregaron activos del Estado, o sea el flujo de los aportes jubilatorios; y además se contrajeron deudas, las necesarias para compensar esa pérdida de aportes jubilatorios, para así poder atender las obligaciones previsionales. Y esas deudas se contrajeron con los mismos que pasaron a recibir gratuitamente el flujo de los aportes jubilatorios, que eran los mismos que al mismo tiempo, recursivamente canjeaban deuda por activos públicos, y que de esta manera volvían a generar deuda.³⁵⁹

De fato, o governo argentino recorreu aos empréstimos junto as AFPJ para cumprir os pagamentos aos aposentados, porém, esses recursos agora eram mais escassos, pois destes foram subtraídos o lucro das administradoras. Ou seja, ao realizar a reforma da previdência, o governo ficou sem os aportes necessários para cumprir com os pagamentos previdenciários, alimentou a dívida pública para arcar com esse custo, mas, em contrapartida, promoveu o lucro do capital privado. Empresas que antes não tinham acesso a esse montante passaram a ter graças à atuação do executivo junto ao congresso nacional. Necessário lembrar o importante apoio do Banco Mundial na elaboração da proposta, bem como a pressão do FMI nos memorandos aqui já citados para que tal reforma fosse implementada.

2 - A reforma trabalhista

Desde o início da década de 1990, havia uma preocupação do governo argentino em viabilizar o processo de privatização deixando o cenário mais atrativo para os grandes investidores. Duas questões envolvendo os trabalhadores começaram rapidamente a ser tratadas: os movimentos grevistas e o custo da mão de obra local. A primeira tinha relação com o grande número de greves que ocorriam nas estatais por conta das demandas salariais. O governo queria evitar que isso se tornasse um problema no momento de vender as empresas públicas. Da mesma forma, o menor custo da mão de obra poderia atrair um número maior de interessados e evitar que o leilão fosse um fracasso.

Os primeiros memorandos enviados ao FMI se comprometiam com uma reforma no setor que promovesse o aumento dos investimentos e a geração de novos postos de trabalho.

³⁵⁹ CAFIERO, Mario. **El FMI e La Debacle Argentina 1976-2003**. Buenos Aires, 2005. Disponível em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acesso em: 17 Set. 2016.

No entanto, o importante crescimento econômico dos primeiros anos seria o suficiente para absolver um volume maior de mão de obra até então ociosa, sem que para isso fosse necessário flexibilizar as leis trabalhistas. Esse prognóstico foi feito pelo próprio Ministério da Economia que projetava uma expansão do emprego em 3% ao ano entre 1992 e 1995.³⁶⁰

Ainda assim, aproveitando-se da concentração de poder viabilizada pelas Leis de Emergência Econômica e de Reforma do Estado, o executivo realizou importantes mudanças no sistema trabalhista via decretos. A justificativa foi sempre a de que os custos da produção deviam ser reduzidos para que a economia do país atraísse novos investimentos e se tornasse mais competitiva no cenário internacional. Nesse sentido, o governo revogou os convênios coletivos firmados nas estatais, diminuiu as vagas do setor, congelou os salários e restringiu o direito de greve, num movimento absolutamente articulado com o processo de privatizações que logo se iniciaria. No caso da ocorrência de greves em desacordo com o estabelecido pelo decreto presidencial, o Ministério do Trabalho estava autorizado a declarar a ilegalidade do movimento e utilizar medidas repressivas se necessário. No setor ferroviário, por exemplo, em 1990 ocorreram cerca de 66 movimentos grevistas que acabaram em conflitos com o governo. Esse número caiu para 35 em 1992, até chegar a apenas 2 em 1994, o que revela um certo arrefecimento das mobilizações reivindicatórias da classe trabalhadora, tal qual pretendia o governo.³⁶¹

Os empregadores se queixavam com frequência do custo imposto pelas demissões e pelas indenizações trabalhistas. Quanto à primeira, o executivo apresentou um projeto de lei que visava reduzir tais custos. Essa proposta acabou aprovada pelo congresso, apesar da resistência que enfrentou. Dessa forma foi criada, em 1991, a chamada Lei do Emprego que permitiu a criação de postos de trabalho destinados a contratação temporária. Esse tipo de vínculo não estava submetido às regras indenizatórias caso a demissão ocorresse após vencido o prazo do contrato. A legislação trabalhista já permitia esse tipo de contratação, embora restrito a poucas áreas. Já com relação às indenizações, o governo atuaria apenas no ano seguinte.³⁶²

As indenizações por acidente sempre foram pagas pelos empregadores, mas, em 1992, o governo reduziu o pagamento máximo para casos de falecimento e, ao mesmo tempo, atendeu a outra das principais reclamações dos empresários, a diminuição das ações judiciais. Nesse

³⁶⁰ BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. “Em mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000, p.349.

³⁶¹ Forcinito, KARINA. **Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina** - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009, p.66.

³⁶² BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. Op. Cit., p.355.

caso, ficou estabelecido que os trabalhadores que quisessem reclamar compensações por acidente ou doença e que recorriam a justiça, deveriam fazê-lo apenas na justiça civil, e não mais na justiça trabalhista como era antes. Essa última considerava a negligência do empregador e concedia indenizações que não obedeciam a nenhum limite de valor. Já a justiça civil tinha um limite estabelecido para a concessão de indenizações. Na prática, isso reduziu de maneira significativa a quantidade de trabalhadores que passaram a recorrer à justiça em busca de compensações maiores.³⁶³

As modificações promovidas pela Lei do Emprego foram consideradas insuficientes pelos empresários, pelo governo e pelo FMI. Após a entrada em vigor do Plano de conversibilidade, o Fundo pressionou para que a reforma trabalhista fosse aprofundada, uma vez que era importante para a manutenção da paridade peso-dólar que os salários fossem flexibilizados de modo a aliviar a pressão sobre os preços. Outro fator que se tornou preocupante a partir de 1993 foi o incremento dos níveis de desemprego que atingiram a casa dos dois dígitos, se tornando mais um ingrediente que podia ameaçar a estabilidade social.

Em 1994, o congresso aprovou a Lei de Fomento do Emprego, que criava o chamado “período de prueba” nos contratos cujo prazo fosse indeterminado. Esse período devia durar três meses e podia ser prorrogado para seis desde que a extensão desse prazo fosse aprovada em negociação coletiva. Durante esse período, as empresas ficavam isentas de contribuir com a previdência e de pagar indenizações em caso de demissão. Não sendo suficiente para atender às demandas empresariais bem como para reduzir a pressão exercida pelo FMI, uma nova modificação da legislação trabalhista começou a ser costurada.³⁶⁴

As mudanças pretendidas pela nova proposta começaram então a ser elaboradas pelo executivo, mas, tal como ocorreu com a reforma da previdência, houve forte resistência no congresso, pois as bases do peronismo ainda contavam com forte atuação dos sindicatos. A essa altura, a oposição formada majoritariamente pelos deputados da UCR também era contra a proposta. Os sindicatos rejeitavam por completo a flexibilização das leis trabalhistas e atuavam junto aos deputados e senadores dos partidos para que não cedessem às pressões do executivo e da equipe econômica de Menem. Em função do crescimento econômico dos primeiros anos e da resistência do congresso, uma reforma trabalhista mais abrangente foi implementada somente em 1995.

³⁶³ BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. “Em mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000, p.357.

³⁶⁴ Forcinito, KARINA. **Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina** - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009, p.66.

Os argumentos utilizados pelo governo foram de que isso traria uma flexibilização das leis que regiam o mercado de trabalho de modo a reduzir os custos da produção e permitir maior nível de investimento por parte dos empresários, o que teoricamente geraria mais postos de trabalho. Vale a pena destacar que, conforme observado no item anterior, os empresários da produção e do comércio já haviam sido beneficiados, desde 1993, em virtude de generosas reduções nas contribuições patronais sem que isso surtisse algum efeito mais substantivo com relação à geração de novos postos de trabalho, tal como será visto adiante.³⁶⁵

O fato é que o governo argentino atuou nessa questão com os olhos voltados fundamentalmente para o mercado, ou seja, com o objetivo claro de atrair investimentos capazes de aumentar a competitividade da economia argentina. A balança comercial produzia saldos negativos ano após ano desde a implementação da conversibilidade. A perspectiva, alimentada pelas condicionalidades impostas pelo FMI, era a de diminuir ao máximo os custos da produção. Foi nesse sentido que o governo atuou ao buscar a redução dos custos trabalhistas e da contribuição patronal, ainda que isso tenha implicado no aumento da dívida pública.

De maneira sintética, as principais mudanças promovidas pela reforma implementada em 1995 se referiam à novas reduções das contribuições patronais; novas reduções de gastos com relação às demissões e indenizações causadas por acidente ocorrido no local de trabalho; flexibilização das horas de trabalho no sentido de haver maior liberdade na sua distribuição; e a descentralização das negociações entre patrões e empregados. Essa última tenha sido talvez a modificação mais impactante, uma vez que as negociações feitas no âmbito das empresas passaram a se sobrepor às negociações feitas por atividade ou profissão. Os sindicatos foram duramente atingidos por essa medida, pois sua atuação se fragmentou, já que as negociações em âmbito nacional que envolviam um determinado ramo de atividade, passaram a ter relevância menor do que a negociação realizada na firma onde atuava cada profissional.³⁶⁶

Com relação às contribuições patronais, o governo flertou com a possibilidade de eliminá-las completamente, chegando a declarar publicamente essa possibilidade. O empecilho para que isso de fato fosse implementado foi o gigantesco impacto fiscal que isso provocaria. No entanto, a depender da modalidade e do tempo de contrato escolhido pelo empregador, menores eram os custos trabalhistas, haja vista que o governo passou a oferecer reduções nas contribuições patronais para esse tipo de contratação.

³⁶⁵ BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. “Em mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000, p.350.

³⁶⁶ Ibid., p.353.

Esse cenário promoveu o aumento da informalidade, além de precarizar as condições de trabalho firmadas por contratos temporários. Estes não tinham o direito a adicionais por tempo de serviço, promoção profissional, obra social, etc. Em função da necessidade de renovar os contratos, muitos trabalhadores se excluía das lutas sindicais e abriam mão de apresentar suas demandas junto aos empregadores. Dessa forma, a nova legislação acabou prejudicando a atuação coletiva, contribuindo para a precarização das condições de trabalho e para a queda da renda média do trabalhador argentino. Por fim, a descontinuidade da contribuição previdenciária nesse sistema de contratos temporários acabou dificultando o acesso do trabalhador à aposentadoria.³⁶⁷

A reforma de 1995 ainda estabeleceu que as ações judiciais só se justificariam se a queixa do trabalhador tivesse como alvo direto o empregador, ou seja, que o mesmo fosse o responsável pelo infortúnio causado. Também reduziu o grupo de doenças consideradas oriundas da atividade laboral e introduziu um seguro obrigatório a ser administrado por empresas especializadas. Todo empregador deveria contratar uma seguradora especializada e, essas empresas é que pagariam as indenizações, porém o fariam em várias parcelas, e não em parcela única como era feito antes da reforma.³⁶⁸

No que se refere ao uso do tempo de trabalho, a nova legislação estabeleceu que as férias poderiam ser divididas em partes e concedidas em qualquer período do ano, enquanto antes da reforma as férias obrigatoriamente deviam ser concedidas de uma só vez e no período compreendido entre outubro e março. Além disso, os empresários receberam permissão para não conceder o descanso semanal em algumas semanas do ano e, o máximo de horas trabalhadas por dia foi ampliado em algumas jornadas, desde que houvesse compensação com uma carga menor em outros dias.³⁶⁹

A descentralização das negociações entre patrões e funcionários permitiu que os salários fossem estabelecidos em patamares inferiores aos do período anterior à reforma. Os sindicatos reagiram paralisando as negociações, mas o governo respondeu suspendendo mais de 60 convênios anteriormente firmados e obrigando os sindicatos a negociar sobre as bases da nova lei.³⁷⁰

³⁶⁷ Forcinito, KARINA. **Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina** - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009, p.72.

³⁶⁸ BECCARIA, Luis; ALTIMIR, Oscar. "Em mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina". In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000.

³⁶⁹ Ibid., p.359.

³⁷⁰ Ibid., p.68.

As reformas no mercado de trabalho, segundo o governo, foram responsáveis em grande parte pela melhora do nível das exportações em 1995, além da eliminação de taxas excessivas e de restrições ao mercado comercial e de pagamentos. A diminuição da rigidez do mercado laboral teria promovido maior competitividade do produto argentino. Para garantir o forte interesse do investidor, o governo afirmou, em um dos seus memorandos enviados ao FMI, que a reforma trabalhista seria aprofundada, de modo a ampliar o nível de competitividade no mercado internacional. Mas, apesar de todos os benefícios em termos de mercado que, segundo o governo, foram proporcionados pela mudança na legislação trabalhista, faltou a equipe de Menem considerar em sua avaliação os resultados obtidos acerca de um ponto crucial para a manutenção das reformas e da estabilidade social, o nível de emprego.³⁷¹

2.1 – A escalada do desemprego

Imediatamente após a aplicação do Plano de Conversibilidade, vieram a estabilização dos preços e a aceleração do crescimento econômico, ao passo que o nível de desemprego apresentou uma leve queda. Esse cenário se manteve até meados de 1992, quando os índices de desemprego começaram a subir. Entre os motivos estão: as privatizações, a maior participação do capital estrangeiro na economia local, a modernização do processo produtivo com maior uso de maquinários e o fechamento de empresas locais mediante a competição internacional.

Diante da escalada do desemprego, mesmo num cenário de crescimento econômico, o discurso oficial culpabilizou o custo da mão de obra local. Um dos argumentos mais poderosos do governo de Menem para implementar a reforma trabalhista era justamente a promessa de que, diminuindo os custos laborais, a economia se tornaria mais competitiva e isso promoveria a geração de novos postos de trabalho. O alívio concedido aos empresários afetou diretamente às contribuições previdenciárias, os sindicatos, os ingressos públicos, a renda do trabalhador e, por conta disso, o acesso à saúde e à educação.

A lei de Emergência Econômica que concedeu ao capital externo as mesmas condições de tratamento regulatório, creditício e tributário vigente para o capital nacional, permitiu que se estabelecesse uma competição entre as indústrias nacionais e internacionais dentro da Argentina. As multinacionais estrangeiras, melhor estruturadas, não tiveram dificuldades em se impor diante das empresas nacionais que, na grande maioria dos casos, foram obrigadas a fechar

³⁷¹ **Memorandum on Economic Policy**. Março de 1996. Disponível em: www.imf.org. Acesso em: 18 Out. 2016.

as portas, engrossando a massa de desempregados. Ainda que no mercado local fossem garantidas a estas empresas as mesmas condições de tratamento, no mercado internacional apenas as grandes empresas conseguiam acesso ao crédito, o que era uma vantagem importante.

A abertura comercial, assunto frequente nos memorandos enviados ao FMI, foi outro fator que resultou em impactos negativos no mercado de trabalho. O plano de conversibilidade, ao sustentar artificialmente uma moeda forte, favorecia largamente às importações. A moeda forte barateava os produtos importados na Argentina, sacrificando a produção nacional. Mesmo que a estratégia do governo estivesse baseada na perspectiva das vantagens comparativas, priorizando a exportação de produtos agropecuários, não se avaliou adequadamente a dimensão do impacto negativo dessa opção no mercado de trabalho local.

A velocidade com que o mercado foi aberto na Argentina não permitiu que as indústrias nacionais se preparassem para competir com as estrangeiras e, dada a celeridade de tal processo, não seria absurdo considerar que de fato era esse o objetivo. Isso permitiria um maior avanço das empresas internacionais no país e, portanto, maior volume de ingressos pela via dos investimentos diretos estrangeiros, recurso importante no equilíbrio do balanço de pagamentos. O corte de subsídios às empresas nacionais dificultou ainda mais a reestruturação das firmas locais. Progressivamente, o mercado nacional foi sendo dominado por empreendimentos com participação estrangeira no seu capital, mas os avanços econômicos não foram acompanhados pela geração de novos postos de trabalho, como se supunha que ocorreria.

Progressivamente, o Estado argentino retirou a proteção e o incentivo que eram oferecidos ao seu setor industrial. Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento voltados à produção manufatureira foram reduzidos de modo a atender às políticas de austeridade. O sucateamento da indústria argentina foi deliberado, pois estava na esfera de ações que atendiam aos interesses dos países desenvolvidos.

Tanto Reino Unido como os Estados Unidos... promoveram suas próprias indústrias adotando uma estratégia antes ofensiva do que defensiva. Em vez de simples proteção interna – o recurso dos aprendizes -, eles também abriram os mercados de economias mais fracas.³⁷²

Poderia se argumentar que a abertura comercial foi feita também com o objetivo de atender aos ramos mais competitivos da indústria argentina. Segundo Amsden, nos países em desenvolvimento, os setores que costumavam se destacar em termos competitivos no cenário

³⁷² AMSDEN, Alice. **A Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. Editora UNESP, São Paulo, 2009, p. 441.

global eram o de maquinário elétrico e não-elétrico e o de equipamentos de transporte. Ao menos um destes setores se destacou no Brasil, no Chile e no México, por exemplo, mas, nenhum deles revelou um bom desempenho na Argentina. Logo, as modificações nas regras do comércio internacional argentino parecem se inserir mais na lógica dos interesses representados pelos países desenvolvidos, em especial pelos Estados Unidos, principal incentivador das reformas implementadas pelo governo Menem.³⁷³

Assim, ao longo dos anos 1990, o investimento estrangeiro direto cresceu na Argentina. As privatizações e as fusões já não consideravam limites a atuação das multinacionais. Dessa forma, buscava-se adquirir tecnologia, modernização e eficiência através da maior atuação do capital internacional. Essa perspectiva se adequava a política de austeridade praticada pela administração menemista. Entretanto, a redução dos investimentos em pesquisa e tecnologia por parte do Estado argentino fizeram com que o montante investido em 1995 chegasse a meros 0,5% do PIB, sendo 30% desse total oriundo do setor privado.³⁷⁴

Ao abrir seu mercado e fornecer condições de negócios às empresas multinacionais sem se importar com a fragilidade das empresas nacionais, o governo impulsionou a precarização do trabalho e alimentou o nível do desemprego. O processo de privatizações contribuiu com esse quadro na medida em que as empresas privatizadas, na busca de melhores resultados, procuravam enxugar o seu quadro de funcionários. Além disso, previamente ao processo de venda do capital público, era comum o governo realizar demissões em massa e fazer acordos de demissão voluntária com seus funcionários. Isso gerou uma série de conflitos entre funcionários públicos e o governo, mas, fazia parte das medidas oficiais como forma de tornar as empresas mais atrativas no momento do leilão. Esse ponto polêmico foi inclusive um dos motivos que mobilizou parte da opinião pública contra o processo de privatizações.³⁷⁵

Empresas argentinas se aliaram ao capital internacional que passou a atuar no país para pressionar o governo no sentido de diminuir o custo da mão de obra local. É interessante notar que essa demanda tenha sido justamente a mesma que motivou os grandes grupos empresariais locais a se unirem aos militares na derrubada do governo de Eva Perón em 1976. O capital local e internacional, contando com o apoio das instituições multilaterais, argumentavam que novos investimentos e geração de emprego só seriam possíveis se a economia fosse mais competitiva no mercado externo. Isso se refletiu na precarização das condições de trabalho discutidas a

³⁷³ AMSDEN, Alice. **A Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. Editora UNESP, São Paulo, 2009, p.453.

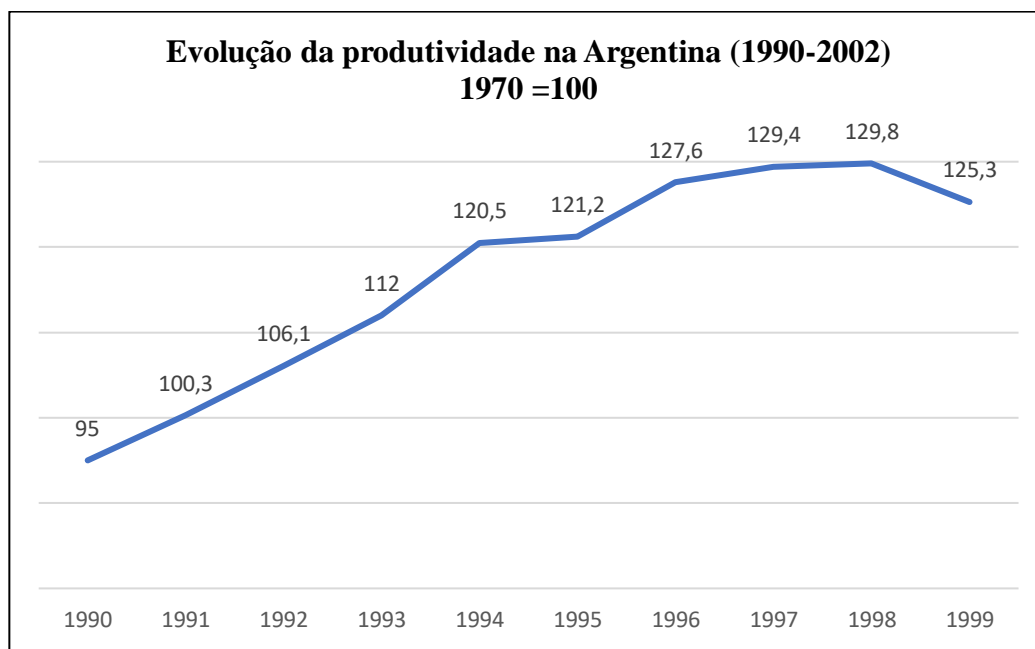
³⁷⁴ Ibid., p.479.

³⁷⁵ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios**. 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e lingüística. São Paulo, Futura, nota 129, 2002., p.89.

pouco que, entre outras consequências, produziu os seguintes resultados: elevado índice de desemprego, aumento nos níveis de empregos não registrados; aumento do subemprego; congelamento e posterior queda progressiva do valor real dos salários; aumento dos índices de desigualdade e de pobreza.³⁷⁶

Nesse sentido, não bastando o aumento da taxa de desocupados, a situação dos trabalhadores também foi afetada pela deterioração da qualidade do emprego. Enquanto o governo agia no corte dos custos laborais, as empresas buscavam melhores resultados através do aumento da produtividade. Assim, intensificou-se a importação de maquinários necessários para a modernização da produção. A conversibilidade facilitou significativamente a importação desse tipo de equipamento de modo que eles constam como o artigo que mais pesou no volume de importações argentinas pós conversibilidade, contribuindo decisivamente para o aumento do déficit na balança comercial ocorrido nesse período. O gráfico a seguir revela como a produtividade se manteve num crescente durante toda a década de 1990, inclusive durante o período em que a economia sentiu os efeitos da crise do México. Apenas em 1999, quando a crise local fez a economia argentina recuar, a produtividade apresentou uma queda.

Gráfico 20



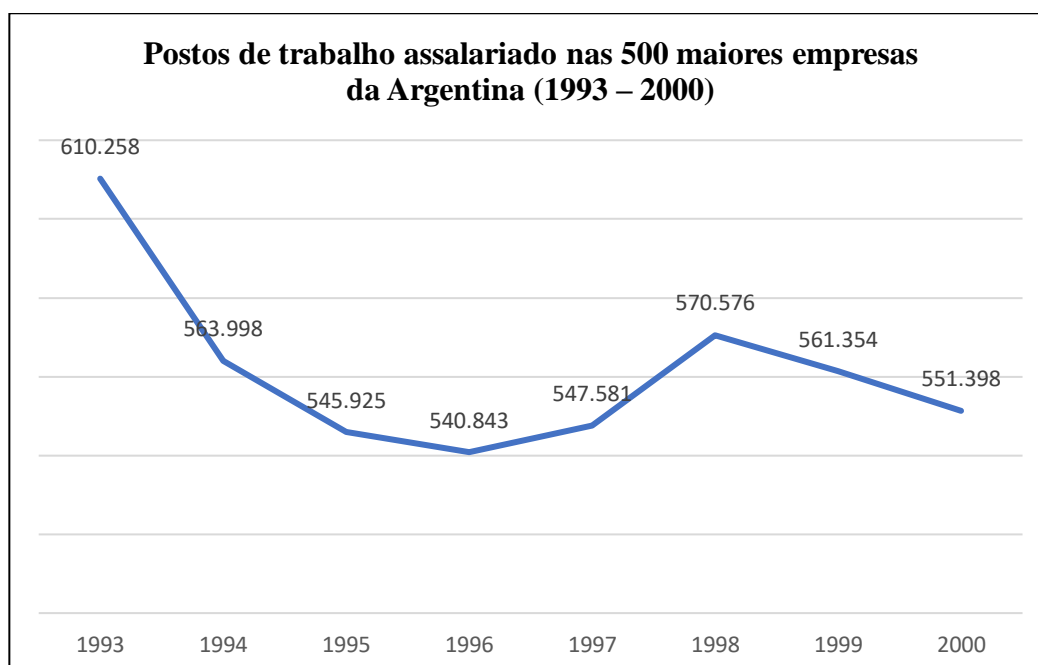
Fonte: Granã e Kennedy, 2008.³⁷⁷

³⁷⁶ LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004. p.2.

³⁷⁷ GRAÑA, J.M., KENNEDY, D. **Salario real, costo laboral y productividad: Argentina 1947-2006**. Documento de Trabajo N°12, CEPED, Universidad de Buenos Aires, 2008.

O processo intenso de mecanização, componente importante da chamada busca pela eficiência produtiva, contribuiu para a diminuição do volume de trabalhadores necessários no processo de produção. Dessa forma, passou a existir uma mão de obra excedente que incrementou o desemprego. A remuneração, afetada pela nova legislação trabalhista e pelo excesso de mão de obra disponível no mercado, caiu principalmente nos setores onde se concentrava o maior número de trabalhadores excedentes. A mão de obra menos qualificada, que era composta principalmente pelas famílias mais pobres, foi a mais afetada nesse processo.³⁷⁸

Gráfico 21



Fonte: INDEC.³⁷⁹

Mesmo num contexto de forte crescimento do PIB, os postos de trabalho nas 500 maiores empresas do país apresentaram queda e, ao longo da década de 1990, nunca chegaram sequer perto dos números de 1993. Ao menos aqui ficou claro a nulidade das ações do governo no que se referia a geração de novos postos de trabalho. O corte dos custos laborais, incluindo

³⁷⁸ GONZÁLEZ, Mariana, BONOFILIO, Nicolás. **Evidencias sobre el deterioro de la calidad del empleo en la Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n.8, jun. 2004. p.4.

³⁷⁹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 8 Jan. 2010.

a redução das contribuições patronais à previdência, não surtiram o efeito esperado no volume de contratação destas 500 empresas.

...no es posible plantear soluciones al desempleo a partir de una flexibilización de la contratación laboral ni de los salarios. En Argentina, ambos resultaron ser más flexibles de lo que usualmente se admite y, aun así, la tasa de desempleo tendió a aumentar y mantenerse en niveles sumamente elevados.³⁸⁰

No ano de 1993, ao se deparar com um índice de desemprego na casa dos dois dígitos, o governo responsabilizou a mecanização da economia, mas não titubeou em pôr a culpa fatal no custo da mão de obra, reproduzindo o mantra que o FMI e os grandes empresários atuantes no país já ecoavam desde o início do governo peronista. Não se cogitou qualquer modificação nas políticas econômicas que vinham sendo implementadas até então. Se de alguma forma elas impactaram negativamente no mercado de trabalho, este deveria ser modernizado de modo a acompanhar as mudanças atravessadas pela economia global, na qual o país foi inserido de maneira atabalhoada. A oposição buscou impedir a tramitação na câmara de questões que visavam diminuir o custo da mão de obra, argumentando que a mesma estava num nível adequado se comparada a outros países da região.³⁸¹

Diante da implementação das reformas trabalhista e previdenciária, onde boa parte das questões foi resolvida na base de decretos, pôs-se em prática o projeto do FMI e do Banco Mundial para a economia argentina que, ao reduzir o custo do trabalho, trataria de resolver o mais rápido possível o problema levantado pelos índices de desemprego revelados no ano de 1993. Para o governo, a questão se resolveria mediante o aumento da produção e a consequente abertura de novos postos de trabalho. No entanto, ao que parece, mais uma vez a perspectiva inicial não se confirmou na sequência da implementação das mudanças, muitas das quais coordenadas pelo Banco Mundial.

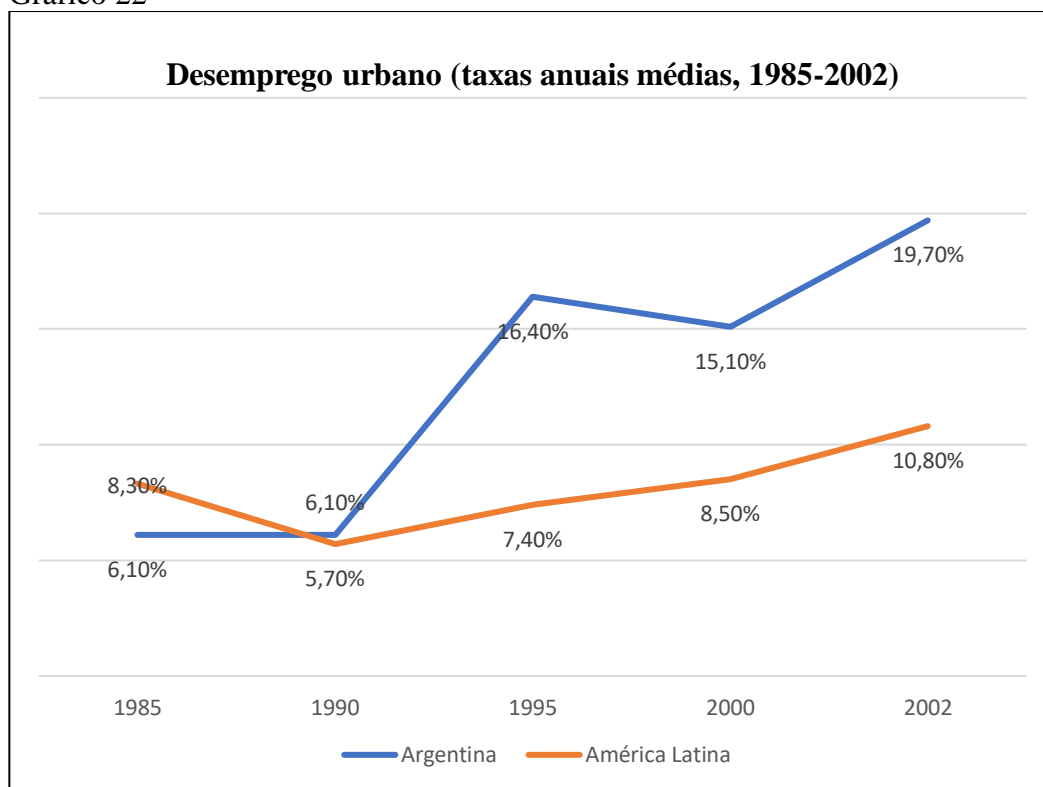
Com a persistência da tendência de alta do desemprego nos anos seguintes à implementação da reforma trabalhista, o governo então decidiu pôr a culpa na conjuntura internacional, afirmando que era natural que o país sofresse os impactos principalmente das crises do México, asiática e russa. Essa análise sustentava que, diante do desequilíbrio de outras economias importantes, os investidores tendiam a buscar mercados mais seguros, sacrificando os países em desenvolvimento e prejudicando seu crescimento. No caso da crise mexicana, se

³⁸⁰ LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004. p.10.

³⁸¹ AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998. p.147.

falava do efeito tequila, que seria o alastramento da crise para outros países da região. A forte desvalorização da moeda mexicana poderia forçar a Argentina a abandonar o Plano de conversibilidade. É verdade que tais crises afetaram não só a economia argentina, como a de outros países da região. No entanto, chama a atenção como os números negativos observados na Argentina se destacam na comparação com outros países e com a média do continente. Lembrando que, para que o país pudesse suportar essas crises sem abandonar a conversibilidade, o FMI lhe abriu os cofres de maneira a permitir o retorno da “confiabilidade” dos investidores.

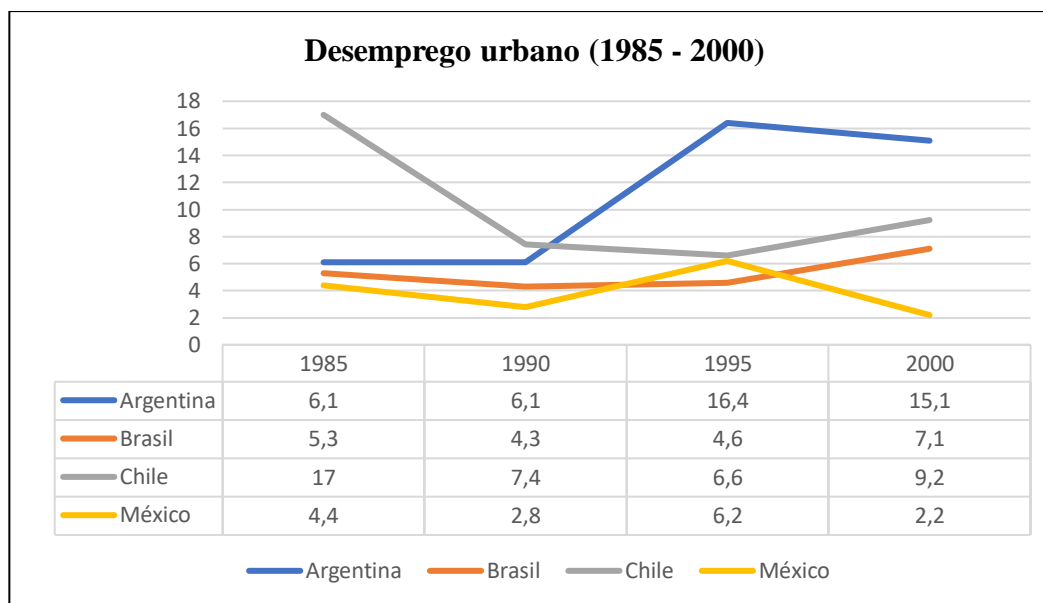
Gráfico 22



Fonte: PNUD³⁸²

³⁸² PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.134. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 18 Ago. 2006.

Gráfico 23



Fonte: PNUD³⁸³

Ao analisar os gráficos 22 e 23, ao menos no que se refere ao nível de desemprego, considerando a crise de 1995, nem mesmo o próprio México sofreu tanto quanto a Argentina. Seja na comparação com a média na América Latina, seja na comparação com algumas das principais economias da região, os números da administração menemista revelam a gravidade do caso argentino. Os níveis de desemprego no país são quase quatro vezes maiores que os observados no Brasil em 1995 e quase sete vezes o obtido pelo México no ano 2000. De fato, mesmo antes da crise mexicana em 1994, o desemprego já vinha numa ascendente na Argentina e esse processo foi agravado pelo “efeito tequila”.

Diante de índices tão discrepantes na comparação com outros países da região, logo ficou claro que haveria de se encontrar uma nova explicação para o grande volume de desempregados. Obviamente que nenhuma justificativa oficial ousava relacionar a crise do mercado de trabalho com as reformas econômicas implementadas até então. Um novo bode expiatório teria de ser encontrado. Os organismos internacionais passaram então a dar maior protagonismo a um outro componente que, segundo sustentavam, era um dos responsáveis pelo aumento do desemprego, no caso, a má qualificação do trabalhador argentino. O discurso oficial logo aderiu a essa tese. A reforma do sistema educacional e sua relação com o mercado de

³⁸³ PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.134. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 18 Ago. 2006.

trabalho na Argentina, são questões que trataremos mais à frente. Por ora, na busca de uma elucidação das justificativas aqui elencadas pelo governo e pelos organismos internacionais para o elevado nível de desemprego no país, cabe observar mais uma vez os dados dos gráficos 22 e 23.

Teriam Brasil e México um sistema educacional profissionalizante muito superior ao argentino? E ainda que considerássemos essa possibilidade, o abismo entre os sistemas de formação profissional seria tão grande a ponto de produzir taxas de desemprego tão discrepantes? Na análise do quadro argentino, a equação precisa considerar muitas outras variantes, como por exemplo o aumento da pobreza e da desigualdade. Mas, a questão central gira em torno das reformas de mercado. Mesmo com o barateamento da mão de obra não se conseguiu gerar emprego, mas sim o aumento dos lucros. Ou seja, nada do que o governo fez em termos de reformulação da legislação trabalhista ou previdenciária produziu resultados capazes de combater o desemprego crescente. A tese vendida pelo governo, o FMI e o Banco Mundial de que a economia se tornaria mais competitiva e que isso automaticamente geraria novos postos de trabalho, se revelou uma falácia.

Os tecnocratas da equipe de Menem reafirmavam a necessidade de que se aprofundasse ainda mais as mudanças promovidas pela reforma trabalhista, pois o custo para o empreendedor ainda estava demasiadamente elevado e agindo como inibidor de maiores investimentos e da geração de novos postos de trabalho. O compromisso do governo argentino em se empenhar para que esse ponto fosse devidamente tratado junto ao congresso federal foi assunto de um memorando enviado em março de 1996 para apreciação do FMI. Ou seja, ainda que a curva do desemprego continuasse a ascender, mesmo diante de todas as ações adotadas na primeira metade da década de 1990, o plano do governo se resumia a continuar no mesmo trajeto, sustentando as reformas, pois, no devido momento, essa riqueza chegaria à todas as camadas da população.³⁸⁴

Diferenças regionais completam o quadro de dificuldades enfrentadas pelo povo em meio a esse novo cenário. Se considerássemos que a capacitação era a solução para o desemprego, de fato tal saída só resolveria o problema de maneira localizada, ou seja, somente aqueles que tivessem eventualmente acesso a essa capacitação teriam oportunidades. A tabela 13 mostra a dificuldade encontrada por quem tinha níveis de escolaridade mais baixos e também revela a queda muito mais acentuada da mão de obra menos instruída da população nas empresas com participação de capital estrangeiro.

³⁸⁴ **Memorandum on Economic Policy**. Março de 1996, p.35. Disponível em: www.imf.org. Acesso feito em setembro de 2012.

Tabela 13 **Variação percentual da composição da mão de obra das empresas, por nível de instrução. (1998 e 2001)**

Tipo de firma	com Educ. Básica	com Educ. Técnica	Profissional
	variação porcentual		
Pequena	-13.1	-1.3	4.4
Média	-12.1	-2.8	4.9
Grande	-5.5	-13.1	-2.9
Sem participação estrangeira	-4.5	-1.9	2.4
Com participação estrangeira	-19.7	-10.6	-0.3
Não inovativa	-20.5	-7.7	-6.9
Inovadora: Produto ou Processo	-7.6	-6.7	0.0
Inovadora não Tecnológica	-26.9	-19.0	0.7
Inovativa mas não inovadora	-11.6	-3.3	12.2
Total	-10.0	-6.9	0.7

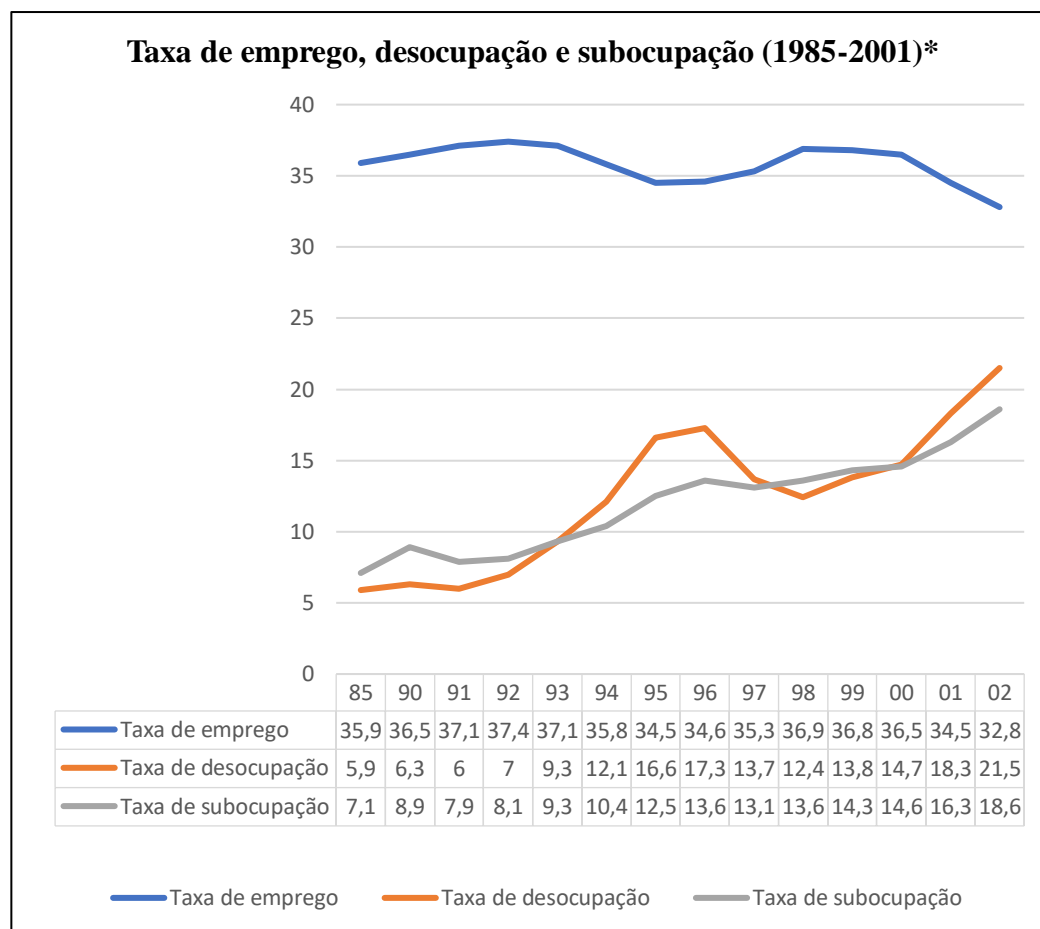
Fonte: INDEC, 2002.³⁸⁵

Discordando das justificativas oficiais para as altas taxas de desocupação, Lindenboim e González afirmam que a falta de capacitação do trabalhador não se configura como uma das causas do alto índice de desemprego, uma vez que “la capacitación y/o reconversión de la fuerza de trabajo no crea por sí misma puestos de trabajo”.³⁸⁶ Segundo estes autores, a economia do país apresentou um grave problema na geração de novos postos de trabalho, sendo este um dos principais fatores para o elevado índice de desemprego. Porém, é preciso acrescentar como as reformas implantadas pela nova administração desde 1989 impactaram também no fechamento de inúmeros postos de trabalho através das privatizações, da abertura comercial, da implementação da Lei de Emergência Econômica e da manutenção da conversibilidade.

³⁸⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 8 Jan. 2010.

³⁸⁶ LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004. p.12.

Gráfico 24



* Todos os dados calculados sobre o total da população economicamente ativa. Os dados sobre desocupação se referem a desempregados em busca de trabalho. Os dados de subocupação se referem a pessoas que trabalham menos de 35 horas semanais e desejam ampliar sua jornada. Fonte: INDEC, 2004.³⁸⁷

O nível de emprego foi uma preocupação do governo argentino mesmo durante o período militar. Após o retorno da democracia, a taxa de desocupados oscilou sempre entre 5% e 7%, mostrando uma estabilidade razoável mesmo em tempos de grave crise econômica e hiperinflação como no fim do governo Alfonsín. Mas, a partir do início dos anos 1990, as reformas implementadas pela administração Menem se mostraram catastróficas para a empregabilidade da economia argentina. O desemprego avançou durante toda a década de noventa e passou a ser o maior da América Latina em 2002. No entanto, desde 1995 o índice de desemprego no país já estava entre os maiores da região, o que não foi suficiente para sensibilizar o governo e muito menos o FMI. Seguiu sendo implementada a mesma política

³⁸⁷ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessos feitos em: 8 Jan. 2010.

econômica e buscava-se junto ao congresso viabilizar a aprovação de medidas que aprofundassem as mudanças efetivadas pelas reformas trabalhista e previdenciária.

Seguindo as condicionalidades impostas pelo FMI, Menem implementou medidas que visavam o livre funcionamento do comércio. A lógica de mercado inclusive foi aplicada nos setores de saúde e educação, como veremos a seguir. A perspectiva era de que a livre concorrência, bem como as leis de oferta e procura, tratariam de trazer o equilíbrio e a eficiência necessários à economia que, por isso mesmo, se tornaria mais competitiva, fazendo surgir assim as condições adequadas à criação de novos postos de trabalho. A intervenção estatal poria em risco o bom funcionamento dessa dinâmica.

Segundo a perspectiva de Santos, o Estado poderia ter agido no sentido de proteger postos de trabalho e também empresas estratégicas. Como pontuado a pouco, um dos fatores determinantes para o forte aumento do desemprego na Argentina diz respeito à velocidade com que a economia foi aberta e o tratamento igual dispensando tanto às empresas nacionais como às internacionais. Não houve nenhum tipo de proteção a setores estratégicos da economia. Diferentemente do comportamento de outras nações diante da abertura comercial, a Argentina derrubou rapidamente as barreiras protecionistas não concedendo tempo suficiente para que as empresas nacionais pudessem se preparar a ponto de competir com as estrangeiras.³⁸⁸

A maior parte dos países industrializados avançados, entre eles os EUA e o Japão, tinham construído suas economias protegendo alguns de seus setores com sabedoria e seletividade, até que estivessem fortes o bastante para concorrer com as empresas estrangeiras. Forçar uma nação em desenvolvimento a se abrir a produtos importados, pode ter consequências desastrosas, tanto do ponto de vista social, quanto do econômico.³⁸⁹

A equipe econômica acreditava saber os caminhos necessários para a retomada do crescimento. De fato, o crescimento foi retomado, mas, ainda que a Argentina tenha apresentado números expressivos do PIB, em que medida isso se traduziu na realização de bens públicos? Os dados comparados com a média da América Latina e com países específicos da região são importantes no sentido de perceber como a Argentina optou por escolhas que sacrificaram demasiadamente a população. Ao que tudo indica, as demandas das classes trabalhadoras não encontravam espaço na agenda política do executivo federal. Quando muito,

³⁸⁸ SANTOS, Theotônio. “O neoliberalismo como doutrina econômica”. In: **Econômica**. Niterói: UFF, vol.1, n.1,1999. p.126.

³⁸⁹ STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios**. 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e lingüística. São Paulo, Futura, 2002. p.44.

conseguiam alguma representatividade no congresso que, dentro dos limites impostos pela Lei de Reforma do Estado, buscava dificultar a aprovação de certas propostas do governo. Este, por sua vez, sempre que possível, recorreu a decretos para cumprir seu projeto de crescimento.

3 – Reformando o sistema de saúde

O sistema de saúde argentino se subdividia em três setores: As “Obras Sociais”, o sistema público e o setor privado, todos submetidos ao Ministério de Saúde. As obras sociais, criadas no início da década de 1970, eram um sistema de filiação obrigatória para todo trabalhador com registro em carteira. A adesão era feita através dos sindicatos que filiavam o trabalhador a “Obra Social” correspondente ao seu ramo de atividade. Sendo assim, nesse sistema, o atendimento se restringia ao trabalhador formal. A rede pública de atendimento, por sua vez, tinha como maior demanda a população mais carente da nação, ou seja, os desempregados e os trabalhadores informais. As províncias e os municípios contavam com grande autonomia na realização de políticas de saúde pública e eram os principais responsáveis pela provisão dos serviços. Existia ainda a opção do plano de saúde, restrito apenas a uma pequena parcela da população em função do alto custo. Também era possível ao indivíduo possuir dois tipos de cobertura, uma da obra social e outra do plano de saúde, gerando um gasto duplo.³⁹⁰

Considerando as três possibilidades de cobertura disponíveis no sistema de saúde argentino, a próxima tabela mostra como estava distribuída a população ainda no início do governo Menem.

³⁹⁰ CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual.** *Cepal*, Buenos Aires, jun.2002. p.9.

Tabela 14 Cobertura do Sistema de Saúde em 1991

Tipo de cobertura	População coberta
Filiados a uma Obra Social	57,6%
Com Obra Social e plano médico	13,9%
Somente com plano médico	4,6%
Sem Obra Social e sem plano médico	36,4%
Ignorado	1,4%

Fonte: Ministério da saúde.³⁹¹

3.1 – As Obras Sociais

As obras sociais ofereciam um sistema de atendimento composto por uma série de instituições não-reguladas e sem fins lucrativos e toda sua estrutura era mantida com as contribuições sobre os salários. No início dos anos 90 essas contribuições estavam em 3% sobre o salário dos trabalhadores e 6% dos empregadores. Esse sistema, mesmo antes da reforma, já orientava uma importante demanda de medicamentos e máquinas para o setor privado, empresas químico-farmacêuticas e produtoras de equipamentos médicos.³⁹²

Em 1993 o governo iniciou uma reforma no setor que foi implementada através de decretos. O argumento era de que as mudanças trariam maior equidade no atendimento, pois as Obras Sociais de ramos de atividade com maior renda ofereciam serviços muito mais completos do que as Obras Sociais de setores cuja renda era mais baixa. O decreto nº 9, de janeiro de 1993, retirou então a obrigação de o trabalhador aderir a Obra Social de seu ramo de atividade, permitindo que o mesmo escolhesse livremente a Obra Social a qual desejasse se filiar. Para o governo, além de trazer maior equidade no atendimento, esse sistema teria a capacidade de promover uma maior eficiência do setor ao favorecer as obras sociais de melhor cobertura. Ou seja, implementou-se um mecanismo de mercado como meio de obter melhores resultados na cobertura das Obras Sociais. Outra modificação feita por esse documento foi a permissão para que os filiados das Obras Sociais recorressem ao atendimento tanto na rede pública como na

³⁹¹ MINISTERIO DA SAUDE Apud CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual.** Cepal, Buenos Aires, 2002. p.7.

³⁹² Ibid.

rede privada, sendo o custo do atendimento repassado à respectiva Obra Social do paciente atendido. Esperava-se que essa medida ajudasse os hospitais públicos a se auto financiarem.³⁹³

De fato, dependendo do ramo de atividade dos seus associados, algumas Obras Sociais traziam uma cobertura de melhor qualidade, justamente por contar com ingressos maiores. No entanto, o Decreto nº 9 poderia fazer com que os trabalhadores que contassem com maiores salários se aglomerassem nas Obras Sociais de melhor desempenho, o que fatalmente complicaria ainda mais a situação das Obras Sociais que contavam com aportes menores. Como essa era uma possibilidade factível, o governo autorizou, no mesmo decreto, que as Obras Sociais se fundissem ou adotassem outros mecanismos de associação para evitar seu fechamento.

Ainda que as fusões e associações tenham sido permitidas, restava ainda uma questão importante. Seria muito natural que também os trabalhadores com rendas mais baixas buscassem Obras Sociais que oferecessem melhores serviços, pois a sua contribuição seria a mesma. Como fornecer o mesmo atendimento para contribuintes com aportes diferentes? Isso poderia fazer cair a qualidade do atendimento dessas Obras Sociais específicas? Para tratar desse ponto, em abril do mesmo ano o governo lançou o Decreto 576. Esse documento reafirmava os pontos do decreto nº 9 e, entre outras deliberações, permitia que as obras sociais oferecessem planos diferenciados a depender do volume do aporte feito pelo contribuinte. Nesse sentido, o decreto autorizava o trabalhador a negociar aportes maiores que o mínimo estabelecido por lei, afim de obter um plano com melhor cobertura. Para contrabalançar essa medida, o decreto informava que o Ministério da Saúde iria estabelecer um conjunto de atendimentos e procedimentos básicos de cobertura obrigatória a ser disponibilizado pelas Obras Sociais para todos os seus filiados.³⁹⁴

Para completar o pacote de mudanças no sistema de Obras Sociais, o governo estabeleceu que, no caso de a Obra Social não contar com recursos suficientes para disponibilizar o atendimento básico obrigatório, a Administração Nacional de Seguro de Saúde (ANSSAL)³⁹⁵ deveria complementar os aportes. Os valores da arrecadação média necessária

³⁹³ **Decreto nº9.** Disponível em: www.infoleg.gob.ar. Acesso em: 15 Abr. 2018.

³⁹⁴ **Decreto nº576.** Disponível em: www.infoleg.gob.ar. Acesso em: 15 Abr. 2018.

³⁹⁵ A lei 18.610 de 1988 criou o Instituto Nacional de Obras Sociais (INOS), órgão estatal com funções reguladoras, apoio financeiro e de controladoria das obras sociais. Essa entidade, que gerenciava um fundo para equiparar as diferentes capacidades financeiras das obras sociais, foi posteriormente substituído pela Administração Nacional de Seguros de Saúde (ANSSAL) e hoje é a Superintendência de Serviços de Saúde (SSS), que preserva, amplia e aperfeiçoa, as faculdades e atribuições do INOS e ANSSAL como organismo estatal de controle do sistema de obras sociais e que é responsável pela administração do Fundo de Redistribuição Solidária, constituído por uma porcentagem das contribuições destinadas às obras sociais. Fonte: Ministério da Saúde da Argentina. Disponível em: www.salud.gov.ar. Acesso em: 15 Abr. 2018.

para a prestação do atendimento obrigatório, bem como os valores das demais modalidades de cobertura oferecidas pelas Obras Sociais, seriam determinados pelo Ministério da Saúde.³⁹⁶

Ao estabelecer uma cobertura mínima obrigatória, o governo autorizou que as Obras Sociais oferecessem diferentes coberturas. Essa modificação no sistema de adesão gerou entre as Obras Sociais uma disputa pela filiação dos trabalhadores que proporcionavam maiores aportes, além de fracionar os tipos de cobertura entre diferentes segmentos de renda, aprofundando as desigualdades do sistema.

Afora os decretos ligados diretamente ao setor de saúde, os decretos que tratavam da redução das contribuições patronais, citados aqui nos itens anteriores, impactavam diretamente na arrecadação das Obras Sociais. Esses decretos, como alegava o governo, eram de perspectiva macroeconômica, visando diminuir o custo da produção para gerar emprego e também tornar a economia mais competitiva no cenário internacional. No entanto, essas reduções afetaram as contribuições patronais para as Obras Sociais que também foram afetadas pela queda da renda real do trabalhador.

A porcentagem da população atendida pelas Obras Sociais na Argentina diminuiu ao longo do governo Menem e mesmo nos anos seguintes, como mostra a tabela 15. Os dados negativos podem ser uma consequência do aumento do desemprego, uma vez que o mesmo acarretou uma queda drástica no número de trabalhadores com carteira assinada, de modo que reduziu o número de assistidos pelas Obras Sociais. Ou seja, o alto índice de desemprego retirou das obras sociais uma parcela da contribuição, da mesma forma que reduziu o seu quadro de associados. Tal colocação é reforçada se comparamos os dados aqui expostos com dados da década de 1980, quando a cobertura das Obras Sociais chegou a alcançar 75% do total da população, muito por conta dos altos índices de trabalho com registro em carteira na época.³⁹⁷

Com relação às Obras Sociais exclusivas dos aposentados e pensionistas, conhecidas sob a sigla PAMI, o governo promoveu a redução drástica do financiamento destas através da redução das contribuições dos empregadores ao longo dos anos 1990, o que gerou um atendimento ainda mais precário para a parcela da população que mais recorria ao atendimento médico. Esse “desfinanciamento” do PAMI estava no escopo das medidas que pretendiam reduzir os custos da produção, componente básico do pacote de reformas implementadas ao longo dos anos 1990.

³⁹⁶ **Decreto n°576.** Disponível em: www.infoleg.gob.ar. Acesso em: 15 Abr. 2018.

³⁹⁷ MEDICI, André Cezar. **La Desregulación de las Obras Sociales. Un episodio más de la reforma de salud en Argentina... ¿Qué vendrá logo?** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (DC), Ago. 2002., p.3.

3.2 – O setor privado

Na implementação de uma série de mudanças no sistema de saúde argentino via decreto, chamou a atenção a falta de qualquer tipo de regulação por parte do governo para o setor privado que, diante da ausência de um marco regulatório, ficou fora de uma coordenação com o restante do sistema. A ausência de uma atuação nesse sentido por parte do governo argentino foi justificada sob o argumento de que o mesmo pretendia que a regulação do setor fosse estabelecida através das regras do próprio mercado. A iniciativa privada se beneficiou das demandas das Obras Sociais por equipamentos hospitalares e por contratos de prestação de serviços. Nenhum tipo de lei ou projeto estabelecia uma conexão das empresas de saúde com a parcela mais carente da sociedade.³⁹⁸ Nesse sentido, com relação ao setor privado, Cetrángolo e Devoto afirmam:

Este ha ido mutando de manera permanente, generando nuevas oportunidades de negocios y formas organizacionales, incorporando nuevos actores e intereses, transformando las alianzas dentro del sector y, en definitiva, introduciendo cambios en los mecanismos de contratación entre subsectores. Todo ello sin atender al impacto sobre la salud de la población.³⁹⁹

Após o início das reformas, inúmeras empresas privadas passaram a atuar na mercantilização dos serviços de saúde. Um dos mecanismos que favoreceu essa maior inserção do setor privado foi a livre escolha da Obra Social por parte do trabalhador, pois na tentativa de oferecer melhores coberturas de modo a atrair as maiores contribuições, as Obras Sociais recorreram irrestritamente aos serviços do setor privado de saúde. Outro ponto importante se refere ao fato de os filiados das Obras Sociais poderem buscar atendimento em qualquer estrutura hospitalar, seja pública ou privada, sendo os custos desse atendimento pagos pelas Obras Sociais as quais eram filiados. Ora, para não manter um gasto duplo, ou seja, na manutenção de atendimento e estrutura próprios além da transferência de recursos às unidades privadas por terem atendido seus filiados, as Obras Sociais, na maioria das vezes, preferiam se estabelecer enquanto parceiras do setor privado, mantendo assim um gasto único.⁴⁰⁰

³⁹⁸ CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual**. Cepal, Buenos Aires, jun.2002. p.13.

³⁹⁹ Ibid., p.19.

⁴⁰⁰ TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud en Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997. p.26.

Uma maior equidade no atendimento precisaria ser buscada através da intervenção do governo central, ampliando os investimentos e estabelecendo regras para o setor que permitissem um maior deslocamento de recursos para o atendimento público. A ausência de um marco regulatório para esse setor comprometeu a equidade do atendimento à população, embora no início das reformas o governo as justificasse alegando justamente o contrário.

... el sector salud aparece como un problema por la debilidad regulatoria que lo caracteriza. No por la falta de leyes o decretos, los cuales abundan, sino por la falta de su aplicación universal... Con la oligopolización de los mercados, la privatización creciente de la oferta, la mercantilización de la medicina, la pérdida de funciones de las entidades intermedias, la sobreoferta y la puja distributiva, la pérdida de contención de la ética, y la globalización creciente de las redes de servicios, se hace necesario, que la protección de las personas provenga de un marco regulatorio que acredite, que ponga reglas de juego a la competencia.⁴⁰¹

Com a crise na saúde pública instalada, as empresas privadas tiveram uma maior perspectiva de crescimento. De fato, isso se observa quando analisamos números que revelam a evolução dos estabelecimentos públicos e privados na Argentina entre os anos de 1980 e 1995. Ainda que as unidades de saúde pública tenham se ampliado de 4648 para 6971, mais impressionante foi o avanço das unidades privadas de saúde que se ampliaram de 4039 a 8873. Tafani destaca o fato de essa ser a primeira vez na história da Argentina que as unidades privadas de saúde superaram as públicas em número.⁴⁰²

Diante das críticas, em 1998, o governo tentou estabelecer uma regulação que coordenasse o sistema de saúde a nível nacional criando a Superintendencia de Servicios de la Salud. Ainda que esse organismo tenha traçado alguns marcos regulatórios a nível nacional, nada modificou em relação à saúde privada. Um ponto importante que ficou de fora da regulação foi a questão dos trabalhadores autônomos com poucos recursos, ainda dependentes exclusivamente da saúde pública.

3.3 – O sistema público de saúde

Em 1991, foram gastos o equivalente a 8% do PIB apenas com saúde. No entanto, menos de 20% desse total se referiram a gastos públicos com o setor. Do total dos gastos públicos, apenas 12% ficaram a cargo do governo federal, sendo 73% gastos provinciais e cerca de 15% referentes a gastos municipais. Ainda assim, a busca pela austeridade fiscal fez com

⁴⁰¹ TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud en Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997., p.16.

⁴⁰² Ibid.

que o governo federal não poupasse o sistema público de saúde. Nesse sentido, a lei orçamentária 24.061, que foi aprovada pelo congresso em dezembro de 1991, previa no seu artigo nº 25 que os hospitais e os institutos que então eram mantidos pela administração federal ficariam, a partir de 1992, sob administração e financiamento de suas respectivas províncias.⁴⁰³

A lei orçamentária, porém, não estabeleceu em seu corpo qualquer referência quanto à origem dos recursos para a administração dessa nova despesa por parte dos entes federados. Como resultado dessa descentralização, nos dois anos seguintes os gastos provinciais e municipais subiram mais de 50%, enquanto os gastos federais permaneceram estáveis. Como os dados da tabela 14 revelam, cerca de 36,4% da população dependia exclusivamente do serviço público. Compunham essa parcela os habitantes das zonas urbanas mais pobres e das áreas rurais das províncias mais atrasadas, indivíduos desempregados e autônomos sem condições de pagar por um plano particular, ou seja, a parcela mais carente da população argentina.⁴⁰⁴

Como já citado neste trabalho, uma das justificativas do governo para não conseguir cumprir as metas fiscais estabelecidas pelo FMI era o volume das transferências feitas para as províncias, logo o Fundo passou a pressionar para que essa questão fosse resolvida. Em 1992, o processo de descentralização prosseguiu com a divulgação do decreto 1269 de “Políticas Sustantivas e Instrumentales de la Secretaría de Salud”. Esse decreto estabelecia que o governo federal ficaria a cargo da orientação e assistência técnica, enquanto as províncias assumiriam a administração e o financiamento de todos os estabelecimentos públicos de saúde, bem como dos programas de saúde em vigor. O custo de tal conversão era de fato muito elevado para o orçamento das províncias, de modo que o governo central estabeleceu que os recursos necessários para a implementação dessa mudança viriam da tomada de empréstimos no mercado internacional. Após um período de adaptação, os custos deveriam ser assumidos por cada província e o governo federal faria transferências para efeito de complementação caso fosse necessário.⁴⁰⁵

Na lei orçamentária, o volume das transferências federais destinados à saúde pública passou a ser calculado em bloco, ou seja, no seu valor total, e não no montante a ser destinado a cada província. Dessa forma, não foram elaborados critérios que definissem essas transferências. Ocorreu que, diante dessa falta de coordenação, a liberação de verba se dava de acordo com a atuação dos líderes provinciais junto ao ministério da saúde, o que gerou grandes disputas entre as províncias por maiores aportes de recursos federais. Os altos índices de

⁴⁰³ **Lei 24.061**. Disponível em www.servicios.infoleg.gob.ar. Acesso em: 28 Abr. 2018

⁴⁰⁴ TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud en Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997., p.18.

⁴⁰⁵ **Decreto 1269**. Disponível em: www.servicios.infoleg.gob.ar. Acesso em: 28 Abr. 2018.

desemprego fizeram o volume de dependentes do setor público de saúde aumentar significativamente, elevando conseqüentemente a demanda das províncias por maiores recursos.⁴⁰⁶

Tabela 15 **Total da população sem cobertura de Obra Social ou Plano Privado**

Ano	1991	2001
População total do país	32.615.528	36.260.130
Total sem cobertura	36,9%	48,1%

Fonte: INDEC⁴⁰⁷

Os números que mostram os gastos com saúde durante o período em que vigorou a conversibilidade revelam valores mais que adequados, cerca de 720 dólares anuais por habitante ou algo em torno de 8% do PIB, como foi apontado no início desse item.⁴⁰⁸ Mas quando a questão se refere apenas ao gasto público, portanto destinado exclusivamente ao sistema público de saúde, o cenário é muito diferente.

...es necesario tener en cuenta que existen niveles de cobertura muy diferentes y obedece a lógicas y motivaciones diversas. Buena parte del gasto es privado y se orienta según las preferencias y, básicamente, las posibilidades de cada individuo. Esta porción del gasto no se integra al financiamiento de los objetivos de la política de salud ni cumple funciones redistributivas. Descontada esta parte, el gasto por habitante se reduce a 388 dólares anuales. Más de la mitad de ese monto está en manos de las obras sociales, que comprende un heterogéneo universo de instituciones... Finalmente, el gasto por persona del sector público (incluyendo todos los niveles de gobierno), alcanza apenas \$157 por año.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ARCE, Hugo Eduardo. Tesis de Doctorado: Evolución histórica del Sistema de Salud argentino a lo largo del Siglo XX. **IUCS - Fundación H. A. Barceló**. Buenos Aires, septiembre 2013, p.167.

⁴⁰⁷ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Datos disponibles em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 8 Jan. 2010.

⁴⁰⁸ TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud em Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997., p.7.

⁴⁰⁹ CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual**. Cepal, Buenos Aires, jun.2002. p.7.

A opção de os filiados das Obras Sociais poderem buscar atendimento nas redes pública ou privada, segundo o governo, concederia maior autonomia aos hospitais públicos que contariam com recursos advindos das Obras Sociais. Seria essa uma maneira de a saúde pública se auto financiar. O aumento dos gastos provinciais revela que a transferência de recursos das Obras Sociais para os hospitais públicos não correspondeu às necessidades de atendimento dos mesmos, pois, na medida em que podia optar, o filiado das Obras Sociais recorria com muito maior frequência aos estabelecimentos privados que aos públicos. Dessa forma, o setor privado, mesmo sendo aquele que contava com a menor parcela de usuários fixos, era o que mantinha os maiores investimentos e também as maiores arrecadações, na medida em que as Obras Sociais lhes transferiam boa parte de seus recursos.

Si el sector público dio cuenta del 19,3 % del gasto, las obras sociales con sus 4278 millones de dólares, lo superaron ampliamente llegando al 32,7 % del total del gasto. De ese financiamiento, el 89 % fue para la oferta privada de servicios... A la luz de estas cifras, todo indica que los hospitales sólo pueden ambicionar captar una pequeña parcela de los recursos de las obras sociales que siguen prefiriendo la atención del sector privado.⁴¹⁰

À medida que uma parcela da população foi perdendo o direito a cobertura das Obras Sociais, restava a ela recorrer ao atendimento público, de modo que cabia ao Estado disponibilizar as condições mínimas de atendimento àqueles impossibilitados de custear seus tratamentos. No entanto, o gasto público com saúde na realidade era de apenas 157 dólares anuais por habitante, enquanto os maiores investimentos eram disponibilizados no setor privado, onde grande parcela da população não tinha acesso.

Os dados se tornam ainda mais impactantes quando na análise são consideradas apenas as crianças de 0 a 4 anos. Nessa abordagem, a porcentagem da população que passou a depender exclusivamente do serviço público de saúde passou de 45% em 1991 para 58,7% em 2001.⁴¹¹ O intervalo de tempo considerado para a análise dos dados revela a espera da população argentina pelos benefícios prometidos pelas reformas estruturais implementadas. De fato, o que se acentuou foi o abismo entre a parcela da população com maiores recursos e a outra parte, com menores recursos:

⁴¹⁰ TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud em Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997., p.19.

⁴¹¹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 8 Jan. 2010.

El sistema de salud no sólo tiende hacia un esquema de múltiples fajas consumidoras de servicios de salud (multitier system), sino que la política de reducción de gasto pudiendo aplicarse solamente sobre el sector público, (en los seguros semipúblicos hay copagos, y el gasto privado solo puede intentar modificarse mediante estructuras de incentivos adecuadas), conduciría a una brecha creciente de las posibilidades de atención y acceso entre los sectores de mayores y menores ingresos.⁴¹²

No entanto, segundo André Médice, especialista em desenvolvimento social da Divisão de Programas Sociais do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do Banco Interamericano de Desenvolvimento, as reformas na área da saúde realizadas na década de 1990, sob orientação do Banco Mundial, estabeleceram, entre outros pontos, uma maior atenção às gestantes e recém-nascidos, além de um acompanhamento da saúde da criança que procurava reduzir o nível de mortalidade infantil. Tudo isso através de uma iniciativa do governo que recebeu o nome de Programa de Atenção Materna Infantil (PROMIN) e que foi implementada em 1994.⁴¹³

Curiosamente, a informação de Médice contrasta com os dados fornecidos pelo PNUD em 2004, onde a desnutrição infantil apresentou uma piora relevante justamente no período imediatamente posterior a implementação do PROMIN.

Tabela 16 **Desnutrição Infantil na Argentina**

Ano	Porcentagem	Anos de comparação	Acréscimo percentual
1995/1996	12,4	1994-95/1996	7,7

Fonte: PNUD⁴¹⁴

Os dados revelam que de 1994 a 1996 houve um acréscimo de 7,7% na taxa de desnutrição infantil. Segundo o relatório do PNUD, esse foi o maior aumento no nível da desnutrição infantil registrado para esse período entre 18 países analisados na América Latina.

⁴¹² TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud em Argentina**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997. p.13.

⁴¹³ MEDICI, André Cezar. **La Desregulación de las Obras Sociales. Un episodio más de la reforma de salud en Argentina... ¿Qué vendrá logo?** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (DC), Ago. 2002., p.8.

⁴¹⁴ PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.129. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 18 Ago. 2006.

Ao adotar uma lógica de mercado para a administração do sistema de saúde, o governo apostou nos investimentos privados como a principal fonte de recursos para que o setor público, agora sob administração das províncias e municípios, pudesse atingir maiores níveis de eficiência. Porém, apenas a ação do mercado não pôde gerar ganhos suficientes para que o investimento em saúde se estabelecesse de maneira satisfatória. De fato, investimentos privados repercutiram no volume de impostos arrecadados pelas províncias, o que lhes permitiu injetar mais recursos em áreas sociais. No entanto, isso é verdadeiro apenas para algumas províncias. O capital se estabeleceu principalmente nos principais centros urbanos da Argentina, onde encontrou condições vantajosas e lucrativas. Tal movimentação não ocorreu no restante do país. As províncias em melhores condições econômicas conseguiram manter certo nível de qualidade no atendimento público, tais como as províncias de Buenos Aires e de Mendoza, mas, as províncias mais pobres, como por exemplo as de Tucumán e Formosa, não possuíam os recursos necessários para os investimentos. “...las quinientas empresas (bienes y servicios) más grandes del país concentran más del 85% de su inversión en siete jurisdicciones mientras seis jurisdicciones solo lograron atraer el 1.9% de la inversión”.⁴¹⁵

A descentralização da administração da saúde pública que passou do governo central para as províncias e municípios, gerou desigualdades muito mais do que equidade no atendimento. A ausência de um marco regulatório nacional que abrangesse setores público e privado e que os coordenasse com uma política de saúde para todo o país comprometeu o bom funcionamento do sistema. A disparidade dos níveis de saúde identificada entre as províncias revela que em algumas os índices eram comparados a países como Portugal e em outras os números se aproximavam dos encontrados na Argélia. Com relação à mortalidade infantil, a brecha significativa entre os indicadores das diversas regiões da Argentina fornece uma média que é superior à da América Latina.⁴¹⁶

A transferência dos estabelecimentos hospitalares federais para a administração provincial promovida no início da década de 1990 não foi acompanhada pela transferência de recursos necessária para mantê-los. Não houve ao menos um projeto que explicitasse como seriam levantados fundos para tal tarefa, mas apenas uma projeção de que investimentos privados proporcionariam o aumento da arrecadação provincial. Ao mesmo tempo em que o governo descentralizava os gastos na área social, aprofundava a centralização da arrecadação

⁴¹⁵ CETRÁNGOLO, Oscar; GATTO, Francisco. **Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado**. Cepal, Buenos Aires, Ago.2002. 44 p. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 15 Set. 2007., p.35.

⁴¹⁶ Ídem; DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual**. Cepal, Buenos Aires.2002. p.16.

dos tributos. Sendo assim, o bom funcionamento do sistema de saúde pública dependia das condições econômicas de cada jurisdição. Da mesma forma, não houve um projeto nacional que estabelecesse qualquer padronização nas normas de atendimento, ficando isto a cargo das províncias que, por sua vez, aplicavam padrões inerentes a sua capacidade orçamentária, enquanto o governo federal aplicava sua política de austeridade.⁴¹⁷

Após as reformas, a transferência de recursos do governo central para os mais variados setores públicos despencou como mostra o gráfico 25. Isso obviamente afetou as transferências para as províncias e, conseqüentemente, os investimentos em saúde. O gasto público em saúde permaneceu durante toda a década de 1990 em torno de 20% do total observado para o setor, enquanto a população pulou de 32 para 35 milhões de habitantes e o número de argentinos dependentes do serviço público de saúde saltou de 36% para quase 50% do total em função dos elevados níveis de desemprego.⁴¹⁸

Tabela 17 **Gasto total em saúde como porcentagem do PIB (2000)**

Setor Público	Obras Sociais	Setor Privado	Total
1,98	2,92	4,24	9,14

Fonte: INDEC.⁴¹⁹

A descentralização da administração da saúde, tratou antes da busca de um equilíbrio fiscal por parte do Estado do que da busca de melhores condições dos serviços prestados à sociedade. A motivação foi antes econômica do que social. O impulso veio das instituições financeiras internacionais e não das demandas sociais. Quando questionado, o FMI afirmou que o Estado argentino precisava sim oferecer mais atenção à população, haja visto o aumento dos dependentes do serviço público, porém, isso deveria ser feito sem comprometer o ajuste fiscal. Por isso, o Fundo criticava a transferência de recursos para as províncias e o próprio governo argentino destacava que isso dificultava o equilíbrio das contas. Não por acaso, o Banco Mundial estava na articulação das reformas no sistema de saúde, tal como ocorreu no processo de privatizações e nas reformas trabalhista e da previdência. A busca pela austeridade do Estado argentino estava conectada com os interesses do mercado financeiro. As condicionalidades

⁴¹⁷ CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado**. Cepal, Buenos Aires.2002. p.2.

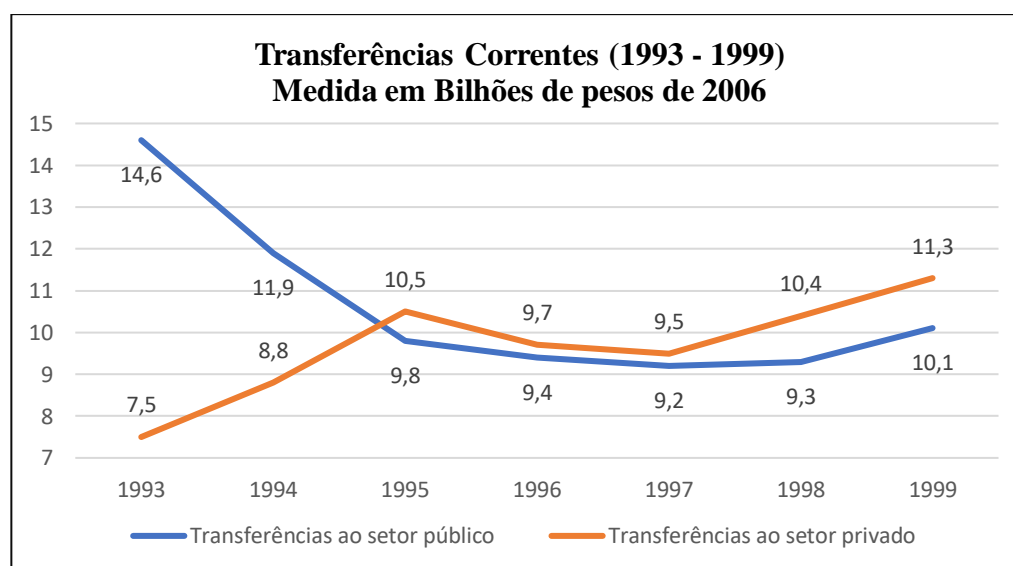
⁴¹⁸ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Jan. 2010.

⁴¹⁹ Ibid.

impostas pelo FMI através dos acordos stand by, bem como a atuação do Banco Mundial na realização das reformas trabalhista e previdenciária, a nosso ver, estão diretamente relacionados ao cumprimento dos compromissos externos.

O total das transferências correntes do governo federal despencaram de 38 bilhões de pesos, em 1992, para menos de 23 bilhões de pesos, em 1993, considerando valores constantes de 2006. Esse volume total ficou estabilizado até o fim do governo Menem. No entanto, o destino destes recursos foi aos poucos trocando de mãos até que a ordem entre os setores público e privado se inverteu, tal como é possível observar no próximo gráfico.

Gráfico 25



Fonte: Ministério da Economia, 2007.⁴²⁰

O governo central, na assídua tarefa de enxugar suas contas a fim de garantir reservas suficientes para dar segurança aos credores internacionais e ao capital estrangeiro instalado no país, cortou gastos de maneira inconsequente, inclusive afetando os investimentos na área social. A saúde foi um dos setores afetados por uma política econômica que beneficiou grandes investidores, empresas privadas, mercado financeiro internacional, banqueiros, etc., em detrimento dos interesses de toda uma população, tal como temos exposto ao longo desse trabalho ao analisar a disparada do endividamento externo, as privatizações, as reformas nas áreas sociais, etc.

⁴²⁰ MINISTERIO DA ECONOMIA Y PRODUCCION. **Presupuestos de la administración nacional**. Gastos por Finalidad - Función y Naturaleza Económica (1965 – 2006). Buenos Aires, 2007.

4 – Reformando o sistema de educação

A educação na Argentina, a exemplo do sistema de saúde, também sofreu um processo de descentralização. A constituição do país determinava que o ensino primário fosse de exclusiva responsabilidade das províncias, mas, historicamente o Estado forneceu recursos para auxiliar na sua manutenção. O governo central também atuava construindo e mantendo escolas e chegou a administrar diretamente mais de 6700 estabelecimentos educacionais. O processo de transferência das escolas primárias que estavam sob a administração do Estado para a administração provincial se concluiu em 1978, durante a ditadura. Porém, as escolas de ensino médio permaneceram sob a tutela do governo federal e esse seria o principal alvo das reformas implementadas ao longo dos anos 1990.⁴²¹

Assim como na descentralização do sistema de saúde, a reforma no sistema educacional buscava estabelecer uma lógica de mercado no setor de modo que o sistema fosse regulado pela oferta e procura, o que teoricamente resultaria em maior eficiência. Segundo o governo, com a maior descentralização, uma melhora no desempenho das redes educacionais públicas dependeria da capacidade de seus gestores locais. Tal como todas as reformas analisadas neste capítulo, também esta foi feita sob a orientação do Banco Mundial. Em 1992, foi sancionada a “Ley 24.049 de Transferencia de los Servicios Educativos de la Nación a las Provincias” que determinava a transferência das escolas de nível médio para a administração provincial. Os recursos necessários para manutenção das escolas, incluindo os custos salariais que eram da ordem de 715 milhões de pesos ao mês, passaram a ser de responsabilidade das províncias.⁴²²

Ao analisar o sistema educacional argentino, Carlos Herrán, pesquisador do BIRD, afirmou que o aumento da desigualdade e da pobreza no país ao longo dos anos 1990 teve relação com a qualificação dos trabalhadores. Segundo o autor, o crescimento econômico do qual a Argentina desfrutou durante a década de 1990 não teve um impacto satisfatório no combate à pobreza porque a população não se qualificou para ocupar postos de trabalho melhor remunerados que surgiram após a reforma econômica. A perspectiva do aumento da desigualdade teria relação com o mesmo motivo, na medida em que indivíduos com maior

⁴²¹ KRICHESKY, Graciela. **La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada**. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

⁴²² MONTOYA, Silvia; SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. **¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Una mirada comparativa: Argentina y Brasil**. Naciones Unidas, Santiago de Chile, vol. 4, n. 42, Mar. 2001. p.19.

qualificação profissional aumentaram suas rendas enquanto indivíduos com menor qualificação tiveram suas rendas diminuídas.⁴²³

A qualificação da população mais pobre, por exemplo, teria sido prejudicada pelo alto índice de abandono registrado entre os jovens de classe baixa. Segundo Herrán, os jovens abandonavam a escola não apenas pelo simples fato de precisarem trabalhar, mas também por conta dos índices de repetência. A probabilidade de um estudante abandonar a escola aumentaria a cada vez que ele repetisse uma série. Tal fato os teria desanimado mais do que qualquer outra coisa a seguir nos estudos.⁴²⁴

Outro fator apontado pelo pesquisador do BIRD foi a renda da população, uma vez que, nos casos em que os pais possuíam renda muito baixa, não tinham como manter os gastos necessários com a educação dos filhos, tais como material escolar e transporte. Em tempos de crise econômica a situação seria ainda pior. Sendo assim, os jovens das classes sociais mais baixas abandonaram os estudos por razões econômicas e também por razões relacionadas ao desempenho escolar. O autor procura reforçar seu argumento utilizando dados do Banco Mundial que constataram que 54% dos estudantes que abandonaram a escola não tinham emprego, enquanto outros 45% estavam trabalhando.⁴²⁵

Resumidamente, Herrán destaca que os motivos do fracasso escolar dos estudantes de classe baixa estavam relacionados a dificuldades econômicas, a qualidade do ensino, ao gosto pelo estudo e às dificuldades de aprendizagem. A falta de interesse é citada como um fator de peso para o abandono escolar. Não haveria nestes estudantes uma compreensão adequada acerca da importância da educação em termos de desenvolvimento social. Assim o autor afirma:

...tanto factores económicos como escolares relacionados son determinantes en la decisión de desertar. De hecho, las razones relacionadas con la escuela, su importancia o la calidad de la educación representan un porcentaje más alto que los factores económicos.⁴²⁶

Da mesma forma, o governo argentino atribuiu ao fator econômico o maior índice de repetência dos alunos matriculados em escolas públicas quando comparados aos alunos matriculados em escolas privadas: "... la repitencia es mucho menor en el sector privado que

⁴²³ HERRÁN, Carlos Alberto. **¿Porqué los Jóvenes en Argentina Desertan de la Escuela y que Puede Hacerse Para Combatir Este Problema?**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (D.C.), Jul. 2001. p.1.

⁴²⁴ Ibid., p.14.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ Ibid., p.23.

en el sector estatal. Esta diferencia se debe, por una parte, a los diferentes perfiles socioeconómicos de los alumnos que concurren a cada sector”.⁴²⁷

Herrán tenta responder o porquê de o crescimento econômico argentino não ter repercutido na diminuição do desemprego e da pobreza naquele país buscando respostas na má qualificação do povo argentino, que o teria impedido ascender a postos de trabalho melhor remunerados. Ao destacar problemas localizados nas famílias pobres, como a pobreza em si, como um dos fatores que comprometiam o bom desenvolvimento educacional, ao enfatizar dificuldades individuais como a falta de gosto e de interesse pelos estudos e a dificuldade de aprendizagem que acabava promovendo a repetência, e, por fim, ao salientar a má qualidade da educação oferecida pelas escolas como fator de peso para que um jovem de classe baixa decidisse abandonar os estudos, Herrán tomou por explicação justamente o que precisa ser explicado.

Se a proposta é procurar no sistema educacional argentino o problema para o fracasso do combate à pobreza, é preciso buscar compreender primeiro porque muitas famílias não dispõem de renda suficiente para manter custos educacionais básicos; é preciso procurar a origem da falta de interesse dos alunos e não simplesmente colocá-la como explicação pelo fracasso escolar; é preciso ainda investigar o porquê do alto nível de repetência dos jovens de classe baixa, ao invés de tomar a informação como um dado pronto e acabado. Não seria pertinente investigar primeiro as condições de alimentação, saneamento básico, saúde, trabalho, etc. das classes sociais mais baixas antes de destacar seu mau rendimento escolar como motivo do seu fracasso em adquirir uma renda mais elevada?

El hambre y los trastornos emocionales derivados de la ruptura del tejido social hacen estragos en aquellos hogares sometidos a la violencia de la exclusión y se constituyen en barreras infranqueables que vacían de sentido el precepto rector de la educación pública consistente en asegurar igualdad de oportunidades y posibilidades para todos en el acceso al conocimiento.⁴²⁸

As questões que explicam o aumento da pobreza e da desigualdade não residem na organização do sistema educacional, mas antes, na implementação de um sistema econômico voltado para os interesses do mercado. As mudanças efetivadas na educação, tal como aconteceu com a saúde, trataram de inserir esse setor num movimento coordenado de reformas

⁴²⁷ MINISTERIO DA CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. **Anuario Estadístico Educativo**. Buenos Aires, Dec.1996. p.44. Disponível em: www.me.gov.ar/diniece/. Acesso em: 25 Jan. 2010.

⁴²⁸ BALDUZZI, Juan. **Desigualdad y Exclusión Educativa en el “Tercer Ciclo” de la Provincia de Buenos Aires**. Cuadernos de informes e investigaciones – SUTEBA, Buenos Aires, 2002. p.3.

neoliberais. Assim, o controle de gastos promovido pelo Estado também atingiu em cheio o sistema público educacional. O aumento das taxas de desemprego comprometeu ainda mais a capacidade de famílias pobres de manterem custos relativos à educação, como material didático e transporte.

Após a descentralização aprovada em 1992 e concluída em 1993, o Ministério da Educação passou a lidar com a alcinha de ser um ministério sem escolas. Da mesma forma que ocorreu na saúde, as províncias passaram a oferecer uma educação pública tal qual sua capacidade orçamentária permitia. Inevitavelmente isso reproduziu uma desigualdade sistêmica que tinha relação com a capacidade de captação de cada província e da capacidade de renda das famílias. Os modelos educacionais se fragmentaram e se multiplicaram em diferentes facetas, produzindo os mais variados resultados. Mas tudo isso estava muito bem inserido no pacote de reformas dos anos 1990 que, entre outras medidas, buscou reduzir os custos laborais. As províncias com baixa arrecadação assumiram gastos com os quais não podiam arcar e uma pequena parcela da população que possuía renda mais elevada pôde recorrer ao ensino privado:

... la transferencia de la totalidad de las escuelas del sistema educativo provocó graves desequilibrios en los presupuestos jurisdiccionales, lo que significó un deterioro de las inversiones en materia salarial, de equipamiento y asistencia técnica.⁴²⁹

O argumento do governo para descentralizar a educação era o de afirmar a busca por uma melhor qualidade do ensino, uma vez que estando o sistema educacional sob a administração das províncias, o fator proximidade seria um facilitador do controle e da gestão, possibilitando assim o fornecimento de um serviço mais eficiente e de acordo com as necessidades da população. Tal era o argumento também dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que foi quem financiou os custos da reforma. Mas, o fato é que por trás do discurso de melhoria da educação estava a busca pela austeridade fiscal através do processo de transformação das políticas chamadas “Universalistas” em políticas de “Assistência Pública”.⁴³⁰

⁴²⁹ MINTEGUIAGA, Analía; OLMEDA, Juan Cruz. Relaciones Borrascosas: políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. *Revista Litorales*, Buenos Aires, ano 2, n. 2, Ago. 2003. p.18

⁴³⁰ Políticas Universalistas são àquelas destinadas a toda a população e que, por isso mesmo, possuem alto custo e seus efeitos só se verificam no longo prazo. Como os benefícios desse tipo de política se destinam a todos, cabe ao governo central garanti-los e incluir os gastos com tais medidas no orçamento anual. Já as políticas de Assistência Pública se destinam apenas a oferecer paliativos em casos emergenciais, logo, se destinam a um público específico que se encontra em situação de risco. Por restringir o público alvo, tal política tem um custo muito menor e que não são incluídos na lei orçamentária. Através dessa política, o Estado transfere boa parte de suas atribuições a outros atores sociais, como por exemplo a iniciativa privada. Ver: HERBÓN, Alicia. ROMÁN,

Nesse processo de mudanças, a educação, que até então estava inserida na ótica das políticas universalistas, passou a ser considerada sob a ótica das políticas assistencialistas. Feito isto, o Estado só precisaria garantir a instrução básica e, portanto, apenas atuar complementando com recursos os setores onde houvesse uma deficiência tal que essa oferta mínima estivesse comprometida. Um observador mais atento logo perceberia que tal encaminhamento da questão educacional geraria um desequilíbrio no sistema na medida em que, atores com acesso a maiores recursos, sejam trabalhadores de renda elevada ou sejam as províncias com maior orçamento, teriam condições de sustentar uma rede educacional com certas características, enquanto a população mais pobre e as províncias com menores recursos poderiam na melhor das hipóteses contar com o atendimento básico.

Em 1993, foi sancionada a “Ley Federal de Educación” que trazia propostas de modificação da estrutura do sistema educacional. A adesão as medidas sugeridas pela lei não eram obrigatórias, de modo que as províncias as adotaram de acordo com sua capacidade de financiamento. De acordo com a proposta, a estrutura do sistema educacional seria dividida em três partes: Um nível inicial para crianças com idade entre 45 dias e 5 anos; um nível chamado de Educação Geral Básica (EGB) com duração de 9 anos que se subdividia em três ciclos de três anos, EGB1, EGB2 e EGB3; e um nível chamado Polimodal com mais 3 anos de duração. A estrutura anterior contava com a Escola Primaria, cuja duração era de 7 anos, e a Escola Média com duração de 5 anos.⁴³¹

Algumas províncias simplesmente mantiveram o sistema antigo, enquanto outras adotaram a divisão proposta pela EGB em três níveis. Houve ainda quem adotasse apenas os dois primeiros ciclos da EGB e jogasse o terceiro ciclo para o Polimodal, houve quem adotou apenas a EGB, mas ignorou o Polimodal e houve quem tenha adotado a proposta na íntegra, entre outras combinações. Nas escolas primárias das províncias que quisessem aderir à proposta seria necessário, por exemplo, ampliar a estrutura escolar para oferecer dois anos mais de escolaridade.⁴³²

Algumas províncias aplicaram as mudanças encurtando tempos de aula para permitir maior uso do espaço escolar. Assim, cada jurisdição deveria adotar o caminho que entendia ser o mais adequado, ao passo que o governo federal e os organismos internacionais destacavam

Claudio. RUBI, Maria Eugenio. **Transformación del Sistema Educativo en Argentina a partir de la nueva Ley Federal de Educación**. APDH, Buenos Aires, 1999.

⁴³¹ KRICHESKY, Graciela. **La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada**. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008, p.20.

⁴³² Ibid.

que o melhor funcionamento do sistema educacional dependeria agora de um bom gerenciamento, ou seja, da capacidade administrativa de seus gestores. Assim, foram implementados modelos avaliativos a nível nacional de modo a incentivar o desenvolvimento da educação comparando resultados e ignorando completamente a especificidade de cada província. Obviamente que as províncias com dificuldades orçamentárias estavam distantes do topo dessa lista pois dependiam de seu resultado fiscal para promover os investimentos necessários ao setor. A próxima tabela mostra a relação entre ingresso fiscal e investimento por aluno de cinco províncias com baixos ingressos e de cinco com altos ingressos médios entre 1994 e 2000.

Ingresso fiscal por habitante e gasto por aluno

Tabela 18 Média anual em pesos correntes para o período 1994-2000

Província	Ingresso fiscal por habitante	Gasto por aluno
Salta	839	688
Misiones	797	766
Corrientes	781	769
Tucumán	744	862
Buenos Aires	660	926
La Rioja	2.276	1.576
La Pampa	1.720	1.750
Neuquén	2.135	1.983
Tierra del Fuego	4.014	2.668
Santa Cruz	3.501	2.799

Fonte: INDEC, Apud: Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación". In: **Documentos de Políticas Públicas**, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2005.

Em uma análise realizada em 1996, portanto três anos após a criação da Lei Federal da Educação e da conclusão do processo de descentralização, e considerando apenas o ensino

primário, a evasão escolar se mostrou mais dramática em províncias mais pobres, revelando a manutenção de contrastes significativos entre os diversos entes federados. Regiões como a capital federal e a província de Rio Negro obtiveram resultados satisfatórios frente aos números lamentáveis de províncias como a de Catamarca e Chaco. Segue na tabela abaixo apenas os casos mais contrastantes.

Tabela 19 **Taxa de abandono escolar no ensino primário (1996)**

CAPITAL FEDERAL	1,9%
CORDOBA	2,8%
LA RIOJA	2,0%
RIO NEGRO	0,8%
CATAMARCA	7,7%
CHACO	7,1%
SANTIAGO DEL ESTERO	6,5%
TUCUMAN	5,6%

Fonte: Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnologia⁴³³

Já no censo escolar realizado em 2001, portanto menos de dois anos após o fim do governo Menem, revelou-se que 15,2% das crianças com idade entre 3 e 17 anos estavam fora da escola. Chamou a atenção a estreita relação entre esses números e a condição econômica das províncias, uma vez que 9 das 10 províncias mais pobres são as que tem maior proporção de crianças e jovens fora da escola. Os índices de províncias como Chaco, Tucumán, Santiago del Estero e Formosa mostram que mais de 20% da sua população com idade escolar estava fora da escola. Por outro lado, a cidade de Buenos Aires e a província de Tierra del Fuego, contando com as maiores rendas per capita do país, revelaram índices inferiores a 10%.⁴³⁴

A Lei Federal da Educação trazia uma série de normas que buscavam um desenvolvimento de maneira equitativa do sistema educacional argentino, como a responsabilidade do Ministério da Educação na luta contra as diferenças regionais, combatendo os desequilíbrios educativos, solucionando emergências na área educacional, bem como pondo

⁴³³ MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos em: 8 Mar. 2010.

⁴³⁴ RIVAS, Axel. **Radiografía de la educación argentina** / Axel Rivas; con colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; p.78. Fundación Roberto Noble, 2010.

em prática programas educacionais de interesse nacional. No momento da promulgação da lei, essas propostas foram vistas como um alento para combater os desequilíbrios já existentes por conta da diferença da capacidade econômica de cada província. Embora o governo tenha assumido a responsabilidade no combate a essas disparidades, os dados revelam pouco ou nenhum resultado positivo nesse sentido.

Tabela 20 **Taxa de repetência no ensino primário (1996 - 1998)**

PROVINCIAS	1996 (%)	1998 (%)
BUENOS AIRES	2,55	4,13
CATAMARCA	4,77	6,55
CHACO	9,76	10,01
CHUBUT	5,75	5,31
CIUDAD DE BUENOS AIRES	2,14	2,70
CORDOBA	6,14	6,04
CORRIENTES	12,67	7,64
ENTRE RIOS	7,11	7,00
FORMOSA	11,15	10,15
JUJUY	6,79	0,45
LA PAMPA	4,02	5,00
LA RIOJA	8,18	7,71
MENDOZA	4,38	5,68
MISIONES	11,94	13,51
NEUQUEN	6,91	7,62
RIO NEGRO	9,50	9,38
SALTA	6,39	8,12
SAN JUAN	6,06	7,32
SAN LUIS	8,24	8,24
SANTA CRUZ	5,54	6,25
SANTA FE	5,33	6,18
SANTIAGO DEL ESTERO	11,91	12,02
TIERRA DEL FUEGO	2,59	3,06
TUCUMAN	5,37	6,03
MÉDIA GERAL	5,36	6,02

Fonte: Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnologia⁴³⁵

⁴³⁵ MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 8 Mar. 2010.

Antes da aprovação da Lei Federal de Educação, o aluno recebia um certificado de conclusão de estudos ao terminar o 7º ano primário. Após a Lei, nenhum certificado seria concedido a menos que o estudante concluísse todo o processo educacional básico, que compreendia tanto o ensino primário como o ensino médio. Segundo Balduzzi, tal situação incentivou ainda mais a evasão escolar e elevou os índices de repetência. Para o autor, esse resultado não foi algo acidental, mas, pensado em certa medida para funcionar exatamente como funcionou, na medida em que promoveria a exclusão das classes sociais mais empobrecidas e manteria uma reserva de mão de obra barata para aumentar a competitividade da economia argentina.⁴³⁶

Os dados da tabela 20, revelados pelo próprio Ministério da Educação a respeito dos índices de repetência registrados para o último ciclo do ensino primário, que compreende o 7º, 8º e 9º anos, fazem sugerir que o argumento de Balduzzi não está em desconformidade com a realidade pela qual passava a educação pública argentina durante a era Menem e imediatamente posterior a ela. Considerando apenas a educação pública, os números revelam que o nível de repetência para o último ciclo do ensino primário foi de 9,7% no ano de 2000. Em algumas províncias como as de Córdoba, Neuquén e Santa Cruz, os índices foram superiores a 15%. A média nacional de reprovação para os dois primeiros ciclos que iam do 1º ao 6º ficou em 6,2% para o mesmo ano.⁴³⁷

Uma análise individual das províncias revela que algumas obtiveram uma melhora nos índices, destacando-se a província de Corrientes, onde a repetência dos alunos matriculados na escola primário reduziu-se de 12,67% para 7,64%, de 1996 a 1998. Porém, este índice ainda estava distante do obtido pela cidade de Buenos Aires, que embora tenha revelado uma piora, estava entre os menores do país. Já a província de Jujuy registrou queda acima de seis pontos percentuais, atingindo a marca de 0,45% de alunos primários repetentes, sendo este o melhor resultado do país. Embora oito províncias tenham obtido uma melhora no índice, a média geral registrou uma piora de 0,66%.

Com relação ao novo ensino médio, chamado Polimodal, os números obtidos também não foram animadores. Além de a taxa de repetência das províncias com menores recursos estarem muito acima das demais, é possível observar a grande disparidade de resultados no desempenho dos alunos das redes pública e privada, onde esta última sustentou índices de

⁴³⁶ BALDUZZI, Juan. "Desigualdad y Exclusión Educativa en el "Tercer Ciclo" de la Provincia de Buenos Aires". **Cuadernos de informes e investigaciones** – SUTEBA, Buenos Aires, 2002., p.18.

⁴³⁷ MINISTERIO DA CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. **Anuario Estadístico Educativo 2000**. Buenos Aires, Dec.2000., p.116. Disponível em: www.me.gov.ar/diniece/. Acesso em: 25 Jan. 2010.

repetência muito inferiores àqueles encontrados nas escolas administradas pelo setor público. Os dados disponibilizados pelo ministério da educação se referem ao ano de 2000 e revelam que nas escolas públicas com a modalidade Polimodal (ensino médio) o índice de repetência chegou a uma média de 5,7%, com algumas províncias superando a marca dos 10%. Já nas escolas privadas a taxa de repetência ficou em 2,8%. Os números sugerem que as atribuições assumidas pelo Estado na Lei Federal de Educação parecem não refletir na sua própria atuação.⁴³⁸

En materia educativa, es importante enfatizar el rol del estado para garantizar el acceso a la educación formal, y fundamentalmente para asegurar la posibilidad de acceder a una educación de calidad a todos los niños y niñas... Cuando el estado no garantiza la igualdad de oportunidades para la acreditación y el desarrollo de capacidades, las personas deben adquirir estos servicios en el mercado, la consecuencia lógica es la imposibilidad de ruptura de los círculos de la pobreza y exclusión.⁴³⁹

Ou seja, nessa conjuntura, somente as famílias em melhores condições financeiras ou vivendo em províncias com maiores ingressos conseguiam adquirir uma educação com certo nível de qualidade. A reforma aprofundou ainda mais a segmentação do sistema educacional, aumentando a brecha que registrava a desigualdade social. As escolas particulares apresentaram melhores resultados nas avaliações do governo. Este, por sua vez, relacionava os resultados ruins das escolas públicas à pobreza da população, ao mesmo tempo em que não se discutia o motivo pelo qual a pobreza havia aumentado.

Tabela 21 Porcentagem de respostas corretas para o nível primário (1994-1996)

Área	Ano	Estatal	Privado
Língua	1994	65,42	77,83
	1995	61,13	73,34
	1996	59,02	70,86
Matemática	1994	57,35	69,46
	1995	58,85	69,37
	1996	56,84	69,33

Fonte: Ministerio da Cultura y Educación de la Nación⁴⁴⁰

⁴³⁸ MINISTERIO DA CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. **Anuario Estadístico Educativo 2006**. Buenos Aires, Dec.2000, P.116. Disponível em: www.me.gov.ar/diniece/. Acesso em: 25 Jan. 2010.

⁴³⁹ GIACOMETTI, Claudia. **Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina**. Cepal Serie Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n.72, Ago. 2005.p.32.

⁴⁴⁰ MINISTERIO DA CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. Op. Cit.

Os dados acima indicam que, na aplicação das avaliações nacionais, não houve melhora do desempenho das escolas públicas primárias nos três anos seguintes após a implementação da reforma no sistema educacional. Na realidade, o quadro revela uma queda do rendimento escolar dos estudantes. De fato, a escola privada também apresentou resultados piores na avaliação de língua, mas manteve uma larga vantagem sobre às escolas públicas. Já em matemática, a brecha no resultado entre as redes pública e privada se ampliou.

A descentralização do ensino médio, que transferiu custos adicionais para as províncias, quando estas já administravam o ensino primário, forçou uma reorganização do orçamento provincial destinado ao sistema educacional, o que naturalmente repercutiu em toda a estrutura de ensino. Ao passo que os custos com a educação foram descentralizados, os recursos antes usados na manutenção do sistema educacional foram cada vez mais centralizados. Da mesma forma, o governo federal ficou a cargo da definição dos conteúdos programáticos, da formação docente e das avaliações dos alunos. Assim, os programas de avaliação nacional permaneceram sob controle do Estado. Logo surgiram os rankings destacando as melhores escolas e, automaticamente, teve início um deslocamento de alunos em direção às escolas mais bem colocadas. A educação transformou-se em mercadoria e o acesso aos institutos “mais qualificados” passou a estar diretamente relacionado à renda da população, uma vez que as melhores escolas ou estavam na rede privada ou estavam nas redes públicas das províncias que dispunham de maiores ingressos.

Um dos critérios utilizados pelo governo para direcionar os recursos ao sistema educacional foi premiar as escolas que obtivessem os melhores resultados nas avaliações nacionais. Ou seja, caso uma província pudesse custear uma estrutura educacional que produzisse melhores resultados na avaliação nacional, os repasses do governo federal para essa mesma província aumentariam. Enquanto isso, as províncias que ofereciam apenas o básico da educação pública, por conta da sua limitação orçamentária, não poderiam contar com maiores aportes do governo federal, posto que não ocupavam boa colocação nos rankings. Isso provocou uma competição por verbas e aprofundou o abismo da desigualdade entre os sistemas educacionais provinciais.

O Estado, por sua vez, não amparou de maneira adequada as províncias que possuíam dificuldades visíveis em arcar com os custos de manutenção do sistema educacional, embora isso estivesse previsto na lei de 1992. Um dos resultados foi a queda acentuada dos salários dos docentes que, a depender da província, perderam seu valor real em mais de 80%. Províncias como Neuquen, Tierra del Fuego e Santa Cruz contavam com ingressos maiores e pagavam em média 1.900 pesos de salário aos seus professores, enquanto os docentes de Tucumán, Chaco,

Corrientes, Misiones e Salta recebiam por volta de 850 pesos.⁴⁴¹ Além disso, os atrasos dos pagamentos e as paralisações se tornaram cada vez mais frequentes, o que provocou a adoção de outras formas de remuneração como, por exemplo, o “vale-compras”. A situação dos docentes ficou ainda mais difícil com a divulgação de um plano de atualização e capacitação obrigatórias a ser realizado em sistema de horas extras de trabalho. Tal atualização fazia parte do Programa Nova Escola Argentina, lançado em 1994. Ou seja, houve uma intensificação da carga de trabalho sem uma correspondência adequada em termos de remuneração. Segundo Saforcada, tal situação teria feito surgir uma série de patologias nunca antes observadas entre os docentes na Argentina.⁴⁴²

Com o processo de descentralização concluído nos anos 1990, a educação pública passou a depender cada vez mais dos recursos provinciais, uma vez que o governo federal passou a utilizar a fatia do orçamento antes direcionada à educação para atender às exigências do mercado. A partir de então, o Estado só transferia recursos em forma de complementação e de acordo com critérios que pouco combatiam essa desigualdade exposta pelos dados. Enquanto as províncias arcavam em média com cerca de 85% dos gastos, o Estado complementava com o restante transferindo esses recursos através de variados programas educacionais. Havia ainda as transferências que se originavam das negociações políticas entre os representantes das províncias e o governo federal.⁴⁴³

Os sistemas públicos de saúde e educação sofreram com o controle de gastos do governo federal, prejudicando seu bom funcionamento. A descentralização do ensino médio durante o governo Menem teve o claro interesse de enxugar as contas do Estado de modo a favorecer o desenvolvimento puramente econômico. Tudo isso está em acordo com a exigência feita pelo FMI de que fossem reduzidos os repasses feitos as províncias uma vez que estes impediam a obtenção do equilíbrio fiscal.

El ajuste reduce los fondos de coparticipación correspondientes a las provincias, tal cual lo exigido por el FMI y se traduce en recortes a los presupuestos educativos para todo el país. Pero, aún más, con la caída del cobro de impuestos, tampoco se pueden garantizar ni siquiera esos presupuestos recortados.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ MEZZADRA, Florencia. RIVAS, Axel: "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación". In: **Documentos de Políticas Públicas**, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2005.

⁴⁴² SAFORCADA, Fernanda. Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, n.3, Jan.- Jun. 2008., passim.

⁴⁴³ BEZEM, P. **Equidad en la distribución social de la oferta de educación pública en la Argentina**. Documento de Trabajo N°91. Buenos Aires: CIPPEC, 2012.

⁴⁴⁴ BALDUZZI, Juan. **Desigualdad y Exclusión Educativa en el “Tercer Ciclo” de la Provincia de Buenos Aires**. Cuadernos de informes e investigaciones – SUTEBA, Buenos Aires, 2002. p.3.

Logo, a reforma do sistema educacional argentino contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais, uma vez que inseriu o setor na esfera da política de controle de gastos públicos empreendida pelo Estado na busca desmedida do equilíbrio fiscal e de melhores condições de investimento. A diminuição do valor real dos salários e o aumento do desemprego repercutiram diretamente no acesso à educação e à saúde de qualidade. De fato, a qualificação da população por si só não geraria tantos postos de trabalho quantos fossem necessários para empregar a mão de obra disponível no país, como sugeriu Hérran. Ainda mais difícil seria gerar postos de trabalho com pisos salariais mais elevados que os que já existiam. Na realidade, a pressão do FMI era justamente pelo contrário, ou seja, pelo barateamento da mão de obra de modo que isso dinamizasse o mercado de trabalho deixando o setor produtivo mais atrativo aos grandes investidores. Por isso, uma análise da educação argentina ao longo dos anos 1990 precisa estar inserida na esfera das reformas econômicas implementadas no país nesse período. Reformas estas que, via de regra, estavam imersas nas premissas estabelecidas pelo Consenso de Washington. A título de exemplo, a Argentina manteve historicamente pisos salariais bem superiores aos demais países latino-americanos, no entanto, após a reforma econômica da década de 1990, passou a contar com mão de obra mais barata do que a existente no Brasil e Uruguai, isso para teoricamente aumentar o seu poder de competitividade no cenário internacional. O impacto disso no acesso a serviços como saúde e educação não pode ser ignorado.⁴⁴⁵

5 – Pobreza e Desigualdade

A adoção de uma política de austeridade na Argentina ao longo dos anos 1990 afetou os investimentos e os serviços públicos. As reformas da previdência, trabalhista, do sistema de saúde e do sistema educacional visavam proporcionar melhores condições de negócios e garantir a remuneração dos credores. A Argentina cresceu a ritmo acelerado até a crise do México em 1995 quando o PIB fechou em queda. Mas o crescimento foi retomado nos três anos seguintes. Seria possível argumentar que as reformas foram então muito bem-sucedidas, mas o aumento de índices como desemprego, pobreza e desigualdade não permitem que se avalie assim a década de 1990. Ainda é preciso analisar a queda brusca do PIB nos anos seguintes ao

⁴⁴⁵ SAFORCADA, Fernanda. Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, n.3, Jan.- Jun. 2008., passim.

fim da era Menem, assunto a ser tratado no próximo capítulo, no sentido de verificar o quanto o colapso da economia ocorrido em 2002 estava intrinsecamente ligado às opções adotadas pela administração peronista sob a orientação do FMI e do Banco Mundial.

O início dos anos 1990 proporcionou uma melhora nos índices de emprego, o que se refletiu na queda da pobreza. A estabilização dos preços promovida pela conversibilidade permitiu maior poder de comprar ao trabalhador que, a partir desse momento, não teve mais seus rendimentos afetados pela hiperinflação. A estabilização da economia favoreceu o ingresso de recursos vindos do mercado internacional, o que por sua vez alimentou o crédito e o investimento privado. Assim, novos postos de trabalho foram gerados em um cenário de crescimento do PIB em torno de 10%. A renda do trabalhador se elevou e conseqüentemente os índices de pobreza caíram. Entre 1991 e 1993, a pobreza medida pelo índice NBI (Necessidades Básicas Insatisfeitas)⁴⁴⁶, se reduziu. No entanto, o acesso à educação se manteve estável, enquanto as condições de saneamento básico apresentaram uma piora.

A partir de meados de 1993, o salário real começou a regredir e o cenário que até então era positivo começou a se reverter. Isso ocorreu muito em função das reformas feitas na legislação trabalhista e da busca pela diminuição dos custos de produção. Segundo Beccaria, foi essa queda do salário real dos “chefes de famílias” que obrigou a que outros membros das famílias buscassem emprego como forma de compensar as perdas impostas pelas novas regras, engrossando assim as estatísticas do desemprego no país.⁴⁴⁷ Já Lindenboim e González argumentam que a economia argentina enfrentava um grande problema na geração de novos postos de trabalho apesar de toda modificação na legislação trabalhista e previdenciária.⁴⁴⁸

O fato é que, a partir de meados de 1993, os índices de desemprego começaram a subir paralelamente a queda da renda real do trabalhador. Inevitavelmente, a pobreza e a desigualdade sentiram os efeitos do novo cenário do mercado de trabalho. O número de lares com NBI começou a subir junto com o número de desempregados. A crise do México impulsionou as dificuldades enfrentadas pelo mercado de trabalho argentino, de modo que o governo intensificou suas ações na tentativa de diminuir ainda mais o custo da mão de obra local. Em função disso, entre 1994 e 1996, os índices de pobreza já compreendiam 25% dos lares

⁴⁴⁶ Este índice é o mais utilizado na Argentina e em toda a América Latina. Ele considera as variações em situações de moradia, condições de subsistência, acesso a saúde e educação, entre outros. Ver: AGUSTÍN, Arakaki. **La pobreza en Argentina. 1974-2006. Construcción y análisis de la información.** CEPED, Buenos Aires, 2011

⁴⁴⁷ BECCARIA, Luis. **Empleo e integración social,** Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, septiembre, 2001.p.55.

⁴⁴⁸ LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina.** Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004. p.12.

argentinos, recuando até os padrões observados antes da conversibilidade, ou seja, os ganhos obtidos até 1993 foram perdidos.⁴⁴⁹

O pacote de ajuda liberado pelo FMI em 1995 e a obtenção de recursos via emissão de títulos da dívida, fizeram com que a Argentina recuperasse o crescimento sem abandonar a conversibilidade. Por isso, durante o ano de 1996, ocorreu uma retomada do emprego que durou até 1998, porém, esse aumento não retomou as perdas na renda ocorrida nos últimos anos. Isso porque, embora o emprego tenha se aproximado dos índices obtidos na primeira etapa da conversibilidade, a remuneração ficou muito distante da alcançada naquele período. Além disso, o desemprego seguia atingindo em maior proporção os lares de famílias pobres e os trabalhadores com menor qualificação. Esse cenário aprofundou soberbamente a desigualdade. Apesar disso, o índice de pobreza recuou 2,6%, passando a afetar 24,7% dos lares.⁴⁵⁰

A partir de 1997, as crises ocorridas no sudeste asiático, na Rússia e no Brasil afetaram o ingresso de divisas na Argentina. Esses recursos eram fundamentais para manter o equilíbrio no balanço de pagamentos e sustentar o Plano de Conversibilidade. Diante da necessidade de recursos, o governo intensificou o corte de gastos e criou novos impostos. O impacto no crescimento começou a se fazer sentir em meados de 1998, quando a economia começou a declinar. O fluxo de divisas não se normalizou e, como vimos, a alternativa do governo foi recorrer indiscriminadamente a novos empréstimos. Se mesmo diante de um cenário de crescimento era difícil gerar postos de trabalho, com a crise iniciada na metade de 1998 essa questão se tornaria ainda mais dramática.⁴⁵¹

Em meio a um cenário de recessão, o desemprego iniciou uma nova escalada. Ocorreram reduções no salário nominal e a pobreza cresceu impulsionada pelo recuo dos ingressos, resultado do fechamento de postos de trabalho e da queda da renda. Dessa forma, entre 1998 e 2002, os lares argentinos considerados em situação de pobreza passaram de 24,7% para 43,5% do total.⁴⁵²

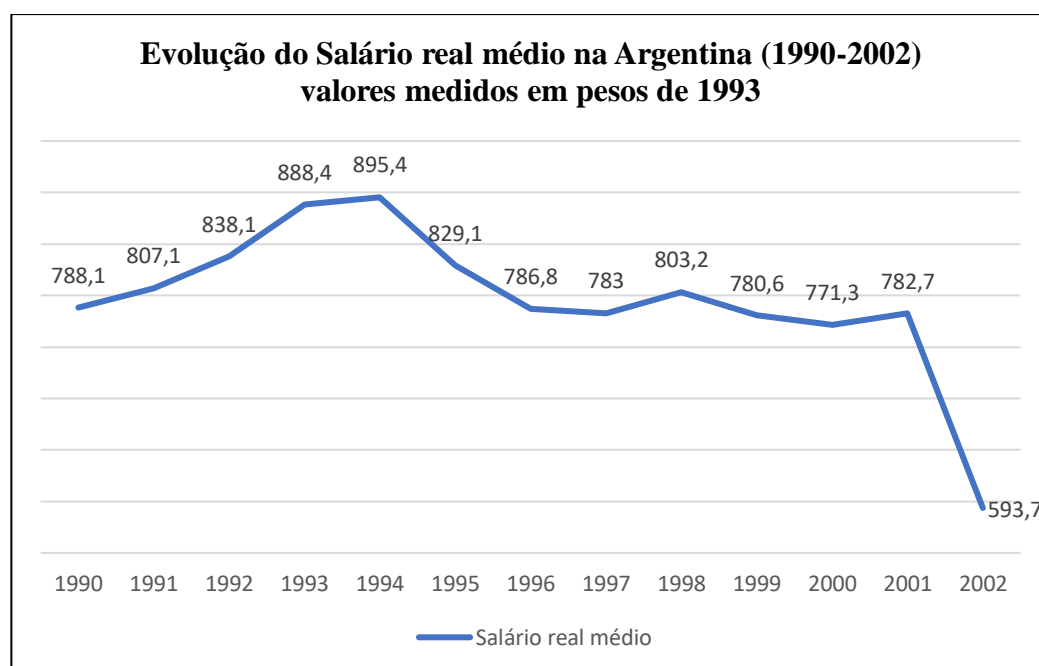
⁴⁴⁹ AGUSTÍN, Arakaki. **La pobreza en Argentina. 1974-2006. Construcción y análisis de la información.** CEPED, Buenos Aires, 2011.

⁴⁵⁰ Ibid., p.56.

⁴⁵¹ Ibid., p.57.

⁴⁵² Ibid., p.58.

Gráfico 26



Fonte: Granã e Kennedy, 2008.⁴⁵³

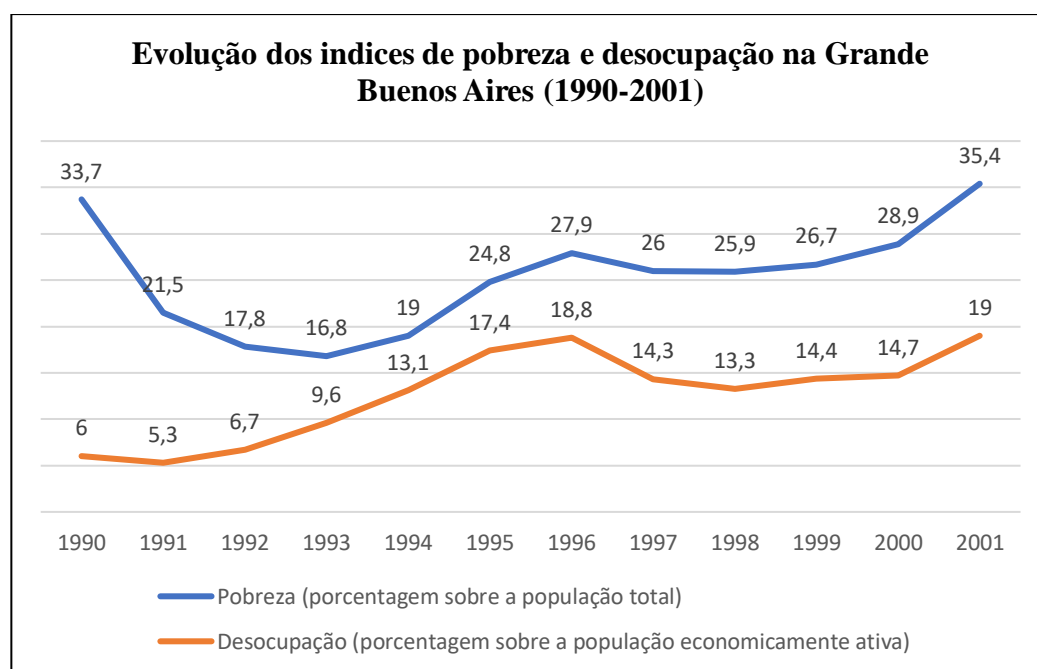
Os números revelam uma queda do salário real desde 1993. No ano de 2002, o trabalhador argentino recebia em média pouco mais da metade do que recebia em 1973. O barateamento da mão de obra ocorreu através da profusão de modalidades de trabalho baseadas em contratos temporários e da intensificação da queda da renda real em virtude do volume de trabalhadores desocupados disponíveis no mercado, da limitação da atuação dos sindicatos que agora estavam submetidos aos acordos realizados nas firmas, da inserção da mão de obra cada vez mais como um dentre outros produtos disponíveis no mercado e, portanto, submetido às mesmas regras da oferta e procura, etc.

Com relação aos dados oficiais, os índices do governo no que se referem ao avanço da pobreza e da desigualdade para o período em análise nesse trabalho, só disponibilizam informações relativas a região metropolitana, mais especificamente à Grande Buenos Aires, que compreende cerca de 33% da população do país. Os cálculos sobre a pobreza feitos pelo INDEC consideraram a chamada pobreza absoluta e partiram da definição de uma cesta básica de alimentos. Por exemplo, em meados da década de 1970, apenas 3% das famílias argentinas não tinham acesso a alimentação básica.⁴⁵⁴

⁴⁵³ GRAÑA, J.M., KENNEDY, D. **Salario real, costo laboral y productividad: Argentina 1947-2006**. Documento de Trabajo N°12, CEPED, Universidad de Buenos Aires, 2008.

⁴⁵⁴ ALTIMIR, Oscar. BECCARIA, Luis. “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina” In: GANUZA, Enrique. TAYLOR, Lance. MORLEY, Samuel. **Política Macroeconómica y pobreza em América Latina y el Caribe**. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago do Chile, 1998.

Gráfico 27



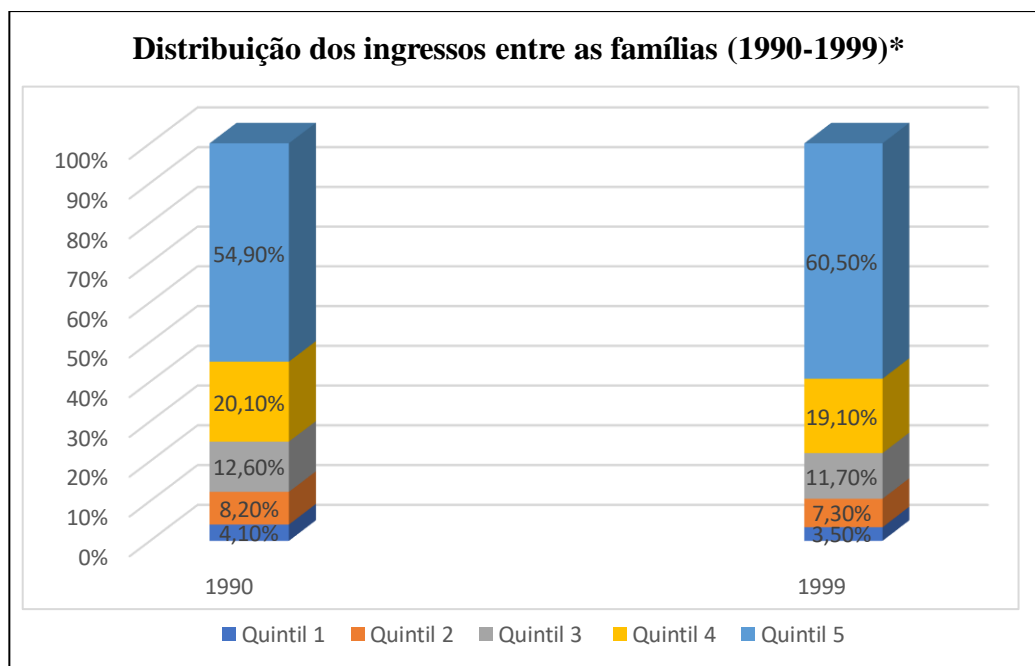
Fonte: INDEC.⁴⁵⁵

Os números oficiais permitem concluir que, no que se refere ao combate a pobreza e ao desemprego, a década de 1990 foi de fato perdida. Em função dos efeitos da hiperinflação e da grave crise herdada da administração radicalista, a década já havia iniciado com um índice de pobreza bastante elevado. O período de crescimento pós conversibilidade ajudou a derrubar os números negativos pela metade, mas, essa perspectiva se reverteu a partir de 1993 e o índice de pobreza cresceu até que em 2001 superou àquele do período hiperinflacionário.

De fato, as medidas adotadas durante esse período tenderam a beneficiar uma parcela pequena da população argentina, promovendo a concentração de renda através de vários mecanismos que já discutimos neste trabalho, entre eles: o favorecimento do mercado internacional em detrimento da população, o aumento de impostos visando equilibrar as contas públicas e adquirir credibilidade no mercado internacional, a diminuição dos custos laborais e das contribuições previdenciárias que favoreceram apenas aos grandes empresários, o corte de gastos que atingiu as áreas sociais, etc.

⁴⁵⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2010.

Gráfico 28



* O Quintil 1 é composto pelas famílias mais pobres, enquanto o Quintil 5 é composto pelas famílias mais ricas. Os dados se referem às áreas urbanas da Argentina que em 1999 compreendem perto de 90% do total da população do país. Cada Quintil corresponde a 20% da população.

Fonte: Cepal, 2007.⁴⁵⁶

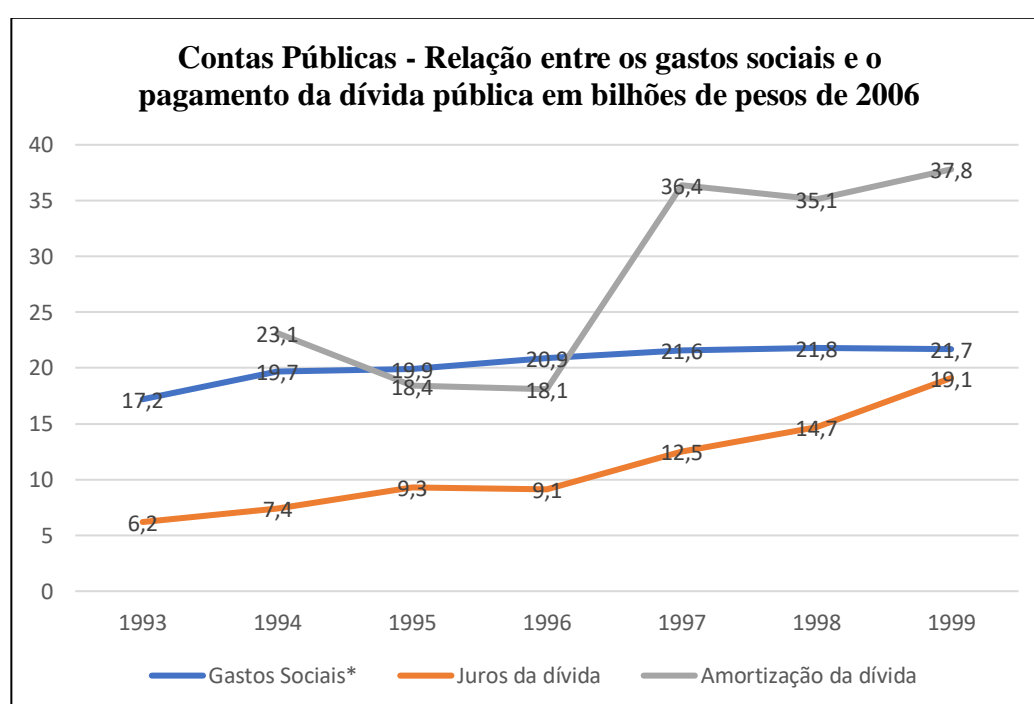
Segundo os dados acima, as famílias mais pobres tiveram sua renda achatada ao longo da década de 1990, enquanto na outra ponta, as famílias mais ricas aumentaram seus ganhos. Ainda que, com exceção das famílias mais ricas, todas as demais categorias tenham apresentado quedas em seus ingressos nesse período, ninguém teve a renda mais afetada do que as famílias que ocupam os estratos mais baixos dos níveis de renda. Seus ingressos foram reduzidos em quase 15% em uma década, enquanto o segundo Quintil teve uma perda de 11%, o terceiro de 7% e o quarto perdeu cerca de 5%.

Enquanto a população sofria consequências duras das reformas implementadas ao longo dos anos 1990 na Argentina, o grosso dos recursos públicos estava sendo direcionado para custear os juros da dívida externa. Como já observado neste trabalho, um volume significativo da dívida externa privada foi estatizado, o que a rigor significou a transferência de recursos públicos ao capital privado. Dessa forma, as ações do Estado buscaram antes atender aos interesses do grande capital e só posteriormente aos interesses da população. É possível afirmar

⁴⁵⁶ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2007**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

que o crescimento gerou riqueza, mas não sem apontar que essa riqueza ficou concentrada em setores cuja influência sobre o aparelho de Estado fizeram com que o mesmo privilegiasse o mercado. O desequilíbrio entre as instituições, melhor simbolizado pela perda de poder do legislativo e a cooptação do judiciário, fez com que fossem produzidos bens privados muito mais do que bens públicos. Ao estabelecermos a relação entre gastos sociais e gastos com serviços e amortizações da dívida, fica clara quais foram as prioridades do Estado argentino.

Gráfico 29



*Não estão incluídos os gastos com a previdência pública.

Fonte: Ministério da Economia, 2007.⁴⁵⁷

Ao final da década de 1990 os gastos apenas com os serviços da dívida já se aproximavam aos gastos sociais. Se considerarmos o volume de recursos destinado a amortização da dívida e somarmos esses com os recursos utilizados com o pagamento de juros, temos que, ao final da década de 1990, o gasto total com a dívida chegou a ser duas vezes e meia maior do que os gastos sociais. Estes últimos compreendiam o uso de recursos públicos

⁴⁵⁷ MINISTERIO DA ECONOMIA Y PRODUCCION. **Presupuestos de la administración nacional**. Gastos por Finalidad - Función y Naturaleza Económica (1965 – 2006). Buenos Aires, 2007.

em diversas áreas: saúde, cultura e educação, trabalho, assistência social, moradia, saneamento, abastecimento de água, entre outros.

A participação da renda do trabalhador em relação ao PIB teve dois momentos importantes ao longo dos anos 1990. Durante a fase de crescimento econômico ocorrido após a conversibilidade, os salários chegaram a corresponder o equivalente a 45,6% do PIB em 1993. Esse dado revela o bom momento da economia argentina que acabou repercutindo na renda do trabalhador. Após a crise mexicana, esses números caíram constantemente, chegando a 37,4% do PIB em 1997. Com o socorro do Fundo, uma nova recuperação econômica permitiu um pequeno alívio no cenário, mantendo esse índice na casa dos 40% até 1999, quando nova tendência de queda se confirmou com o recuo do PIB naquele ano. A partir desse ponto, a queda foi vertiginosa até chegar a 25,5% em 2003.⁴⁵⁸

A estratégica de adotar uma lógica de mercado, visando buscar a eficiência através da promoção da competição, afetou as empresas nacionais e fez aumentar os índices de desemprego. Como as políticas de incentivo à geração de emprego na realidade não geraram a recuperação e o aumento de número de postos de trabalho, elas acabaram promovendo uma concentração de renda entre as classes mais altas da sociedade ao atacar os rendimentos das classes trabalhadoras. Ao adotar a mesma perspectiva mercadológica para os setores de saúde e educação, o governo possibilitou que a oferta e a qualidade destes serviços se manifestassem das mais variadas formas possíveis, estabelecendo uma relação entre o acesso a um determinado nível de atendimento e a renda do cidadão.

Como os gastos públicos passaram a ser fortemente controlados, posto que isso era a premissa básica da política de austeridade, essas diferenças não puderam ser combatidas de maneira eficiente. Quanto muito, o Estado agiu nos casos mais urgentes e apenas no sentido de garantir o atendimento básico. Essa fórmula acarretou o aumento da desigualdade e da pobreza no país como é possível observar nos dados revelados pelo PNUD e expostos na próxima tabela.

⁴⁵⁸ GRAÑA, J.M., KENNEDY, D. **Salario real, costo laboral y productividad: Argentina 1947-2006.** Documento de Trabajo N°12, CEPED, Universidad de Buenos Aires, 2008.

Tabela 22 **CIDADANIA SOCIAL: DESIGUALDADE E POBREZA, 2002**

País	Desigualdade: coeficiente de Gini, c.2002 ⁴⁵⁹	Porcentagem abaixo da linha de pobreza
Argentina	0,590	45,4
Bolívia	0,614	62,4
Brasil	0,639	37,5
Chile	0,559	20,6
Colômbia	0,575	50,6
Costa Rica	0,488	20,3
Equador	0,513	49,0
El Salvador	0,525	48,9
Guatemala	0,543	59,9
Honduras	0,588	77,3
México	0,514	39,4
Nicarágua	0,579	69,3
Panamá	0,515	34,0
Paraguai	0,570	61,0
Peru	0,525	54,8
Rep. Dominicana	0,544	44,9
Uruguai	0,455	15,4
Venezuela	0,500	48,6

Fonte: PNUD⁴⁶⁰

A Argentina entrou para a lista dos países mais desiguais da América Latina. Em boa medida como saldo da administração Menem. Enquanto no governo Alfonsín os índices de desemprego mantiveram-se estáveis e na casa dos 6%, durante o governo peronista eles triplicaram.

⁴⁵⁹ As cifras mais altas do coeficiente de Gini correspondem a um grau mais alto de desigualdade.

⁴⁶⁰ PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.129. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 18 Ago. 2006.

Em um mercado competitivo como esse que se desenhou nos anos noventa, de fato a qualificação se tornou algo imprescindível para alcançar oportunidades de trabalho. Porém, a fragmentação e deterioração do sistema educacional tenderam a estabelecer uma segmentação na população entre aqueles que tinham acesso a uma educação de qualidade e aqueles que não tinham as condições mínimas para tal.

A pobreza material dos cidadãos incide negativamente nas oportunidades de educação, nas questões de nutrição e de saúde, nas oportunidades de emprego, na capacidade para exercer e fazer valer os direitos civis, políticos, sociais, etc. A educação, a saúde e o emprego requerem alimentação, moradia e vestimenta. Estas, por sua vez, conduzem à liberdade, ao progresso e à justiça.⁴⁶¹

O governo peronista recebeu o apoio entusiasmado dos Estados Unidos e do FMI. Isso era mais do que suficiente para que o país conseguisse auxílio financeiro no mercado internacional. As garantias eram sólidas, mas não estavam amparadas na economia argentina, mas sim nas condicionalidades estabelecidas nos acordos com o Fundo. Este sim representava a garantia de que o mercado precisava para despejar dólares onde quer que fosse. Nesse sentido, os interesses defendidos pelo governo quando da adoção de medidas econômicas liberais são aqueles provenientes do mercado, posto que essa era a premissa das exigências feitas pelo FMI nos memorandos. Grandes empresários, especuladores, bem como o sistema financeiro internacional, drenaram os recursos do país sob fortes garantias institucionais.

... el juego democrático latinoamericano se enfrenta a una amenaza constante de sabotaje por parte de las clases social y económicamente dominantes... por el funcionamiento de una economía capitalista extraordinariamente sensible a las iniciativas de la burguesía y ante las cuales los debilitados estados nacionales – desangrados por la crisis de la deuda – carecen de instancias efectivas de mediación y control... en las circunstancias actuales, la dependencia del estado en relación a las clases capitalistas es tan marcada que ya son las fuerzas del mercado las que “regulan” al estado, y no éste el que controla a las primeras.⁴⁶²

Aliado ao aumento do desemprego, o sucateamento da educação e da saúde pública revelaram um cenário onde a realização de bens públicos ficou bastante prejudicada em detrimento da realização de bens privados. O Estado argentino atuou no sentido de priorizar as

⁴⁶¹ PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.127. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 18 Ago. 2006

⁴⁶² BORON, Atílio. **Estado, capitalismo y democracia en America Latina**. Colección Secretaria Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003, passim.

demandas do mercado e, para tal, o executivo agiu muitas vezes à revelia da posição do poder legislativo, recorrendo insistentemente aos decretos e pressionando o judiciário para obter o aval de legalidade de suas ações. Peronistas se colocaram contra peronistas, rachando o partido que era base do governo. Os conflitos no interior do aparelho estatal se seguiram conforme a equipe econômica formada por tecnocratas criticava a base peronista no congresso e reivindicava maior liberdade de ação.

As reformas dos anos 1990 provocaram reações em vários setores da sociedade. Desde empresários que protestavam contra a Lei de Emergência Econômica e exportadores rurais que reclamavam uma redução dos impostos, até os setores sindicais que, ainda no início do governo Menem, protestaram contra o congelamento dos salários como política de controle inflacionário. Se estas medidas de aumento de impostos e corte de gastos fossem ainda mais aprofundadas pelo governo argentino, tal como exigia o FMI nos memorandos, tais protestos poderiam se intensificar e gerar uma série de turbulências sociais. O cenário apenas revelou as consequências negativas de um processo de abertura implementado a toque de caixa.⁴⁶³

O equilíbrio entre os poderes se encontrava em patamares mais satisfatórios durante o governo radicalista, inclusive se considerarmos a atuação do Pacto Social e a livre atuação do Congresso que, em diversas oportunidades ao longo do governo Alfonsín, obstruíram o avanço de projetos que visavam a adoção de medidas neoliberais na economia argentina, como as privatizações e a livre atuação do capital internacional no país. Sem essa resistência do parlamento, o governo Menem aderiu rapidamente às recomendações do Consenso de Washington.

O caminho pelo qual a administração peronista optou por seguir favoreceu a concentração de renda entre as famílias mais ricas, alimentou o endividamento do Estado e direcionou a maior parte dos recursos públicos ao cumprimento dos compromissos assumidos com essa dívida. Assim, temos que essas ações geraram benefícios privados em forma de ganhos significativos majoritariamente entre as classes mais altas da sociedade e os credores.

Por outro lado, milhares de novos desempregados passaram a fazer parte das estatísticas do Ministério do Trabalho da Argentina. Por conta disso, não podiam mais recorrer aos serviços de saúde das Obras Sociais e estavam obrigados a recorrer ao serviço público de saúde que, comparativamente às Obras Sociais e aos planos de saúde privados, empreendia um gasto irrisório por paciente, pois, os gastos públicos tinham de ser controlados para cumprir os

⁴⁶³ BRENTA, N. y RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. In: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. 1 ed. Buenos Aires, 2003. p.10.

serviços da dívida e gerar confiança no mercado internacional. A educação pública de nível médio foi descentralizada para seguir a política de corte de gastos por parte do governo federal, afetando o sistema educacional de várias províncias sem capacidade orçamentaria para assumir esses novos gastos.

Quais demandas foram atendidas? Que agentes foram beneficiados pelas ações do Estado? Diante do cenário de crise novas contingências abriram a possibilidade de atuação de agentes cujos interesses foram privilegiados. São ações predatórias nas quais os recursos do Estado foram dirigidos em especial para atender aos grandes empresários e ao mercado financeiro. Já os serviços públicos foram prejudicados pelo corte de gastos visando atender às exigências do mercado. Tal caminho só pôde ser adotado pelo governo na medida em que o Congresso estava enfraquecido e não conseguia coibir as ações do Executivo, ainda que as considerasse excessivas.

Os impactos no campo social se observaram desde o início da administração Menem, sem que o governo argentino manifestasse qualquer preocupação mais sensível ou implementasse qualquer ação mais efetiva no sentido de combater as necessidades com as quais a população mais empobrecida passou a conviver. Os elevados níveis de desemprego são um exemplo do que representou para a população argentina a escolha pela via neoliberal por parte do governo argentino. Obviamente que essa política encontraria seu limite, mergulhando a Argentina num caos social e numa crise política sem precedentes. Quando a pressão social se impôs e as instituições passaram por novas mudanças, um novo quadro se instalou no início dos anos 2000.

Capítulo V

A crise do neoliberalismo argentino

A despeito dos objetivos proferidos pelas autoridades argentinas quando da adoção da agenda proposta pelo consenso de Washington, o trajeto feito por nós até aqui revela o quanto a riqueza do país foi drenada para alimentar os rentistas e como isso repercutiu na economia nacional e nos setores mais frágeis da sociedade. Ao fim da década de 1990, esse percurso estava nitidamente próximo de encontrar seu limite, uma vez que fatalmente se chegaria a um ponto em que já não havia mais de onde extrair dividendos para remunerar o capital financeiro na proporção exigida pelos credores e pelo FMI.

Sempre que houve escassez de divisas para cumprir os compromissos externos, o Estado buscou novos empréstimos a juros proibitivos no mercado internacional. Mas, antes que isso fosse possível, se recorria aos cofres do Fundo no sentido de obter a sinalização positiva para o mercado. Daí por diante, com uma dívida externa em novos patamares, tudo se “reorganizava”. Mas, o que fazer quando até mesmo o FMI constata que seu “filho preferido” não tem mais condições de cumprir com os compromissos externos? Que saída adotar quando a instituição que fornecia as garantias exigidas pelos credores internacionais simplesmente “abandona o barco” e nega recursos a um país em meio à maior crise econômica de sua história?

Diante do massacre dos mais pobres, saltaram os índices de pobreza e indignação e a mobilização popular recorreu a ações mais efetivas no combate às medidas estatais. Elevou-se o tom dos protestos e a violência implementada pela repressão oficial do Estado fez dezenas de mortos. A oposição às medidas neoliberais começou a se fazer sentir nas ruas do país e, nesse contexto, aumentou também a oposição no campo político. Medidas aprovadas ao longo dos anos 1990, como as privatizações e as reformas trabalhista e da previdência, passaram a ser criticadas por grupos políticos opositores que, nesse cenário de caos social, conseguiram maior adesão. O fortalecimento da oposição ao modelo neoliberal alimentou a perspectiva de um novo governo sustentado sobre novas bases políticas, sociais e ideológicas. A transição para um novo modelo de crescimento econômico não seria fácil e, dada a dimensão da mudança de paradigma, impactos importantes no meio político seriam inevitáveis.

Uma ruptura com a era Menem passava necessariamente pela busca de um maior equilíbrio entre as esferas do poder. Foi a concentração de forças no poder executivo, promovida pela Reforma de Estado, que restringiu a atuação do legislativo e do judiciário, como pudemos observar. O aumento da desigualdade, do desemprego, da pobreza etc., num cenário

de crescimento econômico, como o observado nos anos 1990, revelam que as políticas públicas produziram benefícios a grupos restritos. A insatisfação popular, refletida na intensificação dos conflitos com as forças oficiais do Estado, reclamavam a realização de bens públicos.

O Estado neoliberal argentino, ao defender a todo custo o rendimento dos credores, canalizou recursos importantes da sociedade argentina para cumprir os serviços da dívida. As instituições multilaterais assumiram uma posição de protagonismo na condução da economia argentina, enquanto o congresso federal foi relegado a segundo plano, tal como desejavam os tecnocratas. Uma mudança de paradigma exigia a reversão dessa lógica.

Para romper com os princípios básicos do que fora estabelecido pelo Consenso de Washington, se fazia necessário que instituições como o FMI e o Banco Mundial, atualizassem suas relações com a Argentina para um outro patamar de intervenção. Assim sendo, um novo governo disposto a romper com as políticas econômicas que levaram o país a essa grave crise econômica e social, deveria considerar o calote da dívida.

1 – O cenário político até 1999

Carlos Menem se encontrava ainda na primeira metade de seu segundo mandato quando decidiu articular nos bastidores uma questionável reeleição para o terceiro mandato seguido. A tese era a de que a lei que aprovou a reeleição passou a vigorar apenas quando Menem já havia sido eleito uma primeira vez. Assim sendo, a primeira eleição não deveria entrar no computo geral e, portanto, o peronista teria direito a disputar as eleições de 1999. A confiança do presidente argentino contrastava com o cenário de crise social enfrentado pelo país naquele momento. Mas, algo assustava mais a população do que uma possível reeleição do peronista, a volta da hiperinflação.

Os principais candidatos que disputaram o pleito presidencial em 1999 defenderam a manutenção do Plano de Conversibilidade. Isso se devia ao sucesso da estratégia de valorização do peso como controle da inflação. A estabilidade dos preços era algo do qual não se abria mão, o que revelou o nível das sequelas deixadas pela hiperinflação do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990.

A estratégia do novo governo, fosse qual fosse, passaria pela manutenção da conversibilidade. No entanto, no seio do peronismo surgiram dissidências quanto à manutenção do programa de reformas que vinha sendo implementado desde o início dos anos 1990. O racha interno afetou a escolha do candidato justicialista. O porto seguro que sustentaria a

administração da dívida externa e o intercâmbio com o mercado financeiro internacional continuou a ser o FMI. Dessa forma, os projetos governamentais não vislumbravam mudanças significativas na administração da economia nacional.

Dois anos antes da realização do pleito para o executivo nacional, a Frepaso⁴⁶⁴ e a UCR decidiram se unir para disputar as eleições legislativas de 1997. “La Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación”, como passou a se chamar essa sociedade, obteve vitórias importantes na Capital Federal e nas províncias de Buenos Aires, Santa Fe e Entre Ríos, conseguindo o total de 63 cadeiras das 127 em disputa para o congresso nacional. Esse era um importante prenúncio do que poderia ocorrer na disputa presidencial, uma vez que La Alianza estava disposta a lançar seu próprio candidato.

No entanto, eram inegáveis os conflitos no interior da Alianza. Uma confluência de partidos com bases ideológicas muito diferentes acabou alimentando uma série de desentendimentos que surgiram tão logo a aliança foi formalizada. Um dos problemas principais era a perspectiva da cúpula da Frepaso, cujas ideias centrais eram pró-mercado, ao passo que os membros da Frepaso que eram de origem sindical ou peronista, simpatizavam com as bases da esquerda. Tal problema se verificou de igual maneira na UCR onde setores do partido estavam em pleno acordo com a cúpula da FREPASO, enquanto os alfonsinistas preferiram aderir às perspectivas dos grupos originários da esquerda.

Ainda que La Alianza tenha sido reconhecida oficialmente por todos os partidos que a compunham, seus membros não eram obrigados a coligar-se para disputar as eleições. Assim, devido às divergências no interior da Alianza, muitos candidatos disputaram as eleições legislativas sem coligar-se, utilizando apenas sua sigla de origem. Isso acabou por alimentar a suspeita de que essa coligação não poderia ir muito longe dados os inúmeros conflitos internos. Porém, a oportunidade de substituir os peronistas era factível, dada a baixa popularidade do presidente Menem. Esse foi o interesse comum que permitiu um realinhamento da oposição formada pela Alianza.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ A FREPASO (Frente País Solidário), foi uma aliança entre diversos partidos, na sua maioria pouco expressivos, formalizada no ano de 1994. Dentre os componentes estavam as seguintes agremiações políticas: Política Aberta para La Integridade Social; a Frente Grande, formada por dissidentes do Partido Peronista; o Partido Demócrata Cristão; e, por fim, a Unidade Socialista, composta pelo Partido Socialista popular e o Partido Socialista Democrático. A Frente Grande conseguiu maior projeção quando se opôs a reforma constitucional discutida em 1993 e aprovada em 1994, a mesma que possibilitou a reeleição de Menem. Radicalistas descontentes com o apoio de Alfonsín a essa manobra, ingressaram na Frente Grande e ajudaram o partido a se tornar a terceira força política nacional. A formação da FREPASO possibilitaria aos principais políticos das fileiras da Frente Grande a disputa de cargos no executivo provincial e nacional. Ver: Koessl, Manfredo. “Apogeo y derrumbe del FrePaSo: algunas consideraciones”. In: **Revista del CESLA**, no 12, Buenos Aires, 2009.

⁴⁶⁵ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p. 265.

Ainda em 1996, Menem iniciou uma campanha pelo terceiro mandato, argumentando que a lei implementada pela reforma constitucional de 1994, que permitia a reeleição para o executivo nacional, passou a vigorar a partir de seu segundo mandato iniciado em 1995. No entendimento do então presidente, o primeiro mandato iniciado em 1989 não deveria ser contabilizado posto que a lei da reeleição ainda não vigorava. A defesa do peronista sustentava esse ponto se baseando em um importante precedente. Em 1983, a província de Córdoba era governada pelo radicalista Eduardo Angeloz. Sua reeleição em 1987 só foi possível por conta de uma reforma da constituição provincial que o permitiu concorrer a um novo mandato. No entanto, em 1991, o governador disputou nova reeleição sustentado que, dentro da nova lei, ele havia exercido apenas um mandato e que, portanto, tinha o direito a disputar a reeleição. A Corte da província de Córdoba acatou o argumento da defesa de Angeloz e ele acabou reeleito para um terceiro mandato seguido.⁴⁶⁶

Mesmo que a possibilidade de concorrer às eleições presidenciais de 1999 de fato existisse, eram exíguas as chances de Menem em função de que o próprio partido já não o apoiava. O desgaste sofrido pelo presidente num cenário de aumento do desemprego e dos índices de pobreza e indignação, fizeram cair sua popularidade. Ainda em 1996, Menem tinha menos de 20% de aprovação junto à população argentina, índice que se manteve até 1999. Isso não foi suficiente para o presidente desistir de suas pretensões.

A baixa popularidade de Menem fez com que o Partido Justicialista buscasse um substituto com maiores chances de vencer o pleito de 1999. Nesse momento, os conflitos internos do partido se deram entre as alas menemistas, favoráveis a manutenção do projeto iniciado em 1989, e as alas contrárias à Menem, que avaliavam que as reformas haviam sido equivocadas e que se fazia urgente um retorno às características originais do peronismo. Dentro do primeiro grupo se destacava a figura de Domingo Cavallo. Mas, Eduardo Duhalde, governador da província de Buenos Aires, se aproximou do segundo grupo, que era majoritário, buscando dessa forma viabilizar sua escolha como candidato peronista.

Menem havia tentado de todas as formas impedir o lançamento da candidatura de Duhalde, buscando convencer os dirigentes do Partido Justicialista a não aprovar a escolha do governador bonaerense. Em outra frente, o presidente articulou na tentativa de conseguir o apoio dos demais governadores para efetivar sua candidatura e inviabilizar Duhalde, chegando

⁴⁶⁶ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p. 262.

ao ponto de aumentar o limite das transferências automáticas do governo federal para as províncias.

O desenrolar de alguns fatos acabou prejudicando o plano dos menemistas de viabilizar Cavallo como candidato mais capacitado para dar continuidade ao projeto reformista. Em março de 1996, o jornal *La Nación* noticiou uma grave denúncia feita pelo ministro da economia. A acusação era de que cerca de 20 organismos estatais estavam favorecendo determinadas empresas de serviços postais em detrimento da concorrente estatal ENCOTESA (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos). O mal-estar provocado pela denúncia se tratou do fato de que, entre as empresas supostamente beneficiadas, estavam as firmas pertencentes ao empresário Alfredo Yabrán, figura muito próxima ao presidente Menem e desafeto de Cavallo. O ministro da economia havia se irritado com a substituição de Haroldo Grisanti na presidência da ENCOTESA, uma vez que este era o principal aliado de Cavallo na tentativa de mostrar as irregularidades que favoreciam as empresas de Yabrán.⁴⁶⁷

Cavallo já vinha sofrendo forte desgaste no governo. Os impactos do efeito tequila fizeram com que a base peronista questionasse seus métodos. O ministro da economia, curiosamente, se colocou publicamente contra à privatização da ENCOTESA, pois afirmava que era uma farsa para favorecer o empresário Alfredo Yabrán. A venda da estatal era parte importante do projeto de Menem em seu segundo mandato, de modo que a oposição de Cavallo irritou a base peronista. Estes reagiram exigindo que se investigasse a participação de Cavallo no caso Banco de la Nación – IBM.⁴⁶⁸

Esses fatos contribuíram para a saída de Cavallo do ministério em julho do mesmo ano, bem como estremeceram as relações do ex-ministro com o Partido Justicialista. No ano seguinte, Cavallo criou sua própria legenda, o *Acción por la República*, pela qual acabou eleito para a câmara federal. O ex-ministro havia desistido do Partido Justicialista, mas não da presidência da república.

Em 1999, Menem seguiu com o plano de tentar mais uma reeleição e buscou desgastar Duhalde antes que as prévias do Partido Justicialista definissem seu candidato oficial. Sofrendo

⁴⁶⁷ VENTURA, Adrián. Cavallo acusó al Gobierno de favorecer a Yabrán. *La Nación*, Buenos Aires, 14 mar. 1996. Disponível em: www.lanacion.com.ar/170974-cavallo-acuso-al-gobierno-de-favorecer-a-yabran. Acesso em: 20 Set. 2018.

⁴⁶⁸ Ainda em 1994, a empresa norte-americana IBM foi acusada de subornar funcionários do alto escalão do Banco de La Nación, um banco estatal subordinado diretamente ao ministro da economia, para que fosse assinado um contrato no valor de 500 milhões de dólares. O contrato previa a informatização da entidade bancária. Em 1998, dois ex-diretores do Banco de la Nación declararam em depoimento que o então ministro Cavallo era quem lhes dava as orientações nas negociações com a IBM. *CLARIN*. Escandalo informático: menemistas y cavallistas complicados. *Clarín*, Buenos Aires, 1 mar. 1998. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/conexiones-politicas_0_Byib8ryJL2l.html. Acesso em: 20 Set. 2018.

fortes críticas por almejar o terceiro mandato, o presidente chegou a declarar em julho do ano anterior que estava desistindo da disputa, algo que deixou bastante aliviada a Corte Suprema, tal como declararam alguns de seus membros. Mas, Menem voltou atrás seis meses depois e se colocou como candidato nas prévias do Partido. O presidente tinha de pronto as seguintes estratégias: vencer as prévias, o que era bastante factível já que o colegiado responsável por definir o escolhido era composto por seus apoiadores; buscar junto à Corte Suprema uma interpretação do artigo 90 da Constituição de modo que favorecesse sua candidatura; no caso de decisão desfavorável da Corte Suprema, buscaria uma reforma constitucional que o tornasse apto a um terceiro mandato.⁴⁶⁹

A insistência de Menem em se candidatar incomodou a maioria dos governadores peronistas, de modo que eles buscaram de imediato meios de convencer o presidente a desistir de concorrer. Diante da pressão que vinha de dentro do próprio partido, Menem desistiu de recorrer à Corte Suprema dando a seguinte declaração: “... *si no hay reforma de la Constitución es prácticamente imposible que asuma esa responsabilidad* (disputar o terceiro mandato).⁴⁷⁰ No entanto, dirigentes peronistas de segunda linha chegaram a acionar a Suprema Corte de modo a conseguir uma decisão favorável ao terceiro mandato, mas os ministros afirmaram que essa ação somente poderia ser julgada caso os autores do pedido fossem o Partido Justicialista ou o próprio Menem. A questão ainda se arrastaria até que ocorressem as eleições internas do partido. Porém, buscando ganhar tempo para efetivar sua candidatura, Menem, como presidente do Partido Justicialista, adiava o quanto podia a realização das prévias.

O presidente argentino estava habituado a utilizar as instituições de modo a atender suas pretensões. A década de 1990 se caracterizou por uma concentração de poder nas mãos do Executivo que permitiu a realização de reformas muito profundas na estrutura econômica, social e política do país. Maiores níveis de Check and Balance tendem a restringir o comportamento oportunista por parte de qualquer das esferas de poder. Quando isso não ocorre, os agentes que compõem a estrutura estatal podem agir aeticamente no sentido de promover ganhos pessoais. Determinados agentes, com forte influência política, tendem a ser beneficiados pelos arranjos institucionais. Mas, para tal, é necessário considerarmos o seu poder de barganha. O aumento da oposição ao modelo neoliberal e o racha dentro do Partido Justicialista, além do aumento da contestabilidade da população frente à administração menemista, aniquilaram o poder de manobra do presidente. Demandas ignoradas por toda uma

⁴⁶⁹ LA NACION. Menem volvió a instalar la reelección. **La Nación**, Buenos Aires, 9 jan. 1999. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/123992-menem-olvio-a-instalar-la-reeleccion>. Acesso em: Set. 2018.

⁴⁷⁰ Ibid.

década fizeram a popularidade de Menem despencar. As instituições atuaram agora contra as pretensões do presidente.⁴⁷¹

A proposta de modificar a Constituição para permitir a terceira reeleição foi derrotada na Câmara Federal por ampla maioria. Nem mesmo as fileiras peronistas apoiaram a tentativa de Menem de se manter no poder. Diante do revés, o presidente buscou atuar como fez ao longo de toda a década de 1990, ignorou o Congresso e se voltou novamente para a via judicial, possibilidade que ele mesmo havia rechaçado no início do ano. Menem Conseguiu que um juiz de Córdoba autorizasse sua candidatura nas prévias do Partido Justicialista. Essa decisão deu novo alento aos seus aliados que esperavam contar também com o apoio da maioria dos membros da Corte Suprema, tal como ocorrera nos últimos anos.

Deste ponto em diante, o peronista passou a dar declarações no sentido de que as decisões judiciais deviam ser respeitadas. No entanto, a debilidade política do então presidente ficou cada vez mais flagrante aos governadores e aos dirigentes do Partido Justicialista. Membros da Corte Suprema chegaram a declarar que o pleito do presidente só se justificaria diante de um clamor social, o que de fato, não era o caso.⁴⁷² A baixa popularidade de Menem já não permitia que a mais alta instância do poder judiciário lhe fizesse “favores”. Diante das declarações dos membros da Corte Suprema, estava claro que não havia mais caminhos para viabilizar um terceiro mandato.

Neste ponto, é necessário observar que, a avaliação negativa da administração menemista fez o Congresso e o Supremo readquirirem certa independência na tomada de decisões. A baixa contestabilidade desfrutada pelo governo peronista nos anos de crescimento econômico e controle inflacionário, coexistiram com baixos níveis de Check and Balances. No entanto, o cenário atual é o de uma grave crise social e econômica. Dessa forma, a tentativa de Carlos Menem de se manter no poder foi interrompida, primeiro pela atuação do Congresso Federal e, em seguida, pelas sinalizações da Suprema Corte. Os peronistas lançaram então a candidatura de Eduardo Duhalde à presidência.⁴⁷³

⁴⁷¹ FARINA, Elizabeth, PAULO F. Azevedo e Maria Sylvia M. Saes (orgs.) (1997), **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Editora Singular.

⁴⁷² Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/130881-reeleccion-reivindico-menem-la-via-judicial>. Aceso em: 20 Set. 2018.

⁴⁷³ MUELLER, B., ALSTON, L., PEREIRA, C., MELO, M., 2008. "**The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition**," Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia [Proceeding of the 36th Brazilian Economics Meeting] 200807181549410, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics] e MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1998, p.4.

Do lado da Alianza, o candidato eleito internamente para a disputa foi o radicalista Fernando de la Rúa, enquanto o Acción por la República lançou a candidatura de Domingo Cavallo. Estes foram os principais candidatos a disputar as eleições em meio a uma crise sem precedentes na Argentina. Em comum, os três declararam a intenção de manter a Conversibilidade e de corrigir os erros cometidos pelo governo Menem. Não se sinalizava uma ruptura com a agenda neoliberal implementada desde a ditadura de 1976 e aprofundada após a posse do peronista em 1989, nem mesmo o recuo de reformas que se mostraram ineficientes no sentido de promover a geração de empregos, como as reformas da previdência e trabalhista. A desvalorização do real brasileiro, que fez declinar as exportações argentinas para esse país em cerca de 20%, e as crises russa e asiática, que fizeram escassear os recursos internacionais, elevando ainda mais os juros internos, também não foram capazes de fazer os candidatos repensarem a manutenção da paridade peso-dólar e a proeminência do capital financeiro-especulativo sobre o produtivo.⁴⁷⁴

Ao final do pleito, o candidato da Alianza saiu vencedor, confirmando as expectativas geradas pela coligação entre a Frepaso e a UCR e pela avaliação negativa do governo Menem. Porém, os peronistas conseguiram ampliar o número de províncias sob sua administração, assim como ampliaram também sua participação no senado. De la Rúa obteve 48% dos votos, Eduardo Duhalde alcançou 38% e Domingo Cavallo conseguiu apenas 10% dos votos. O novo presidente da Argentina tomou posse em 10 de dezembro de 1999. Nesse mesmo ano, o déficit público foi de 4,5% do PIB, enquanto a economia encolheu 3,5%. Além destes dados negativos, a nova administração herdou também a maior dívida pública da história do país. De la Rúa teria bastante trabalho pela frente.⁴⁷⁵

2 – O Governo De la Rúa

Tão logo Fernando De la Rúa tomou posse, os governadores iniciaram uma pressão para que o governo federal renegociasse o pagamento das dívidas das províncias que já acumulavam um montante superior a 18 bilhões de dólares. Além disso, reivindicavam transferências mensais superiores aos 800 milhões de dólares fixados pelo governo Menem. De la Rúa atendeu à demanda dos governadores, renegociou o pagamento das dívidas, além de ampliar o teto

⁴⁷⁴ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010, 270.

⁴⁷⁵ Ibid.

mínimo de repasses mensais para 1,3 bilhões de dólares. Assim, o presidente buscava enviar um sinal positivo aos governadores, cuja maioria era do Partido Justicialista, e iniciar o governo sem maiores atritos com a oposição.

O novo governo havia iniciado assim sua estratégia de aproximação com os peronistas, principalmente os menemistas, que eram a favor do prosseguimento das reformas que vinham sendo aplicadas desde o início dos anos 1990. Em função dessa aproximação, o Executivo acabou colhendo resultados positivos na aprovação de medidas no Senado Federal onde os membros da Alianza eram minoria. A estratégia adotada por De la Rúa incomodava as fileiras da UCR e da Frepaso mais identificadas com a esquerda. Outro que estava muito insatisfeito com a direção adotada pelo governo era o vice-presidente, Carlos Álvarez. Álvarez era um dissidente dos peronistas que havia abandonado o partido para ajudar a fundar a Frente Grande, que logo depois daria origem à Frepaso.

O Vice-presidente era peça chave no governo De la Rúa, pois era quem fazia a intermediação dentro da Alianza entre as alas pró-mercado e os alfonsinistas, bem como representava as fileiras da Frepaso mais identificadas com os sindicatos. O frágil equilíbrio dentro da Alianza dependia do apoio de Álvarez. No entanto, este passou a criticar publicamente a aproximação com os peronistas menemistas. De la Rúa não se ateu às críticas do vice-presidente, pois entendia que num contexto de grave crise econômica e social, era vital para a sobrevivência de seu governo o apoio dos governadores e da maioria do senado.⁴⁷⁶

Conquistada a confiança de parte dos peronistas, o executivo encaminhou ao congresso uma proposta de reforma trabalhista que aprofundava as mudanças efetuadas na década de 1990. A lei 25.250 permitiu que, mediante acordo coletivo, o período probatório pudesse ser estendido a até 12 meses; ademais, ampliou a redução das contribuições previdenciárias para empresas que aumentassem o número de funcionários; e reduziu para apenas 30 dias o prazo para finalizar processos trabalhistas. As negociações entre sindicatos e empresas podiam se sobrepor ao texto da lei. Como os sindicatos se encontravam completamente pulverizados em função do caos político e social, as negociações se davam mediante as conversas entre um determinado sindicato e a empresa. Em 11 de dezembro do mesmo ano, o Decreto 1.174 reforçou a supremacia da negociação coletiva sobre a lei existente.⁴⁷⁷

Essa repentina aproximação entre o governo De la Rúa e os peronistas que viabilizou a aprovação da reforma trabalhista, começou a levantar suspeitas quando surgiram denúncias de

⁴⁷⁶ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010, 270.

⁴⁷⁷ **Decreto 1.174**. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar>. Acesso em: 15 Dez. 2018.

corrupção envolvendo membros do gabinete do presidente e do legislativo federal. Em junho, o jornal *La Nacion* publicou uma denúncia de que a reforma trabalhista aprovada no senado só teria sido possível porque os senadores da base peronista receberam “favores pessoais” por intermédio do então Ministro do Trabalho Alberto Flamarique.^{478 479} Segundo a reportagem, alguns senadores haviam admitido a colegas próximos o recebimento de cerca de 50 mil dólares para aprovar a medida. A questão virou motivo de intensos debates no senado, inclusive com a participação direta de Flamarique.⁴⁸⁰

Os conflitos provocados pelas denúncias fizeram com que Álvarez vislumbrasse a possibilidade de se livrar da dependência dos senadores peronistas. O vice-presidente então exigiu a imediata investigação das denúncias e a suspensão dos trabalhos no Senado Federal. Além disso, Álvarez passou a demandar a antecipação das eleições legislativas programadas para 2001, quando estava previsto pela primeira vez na Argentina uma eleição para 100% dos cargos legislativos através do voto direto. Os conflitos no interior do aparelho estatal se intensificavam a cada ação continuísta⁴⁸¹ do novo governo.

De la Rúa, ao contrário de Álvarez, buscou minimizar o peso das denúncias, pois temia perder o apoio dos peronistas no senado. Para além de contrariar seu vice, o presidente ainda fez uma reforma ministerial que alijou os alfonsinistas e os aliados de Álvarez de seus postos. Não restou outra alternativa ao vice-presidente que não a renúncia. A opção feita por De la Rúa traria complicações ainda mais profundas para sua administração. A bancada da Frepaso já não mais apoiava o presidente e a da UCR não escondia sua desconfiança. O impacto no mercado se fez sentir com a disparada do risco-Argentina. De la Rúa sinalizou então ao duhaldismo no intuito de conquistar votos na câmara e no senado. Por fim, nomeou Cavallo ministro da Economia em março de 2001, num movimento importante para conquistar a pequena, mas valiosa, bancada da Acción por la República na Câmara Federal.

Com essa decisão, o Executivo assumia definitivamente a defesa das reformas neoliberais e a continuação de sua aplicação na economia argentina. Entretanto, a eleição de De la Rúa se deu em meio a intensificação das críticas ao modelo neoliberal. As bases que elegeram o novo presidente estavam mais sensíveis às demandas populares e viam com desconfiança a aproximação de De la Rúa com os peronistas. Ao romper com o grupo político responsável por

⁴⁷⁸ SOLÁ, Joaquin Morales. Carencias y defectos del Gobierno. **La Nacion**, Buenos Aires, 25 jun. 2000. Disponível em: www.lanacion.com.ar/22203-carencias-y-defectos-del-gobierno Acessos em: 20 Set. 2018..

⁴⁷⁹ Ídem., La justicia, em el centro de la política. **La Nacion**, Buenos Aires, 16 jul. 2000. Disponível em www.lanacion.com.ar/24954-la-justicia-en-el-centro-de-la-politica. Acessos em: 20 Set. 2018.

⁴⁸⁰ LA NACION. Una sesión histórica, pero por el escándalo. **La Nacion**, Buenos Aires, 25 ago. 2000. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/30289-una-sesion-historica-pero-por-el-escandalo>. Acesso em: Set. 2018.

⁴⁸¹ Aqui nos referimos a continuação das políticas neoliberais aplicadas ao longo da administração menemista.

sua eleição, o presidente argentino promoveu a intensificação dos conflitos no interior do aparelho estatal que inviabilizariam sua administração.

2.1 – O aprofundamento da crise

Domingos Cavallo foi o terceiro ministro a conduzir a economia argentina na gestão De la Rúa. O primeiro foi José Luis Machinea, que de cara teve de encontrar meios para administrar o novo gasto gerado pelo aumento dos repasses mensais para as províncias. A questão foi resolvida mediante um aumento de impostos sobre a renda. Em meio a desconfiança da população, o governo tentou capitalizar politicamente a medida ao sinalizar às camadas populares, cujas rendas permaneceram isentas, de que não seriam ainda mais sacrificadas pelos ajustes. Mas, ao optar por aumentar a taxa sobre a renda, De la Rúa acabou atingindo boa parte do seu eleitorado que era formada pelas classes média e alta. Além disso, estes setores tiveram seu nível de consumo afetado, o que de certo contribuiu com o cenário de recessão.

A balança comercial argentina, fortemente pressionada pela valorização do peso, seguia dificultando a obtenção de superávits no balanço de pagamentos. Porém, o índice de aprovação da manutenção da paridade com a moeda estadunidense chegou perto de 85% ainda no início do novo governo, o que dava o respaldo necessário à continuação da Conversibilidade. Curiosamente, as ações no sentido de sustentar a paridade acabavam por ampliar a crise, uma vez que a paridade cambial se amparava nas reservas em dólares que precisavam frequentemente ser socorridas pelos aportes do FMI e de credores internacionais, dado o cenário recessivo que o país enfrentava. A lógica dos anos anteriores se repetia e, ao menor sinal de incerteza, as divisas escoavam para fora e novos empréstimos eram solicitados, ampliando a dívida, bem como seus serviços. Assim, os recursos disponíveis para que o governo realizasse intervenções nas áreas sociais e investimentos de infraestrutura, bem como em políticas de incentivo à produção nacional, eram cada vez mais escassos.⁴⁸²

Após a aprovação da reforma trabalhista, o governo esperava que houvesse um aumento dos investimentos com geração de novos postos de trabalho, mas, conforme os meses se passaram, o resultado nesse sentido foi nulo. Insistindo na mesma lógica, a equipe econômica de De la Rúa atuou no sentido de diminuir os custos dos serviços para o setor produtivo,

⁴⁸² NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p.271.

negociando inclusive com a iniciativa privada. Paralelamente, o Executivo lançou o Decreto 430/2000⁴⁸³ que diminuiu os salários do funcionalismo público em até 15% e que pretendia revisar os gastos das câmaras legislativas. Esse último objetivo se viu frustrado pela atuação dos grupos políticos.

As primeiras ações do novo governo agradaram à equipe do FMI, de modo que o governo De la Rúa conseguiu o apoio do Fundo para seguir na condução do projeto deixado por Menem. Assim, visando tranquilizar o capital financeiro e controlar a fuga de divisas, o FMI articulou um aporte de 40 bilhões de dólares a serem liberados ao longo dos dois anos seguintes. Esses recursos viriam do próprio Fundo, BID, Banco Mundial, bancos internacionais, de novos refinanciamentos, do governo espanhol, entre outros. Esse volume não encontra precedente na história argentina. O pacote ficou conhecido como “blindaje” por representar uma garantia de que a economia argentina teria meios de suportar a pressão por divisas e cumprir seus compromissos externos.⁴⁸⁴

Desde 1976, a dívida pública externa cresceu de maneira acelerada. A economia nacional não conseguia gerar os recursos necessários ao cumprimento dos serviços da mesma e novos empréstimos foram requisitados. Os credores eram assegurados pelo FMI. A paridade entre o peso e o dólar prejudicava as exportações, de modo a contribuir com os déficits do Balanço de Pagamentos. Para conseguir os recursos necessários para cumprir os compromissos externos e obter o equilíbrio fiscal, o governo adotou uma agressiva política de austeridade. O resultado foi a queda do rendimento e do consumo, o aumento da desigualdade e da pobreza. A história das crises econômica e, por consequência, social e política vividas pela Argentina desde a década de 1980, está intrinsicamente ligada a construção e manutenção da sua dívida. Os memorandos trocados com o FMI, já relatados ao longo deste trabalho, não deixam dúvidas de qual era a preocupação central do Fundo. A essa altura, parece claro que um novo empréstimo, num volume inédito, ademais de um alívio momentâneo, resultaria no aprofundamento deste cenário de crise.

Dos 40 bilhões de dólares obtidos com a “blindaje”, a perspectiva desenhada pela equipe econômica era de utilizar no máximo 2,1 bilhões por trimestre atendendo a demanda por divisas e cumprindo serviços da dívida. Mas, apenas em janeiro de 2001, já haviam sido utilizados

⁴⁸³ **Decreto 430/2000.** Disponível em: www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63172/norma.htm. Acesso em: 20 Set. 2018.

⁴⁸⁴ PELIZER, Shirley. **El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde “De la Rúa” hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002).** Department of Economics Carleton University Ottawa, ON Canada, 2003, p.8.

quase 1 bilhão de dólares. Estava claro que os recursos seriam consumidos antes do previsto. O governo então decidiu substituir o ministro Machinea por López Murphy em março de 2001. Como as metas fiscais para o primeiro trimestre não foram cumpridas, o novo ministro anunciou novos cortes nos salários do funcionalismo e redução no orçamento da educação. A perspectiva era alcançar uma economia de cerca de 1,1 bilhão de dólares. Mas, o cenário de crise já não tolerava mais ataques ao funcionalismo e aos serviços básicos. A reação da população, dos governos das províncias e mesmo do congresso nacional fizeram com que Murphy fosse demitido uma semana após ter anunciado o plano e 15 dias após ter assumido o cargo. Buscando enviar sinais positivos ao mercado, o governo realizou um movimento que também atendia a seus interesses políticos. Foi então que Domingos Cavallo foi convidado a reassumir o ministério que conduziu ao longo de boa parte dos anos 1990. O novo ministro tomou posse prometendo uma rápida recuperação da economia.⁴⁸⁵

Contando ainda com a disponibilidade da maior parte do aporte de 40 bilhões de dólares prometidos pelo FMI e com Domingo Cavallo a frente da economia, parecia ao governo que as questões mais emergenciais no que se referia ao contexto internacional estavam sob controle. Bastava agora buscar maior competitividade para o produto nacional e incentivar a produção para reverter o quadro de desemprego. Na gestão de Cavallo o governo se voltou para políticas de estímulo à exportação, reduzindo tributos de forma a deixar o produto nacional mais atrativo. Por outro lado, a manutenção de um elevado índice de desempregados, o corte nos salários do funcionalismo público e o pagamento dos serviços da dívida com juros cada vez mais elevados, contribuíram para a redução da base monetária, o que gerou uma deflação de 1,8% no ano de 2000. Esses fatos atrapalharam o aumento do consumo interno e afetaram a arrecadação. Ainda havia o aumento das transferências às províncias. O resultado fiscal estava sob forte pressão. O governo sabia que um novo déficit comprometeria a manutenção do acordo que firmou o aporte stand by de 40 bilhões de dólares junto ao FMI.

Era necessário que, diante dos credores, o Fundo garantisse o cumprimento dos serviços da dívida e, para tal, exigiu que o governo argentino controlasse os gastos públicos de modo a reduzir o déficit. Isso deveria ser o suficiente para conter a fuga de divisas e garantir a manutenção da Conversibilidade. Ciente do risco de as contas fecharem mais um ano no vermelho, o Executivo enviou ao Congresso uma proposta de lei que pretendia implementar uma política de cortes a fim de alcançar o compromisso assumido com o FMI. A lei de

⁴⁸⁵ PELIZER, Shirley. **El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde “De la Rúa” hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002)**. Department of Economics Carleton University Ottawa, ON Canada, 2003., p.10.

nº25.453⁴⁸⁶, conhecida como Lei do Déficit Zero, concedeu liberdade para que o governo mexesse na alíquota do IVA, aprovou a criação de um novo imposto de até 6% sobre débitos e créditos bancários, suspendeu a redução dos impostos que vigorava sobre os combustíveis e reduziu salários e aposentadorias acima de 500 pesos.

O apoio a essa lei constrangia setores de todos os partidos. Os membros da Alianza afirmavam não concordar com a proposta, mas a apoiaram porque era vista como necessária. A bancada da UCR se posicionou contra a proposta. Entre os peronistas era ainda mais complicado, uma vez que setores do partido estavam alinhados com as propostas governistas, enquanto os senadores, cujas bases eram os sindicatos, se colocavam em franca oposição às propostas vindas do Executivo. Os senadores justicialistas que apoiavam a medida, preferiram não comparecer à sessão, permitindo assim que a base governista constituísse maioria. No entanto, foi necessário calcular bem a ação, pois era necessário um quórum mínimo para que houvesse votação. Por isso, alguns senadores justicialistas pró-governo até compareceram, mas votaram contra a medida, sabendo que seu voto não alteraria o resultado. A manobra funcionou, pois, o quórum mínimo foi alcançado e a lei aprovada por maioria confortável. Imediatamente a lei foi sancionada e não tardaram a chegar os elogios do FMI, que destacou a importância de tais medidas na estabilização da economia argentina. Em seguida, uma equipe do Fundo foi enviada para “conversar” com as autoridades argentinas sobre as dificuldades enfrentadas pela economia do país. O governo De la Rúa conseguia novo fôlego.⁴⁸⁷

Todas as medidas impostas pela lei do déficit zero eram claramente recessivas, pois afetavam o consumo e encareciam a produção. Ainda que o déficit público recuasse a zero, a perspectiva diante das ações anunciadas pela nova lei era de aumento do desemprego. Somando-se a isso os elevados juros praticados pela economia após a fuga de divisas, o resultado não tinha por quais caminhos ser positivo.

Os déficits no comércio externo seguiam dificultando os resultados do balanço de pagamentos. Cavallo admitiu que a Conversibilidade tornava os produtos argentinos pouco competitivos, uma vez que as principais moedas do mundo haviam se desvalorizado em relação ao dólar e, portanto, em relação ao peso. O novo ministro também atribuiu a falta de competitividade ao aumento dos tributos sobre a produção, que foi uma das estratégias utilizadas por De la Rúa para sinalizar ao FMI que o governo estava buscando o déficit zero.

⁴⁸⁶ **Lei 25.453.** Disponível em: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68098/norma.htm. Acesso em: 20 Set. 2018.

⁴⁸⁷ EL PAÍS. El Senado argentino aprueba la ley de déficit cero. **El País**, Buenos Aires, 29 jul. 2001. Disponível em: www.elpais.com/economia/2001/07/30/actualidad/996478374_850215.html. Acesso em: Set. 2018.

Teve início então uma redução dos impostos sobre a produção de bens e um aumento na taxaço sobre o consumo de bens importados até o limite permitido pela OMC. Mas, a Conversibilidade foi mantida, de modo que o efeito das ações anunciadas foi praticamente nulo. Cavallo então afirmou que no futuro o valor do peso seria definido por uma média entre o dólar e o euro, de modo a proteger às exportações das variações das moedas internacionais. O mercado então fez a leitura de que a Conversibilidade estava com os dias contados, o que intensificou a fuga de divisas.⁴⁸⁸

A Argentina seguia a mesma lógica das últimas décadas. Contraía dívida para pagar dívida. O Plano de Conversibilidade aumentou a necessidade do ingresso de divisas. O governo De la Rúa pressionou ainda mais a renda de determinadas categorias ao reduzir salários e elevar impostos. Novos cortes em setores como saúde e educação voltaram a pauta do governo. Toda essa lógica de austeridade não tinha outro objetivo que não cumprir os compromissos com os credores, uma vez que a fuga de divisas impactava fortemente a economia local. A necessidade de dólares punha os líderes argentinos a mercê das exigências do Fundo, pois o comércio internacional não era capaz de gerar superávits que ajudassem a pagar essa conta.

Com a balança comercial sustentando déficits seguidos e a dificuldade em obter novos créditos para cumprir os compromissos externos, Cavallo envidou esforços para renegociar o pagamento das dívidas públicas que venceriam no curto prazo. A Argentina estava quebrada. Ainda assim, o governo buscou a todo custo evitar o fim da Conversibilidade e o calote. Nas negociações, se propôs um novo patamar de juros, muito mais oneroso aos cofres públicos, para que os pagamentos fossem prorrogados. O Estado buscou reforçar o compromisso de gastar mês a mês apenas o que fosse arrecadado. Nada disso foi capaz de conter os saques bancários e a fuga de divisas.⁴⁸⁹

Sem encontrar saída, Cavallo recorreu novamente ao FMI. Mas, desta vez, o ministro solicitou que os pagamentos da dívida fossem interrompidos até que a economia argentina voltasse a crescer. Estava claro que o Estado argentino havia chegado ao seu limite e que já não havia recursos para cumprir com os compromissos externos. No entanto, o mercado financeiro internacional estava em meio às turbulências provocadas pelo atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 ocorrido nos Estados Unidos. Nesse contexto, os credores não quiseram negociar nenhuma facilidade, de modo que a proposta de Cavallo não foi acolhida pela banca credora, nem tampouco o FMI se empenhou em viabilizar a tentativa de moratória. No entanto,

⁴⁸⁸ GERCHUNOFF, Pablo. LLACH, Lucas. **El Ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas**. 1º ed. Ed Ariel Independencia, Buenos Aires, 2003, p.451.

⁴⁸⁹ Ibid., p.452.

as ações de Cavallo enviaram um forte sinal ao mercado, impulsionando a fuga de capitais, de modo que as reservas estavam se esgotando rapidamente.

A essa altura, a população argentina já não depositava a mesma confiança no governo da Alianza. As eleições legislativas de outubro de 2001 revelaram o desgaste que vinha sofrendo o governo de De la Rúa. Os aliancistas conseguiram apenas 16,9% dos votos, enquanto o Partido Justicialista obteve 26,6%, conseguindo assim ampliar sua participação na câmara de deputados e manter seus postos no senado. Porém, os votos brancos, nulos e as abstenções somaram mais de 45%, o que revelou como a população estava desacreditada de seus quadros políticos.⁴⁹⁰

Ao longo de 2001, a fuga total de divisas foi da ordem de 20 bilhões de dólares. O volume de recursos destinados a cumprir os compromissos externos pressionavam o orçamento público. Diante do caos instalado, o governo permanecia inerte a espera de que o FMI liberasse um novo pacote que fosse capaz de dar tranquilidade ao mercado. Mas, o risco país fez a Argentina ser olhada pelo capital financeiro apenas como uma área de especulação de alto risco. Os cofres do mundo e do FMI se fecharam. Ferrer descreve assim esse cenário:⁴⁹¹

“Nas vésperas da aplicação do corralito, a conversibilidade, com paridade de um peso para um dólar, coexistia com um nível exíguo de reservas do Banco Central e com uma dívida externa impagável. As reservas garantiam somente 25% do total de passivos do sistema (base monetária, depósitos e prazos fixos). Apenas os juros da dívida, por sua vez, representavam cerca de 50% do valor das exportações e mais de 20% do gasto público consolidado, isto é, o pior endividamento da América Latina e do mundo.”⁴⁹²

Ao fim do terceiro trimestre de 2001, dos recursos liberados pela “blindaje” restavam pouco mais de 13 bilhões de dólares. Mais de 25 bilhões foram utilizados apenas para remunerar o capital financeiro. Para não fechar o ano novamente com um forte déficit fiscal, se fez necessário costurar um novo empréstimo no valor de 8 bilhões de dólares junto ao FMI. O Fundo liberou o aporte sob a garantia do governo argentino de que o ano fecharia com déficit zero. O fato é que sem esses recursos, o calote se tornaria inevitável, uma vez que não havia meios de se cumprir os compromissos externos. O Fundo apenas protegeu os rentistas à custa

⁴⁹⁰ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010, 276.

⁴⁹¹ FERRER, Aldo. **A economia argentina: De suas origens ao início do século XXI**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2006, p.299.

⁴⁹² Ibid.

da ampliação do endividamento argentino, repetindo um movimento já realizado inúmeras vezes desde que se iniciaram as reformas neoliberais no país.

Apesar dos dólares que ingressavam na economia nacional pela via do endividamento, a fuga de divisas seguia pressionando as reservas. Pura especulação financiada pelo Fundo e bancada pela sociedade argentina. A vitória da oposição nas eleições de outubro sinalizou a insatisfação da população com o governo De la Rúa. Apenas no segundo semestre de 2001 foram retirados dos bancos argentinos cerca de 15 bilhões de pesos, o que deixou alguns bancos locais com sérios problemas de liquidez. Quando estava claro que as forças do mercado levariam o país a bancarota, o governo decidiu intervir ao decretar, em dezembro de 2001, o “Corralito”.⁴⁹³

O Corralito foi uma tentativa desesperada do governo de conter os saques e a fuga de divisas. Como os aportes do FMI já não produziam o efeito esperado de acalmar o mercado, o governo restringiu os saques. A restrição foi anunciada para durar 90 dias e o limite de saque foi estabelecido em 250 pesos por semana. O impacto no consumo interno foi imediato, com as vendas despencando 50% na primeira semana. As importações e exportações foram prejudicadas na medida em que as companhias tinham dificuldades em conseguir divisas, uma vez que seus recursos estavam retidos nas instituições bancárias. A escassez de moeda obrigou as províncias a multiplicarem a emissão de títulos para cumprir suas obrigações junto aos fornecedores e para remunerar os funcionários. Esses títulos vinham com prazos de vencimento de até 5 anos e não rendiam juros, mas seu valor no mercado podia variar. Essa variação geralmente estava relacionada ao montante de títulos com as mesmas características circulando no mercado, ou seja, quanto mais papéis emitidos por uma mesma província, menor seu valor no mercado. Em janeiro de 2002, os títulos emitidos pelas províncias já passavam de um total de 4 bilhões de dólares. Algumas províncias emitiram papéis cujo valor total era equivalente a 17 meses de arrecadação fiscal.⁴⁹⁴

Entre os políticos já se cogitava como saída para a grave crise econômica o abandono da Conversibilidade. Os alfonsinistas e os duhaldistas começaram a se articular contra a manutenção da paridade que, até então, era questão intocável. Tanto Alfonsín como Duhalde sabiam que o risco era grande em se expor contra um plano que até bem pouco tempo tinha a

⁴⁹³ PELIZER, Shirley. **El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde “De la Rúa” hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002)**. Department of Economics Carleton University Ottawa, ON Canada, 2003, p.11.

⁴⁹⁴ Sobre o uso de títulos pelas províncias e sobre as características destes títulos, ver: SHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. “Bonos, cuasi monedas y política económica”. **Notas de Coyuntura N°9**. CESP. Buenos Aires, 2003.

aprovação de mais de 80% da população. Assim, os “devaluacionistas”, como passaram a ser conhecidos, buscaram se aliar de modo a dirimir o desgaste político causado pela proposta. De la Rúa então se amparou em Cavallo e Menem para defender a Conversibilidade. O ex-presidente, a propósito, ia além e defendia a completa dolarização da economia, algo que para De la Rúa era melhor do que abandonar a paridade que então vigorava.

O Corralito contribuiu para diminuir a arrecadação, uma vez que contraiu ainda mais a atividade econômica ao afetar fortemente o nível de consumo. Dessa forma, mesmo adotando medidas drásticas, o governo não atingiu o esperado déficit zero, fechando as contas no vermelho em 6,5 bilhões de dólares. Foi então que o FMI divulgou que não liberaria o restante dos recursos que ainda restavam da “blindaje”. Também não seriam liberadas as parcelas restantes relacionadas ao último acordo de 8 bilhões de dólares, uma vez que a Argentina não havia cumprido a promessa de zerar o déficit.⁴⁹⁵

Apesar de diminuir salários do funcionalismo, aumentar o imposto de renda, realizar novo corte de gastos que afetaram os recursos direcionados à educação etc., o governo não conseguiu evitar o déficit fiscal. Esse resultado estava longe de ser uma novidade. 25 bilhões de dólares obtidos com a blindaje se destinaram apenas a cumprir serviços da dívida. Ainda havia as amortizações. Haja divisas para remunerar o capital financeiro.

Encurrulado, o governo acabou por atingir os próprios aliados e anunciou a redução das transferências às províncias, o que automaticamente provocou reações dos governadores. Em seguida tentou-se no Congresso a aprovação para um corte de gastos na ordem de 4 bilhões de dólares. Cavallo se empenhou para que os congressistas acolhessem sua proposta, mas, a reação foi semelhante à ocorrida pouco antes com o então ministro López Murphy e, em função de não ver outra saída, Cavallo acabou renunciando em 19 de dezembro de 2001, duas semanas após a decretação do Corralito. O aparelho estatal estava imerso em seus conflitos internos. Sem qualquer perspectiva de superar a crise que se abatia sobre a economia argentina e enfrentando forte mobilização popular contra o seu governo, Fernando De la Rúa renunciou no dia seguinte.

As políticas contracionistas foram determinantes para que o resultado fiscal de 2001 fosse o de um aumento do déficit público de 7% do PIB. De modo que, após a queda de 0,8% registrada no ano anterior, o PIB recuou mais 4,4% em 2001. O desemprego atingiu um índice recorde (19%), o que inevitavelmente resultou no aumento do nível de pobreza.⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ PELIZER, Shirley. **El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde “De la Rúa” hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002)**. Department of Economics Carleton University Ottawa, ON Canada, 2003, p.12.

⁴⁹⁶ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p. 275.

2.2 – A atuação dos “piqueteros”.

Durante a década de 1990, o movimento sindical havia se enfraquecido de forma muito conveniente ao governo. Relatamos neste trabalho como o regime militar já havia restringido de maneira significativa a atuação dos sindicatos de trabalhadores. O crescimento do desemprego ao longo dos 1990 afetou o número de filiados e isso gerou duas consequências que merecem destaque. Primeiro, a CGT, que reunia 90% dos sindicatos do país, se aproximou do governo Menem de forma a obter recursos públicos que auxiliassem na sua manutenção. Por isso, chegou a apoiar algumas medidas contidas na reforma trabalhista proposta pelo executivo. A segunda consequência foi que o crescente número de desempregados passou a apoiar movimentos que não tinham conexão com nenhum sindicato, ou seja, eram movimentos surgidos espontaneamente ou para atender a demanda de uma parcela da população que já não encontrava qualquer tipo de representação. Esses grupos passaram inclusive a contar com o apoio de membros dissidentes dos sindicatos de trabalhadores.⁴⁹⁷

Ainda contando com uma base sindical, surgiu em 1992 a Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Essa central foi formada por dissidentes dos sindicatos trabalhistas que abandonaram seus grêmios de origem porque queriam fazer oposição ao governo Menem. A principal pauta desse grupo era a retomada de direitos suspensos pelas novas leis trabalhistas. Do interior da CTA, surgiu em 1998 a Federación de Tierra y Vivienda (FTV), que logo se tornou uma das entidades mais representativas das demandas dos desempregados. Outro grupo importante tratava de representar os desempregados, a Corriente Clasista y Combativa (CCC), que surgiu em 1994 durante os protestos contra o governo Menem. Foram estes grupos representativos dos desempregados que começaram a organizar o fechamento de estradas como meio de pressionar o governo. Com isso, passaram a ser chamados genericamente de “piqueteros”.⁴⁹⁸

Os piquetes ocorreram primeiramente entre 1996 e 1997 em estradas mais distantes da capital federal e das capitais das províncias. Por isso, sua atuação era considerada discreta. Naquele momento, as ações eram organizadas por grupos afetados pelo processo de privatizações, principalmente do setor petrolífero. Na sequência, a continuidade do processo de desindustrialização acabou ampliando o alcance desse movimento até os trabalhadores dispensados do setor privado. Também, parcelas da população, cuja condição veio se

⁴⁹⁷ DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009.

⁴⁹⁸ Ibid, p.85.

deteriorando desde a intensificação das reformas liberais que produziram o aumento da pobreza e da indignação, se juntaram aos protestos. Tanto a FTV como a CCC e mesmo a CTA atuaram junto a esses grupos tendo como prioridade a assistência social. A demanda comum por trabalho acabou ampliando o alcance dessas organizações que começaram a adquirir projeção nacional.

Visando conter os protestos, os municípios inauguraram um plano de auxílio individual em troca do qual o indivíduo realizaria algum tipo de trabalho no seu bairro. Os programas municipais contavam com a transferência dos recursos do governo central. Era temporário e a renda era apenas uma ajuda de custo, mas serviu para diminuir a intensidade dos protestos. As denúncias de que o auxílio era concedido em troca de apoio político fizeram com que, no ano 2000, o governo da Alianza determinasse que os recursos deveriam ser entregues às Organizações Não-Governamentais para que elas efetuassem os repasses. Assim, as organizações representativas dos desempregados passaram a demandar essa posição, organizando mobilizações em todo o país afim de alcançar esse objetivo. O trabalho comunitário que essas organizações desenvolviam lhes permitiram adquirir uma grande capacidade de articulação junto à população de desempregados.⁴⁹⁹

Esses grupos passaram a ter o sistema de assembleia nos bairros para tomada de decisões que iam desde um pequeno projeto de produção coletivo, mecanismos de colaboração para com os membros mais necessitados da comunidade, até estratégias de protestos que podiam envolver o ataque à comércio, instituições bancárias, fechamento de estradas, marchas até a Praça de Maio, etc. Porém, entre os principais assuntos das assembleias constava a pauta de reivindicações, dentre as quais se destacava a demanda por trabalho. Em função das diversas bases ideológicas, nunca houve um consenso entre as lideranças desses movimentos sobre um projeto nacional para os trabalhadores, apesar das tentativas de unificação ocorridas em 2001 por meio da realização de duas grandes assembleias nacionais.

De qualquer forma, o aumento do número de desempregados só fazia crescer o movimento dos piqueteros. Nos dias 19 e 20 de dezembro de 2001, pouco depois da decretação do Corralito, estourou uma grande convulsão social. Estradas importantes foram fechadas e agências bancárias foram depredadas. Os saques se espalharam pelo país e, muitas das vezes, contaram com a anuência dos governos provinciais, muitos dos quais a essa altura se colocavam em oposição ao governo De la Rúa. Em Buenos Aires, ocorreram manifestações como o *cacerolazo*. Como reação, o governo decretou estado de sítio e a repressão aos movimentos sociais recrudesciu. Milhares de manifestantes se dirigiram até a Praça de Maio e a repressão

⁴⁹⁹ DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009., p.86.

das forças de segurança deixou um saldo de 15 mortos. Esse número se somou aos demais episódios ocorridos em outras partes do país, totalizando 30 mortos. Após o ocorrido, as manifestações se intensificaram pelo país, contribuindo para o cenário de caos que motivou a renúncia de Fernando De la Rúa em dezembro de 2001.⁵⁰⁰

2.3 – A sucessão provisória.

Após a renúncia de Fernando de la Rúa, assumiu o presidente do senado Ramón Puerta, primeiro na linha sucessória. Três dias depois, escolhido pela Assembleia Legislativa, tomou posse Adolfo Rodríguez Saá. Os 169 votos conseguidos por Rodríguez Saá se referiam aos congressistas que desejavam a antecipação das eleições para o executivo federal para o dia 3 de março de 2002. Já os 138 legisladores que votaram contra queriam que se definisse um governo para concluir o mandato de De la Rúa, governando, portanto, até dezembro de 2003. Logo, a disputa foi entre duas propostas de sucessão, mais do que entre candidaturas diferentes. Rodríguez Saá era, até esse momento, governador da província de San Luiz e aspirava disputar o próximo pleito para o executivo federal. Mas, para ser escolhido como presidente interino, seus apoiadores lhe impuseram a condição de que ele não disputasse as próximas eleições. Ele, bem como seu antecessor Ramón Puerta, eram peronistas. O Partido Justicialista havia ampliado sua participação no Congresso federal após as últimas eleições legislativas e, em função disso, conseguiu maioria para aprovar suas propostas. Rodríguez Saá deveria passar o cargo ao novo presidente até o prazo máximo de 5 de abril de 2002.⁵⁰¹

Logo após assumir a presidência, Rodríguez Saá começou a demonstrar sinais de que não estava disposto a cumprir todos os acordos firmados com seus apoiadores. De início, divulgou medidas para sustentar a Conversibilidade, quando o acordado entre seus pares era pelo fim da paridade hora em vigor. Logo depois, o presidente recém empossado emitiu declarações acerca de projetos que levariam muito mais do que seus 90 dias de governo para serem implementados. E, por fim, anunciou a moratória da dívida pública que nesse momento estava em 144 bilhões de dólares, sendo mais de 60% composto por dívida externa. Como o FMI havia suspenso os acordos stand by firmados ao longo do governo De la Rúa, não havia meios de seguir cumprido os compromissos externos. O calote se tornara inevitável.

⁵⁰⁰ DI TELLA, Torcuato. **História social da Argentina contemporânea** / Torcuato Di Tella. – 2. ed. rev. - Brasília: FUNAG, 2017, p.419.

⁵⁰¹ LA NACION. Rodríguez Saá es el nuevo Presidente. **La Nación**, Buenos Aires, 23 dec. 2001. Disponível em: https://www.lanacion.com.ar/361595-rodriguez-saa-es-el-nuevo-presidente_ Acesso em: 20 Out. 2018.

Devido às declarações que vinham sendo dadas pelo então presidente nos dias que se seguiram à sua posse, ficou explícito que Rodríguez Saá pretendia, na realidade, articular junto aos governadores e ao congresso para estender seu mandato até dezembro de 2003. Ninguém duvidava dessa possibilidade, uma vez que Saá, por meio de emendas à constituição provincial e interpretações da lei obtidas junto ao judiciário local, concorreu a diversas reeleições e estava como governador de San Luiz desde 1983, o que revelava sua habilidade em se manter no poder. O presidente também articulava nos bastidores a sua própria candidatura para 2003.⁵⁰²

Duhalde e Ramón Puerta, que haviam recusado a presidência pois discordavam de um governo interino de apenas 90 dias, questionavam que a partir de então se considerasse o que a eles havia sido negado, portanto, um governo até o fim de 2003. A base peronista, responsável pela eleição de Rodríguez Saá, bem como a maioria dos governadores de província, rechaçaram as aspirações do presidente interino. Tentando reverter o quadro político a seu favor, Saá convocou uma reunião com os governadores na residência de verão da presidência. A notícia da reunião vazou para a imprensa e os piqueteros cercaram o local. Saá então renunciou após apenas uma semana de governo, entregando o cargo ao presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Camaño. O curto tempo em que ocupou a presidência impediu que qualquer projeto de Saá fosse implementado. No entanto, o default anunciado pelo agora ex-presidente não seria revogado pelo governo seguinte. Nova eleição pelo legislativo escolheu outro peronista para ocupar a Casa Rosada até o fim de 2003, Eduardo Duhalde.

Após os episódios que levaram à renúncia de Rodríguez Saá, não foi difícil aprovar um governo que fosse até o fim de 2003. Ainda havia um componente novo que crescia na preferência do eleitorado argentino, a ARI (Afirmación para una República Igualitaria). Fundado no ano 2000 por dissidentes da Alianza, esse partido conseguiu 10% dos votos nas eleições legislativas de 2001 e 8 cadeiras na Câmara de deputados. Uma das lideranças do partido, a deputada Elisa Carrió, liderava com folga as pesquisas de intenção de voto para presidente. Os grandes partidos entendiam que essa preferência era efêmera, dado o contexto de crise, e que uma presidência até 2003 seria o suficiente para dissipar as pretensões do novo partido.

⁵⁰² NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p.283.

3 – O Governo Duhalde

Duhalde foi eleito por representantes de diversos setores partidários, desde peronistas, até radicalistas, passando inclusive por alguns setores da Frepaso. Esse fator foi determinante para que o governo conseguisse certa estabilidade para tentar reverter a recessão e a crise instalada desde fins de 1999. Para ser opção ao cargo, o novo presidente, assim como Rodríguez Saá, havia se comprometido a não disputar as próximas eleições para o executivo federal.

No dia 6 de janeiro, o Congresso aprovou a lei 25.561, intitulada “Ley de Emergencia Publica y Reforma del Regimen Cambiario”, que, entre outras medidas, facultava ao poder executivo decidir sobre o melhor regime cambiário a ser adotado. O alvo era o fim da Conversibilidade. Em outubro de 2001, o FMI havia negado a liberação de novos recursos para a Argentina. Imediatamente se fecharam os canais para obtenção de créditos privados. Sem o aporte de novos recursos, e num cenário de esgotamento das reservas, não havia meios de sustentar a paridade com a moeda estadunidense. Duhalde decretou o fim da Conversibilidade em 10 de janeiro de 2002.⁵⁰³

O Ministério da Economia estava sob a batuta de Jorge Remes Lenicov. De início, a estratégia proposta pelo ministro foi desvalorizar o peso em 40%, fixando o dólar a 1,40. Mas a forte pressão sobre a moeda local fez com que o câmbio fosse liberado e logo o dólar já estava cotado acima dos 3 pesos. O governo iniciou então uma política de austeridade que, como já vimos, tem potencial recessivo. Seguiram-se cortes nos salários do funcionalismo e nas aposentadorias, tal como havia feito De la Rúa, e ficou proibida a emissão de moeda para cumprir compromissos públicos. Mas a emissão foi intensamente utilizada para socorrer os bancos que, mesmo sob o Corralito, enfrentavam graves problemas de liquidez. No entanto, como a fuga de divisas exigia que a autoridade monetária do país vendesse parte das já cambaleantes reservas, um volume importante de pesos foi absorvido pelo Banco Central nesse processo, o que, aliado a política de austeridade, reduziu a circulação de moeda e evitou a hiperinflação. Assim, em abril de 2002, quando o dólar já ultrapassava a barreira dos 4 pesos, o preço da moeda estadunidense começou a se estabilizar em torno dos 3 pesos. Mas, a aplicação de políticas recessivas cobraria seu preço.⁵⁰⁴

A desvalorização da moeda local frente ao dólar começou a produzir resultados positivos na balança comercial. Desde que a crise econômica se instalou na Argentina em fins

⁵⁰³ **Lei 25.561.** Disponível em: www.argentina.gob.ar. Acesso em: 15 Dez. 2018.

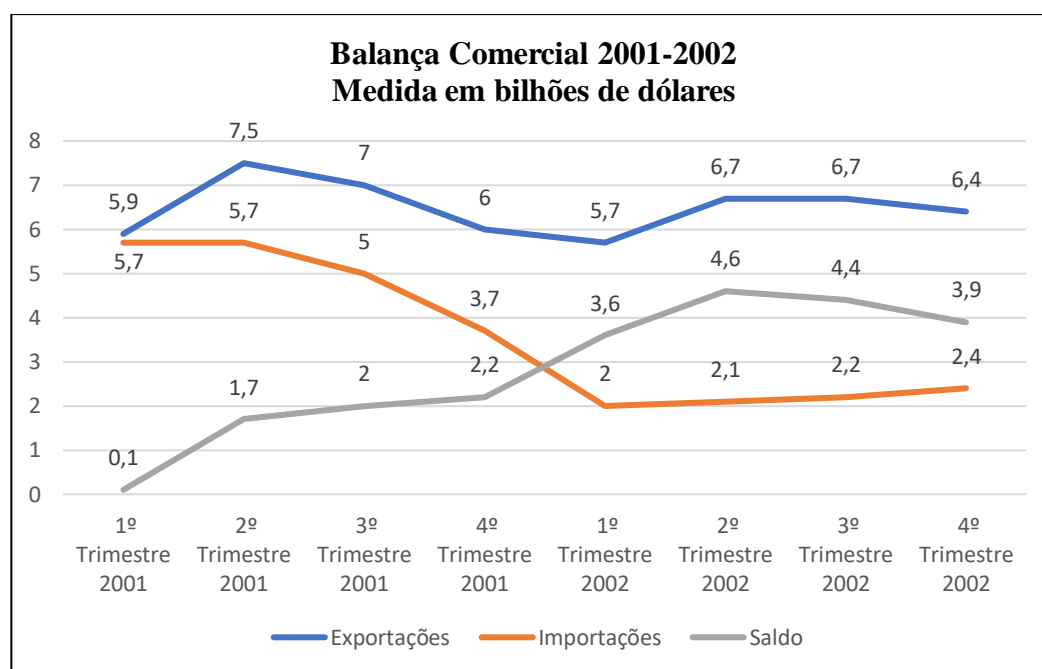
⁵⁰⁴ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina.** 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p.284.

da década de 1990, o volume das importações veio apresentando quedas sucessivas. Apesar disso, a balança comercial seguiu deficitária ano após ano, já que as exportações também acompanharam a tendência de queda. Tudo em perfeita sintonia com a recessão econômica vivida pelo país nesse período. O fim da Conversibilidade deu novo impulso à queda das importações, uma vez que a subida da taxa de câmbio encareceu os importados. Assim, a crise econômica local e a desvalorização do peso acarretaram uma expressiva diminuição no volume das importações.

A indústria de bens de consumo começou lentamente a se beneficiar desse novo cenário, uma vez que essa demanda se voltou para o mercado interno dado o encarecimento dos importados. O mesmo não ocorreu com a indústria de bens de capital que estava completamente abandonada desde meados da década de 1970 e que, portanto, exigia investimentos de grande porte para se reerguer. Dessa forma, o maior volume das importações pós câmbio flutuante se deveu à compra de bens de capital num cenário de reativação do setor industrial argentino. Avaliaremos mais adiante a recuperação da indústria nesse contexto de câmbio flutuante. Com relação ao comércio externo, os resultados favoráveis à economia local chegaram ainda em 2002. A balança comercial começou a produzir superávits importantes. Isso contribuiu para que as reservas iniciassem uma recuperação a partir de setembro de 2002, passando de 8,8 bilhões neste mês para 10,4 bilhões em dezembro, como mostra mais à frente o gráfico 31. Esse volume teria sido bem maior não fossem os 4,8 bilhões retirados das reservas para cumprir os compromissos junto aos organismos multilaterais ao longo de todo o ano de 2002.⁵⁰⁵

⁵⁰⁵ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **Impacto de la devaluación y la recesión sobre las importaciones**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 13. Buenos Aires, 2003, p.3.

Gráfico 30



Fonte: INDEC, 2003.⁵⁰⁶

O gráfico revela o resultado do fim da conversibilidade no comércio externo. Ainda que as importações já estivessem sofrendo o impacto da grave crise econômica local, o volume importado despencou após o fim da paridade com o dólar. Nesse momento o consumo antes voltado para o mercado internacional começou lentamente a se voltar para o mercado interno, dados os novos preços dos importados impostos pela desvalorização do peso. O saldo da balança comercial passou de 6 bilhões em 2001 para 8,7 bilhões de dólares em 2002. A perspectiva era de que estes números seguissem positivos nos próximos anos.

3.1 – Do “Corralito” ao “Corralón”

Já vimos que a persistente fuga de divisas e saques bancários ocorridos ao longo de todo o ano de 2001 sinalizaram que, no curto prazo, o sistema entraria em colapso, de modo que o governo do então presidente Fernando De la Rúa decretou o Corralito. Recordemos que tal medida estabeleceu restrições aos saques, limitando a retirada de recursos das instituições

⁵⁰⁶ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2010.

bancárias. Isso afetou desde os poupadores, cuja maioria era da classe média que ajudou a eleger De la Rúa, até às grandes empresas.

Temendo uma fuga de divisas de grandes proporções por conta do fim da Conversibilidade, Duhalde ampliou o alcance do Corralito que, devido a sua nova magnitude, foi apelidado de “Corralón”. O “Corralito” apenas limitava os saques ao patamar de 250 pesos ou dólares por semana. Enquanto o “Corralón” modificou a moeda em que foi feito o depósito, os prazos dos investimentos, trocou depósitos por títulos com vencimentos e rendimentos variáveis, tudo sem a anuência dos depositantes. Assim, o Corralón alcançou um volume muito maior de recursos por um prazo bem mais extenso do que o previsto pelo Corralito.

Duhalde decidiu manter o pagamento da dívida junto aos organismos multilaterais e aos países credores, decretando o default apenas dos títulos públicos adquiridos por indivíduos, por bancos comerciais, pelo Clube de Paris e outros grupos de investimentos, algo em torno de 100 bilhões de dólares. Em tese, isso daria tempo para que o governo encontrasse uma solução com relação aos depósitos e empréstimos feitos em dólar. Se o custo da desvalorização ficasse exclusivamente com os bancos, poderia haver uma série de quebras de instituições bancárias. Por outro lado, tão pouco o Estado tinha meios de arcar com essa conta.

Os depósitos em dólar retidos pelo Corralón, bem como as dívidas, eram agora o foco do governo. Protestos liderados pelos devedores, incluindo grandes empresas, estouraram em várias partes do país, funcionários dos bancos passaram a ser agredidos frequentemente e as instituições bancárias foram apedrejadas. Buscando dividir os custos da desvalorização do peso, após a avaliação da equipe econômica, o governo determinou que os depósitos em dólares fossem convertidos em pesos considerando a relação de 1,40 pesos por dólar. Já as dívidas em dólares, após muita pressão da classe empresarial, foram convertidas em pesos considerando a relação 1 peso para 1 dólar. As instituições bancárias sinalizavam com a possibilidade de quebra uma vez que o custo dessas conversões, num cenário em que o dólar já estava cotado acima dos 3 pesos, era considerado alto demais.

Em meio aos conflitos entre grandes devedores, bancos, depositantes e o governo, em abril Lenicov acabou substituído por Roberto Lavagna. A partir de então, para combater as manifestações, o governo emitiu um montante de 30 bilhões de dólares em títulos destinados aos bancos e aos donos dos depósitos, de modo a compensar as perdas provocadas pela conversão do dólar em peso num contexto de desvalorização da moeda nacional. Muitas empresas conseguiram manter a paridade 1 para 1 para suas dívidas, descarregando o peso da conversão sobre o Estado. Mas essa atuação por parte do governo era limitada pela disponibilidade de recursos e capacidade de endividamento. Muitos proprietários de títulos

públicos passaram a recorrer a tribunais internacionais para receber, mas, como os organismos internacionais e os Estados Unidos seguiam sendo pagos, pouca repercussão teve a queixa dos credores nesse momento.⁵⁰⁷

Dessa forma, os bancos acabaram compensados com títulos públicos. Os depósitos alvos do Corralón também foram trocados por títulos e tiveram de esperar o cumprimento de uma tabela de pagamentos que se estendia de 2 meses até 11 anos a depender do montante “encorralado” e da escolha do título feito pelo depositante. No geral, os juros foram estabelecidos em patamares muito abaixo da média do mercado. Muitos depositantes também ingressaram na justiça que, em diversos momentos, determinou que o governo devolvesse os dólares aos queixosos.⁵⁰⁸

Quando da decretação do Corralito, os depósitos bancários totalizavam 22 bilhões de pesos e 47,5 bilhões de dólares. Após um mês da aplicação da medida, apenas 1,5 bilhão de pesos e 650 milhões de dólares haviam sido sacados. Os números mostram que o Corralito cumpriu seu objetivo de diminuir o fluxo de saques do sistema. Com a pesificação da economia, esse cenário começou a se modificar. Dois meses após o fim da Conversibilidade, 5 bilhões de pesos foram sacados. Pouco mais de um mês depois, outros 6 bilhões deixaram o sistema. É preciso destacar que os dólares foram convertidos em pesos no valor de 1,40. Só essa medida fez o total de pesos no sistema saltar para mais de 86 bilhões. Ainda assim, os saques seguiram num ritmo muito superior ao observado antes da pesificação, principalmente nas contas de poupança.

O aumento dos saques mesmo com o Corralón em vigor estava relacionado ao fato de que, devido ao impacto negativo sobre o consumo, o governo chegou a autorizar retiradas para a aquisição de imóveis e automóveis, pretendendo assim reaquecer estes setores. Além disso, muitas ações judiciais obtiveram ganho de causa e o governo foi obrigado a liberar estes recursos que chegavam a cerca de 2 bilhões de pesos por mês. No total, desde que foi decretado o Corralito até abril de 2002, cerca de 12 bilhões de pesos deixaram o sistema bancário.⁵⁰⁹

As instituições financeiras começaram a enfrentar dificuldades para cumprir as ordens judiciais e para atender a demanda de pesos permitida pelo Corralón. Logo, recorreram ao auxílio do Banco Central, prestamista de última instância. Até o início de 2002, os bancos

⁵⁰⁷ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p.287.

⁵⁰⁸ SABORIDO, Jorge. “Crisis y dilemas de la economía argentina (1975-2008)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009, p.42.

⁵⁰⁹ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **El corralito y las restricciones que presenta a las políticas monetaria y cambiaria**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 1. Buenos Aires, 2002, p.2.

possuíam ativos no Banco Central que superavam os 10 bilhões de pesos, mas que em março já estavam zerados. A saída adotada pelo Banco Central argentino para auxiliar os bancos foi a emissão de moeda. Mais de 4 bilhões de pesos foram emitidos com o fim de atender a demanda das instituições financeiras. Com isso, houve um aumento de 40% do volume de moeda em circulação na economia. Como essa emissão era insustentável, ainda em março de 2002 o governo decidiu mudar de estratégia e começou a utilizar as reservas para obter os pesos demandados pelo sistema bancário. Em um mês as reservas recuaram 1,5 bilhão de dólares.⁵¹⁰

Com todas as medidas adotadas após o fim da conversibilidade, ficou difícil evitar o retorno da inflação. O IPC, medido pelo INDEC, atingiu 18,4% apenas no mês de abril, saltando para 23% no mês seguinte. O desemprego no mês de maio alcançou a marca de 21,5% da população economicamente ativa. Se somarmos a essa massa de desempregados àqueles que atuavam na informalidade, o resultado chega a 40,1%.⁵¹¹

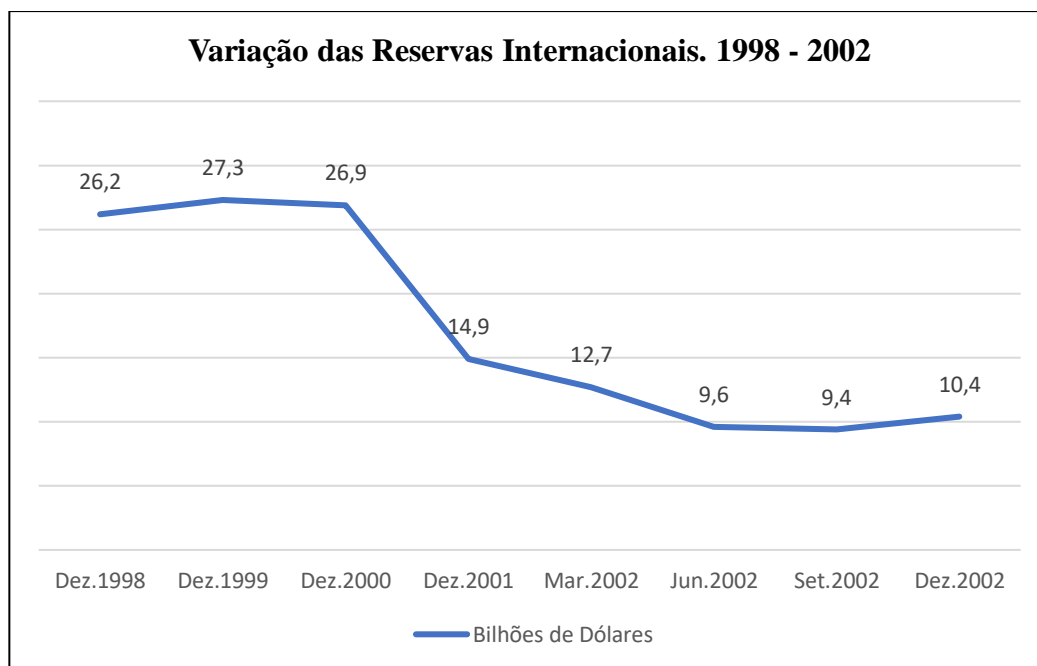
Ainda que o governo estivesse usando dólares para obter pesos, havia outro componente que produzia um efeito muito maior sobre as reservas internacionais. Como o default não afetou os organismos multilaterais, essa dívida passou a ser paga com o auxílio dos recursos oriundos das reservas. Segundo dados do Banco Central argentino, cerca de 3 bilhões de dólares saíram das reservas para cumprir compromissos com esses organismos. O principal credor era o FMI que, supostamente, deveria auxiliar os argentinos a cumprirem seus compromissos externos, mas que, ao negar o refinanciamento dessa dívida, aprofundou a crise e diminuiu as chances de que o default fosse revertido, prejudicando os demais credores. Além disso, o uso das reservas para quitar estes compromissos fez a taxa de câmbio se elevar, pressionando a inflação. A cesta básica nesse período subiu de 81,76 pesos para 100,94 pesos, num cenário em que o desemprego continuou subindo e que os salários permaneceram congelados. Conseqüentemente, a diminuição das reservas acabou dando novo impulso ao aumento da pobreza.⁵¹²

⁵¹⁰ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **El corralito y las restricciones que presenta a las políticas monetaria y cambiaria**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 1. Buenos Aires, 2002., p.6.

⁵¹¹ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2010.

⁵¹² SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. Op. Cit.

Gráfico 31



Fonte: INDEC.⁵¹³

Apesar da necessidade de recuperar a economia local, a pressão sobre as reservas fez com que o governo suspendesse as autorizações que permitiam o acesso aos recursos para a aquisição de imóveis e automóveis. Além disso, uma lei enviada pelo executivo e aprovada pelo congresso em abril de 2002 restringiu as ações judiciais. Ainda assim, muitos depositantes conseguiram ganhos de causa sustentando a urgência devido a questões de saúde. Buscando diminuir a demanda dos bancos pelo auxílio do Banco Central argentino, este elevou bruscamente a taxa de redesconto, de cerca de 9% para patamares que variavam entre 50% e 90% ao ano. Instituições estrangeiras recorreram, ainda que de maneira tímida, a recursos de suas matrizes, mas, os bancos públicos e privados nacionais tiveram de se submeter à nova política de redesconto.⁵¹⁴

Com essas medidas, o governo conseguiu o tempo necessário para que o fim da conversibilidade fosse absorvido pelo sistema. As restrições aos saques foram sendo retiradas progressivamente a partir de meados de 2002. Somente em novembro as últimas restrições

⁵¹³ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2018.

⁵¹⁴ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **El “corralito” durante el mes de mayo: ¿Un veranito de San Juan?** UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 2. Buenos Aires, 2002.

impostas pelo Corralito foram suspensas. Apesar disso, não houve um aumento repentino dos saques, dado que muitos dos depósitos, alvos do Corralón, haviam se tornado títulos com vencimentos que podiam chegar a 11 anos. O sistema finalmente retomou seu equilíbrio entre oferta e demanda de moeda após mais de um ano de restrições.

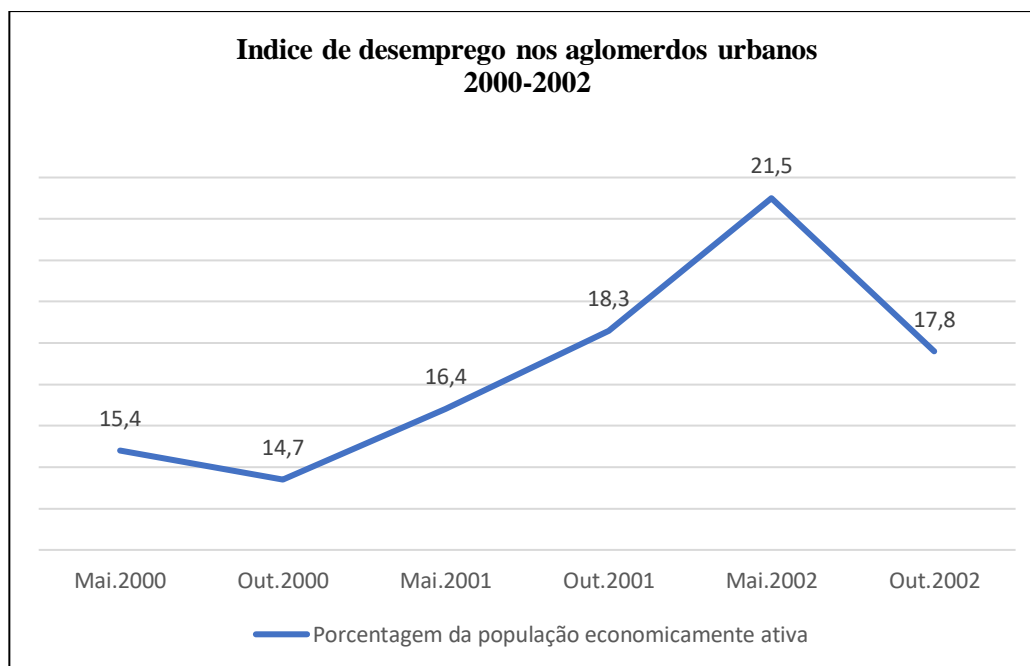
3.2 – Antecipando as eleições.

Após seguir cumprindo fielmente os compromissos com os organismos multilaterais, a Argentina conseguiu retomar as negociações com o FMI. A princípio, o Fundo reativou os repasses que estavam suspensos desde o fim do governo de De la Rúa. Mas, ao se aproximar o fim do ano de 2002, a Argentina se consolidava como o maior devedor do FMI. O Fundo chamou a atenção do governo argentino para esse fato, determinando que se adotassem medidas com o fim de diminuir esse endividamento. Assim, Duhalde e Lavagna buscaram o apoio dos governadores para que fossem reduzidos os repasses às províncias ao mesmo tempo em que recusaram o recebimento das demais parcelas do empréstimo firmado com o FMI ainda no governo anterior.

Como já apontamos, a balança comercial argentina começou a apresentar saldos positivos no segundo semestre. Como os salários e as aposentadorias permaneciam congelados, o Tesouro passou a acumular recursos que foram utilizados para absorver os títulos distribuídos desde o ano anterior como forma de pagamentos diversos e também como compensação pelas perdas provocadas pela desvalorização do peso. Por isso, foi possível recusar as demais parcelas do empréstimo firmado com o Fundo. Apesar dos bons números da balança comercial, a economia sofreu os efeitos negativos da política de austeridade praticada no início do governo Duhalde, de modo que o PIB encolheu mais de 10% em 2002 na maior recessão da história do país. As reservas do BCRA encontravam-se pouco acima dos 10 bilhões de dólares; 54% da população argentina passou a viver abaixo da linha de pobreza, da qual metade, ou 27% do total, encontrava-se em situação de indigência.⁵¹⁵ O forte aumento do desemprego no primeiro semestre e o corte de gastos sobre as áreas sociais acabou por dar novo gás às manifestações populares, preocupando a equipe governista.

⁵¹⁵ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2018.

Gráfico 32



Fonte: INDEC.⁵¹⁶

Visando diminuir os protestos organizados pelos piqueteros e pelos desempregados, o governo se aproximou da FTV e da CCC e negociou a expansão do número de beneficiados pelo programa de auxílio aos desempregados que passou a se chamar plano “Jefas y Jefes do Hogar”, destinando às famílias em situação de pobreza e indigência uma ajuda mensal de 150 pesos. Foi então que entre maio e outubro de 2002, o número de beneficiados desse programa passou de pouco mais de 1 milhão para quase 2 milhões. Desse total, 40% recebia o auxílio em troca da realização de alguma atividade laboral, como por exemplo algum tipo de serviço comunitário. Quando esse era o caso, o governo retirava essas pessoas das estatísticas de desemprego. Essa medida foi a principal responsável pela queda de quase 3% no índice de desemprego entre maio e outubro de 2002, como mostra o Gráfico 32.⁵¹⁷ Assim, os grupos piqueteros liderados por essas duas siglas esvaziaram sua atuação nos protestos contra o governo. Duhalde também determinou que a gerência do plano retornasse para os municípios.

⁵¹⁶ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2018.

⁵¹⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS. Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas. **Efectos de los Planes Jefes y Jefas sobre el Empleo**. Buenos Aires, 2003.

Até o fim do ano de 2002 a economia começou a estabilizar-se, de modo que se interrompeu a fuga de divisas.⁵¹⁸

Apesar dos avanços, e das negociações com a FTV e a CCC, os protestos retomaram força no início de 2003 liderados principalmente por novos grupos autônomos. A continuidade dos protestos estava em consonância com a manutenção dos altos índices de desemprego e pobreza. O auxílio promovido pelo plano Jefas e Jefas alcançava pouco mais de 5% do total de desempregados e era considerado muito baixo para atender às necessidades básicas da população. A criação de empregos formais não avançou ao longo de 2002 e os argentinos já não estavam dispostos a aguardar a implementação de reformas econômicas que viabilizassem a geração de novos postos de trabalho. O tempo de Duhalde estava se esgotando.

Em janeiro de 2003, as estradas que davam acesso à capital federal foram então novamente fechadas pelos piqueteros. As ordens do executivo foram no sentido de liquidar o mais rápido possível os protestos e liberar as estradas. A ação desastrosa da polícia acabou provocando duas mortes. Esse fato despertou a reação de outros movimentos pelo país. A repressão violenta ao movimento acabou provocando a repercussão que o governo queria evitar. Nos dias seguintes, estradas importantes foram fechadas em outras partes do país. O maior temor do governo era de que os protestos atingissem o nível alcançado em 2001, quando De la Rúa foi obrigado a renunciar. Duhalde então decidiu anunciar a antecipação das eleições para abril de 2003, evitando assim uma renúncia que era factível dada a evolução das manifestações.

Diante do anúncio de Duhalde, os protestos diminuíram sua frequência e intensidade e os agrupamentos políticos deram início às discussões sobre a sucessão presidencial. Uma lei recém aprovada no Congresso determinava que todos os partidos estavam obrigados a realizar eleições internas para escolher seus candidatos. Duhalde estava fora da disputa em função do compromisso assumido quando foi escolhido para a Casa Rosada, mas, ele atuaria de modo a fazer seu sucessor e a evitar que Carlos Menem retornasse à presidência.

O favorito de Duhalde para derrotar Menem nas internas era o governador de Santa Fe, Carlos Reutemann. Porém, o governador não se interessou pela disputa. A data destinada à realização das eleições internas se aproximava e, sem um forte candidato, Duhalde sabia que seria difícil derrotar Menem. O presidente então emitiu um decreto suspendendo as prévias. Logo depois, manobrou durante o congresso do Partido Justicialista a aprovação de uma resolução que permitia aos setores partidários apresentarem suas próprias candidaturas desde que nenhuma fosse reconhecida como a candidatura oficial do partido. Assim, dois candidatos

⁵¹⁸ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p 287.

peronistas apareciam como favoritos, Carlos Menem e o ex-presidente Rodriguez Saá. Surgiu ainda um terceiro candidato das fileiras peronistas do qual, na realidade, pouco se esperava. Por completa falta de opção, Duhalde decidiu apoiá-lo. Era o governador da província de Santa Cruz, Néstor Kirchner. UCR e Frepaso não conseguiram projetar candidaturas capazes de enfrentar o trio justicialista. E Elisa Carrió da ARI havia perdido força como previram os peronistas.⁵¹⁹

Um partido novo havia surgido no cenário político no ano anterior às eleições. Era o Recrear para o Crescimento (Recrear), fundado pelo ex-radicalista e ex-ministro da economia de De la Rúa, Ricardo López Murphy. Apesar de seu recém surgimento, o partido lançou Murphy como candidato à presidência alcançando surpreendentes 16% dos votos, figurando em terceiro lugar. Os eleitores de Murphy vinham de setores pró-mercado que apoiavam as políticas de austeridade econômica. Por isso, ele acabou retirando votos importantes da candidatura de Menem que, mesmo assim, ficou em primeiro com 24% dos votos. Em segundo ficou Kirchner com 22%. Elisa Carrió alcançou os 15% ficando em quarto. Rodriguez Saá, com 14%, conseguiu apenas a quinta colocação. A surpresa negativa foi a candidatura do radicalista Leopoldo Moreau que obteve meros 2% dos votos. Dois peronistas disputariam então o segundo turno. No entanto, as pesquisas não revelaram uma migração dos votos de Murphy para Menem, como se esperava. Pelo contrário, os eleitores das candidaturas derrotadas no primeiro turno sinalizavam a opção por Kirchner. Diante do que seria um massacre eleitoral, Menem decidiu retirar sua candidatura e Kirchner assumiu a presidência em 25 de maio de 2003.⁵²⁰

4 – O Governo Kirchner

Eleito com o apoio de Duhalde, Kirchner convidou Lavagna a permanecer no posto de Ministro da Economia, o que demonstrou uma perspectiva de continuidade de estratégias definidas durante a gestão anterior. O cenário era agora menos turbulento. A fuga de divisas havia se revertido, a inflação estava sob controle, o dólar estabilizado em torno de 3 pesos, os preços dos principais produtos exportados pela Argentina estavam em alta no mercado mundial,

⁵¹⁹ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p.290.

⁵²⁰ OBARRIO, Mariano. Menem y Kirchner disputarán la segunda vuelta el 18 de mayo. **La Nación**, Buenos Aires, 28 abr. 2003. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/492225-menem-y-kirchner-disputaran-la-segunda-vuelta-el-18-de-mayo>. Acesso em: 20 Out. 2018.

a balança comercial apresentando a cada trimestre superávits mais significativos, etc. O PIB estava em processo de recuperação, mas o desemprego seguia em alta.

Cenários mais favoráveis do que esse encontrado por Kirchner não foram raros nas últimas três décadas. As tabelas 3, 8 e o gráfico 11 mostram que durante a ditadura militar e a maior parte dos governos Alfonsín e Menem houve crescimento econômico combinado com a alta do preço das commodities. Porém, nesses momentos, o desemprego estava bem abaixo do registrado no início de 2003 e a dívida pública estava em patamares bem inferiores. A nova equipe de governo sabia que o contexto favorável poderia se reverter diante de um aumento dos juros nos EUA ou uma crise em qualquer parte do mundo com capacidade de contagiar as economias mais frágeis. A dependência do capital externo deixava a economia argentina extremamente vulnerável a quaisquer desequilíbrios no mercado financeiro internacional que afetasse o fluxo de divisas, bem como a qualquer episódio interno, fosse de fundo político, econômico ou social. A questão era como tornar a economia nacional menos dependente da entrada de capital externo, de modo a não ter de cair de joelhos diante das finanças internacionais todas as vezes que ocorria a fuga de dólares do país.

O Estado argentino vinha perdendo progressivamente as rédeas da economia local desde a década de 1970. Esse processo se intensificou nos anos 1990 quando Menem e sua equipe aprofundaram as reformas neoliberais e implantaram o regime de câmbio fixo. Restava ao governo perseguir superávits através do corte de gastos, já que eram restritas as suas capacidades de intervir na economia local fosse através de políticas monetárias, fosse através de políticas fiscais. As primeiras estavam limitadas pela manutenção da paridade peso-dólar, enquanto as intervenções fiscais esbarravam na política de austeridade. O fim da Conversibilidade devolveu ao Banco Central a capacidade de executar políticas monetárias mais ativas, enquanto a moratória da dívida permitiu ao Estado dispor de recursos para realizar políticas fiscais de incentivo à produção.

Como resultado, o PIB argentino cresceu de maneira significativa e constante até 2007 a uma média de 8,5% ao ano. Em 2008, a economia cresceu acima de 6%, mas em 2009 a tendência de forte crescimento foi afetada pela crise no mercado imobiliário estadunidense, de modo que o PIB avançou apenas 1%. Com o câmbio desvalorizado, houve um significativo aumento das exportações. Também as importações aumentaram entre 2003 e 2008, mas o saldo comercial fez com que o balanço em conta corrente ficasse sempre positivo em torno de 10 bilhões de dólares. As reservas internacionais dispararam graças aos frequentes e crescentes saldos positivos da balança comercial que impulsionaram as sobras do Balanço de Pagamentos. Ou seja, não se fez necessário financiar os déficits do balanço com empréstimos. No mesmo

período, o desemprego caiu com a geração de 4 milhões de novos postos de trabalho, saindo de cerca de 20% de desempregados, em 2003, para menos de 10%, em 2007⁵²¹. Os salários reais também subiram, cerca de 48% entre 2003 e 2009. A dívida externa foi renegociada em 2005, de modo que já não afetava da mesma maneira os cofres públicos. Durante os anos em que vigorou a conversibilidade a economia do país havia crescido em média apenas 3,4% ao ano, com o agravante do aumento da dívida, do desemprego e da pobreza.⁵²²

A dívida pública quase dobrou ao longo dos anos 1990, saindo de menos de 30% do PIB para 53% do PIB entre 1990 e 2001. De fato, a desvalorização da moeda local promovida em 2002 pelo governo Duhalde elevou esse endividamento a novos patamares, chegando a 150% do PIB. Isso ocorreu em função de grande parte da dívida pública ter sido contraída em moedas estrangeiras. Com as negociações efetuadas pelo governo Kirchner, os superávits fiscais e os frequentes saldos positivos do balanço, em 2009 essa dívida havia se reduzido para 48% do PIB, uma vez que o governo não se furtou a recorrer à montantes expressivos de suas reservas internacionais para cumprir parte dos compromissos externos. No entanto, em moeda corrente e sem usar o PIB como referência, o montante da dívida ainda é maior do que o que existia na década de 1990.⁵²³

Outra mudança importante realizada a partir de 2003 se deu em relação às taxas de juros. Como vimos, a economia argentina havia se tornado extremamente dependente do fluxo de divisas internacionais. Um dos motivos centrais passou a ser a manutenção da Conversibilidade. Até que a paridade peso-dólar fosse abandonada, era imprescindível atrair divisas que garantissem a manutenção do 1 para 1. Os juros praticados pela Argentina estavam muito acima da média do mercado justamente para atrair o capital financeiro. A partir de 2003, já vigorando o câmbio flutuante, os juros reais caíram progressivamente até se colocarem em patamares negativos, o que teve o mérito de impulsionar a produção local. A perspectiva do governo deu um giro de 180° de modo que a economia local deixou de ter sua viabilidade associada ao fluxo de divisas internacionais. Somente em 2009, as taxas de juros reais voltariam a ser positivas.⁵²⁴

Com o fim da Conversibilidade em 2002, a moeda argentina iniciou um processo de desvalorização e, ao mesmo tempo, os preços locais se incrementaram acompanhando esse movimento. No início, o governo buscou intervir no mercado cambiário de modo a suavizar ao

⁵²¹ A partir de 2003 a metodologia adotada pelo INDEC passou a considerar todos os beneficiários do programa Jefes y Jefas de Hogares como desempregados, independente da prestação de qualquer atividade laboral.

⁵²² CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.23.

⁵²³ Ibid., p.30.

⁵²⁴ Ibid., p.31.

máximo esse movimento e impedir a volta da hiperinflação. Logo que o preço do dólar se estabilizou em torno de 3 pesos, não se fez necessária maiores intervenções no mercado monetário. Tal situação só voltaria a ocorrer em 2009, quando a crise estadunidense promoveu a fuga de divisas na Argentina. Mas o grande volume das reservas fez com que o impacto da saída de dólares não afetasse significativamente o mercado monetário local. O governo nem mesmo precisou recorrer aos empréstimos internacionais para atender a demanda por dólares, tal como foi feito inúmeras vezes ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000.⁵²⁵

O novo governo adotou uma postura de incentivo à economia nacional que havia sido abandonada desde a ditadura de 1976. A desindustrialização provocada pela combinação do peso valorizado com a abertura comercial, fez com que a indústria manufatureira crescesse apenas 1% ao ano no período da conversibilidade, ou seja, num contexto em que o PIB cresceu em média 3,4% ao ano. Isso porque nesse período os investimentos se concentraram apenas nos setores que eram competitivos no mercado internacional, como as manufaturas de origem agrícola e as indústrias automobilística e petrolífera. Ao mesmo tempo, setores da indústria que ainda se encontravam em desenvolvimento, como a fabricação de máquinas agrícolas, sucumbiram diante da competição dos produtos estrangeiros.⁵²⁶

A partir de 2003, a indústria iniciou um processo de recuperação que, de início, teve estreita relação com a reativação da estrutura que estava, àquela altura, paralisada pelo processo de desindustrialização, mas que, nos anos seguintes, precisou se expandir para atender ao mercado. Com isso, o crescimento da indústria entre 2004 e 2007 alcançou a média de 9%, acima da média de crescimento do PIB para o mesmo período.⁵²⁷ Apesar do importante crescimento da indústria Argentina entre 2003 e 2009, o volume maior das exportações ainda se concentrou nos produtos primários. A desindustrialização promovida desde a década de 1970 produziu efeitos devastadores sobre a manufatura local de modo que, apesar dos avanços recentes, a relação com o PIB pouco se alterou permanecendo na casa dos 17%. Esse dado revelou o quanto a indústria argentina ainda precisava avançar para recuperar a participação na economia que possuía até os anos 1970.⁵²⁸

Apesar desses avanços, o governo Kirchner não conseguiu reverter a baixa dos salários reais ocorrida ao longo de toda a era neoliberal. Esse era um ponto importante no combate à

⁵²⁵ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.34.

⁵²⁶ TOUSSAINT, Eric. **La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos**. Ed.Clacso, Buenos Aires, 2004, p.193.

⁵²⁷ Ibid., 27.

⁵²⁸ CENDA. Op. Cit.

desigualdade que se tornou marca da Argentina ao longo dos anos 1990 quando o país figurou entre os mais desiguais da América Latina. Houve, em relação a 2001, um ganho real de apenas 17%, permanecendo os salários reais muito abaixo dos observados no período anterior à ditadura de 1976. O emprego informal permaneceu afetando mais de 30% dos trabalhadores, apesar da geração de milhares de novos postos de trabalho. Passemos então a análise desse percurso.⁵²⁹

4.1 – Viabilizando um novo projeto

As manifestações populares foram decisivas para as quedas de De la Rúa e de Rodriguez Saá. Também incomodaram Duhalde a ponto de então presidente antecipar a eleição de seu substituto. Kirchner sabia que era importante para a estabilidade do seu governo conseguir diminuir o volume de protestos e as ações dos grupos de piqueteros. A propósito das questões voltadas à estabilidade política, o governo afirmava simpatizar com as demandas de grupos que haviam sido afetados por décadas de políticas neoliberais. Teve início então um diálogo com os mais variados setores da sociedade argentina na busca de atender principalmente às demandas voltadas à geração de empregos e à diminuição da desigualdade e dos índices de pobreza.

Buscando evitar a repercussão nacional dos protestos, o governo aboliu qualquer forma de repressão aos movimentos populares, declarando que as demandas desses grupos também eram suas. De certo, era uma estratégia interessante para ganhar tempo na busca por soluções diante da maior crise social da história do país. Qualquer governo estaria vulnerável em meio ao caos social vivido pela Argentina. O enfrentamento direto com os grupos de manifestantes havia produzido resultados desastrosos para as administrações anteriores. Assim, a estratégia traçada pela nova equipe de governo tinha o mérito de diminuir a convulsão social ao buscar soluções para as questões mais emergenciais, ao mesmo tempo em que garantia ao governo a estabilidade necessária para implementar soluções visando a retomada do crescimento da economia.

Desde que Kirchner assumiu, houve crescimento econômico e queda do desemprego. Também, os índices de pobreza e indigência caíram, bem como a taxa de trabalhadores na informalidade. É possível observar nesse período uma alta dos salários que atingiu primeiro o

⁵²⁹ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.36.

setor privado para só depois chegar ao setor público. Isso porque o congelamento dos salários do funcionalismo foi uma das medidas utilizadas para o controle da inflação. Com relação à distribuição de renda, apesar dos avanços, o novo governo não conseguiu chegar sequer próximo aos índices registrados na década de 1970.⁵³⁰

Diversas organizações representantes dos desempregados se associaram ao governo, negociando ampliação do benefício de auxílio e reajustes do seu valor. Em 2005, a CGT, congregando quase 95% dos grandes sindicatos do país, retomou as negociações pelo reajuste salarial. O “Consejo del Salario Mínimo”, que estava desativado desde 1990, foi reativado. Após o setor privado registrar altas salariais acima da inflação, o governo deu início a recuperação dos salários do funcionalismo público que haviam sido alvo das medidas de austeridade aplicadas pelos governos anteriores. Nesse mesmo ano, Kirchner revogou a Reforma Trabalhista aprovada durante o governo de De la Rúa. Após essas medidas, a CGT declarou publicamente seu apoio ao governo peronista.⁵³¹

O governo também lançou um programa chamado “Manos a la Obra” que financiava com recursos públicos a expansão de empresas ou a realização de novos empreendimentos, cujos projetos fossem apresentados pelos municípios ou por ONGs. Logo surgiram diversas iniciativas pelo país solicitando o financiamento estatal. O objetivo principal explicitado pelo projeto era combater o desemprego principalmente nas áreas mais afastadas dos grandes centros, mas, uma das maiores dificuldades dos empreendimentos surgidos a partir desse programa, era colocar seus produtos no mercado de modo a conseguirem se manter no longo prazo.

Com essas mudanças, o salário mínimo chegou a 980 pesos em 2007, contra os 200 pesos praticados entre 1993 e 2001. Mas, descontada a inflação do período pós crise, o novo mínimo se situava acima dos valores praticados entre 2001 e 2003, embora ainda não havia recuperado o poder de compra do início da década de 1990. A alta dos salários teve relação com a recuperação da capacidade de atuação do movimento sindical durante as manifestações de 2001. Setores sindicais encontraram espaço dentro do governo Kirchner, recuperando sua prerrogativa de negociação salarial. Todavia, isso afetava apenas os trabalhadores formais. Quanto aos informais, o governo iniciou uma ação fiscalizadora para verificar as condições de trabalho a que estas pessoas estavam submetidas. Já em relação aos desocupados, o executivo atendeu as demandas de manutenção do plano Jefes e Jefas de hogares, mas, como consequência

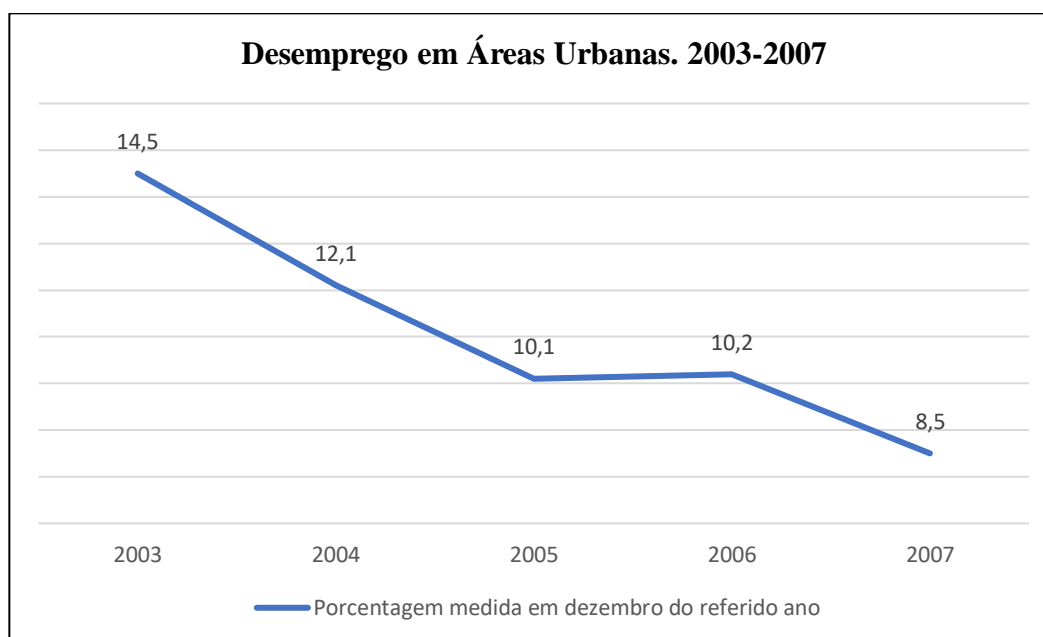
⁵³⁰ DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009, p.91.

⁵³¹ Ibid.

da queda do desemprego, o número de beneficiários caiu. Apesar do número reduzido, alguns grupos persistiram com os protestos, mas tiveram suas demandas ignoradas e foram constantemente criticados pelo governo que agia no sentido de desqualificar as mobilizações e seus organizadores, afirmando que o fechamento de estradas não era o caminho mais adequado para reivindicar algo.⁵³²

Após conseguir se aproximar dos dirigentes da FTV e da CTA, concedendo a eles, inclusive, cargos no governo, Kirchner isolou os grupos de piqueteros que ainda resistiam. A partir daí, o presidente passou a utilizar o discurso que dividia a sociedade entre os que queriam trabalhar e os que não deixavam os outros trabalharem. Além disso, o Executivo utilizou diversas vezes o expediente de acionar a justiça para punir os manifestantes e impedir o fechamento das estradas. Assim, com o governo atuando sem o uso da violência e com as taxas de desemprego em queda, as manifestações começaram a perder força e, a partir de 2006, já não incomodavam mais a administração central.

Gráfico 33



Fonte: INDEC⁵³³ ; CEPAL, 2009.⁵³⁴

⁵³² DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009., p.95.

⁵³³ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Mar. 2018.

⁵³⁴ COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

Alinhado com a busca de apoio popular e com a nova perspectiva ideológica do governo, o Executivo passou a fazer críticas públicas à indivíduos e instituições que estavam em descrédito com a sociedade, como era o caso das Forças Armadas e da Corte Suprema. Nos meses seguintes à sua posse, o presidente anunciou a destituição dos membros da cúpula militar. Em seguida, manobrou junto ao Congresso a suspensão de todas as leis criadas desde o governo de Raúl Alfonsín que determinavam a limitação ou suspensão das investigações e julgamentos relacionados aos crimes cometidos ao longo da ditadura. Essa medida alcançou amplo apoio da população, em especial de setores diretamente interessados na questão, como o movimento das Mães da Praça de Maio e das organizações de direitos humanos. Diversos processos relacionados aos crimes cometidos pelos militares ao longo da ditadura foram reabertos, enquanto muitos outros foram iniciados.

A “Ley de Obediência Debida e Punto Final”, que a rigor contribuiu com a impunidade dos militares investigados, vinha sendo criticada e questionada na justiça internacional e nas instituições de direitos humanos na Argentina e no mundo. Um juiz federal chegou a declarar em 2001 que ambas as leis eram inconstitucionais. Tal decisão recebeu a confirmação da Corte Suprema em 2005, portanto, já durante o governo Kirchner. A decisão da Corte se somou à determinação do Congresso Federal de 2 anos antes, quando, ainda no início do governo peronista, os deputados e senadores suspenderam ambas as leis, autorizando a reabertura das investigações.⁵³⁵

Em meio à polêmica com os militares, Kirchner determinou a substituição dos juízes da Suprema Corte, que até então garantiam a maioria em favor dos peronistas, por novos membros de reconhecida capacidade acadêmica e que possuíam pouco ou nenhuma relação com o histórico do peronismo. Essa nova Corte foi comparada, na sua independência e no seu prestígio, a que havia formado Alfonsín em 1984. Quase que imediatamente, a credibilidade e o prestígio da mais alta Corte de Justiça do país aumentaram junto à população argentina.⁵³⁶

Por outro lado, o presidente recém-eleito também buscou formas de concentrar certo poder decisório quando conseguiu que o Congresso lhe permitisse recorrer aos decretos de necessidade e urgência com muito maior frequência, limitando inclusive a capacidade do

⁵³⁵ DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009.

⁵³⁶ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010, p.293.

próprio Congresso de revogá-los. Isso fez com que Kirchner usasse esse expediente tanto quanto o fez Carlos Menem.⁵³⁷

Menem, a propósito, era a principal voz da oposição nos primeiros meses de governo, de modo que criticou ostensivamente as ações que determinaram a reabertura dos processos contra os militares. Processos estes que sua administração havia arquivado. Mas, devido ao apoio popular que aos poucos o novo governo conseguiu capitalizar, o ex-presidente parecia cada vez mais isolado, inclusive dentro do Partido Justicialista. Dessa forma, Kirchner contrapôs a tese corrente no meio político de que seu governo seria apenas de transição. Mais do que isso, o peronista pretendia marcar sua passagem na presidência rompendo com o passado recente do peronismo e inaugurando um novo período cujo crescimento econômico se daria sobre novas bases.

Seguindo com essa perspectiva, o governo afirmava ser urgente conter o fluxo de recursos que evadia do país para cumprir com serviços e amortizações da dívida. Esse montante deveria ser direcionado a políticas de incentivo a atividade econômica. O discurso adotado pelo Executivo atingia duramente os credores internacionais e os organismos multilaterais. Com relação à moratória, a determinação era de que os pagamentos da dívida não seriam retomados sem que fossem renegociados. Não era um pedido, era uma imposição. Ou se negociava, ou não se pagava. A ideia que prevaleceu foi a de se alongar ao máximo possível os prazos para os pagamentos futuros, de modo a conceder o tempo necessário para que a economia argentina se recuperasse e adquirisse as condições necessárias pra retomar os pagamentos sem prejudicar o desenvolvimento econômico e social local.⁵³⁸

Com os recursos poupados pelo default, o governo passou a auxiliar as províncias em dificuldades com a transferência de recursos conforme as necessidades mais urgentes. Foram destinadas verbas, por exemplo, para cumprir os pagamentos de docentes das instituições públicas de educação e evitar greves da categoria, para subsidiar serviços públicos cujas tarifas estavam congeladas, para concluir obras de infraestrutura que haviam sido paralisadas durante a crise, etc. Dessa forma, Kirchner congregou o apoio da grande maioria dos governadores de províncias. Dentro da estrutura do governo foram concedidos cargos importantes à membros da Frepaso, da UCR, do ARI, dos piqueteros e dos socialistas, cuja maioria tinha raízes peronistas. Ainda assim, nas eleições legislativas, as listas oficiais do Partido Justicialista

⁵³⁷ PRIVITELLIO, Luciano de. “A un paso del precipicio: la política argentina entre 1976 y 2008”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009, p.71.

⁵³⁸ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p. 295.

conseguiram apenas 40% dos votos. Se esperava muito mais já que o PIB havia crescido, em 2003, 8,8% e, em 2004, 9%. Partidos como a ARI e os partidos socialistas cresciam em províncias importantes como Buenos Aires e Rosário.⁵³⁹

Em 2005, como componente indispensável da recuperação da economia nacional, o governo Kirchner divulgou uma proposta de pagamento da dívida externa em default, que reduzia o montante da mesma em cerca de 65%, isso considerando o principal e os juros. As negociações com as empresas privatizadas que não cumpriram os compromissos firmados em contratos e que, por isso mesmo, eram alvos de críticas por parte da população, também foram duras, de modo que algumas empresas foram reestatizadas.⁵⁴⁰

Na busca de se desprender dos últimos resquícios da administração de Duhalde, Kirchner dispensou Lavagna e manteve os subsídios a empresas de serviços públicos, de modo a sustentar os preços em patamares bem abaixo do que estariam se corrigidos pela inflação. Os desentendimentos entre o ministro e o governo eram no sentido de que estes subsídios deveriam ser apenas temporários, de modo a controlar a inflação e evitar os efeitos da alta de preços sobre a população mais pobre. Diante da manutenção dos subsídios, logo surgiram críticas com relação à essa postura do Estado que, através de uma política intervencionista, teria cooptado os empresários e desestimulado o investimento por parte destes, uma vez que o subsídio estatal não vinha acompanhado de maior regulação ou exigências de melhora no desempenho e de maiores investimentos. O fato é que, em menos de 2 anos de governo, Kirchner havia estabelecido sua maneira de governar e conseguido uma aprovação superior a 70%.

A reorganização do aparato estatal feita por Kirchner estava diretamente relacionada aos resultados que a economia argentina passou a administrar. A inserção de representantes de diversos setores sociais no aparelho do Estado fez com que as demandas populares readquirissem um canal de comunicação direto com o governo. Assim, medidas como os auxílios financeiros aos desocupados, o aumento dos salários, a geração de empregos, o desarquivamento dos processos da ditadura, etc., receberam maior atenção por parte dos dirigentes. Para minimizar os conflitos no interior do aparelho estatal, Kirchner buscou alianças com diversos setores políticos e elevou às transferências de recursos para as províncias. Assim, a administração kirchnerista conseguiu maior equilíbrio na atenção das demandas dos mais variados setores do que seus antecessores.

⁵³⁹ NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina**. 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010., p., 298.

⁵⁴⁰ Ibid.

O Congresso Federal e a Suprema Corte já vinham numa retomada de suas atribuições fundamentais desde o fim do governo Menem. A oposição no Congresso foi fundamental para a queda de Fernando De la Rúa. As atuações da Corte Suprema e do Poder Legislativo foram decisivas para minar a tentativa de Menem de obter um terceiro mandato. Kirchner realizou mudanças na Suprema Corte de modo a recuperar sua independência e prestígio, nomeando membros respeitados e reconhecidos no meio acadêmico e que possuíam pouco ou nenhum histórico de relações com o peronismo. Há um maior equilíbrio entre estas instituições do que havia nos governos neoliberais. Esse cenário tende a favorecer ações virtuosas, promovendo a realização de bens públicos em detrimento dos bens privados, na medida em que os poderes constituintes da república têm, entre suas atribuições, que fiscalizar um ao outro.

Nesse novo cenário institucional, o Executivo precisava assumir suas prerrogativas e retomar o protagonismo na tomada de decisões no que se referia ao desenvolvimento econômico e social. Era necessário romper com uma política de subserviência ao FMI e ao Consenso de Washington, de modo que a economia nacional não fosse mais direcionada pelas exigências estabelecidas nos acordos stand by. A partir deste ponto, o tratamento dado à dívida pública foi decisivo na retomada do crescimento econômico e na recuperação dos índices sociais. Os serviços e amortizações da dívida deixaram de ser o norteador das medidas econômicas, de modo que a política de austeridade praticada ao longo dos anos 1990 foi abandonada. O governo passou então a negociar a retomada do pagamento dos compromissos externos sob novas bases, como veremos adiante.

4.2 – O caminho é pela esquerda?

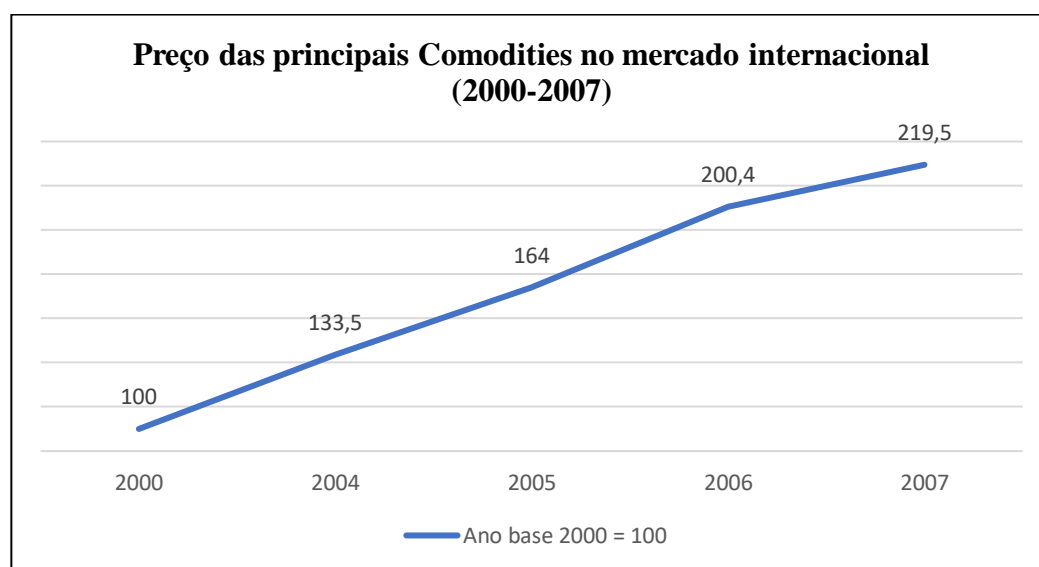
Logo que assumiu, Kirchner anunciou que faria uma guinada à esquerda. Esse era um claro sinal de que as medidas neoliberais dificilmente encontrariam espaço no seu governo. Ainda em maio de 2003, quando acabara de assumir, o presidente lançou o decreto 1172/2003 criando a audiência pública, que atuaria como um mecanismo de controle dos atos públicos, bem como de ampliação da participação da sociedade civil no processo de decisões administrativas do Estado. No entanto, todas as propostas originadas a partir da sociedade civil seriam sujeitadas às autoridades governamentais.⁵⁴¹

⁵⁴¹ **Decreto 1172/2003.** Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>. Acesso em: 20 Out. 2018.

A ortodoxia liberal, que sustentava a manutenção da Conversibilidade e defendia as políticas que vinham sendo implementadas desde os anos 1970, afirmava que o crescimento registrado a partir de 2003 tinha estreita relação com as quedas de 2001 e 2002, ou seja, era apenas a reativação de setores produtivos paralisados pela crise. No entanto, o PIB manteve crescimento estável acima de 8% até 2007, exigindo uma expansão das instalações produtivas muito além da capacidade ociosa. Logo, os críticos do governo Kirchner tiveram de mudar o argumento e passaram a relacionar o crescimento argentino exclusivamente com o contexto internacional.⁵⁴²

De fato, todo o processo de crescimento da economia argentina no período pós-convertibilidade tem uma relação importante com o cenário internacional. A economia mundial estava em uma fase de crescimento, o que afetou positivamente o comércio argentino. A alta de preços dos produtos primários no mercado externo acabou impulsionando o aumento das reservas em função da disparada das exportações.

Gráfico 34



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁴³

⁵⁴² CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010, p.37.

⁵⁴³ COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

No entanto, os resultados positivos só foram percebidos nessa magnitude em função de mudanças introduzidas pelas políticas governamentais. Uma das mais importantes se refere justamente ao fim da Conversibilidade, medida implementada ainda pelo governo Duhalde. Outra decisão fundamental foi a de interromper o pagamento da dívida, primeiro anunciada no governo de Rodriguez Saá, depois sustentada ao longo do governo Duhalde e do governo Kirchner. Este último ficou com a responsabilidade de renegociar os pagamentos em novos patamares menos agressivos. Também foram adotadas, a partir de 2003, medidas importantes com relação à taxação das exportações (retenção às exportações) e a proteção de setores industriais, ainda que está última tenha ocorrido mais como consequência da política cambial que pretendia evitar o retorno da hiperinflação. O fato é que o Estado argentino retomou a condução do desenvolvimento econômico, algo que era rejeitado pelo Consenso de Washington e seus defensores como o FMI e o Banco Mundial.⁵⁴⁴

- A política cambiária e a retomada do crescimento.

No período pós-De la Rúa, foram adotadas medidas importantes para a retomada do crescimento econômico. Destacamos como as principais delas o default da dívida e o fim da conversibilidade. Já ao longo da administração kirchnerista têm importância singular nesse processo a política cambiária e a renegociação da dívida. Esse conjunto de medidas, auxiliadas por um cenário externo favorável, permitiu à Argentina retomar o crescimento econômico de forma consistente.

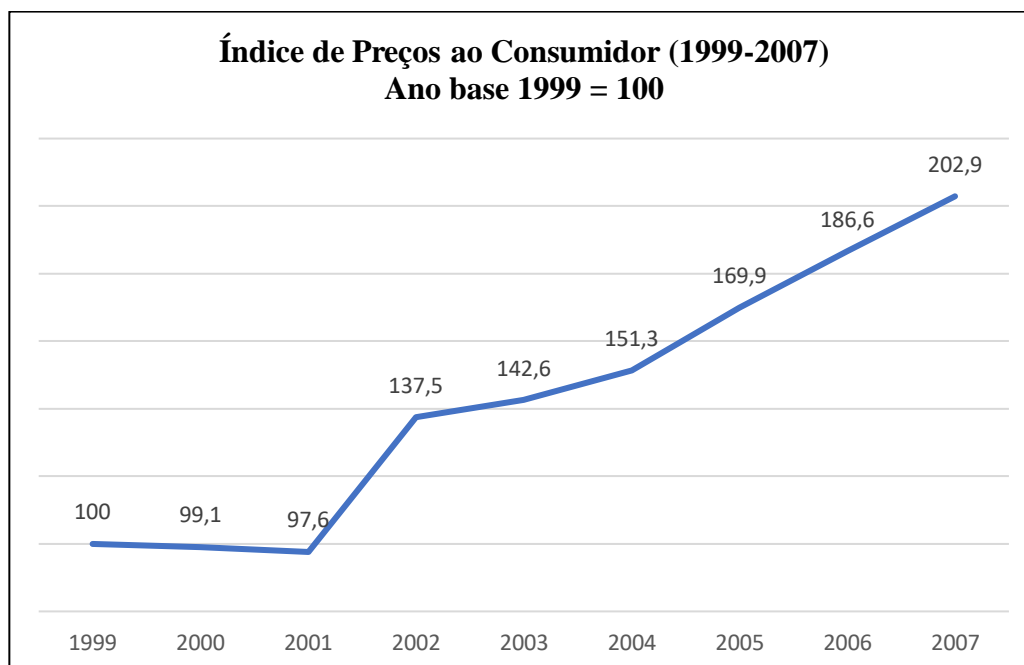
A manutenção de um dólar caro favoreceu o reaparecimento de setores da indústria que desde 1976 sofriam com a competição internacional. Essa “proteção cambial” foi determinante para um crescimento médio anual de 9% da indústria nacional entre 2004 e 2007. Obviamente que a conjuntura pós-crise auxiliou nesse processo, uma vez que havia grande disponibilidade de mão de obra e os salários permaneciam em níveis muito baixos. Havia ainda uma grande estrutura ociosa em função das políticas que vinham atacando a indústria local nas últimas décadas. As taxas de juros negativas completaram o quadro favorável ao investimento produtivo em detrimento do investimento no mercado de capitais. Por outro lado, esses fatores contribuíram também com a escassez de crédito, dado o crescimento acelerado da demanda por financiamentos.

⁵⁴⁴ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.37.

A política de retenção às exportações impediu que os preços internos acompanhassem a alta internacional na mesma proporção. Se os exportadores praticassem no mercado local os preços encontrados no mercado internacional, isso considerando o contexto de desvalorização do peso, a inflação voltaria aos patamares do início dos anos 1990, de modo que a renda e o consumo seriam dramaticamente afetados. Ao estabelecer novos impostos sobre às exportações, o governo promoveu o aumento da arrecadação que contribuiu com os superávits fiscais obtidos na sequência, bem como impediu o retorno da hiperinflação.

Nesse contexto de alta dos preços internacionais, os ganhos dos produtores agrícolas, não fosse a intervenção do Estado, se tornariam extraordinários e o ingresso de grandes volumes de dólares na economia nacional forçaria a valorização da moeda doméstica, o que favoreceria as importações e prejudicaria a indústria nacional. Por outro lado, a pressão dos preços internacionais se somou ao aumento do consumo interno promovido principalmente pela queda do desemprego e pela desvalorização do peso. Por isso, embora tenha impedido o retorno da hiperinflação, o governo não conseguiu evitar que a inflação avançasse cerca de 9,5% ao ano durante a administração kirchnerista.⁵⁴⁵

Gráfico 35



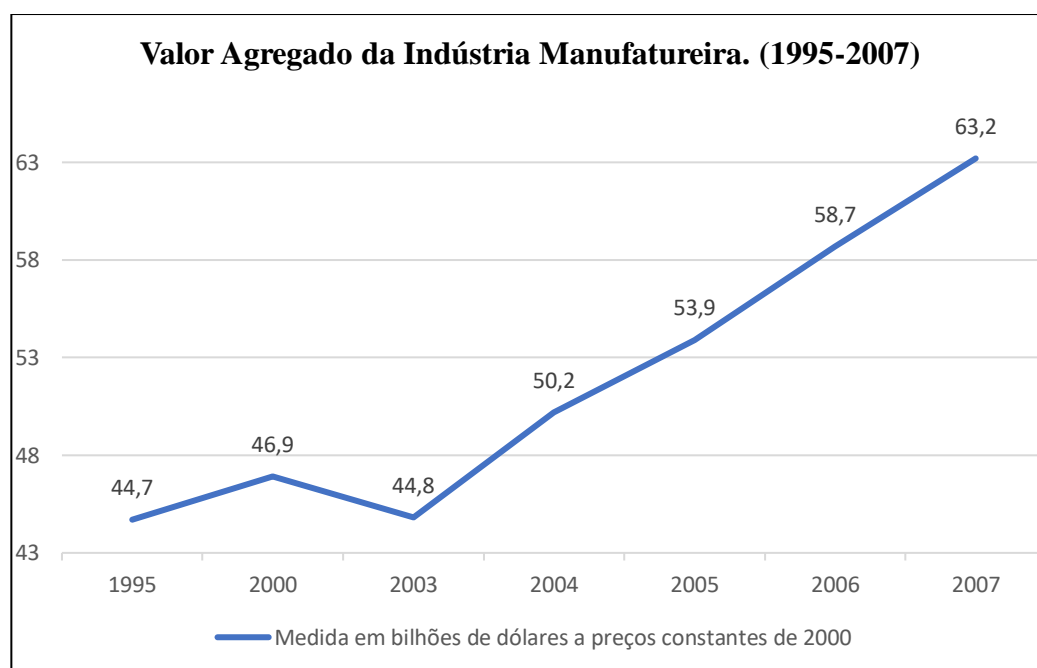
Fonte: INDEC.⁵⁴⁶

⁵⁴⁵ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.43.

⁵⁴⁶ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Datos disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 15 Mar. 2010.

Ao reter parte dos recursos advindos das exportações, o governo permitiu que o dólar flutuasse em torno de 3 dólares, que era o valor considerado ideal para o desenvolvimento da indústria nacional. Uma parte desses recursos foi direcionada para as reservas mantidas pelo Banco Central, sendo usadas inclusive para cumprir compromissos externos. O governo chegou a destinar parte destes recursos ao mercado de crédito, visando incentivar a produção. Neste caso, por ampliar a base monetária e, portanto, pressionar a inflação, essa aplicação foi utilizada com certa cautela.⁵⁴⁷

Gráfico 36



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁴⁸

A sustentação de um dólar valorizado acabou funcionando como uma espécie de barreira protecionista e alimentou uma indústria que atuou substituindo importações, se aproveitando, como já dissemos, dos altos índices de desemprego e de uma enorme capacidade ociosa resultado de quase três décadas de políticas econômicas neoliberais. Em função disso, os investimentos iniciais necessários eram muito baixos, o que possibilitou lucros significativos por parte destes empresários, muito acima de investimentos financeiros possíveis naquele

⁵⁴⁷ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.45.

⁵⁴⁸ COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

momento. O principal destino dessa produção foi o mercado interno, mas, progressivamente, conseguiu se colocar no mercado externo auxiliado pelo baixo valor do peso.⁵⁴⁹

- 2004

Em 2004, a indústria argentina cresceu 12%, com destaque para a produção de automóveis que registrou um crescimento acima dos 50%. O único setor da indústria que revelou números negativos foi o da produção de cigarros. A industrial de metais já atuava com sua capacidade produtiva quase no limite, de modo que cresceu apenas 1%. Schvarzer destaca que esse crescimento ocorreu mesmo num cenário com crédito reduzido, ou seja, foi obtido com poucos investimentos, dado que a maioria dos setores industriais vinha operando muito aquém da sua capacidade de produção, bem como a grande disponibilidade de uma mão de obra que veio sofrendo perdas salariais desde meados da década de 1970.⁵⁵⁰

O setor de construção, impulsionado pelas obras de infraestrutura retomadas pelo poder público e pela construção de casas, obteve um crescimento de 20%. No comércio exterior, as exportações chegaram a 34,5 bilhões de dólares, um recorde na história do país. Dois fatores foram determinantes para que se chegasse a esse valor: o aumento do volume exportado e os preços destes produtos no mercado internacional. As manufaturas industriais foram responsáveis por 10,1 bilhões desse total, também um recorde histórico para o setor. Esse volume exportado só não foi maior devido à retomada do consumo interno.

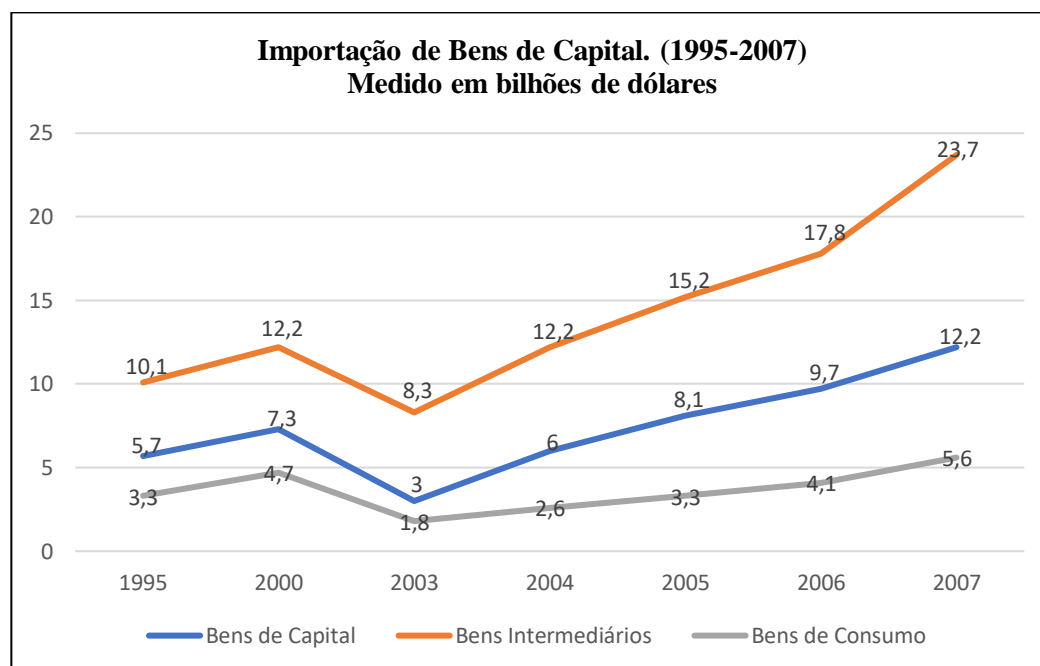
Num contexto de recuperação da economia, as importações também cresceram, porém num ritmo menor, chegando a 22 bilhões de dólares. Esse crescimento teve relação com a retomada dos investimentos na indústria, de modo que a maior parte do volume importado era composto por bens intermediários e bens de capital. A perspectiva positiva com relação à retomada do crescimento é que permitiu a importação de bens de capital num cenário com o peso desvalorizado, ou seja, embora na década de 1990 se defendesse o peso valorizado como meio para o acesso facilitado a importação de bens direcionados a modernização da produção, foi o peso desvalorizado e a perspectiva de maior retorno do investimento que promoveu, em poucos anos, o recorde na importação de bens de capital. Chama atenção o fato de que essas importações foram feitas principalmente por empresas de pequeno e médio portes, diferente do

⁵⁴⁹ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.p.46.

⁵⁵⁰ SCHVARZER, Jorge. PAPA, Javier. **Balance preliminar de la actividad productiva en el 2004**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 19. Buenos Aires, 2005.

que ocorreu na década de 1990, quando o grosso das importações de bens de capital se destinavam às empresas privatizadas que atuavam principalmente nos setores de serviços públicos e petrolífero. Desde 2003, os investimentos nestes setores ficaram praticamente paralisados em função das disputas com o governo pelo reajuste das tarifas.⁵⁵¹

Gráfico 37



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁵²

- 2005

No ano de 2005 houve um crescimento do investimento interno da ordem de 21% impulsionado novamente pelo aumento das importações de bens de capital que cresceram mais de 2 bilhões de dólares em relação a 2004. A indústria nacional não contava com meios para atender essa demanda. Os investimentos totais para o ano de 2005 superaram pela primeira vez a média registrada para toda a década de 1990, o que por si só permite questionar se as políticas

⁵⁵¹ SCHVARZER, Jorge. PAPA, Javier. **Balance preliminar de la actividad productiva en el 2004**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 19. Buenos Aires, 2005.

⁵⁵² COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

neoliberais tinham capacidade de incentivar o aumento da produção e a competitividade no mercado internacional, como argumentavam seus defensores.⁵⁵³

Setores como construção e serviços sustentaram crescimentos acima dos 15%, este último muito influenciado pela difusão do uso de aparelhos celulares. Apesar de crescer num ritmo inferior ao dos dois anos anteriores, a indústria registrou alta importante de 7,3%, com um valor agregado 8% acima do registrado em 1998. Novamente o setor automotivo puxou o crescimento, avançando mais de 20%, seguido pela fabricação de materiais de construção que obteve crescimento semelhante. A produção industrial ter crescido abaixo do PIB teve relação com o fato de que muitas indústrias chegaram à utilização máxima da capacidade total instalada. A partir desse ponto se fazia necessário investimentos cuja perspectiva fosse a ampliação da capacidade produtiva, de modo que isso demandava aporte de recursos maiores que os feitos até esse momento. No entanto, mesmo com a retomada do crescimento das intermediações financeiras que, em 2005 cresceram 16%, passando a representar 6,5% do PIB, ainda havia uma escassez de crédito importante. Tanto que, apesar do crescimento, esse percentual de contribuição das intermediações financeiras no PIB ficou 30% menor do que o registrado em 1998. Isso permite verificar que a parte do PIB composta pela atividade produtiva avançou sobre a atividade financeira nos últimos anos. O que certamente tem relação com a manutenção dos juros em patamares negativos por parte do governo.

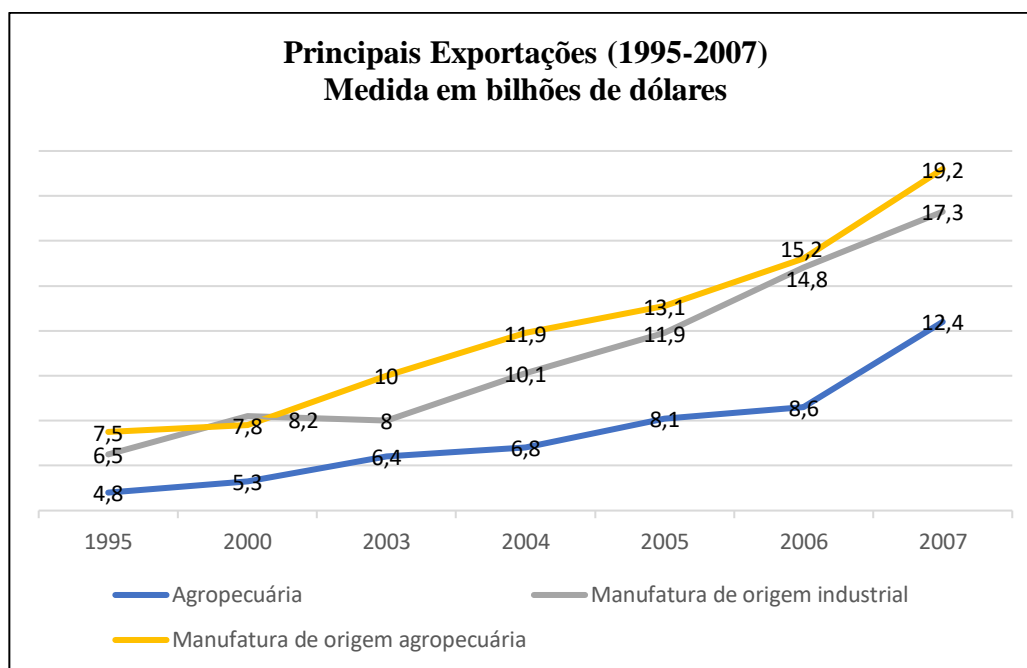
No comércio externo, as exportações bateram novo recorde chegando a um total de 40 bilhões de dólares. As importações também cresceram, chegando a 29 bilhões de dólares. Pelo quarto ano seguido, a Argentina conseguiu um superávit comercial acima de 10 bilhões de dólares. Dessa vez, o aumento do volume exportado foi mais significativo do que a alta dos preços no mercado internacional. A soja, por exemplo, que era o produto que liderava as vendas internacionais, registrou queda de preço em relação ao ano anterior. A soja e o petróleo eram responsáveis em 2003 por mais de 70% das exportações argentinas, mas, em 2005, mesmo aumentando as exportações dessas commodities, elas passaram a representar apenas 25% das exportações totais, o que revela uma nova configuração da pauta de exportações argentinas.

Quase metade do aumento das exportações registrado em 2005 se deveu à indústria manufatureira, mantendo o avanço da indústria na participação do PIB. As importações, por sua vez, seguiram sendo compostas principalmente por bens de capital e bens intermediários direcionados à indústria local. No entanto, chama a atenção o crescimento dos bens de consumo, registrando uma participação de 11% no total importado. A retomada do emprego é o fator que

⁵⁵³ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. **Balance de la actividad productiva y de los ingresos en 2005**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 21. Buenos Aires, 2006.

mais pode ter impactado essa variante, considerando que uma parcela importante desses produtos veio do Brasil e não de áreas que operavam com o dólar ou o euro, moedas muito mais fortes frente ao peso argentino.

Gráfico 38



Fonte: INDEC.⁵⁵⁴

Entre 1993 e 1998, se observou também o crescimento do consumo interno, mas, ao mesmo tempo também crescia a pobreza, como já tivemos oportunidade de verificar neste trabalho. Isso mostrou que esse consumo estava restrito aos setores mais abastados da sociedade, onde a conversibilidade não produzia os efeitos que produzia nas camadas mais empobrecidas. O consumo registrado em 2005, por sua vez, se relacionou com o aumento dos postos de trabalho, portanto, conectado com o aumento dos ingressos que, embora começassem a se recuperar, se encontravam ainda muito distante do observado antes da conversibilidade.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 30 Mar. 2010.

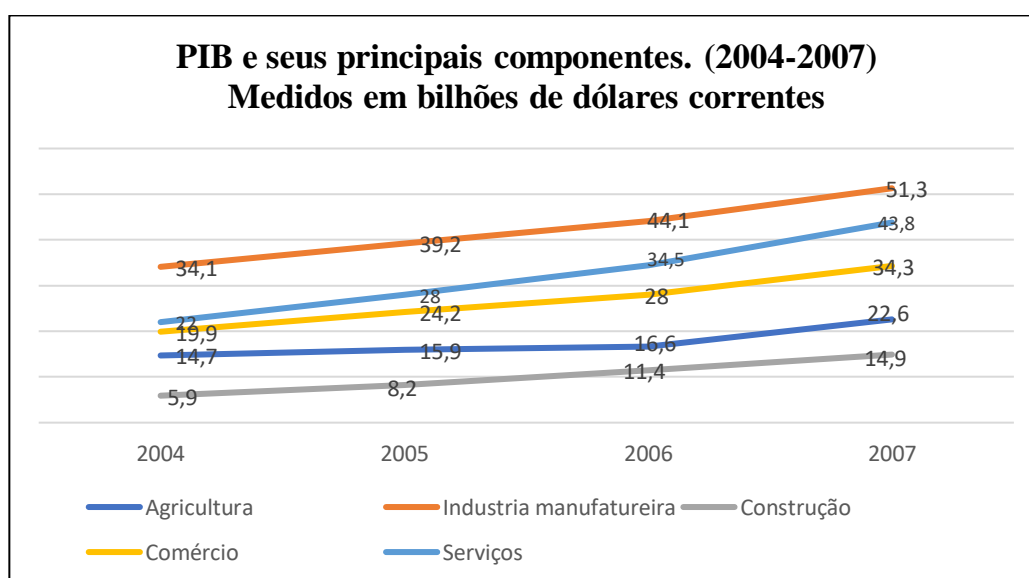
⁵⁵⁵ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. **Balance de la actividad productiva y de los ingresos en 2005**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 21. Buenos Aires, 2006.

- 2006

O PIB de 2006 seguiu a tendência de forte crescimento, se aproximando dos 15%. A partir desse ponto, já não se tratou apenas de uma reativação da estrutura produtiva paralisada por efeito da crise, mas sim de crescimento real da economia. Segundo Schvarzer, dois foram os principais motivos para o crescimento substancial de 2006: os investimentos e as exportações. Ambos bateram recorde, influenciando o aumento da demanda agregada e, portanto, impulsionando o PIB argentino. A indústria continuou sua trajetória de recuperação, crescendo 9%. A participação das intermediações financeiras no PIB aumentou, mas permaneceram 15% abaixo do alcançado em 1998. Continuou a preferência de direcionamento de recursos para as atividades produtivas em detrimento do mercado financeiro. No entanto, esse cenário melhorou ano após ano as condições de crédito, de modo que a perspectiva a partir de 2007 era a de um importante crescimento das intermediações financeiras.⁵⁵⁶

A agricultura sempre foi parte importante da estrutura produtiva argentina, de modo que nas últimas décadas quase sempre atuou no limite da sua capacidade produtiva. Por conta disso, o crescimento econômico registrado entre 2003 e 2006 contou pouco com o avanço desse setor. Algo em torno de 3% do crescimento observado nesse período se deu em função do avanço da produção agrícola. No ano de 2006 o setor se manteve praticamente estável.

Gráfico 39



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. **Balance de la actividad productiva y de los ingresos en 2005**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura n.21. Buenos Aires. 2006.

⁵⁵⁷ COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

A construção obteve um crescimento de 15%, impulsionada pelas obras de infraestrutura e pela construção civil. Esse crescimento acabou favorecendo as indústrias que abasteciam o setor. Os serviços públicos de telefonia, energia elétrica e abastecimento de água permaneceram estáveis no primeiro ano do governo Kirchner muito em função do congelamento de preços utilizado como um dos meios de controlar a inflação. No último triênio, no entanto, ambos os setores se expandiram, com destaque para o de energia elétrica com uma média de 7%. O abastecimento de água avançou apenas 3% em média. Considerando os três serviços, a média de crescimento no último triênio foi de 4,1%. Contudo, se considerarmos a expansão da telefonia celular, essa média global sobe para 15,7%, o que revela uma expansão importante desse setor específico, mas, que se considerada junto com os demais serviços pode levar a percepções equivocadas no que se refere ao avanço dos serviços públicos no país. O caso mais crítico nesse momento era o da empresa Águas Argentinas que, desde sua privatização, não conseguiu atingir as metas de produção. Em função disso, a empresa teve que administrar em vários momentos crises de desabastecimento.⁵⁵⁸

O comércio externo seguiu produzindo bons resultados. As exportações bateram novo recorde e chegaram a 46 bilhões de dólares, um crescimento acima dos 15% em relação ao ano anterior. Novamente metade desse crescimento se deveu à atividade fabril, revelando quanto a indústria argentina poderia contribuir para os saldos da balança comercial. A soja e o petróleo, dois dos mais importantes produtos a compor as exportações argentinas, aumentaram seu total exportado de 9 bilhões de dólares em 2001 para 16 bilhões em 2006. No entanto, as demais exportações avançaram de 18 para 35 bilhões de dólares, revelando um novo dinamismo no comércio externo argentino.⁵⁵⁹

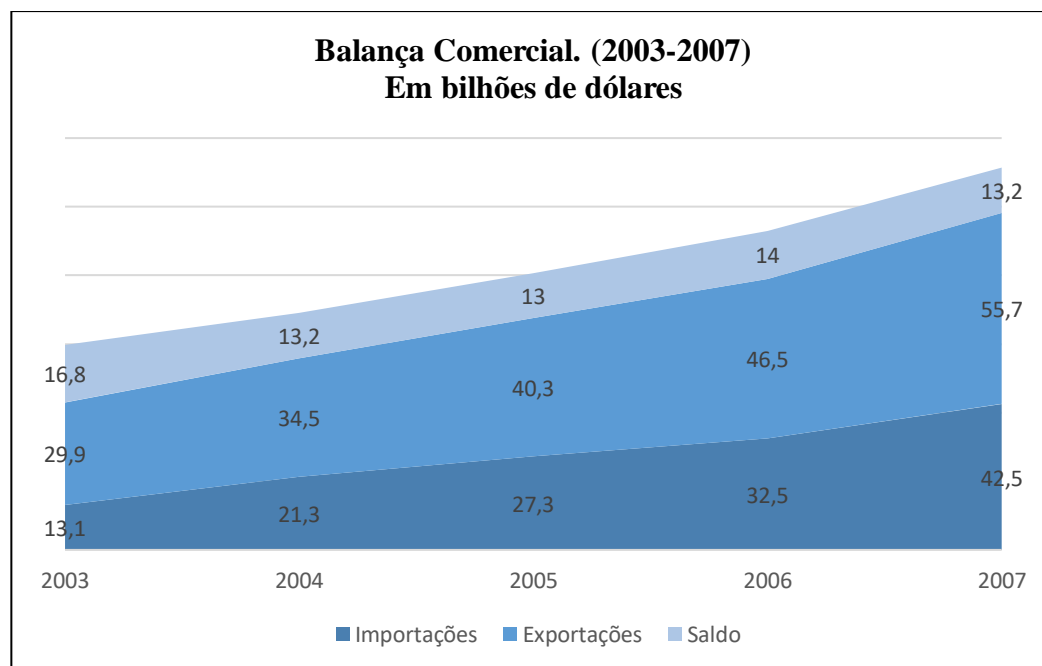
Impulsionadas pelo aumento nos investimentos, as importações também bateram novo recorde e chegaram a 34 bilhões de dólares, um crescimento de 19%. Assim obteve-se novo superávit acima dos 10 bilhões de dólares. A recomposição das reservas possibilitava certa tranquilidade ao governo para administrar o valor do dólar nesse cenário de câmbio flutuante. Além disso, parte destes recursos era utilizada para cumprir os compromissos da dívida pública. O governo ampliava sua margem de manobra ao depender cada vez menos do capital externo para pagar juros e amortizações.⁵⁶⁰

⁵⁵⁸ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. **Balance de la actividad productiva y de los ingresos en 2006**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura n.21. Buenos Aires, 2007, p.23.

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ Ibid

Gráfico 40



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁶¹

- 2007

A essa altura já não era possível negar que o crescimento da economia argentina era de fato consistente. Foram 4 anos seguidos de alta expressiva do PIB. No último ano do governo de Néstor Kirchner a economia continuou a produzir dados positivos. Foram 8,7% de crescimento econômico. Até 2005 foi possível falar de um crescimento pós-crise que se tratou apenas da retomada da produção afetada pelo caos econômico, político e social que tomou conta do país desde o fim dos anos 1990. Mas os anos de 2006 e 2007 representaram um crescimento real da economia argentina, superando os patamares de investimento e produção que vigoraram em toda a década passada.⁵⁶²

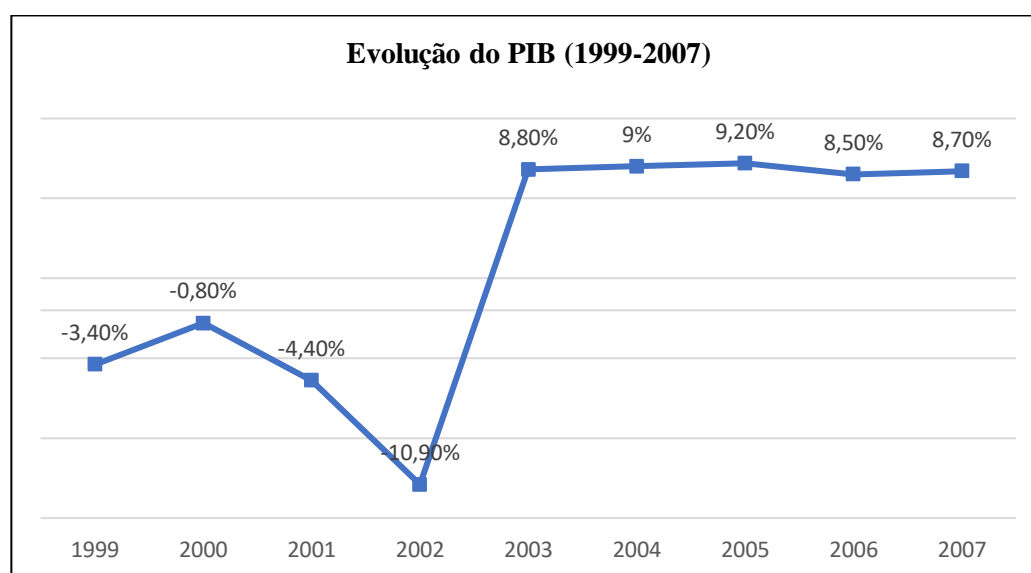
A indústria manteve um crescimento importante de 7,7%. Mas os destaques no ano de 2007 foram os setores da agricultura, do comércio, transporte e comunicações que cresceram acima de 10%. Como previsto, as intermediações financeiras tiveram um crescimento expressivo, acima dos 18%, mas, em relação ao ano de 1998, último ano antes da crise, a alta

⁵⁶¹ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

⁵⁶² SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. DONGHIA, Maximiliano. TAVOSNANSKA, Andrés. **La actividad productiva en 2007**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 24. Buenos Aires, 2008, p.3.

foi de apenas 1,6%. Para efeito de comparação, no mesmo período a indústria acumulou alta de 20%, a construção de 33%, a agricultura de 31% e o comércio de 15%, enquanto o PIB acumulou alta de 24,7%. Esses dados mostram como as atividades produtivas passaram a concentrar maior volume de investimentos em detrimento do mercado de divisas. Os investimentos produtivos que durante os melhores anos da conversibilidade ficaram na casa dos 19% do PIB, passaram dos 20% já em 2005 e chegaram a 26% do PIB em 2007. Somente o investimento em bens de capital neste último ano superou em 50% a média dos anos 1990.⁵⁶³

Gráfico 41



Fonte: CEPAL, 2009.⁵⁶⁴

Importante destacar que em 2006 e 2007, apenas o setor privado foi responsável por investimentos num montante acima de 20% do PIB. Os investimentos públicos começaram a se recuperar em 2003. Desde então mantiveram um crescimento constante passando de 2% para 4%, mas esse volume ainda estava abaixo do observado no fim dos anos 1980, quando ficou em torno de 5%. Já ao longo dos 1990, o investimento público oscilou sempre entre 1% e 2%.⁵⁶⁵

⁵⁶³ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. DONGHIA, Maximiliano. TAVOSNANSKA, Andrés. **La actividad productiva en 2007**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 24. Buenos Aires, 2008., p.5.

⁵⁶⁴ COMISSÃO ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Anuário Estatístico 2009**. Dados disponíveis em: www.eclac.org. Acesso em: 10 Set. 2017.

⁵⁶⁵ SCHVARZER, Op. Cit., p.10.

Os serviços públicos de energia elétrica e abastecimento de água registraram novas altas, crescendo respectivamente 4,6% e 3,2%. O fornecimento de 5 milhões de m³ adicionais de água ajudaram a Águas Argentinas a ganhar novo fôlego para conseguir atender à crescente demanda motivada não só pela recuperação da atividade industrial e pela expansão da agricultura, mas também pelo crescimento demográfico.⁵⁶⁶

O comércio externo seguiu quebrando recordes. As exportações atingiram a marca de 55 bilhões de dólares, sendo responsáveis por 14% do crescimento do PIB. As importações também cresceram fortemente, passando dos 42 bilhões de dólares. Mesmo com as importações crescendo a taxas maiores que as exportações, o superávit seguiu acima dos 10 bilhões de dólares. Nesse momento as reservas se aproximavam da marca dos 50 bilhões de dólares. A importância desses recursos para minimizar os efeitos da economia mundial sobre a local se fez valer em meados de 2007, quando em função da crise que afetou os EUA, houve uma fuga de capitais na Argentina. Para evitar uma disparada do dólar, o Banco Central teve de intervir no mercado e minimizou os efeitos até que o cenário se normalizasse.

Gráfico 42



Fonte: INDEC.⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. DONGHIA, Maximiliano. TAVOSNANSKA, Andrés. **La actividad productiva en 2007**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 24. Buenos Aires, 2008., p.20.

⁵⁶⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 30 Mar. 2018.

As exportações obtiveram resultados ainda melhores por conta do aumento do volume exportado, bem como pelo aumento dos preços no mercado internacional, que afetaram principalmente as commodities. O alto preço da soja e de seus derivados, por exemplo, obrigou o governo a elevar as retenções. Enquanto os preços dos produtos agrícolas cresceram acima dos 20%, o dos produtos industriais cresceram apenas 3%, ainda assim, em 2007 as exportações industriais atingiram 17,3 bilhões de dólares, superando os 14,8 bilhões do ano anterior e ficando atrás apenas das manufaturas de origem agrícola que totalizaram 19 bilhões de dólares.

Esse vigoroso crescimento das exportações industriais observado entre 2003 e 2007 contrasta com o crescimento do setor observado na década de 1990, quando se exportava principalmente veículos automotores para o Brasil. Ao longo do governo Kirchner a composição das exportações se modificou drasticamente bem como seu destino, ainda que perto de 50% das exportações tivessem como destino o Mercosul, a Argentina ampliou seu comércio com a zona do Euro, com países asiáticos e com o Chile. As indústrias químicas, de metais e também a de materiais de transporte (aéreo, marítimo e fluvial) foram as principais responsáveis por esse crescimento.⁵⁶⁸

O aumento das importações também esteve relacionado com a alta de preços no mercado internacional. Os preços dos bens de capital, após duas quedas consecutivas, subiram em 2007 e foram os que mais afetaram o volume total importado. Os bens intermediários, importantes para a indústria local, registraram alta acima dos 13%. Bens de capital e bens intermediários foram responsáveis por 59% das importações. A dinâmica de crescimento da Argentina começou a expor suas fragilidades na medida em que o país perdeu sua autossuficiência energética, sendo obrigado a importar energia elétrica do Brasil, gás da Bolívia e um volume cada vez maior de combustível de outros países. Somente em 2007 a importação de combustíveis registrou alta de 64%. Além disso, o consumo seguiu crescendo dada a maior distribuição de ingressos. Tudo isso contribuiu para que as importações atingissem o recorde de 42 bilhões de dólares.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ SCHVARZER, Jorge. ORAZI, Pablo. DONGHIA, Maximiliano. TAVOSNANSKA, Andrés. **La actividad productiva en 2007**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 24. Buenos Aires, 2008., p.23.

⁵⁶⁹ Ibid., p.30.

4.3 - Renegociando a Dívida

Desde as reformas implementadas pela ditadura militar de 1976, a dívida pública argentina iniciou uma escalada sem precedentes na história do país. Muito se questionou se era legal uma dívida contraída por um governo considerado ilegítimo, alçado ao poder pela força das armas. O retorno da democracia se deu com a eleição de Raul Alfonsín que, apesar de ensaiar o questionamento da legitimidade de parte da dívida pública, acabou sucumbindo ao FMI em função do desespero pela obtenção de recursos para sair da crise. No entanto, apesar do recuo do governo, diversas causas judiciais foram abertas no país alegando que esse endividamento foi feito de forma ilegal e que, portanto, não deveria ser custeado pelo povo argentino. Um desses processos ganhou destaque na imprensa nacional e internacional, pois motivou a justiça local a ordenar uma investigação. O caso só foi julgado no ano 2000, quando o autor das denúncias, o jornalista Alejandro Olmos, já era falecido. O juiz Jorge Ballesterro concluiu que a dívida contraída durante a ditadura militar era ilegal e fraudulenta, destacando que foram encontradas, em provas documentais, 470 atos ilegais relacionados ao endividamento promovido neste período. Porém, o juiz não definiu nenhuma punição aos culpados, deixando essa decisão e também todas que envolvessem a rejeição ou não de parte da dívida pública, nas mãos do Congresso Federal. Até o presente momento, o legislativo argentino não enfrentou a questão. Outras ações judiciais que questionam o endividamento público contraído ao longo dos anos 1990 por estarem envolvidos em esquemas de corrupção, seguem em processo de investigação nos tribunais argentinos.⁵⁷⁰

Entre 1992 e 1998, quando a Conversibilidade estava no seu auge, o PIB cresceu em média 6% ao ano. No entanto, o peso valorizado fez com que nesse mesmo período o déficit total em transações correntes fosse de 60 bilhões de dólares. Mas, como toda a estratégia de crescimento elaborada pela equipe menemista com o suporte do Banco Mundial e do FMI se baseava em atrair o capital internacional, a conta de capital obteve no mesmo período cerca de 100 bilhões de dólares. O problema é que 60% desse valor estava relacionado à venda de estatais, enquanto o restante se referia a colocação de títulos da dívida. Como já tratado neste trabalho, não havendo mais grandes estatais a serem privatizadas, os déficits no balanço de pagamentos passaram a ser cobertos através da oferta de títulos a juros cada vez mais

⁵⁷⁰ GOGLIORMELLA, Christian. MALIC, Estanislao. “La deuda pública en Argentina: un análisis del canje del año 2005”. In: Rev. **Confines y Fronteras**, Edição 18, Sección: Estudios de Economía Política y Sistema Mundiales, Buenos Aires, 2010.

exorbitantes. A busca desesperada pelos recursos externos levou ao caos de uma dívida literalmente impagável dado o contexto de desenvolvimento da economia local.⁵⁷¹

“...en verdad, estos flujos de inversiones eran volátiles. Fueron atraídos principalmente por dos factores: Una política de tasas de interés muy elevadas... y una ola de privatizaciones sin precedentes... los gobiernos brasileño e argentino han practicado una política agresiva de altas tasas de interés para intentar impedir la partida de capitales...”⁵⁷²

Diante das dificuldades em obter novos financiamentos em dólares, o governo Menem não hesitou em buscar novas fontes, conseguido empréstimos em ienes e em euros. Novos títulos da dívida eram constantemente despejados no mercado. Houve um total de 152 títulos diferentes disponíveis para compra, envolvendo diversas moedas e diversos países, portanto submetidos a uma variedade de legislações. Todo esse esforço apenas para cumprir compromissos da própria dívida externa e garantir segurança aos investidores. O mérito dessas ações era apenas o de prorrogar uma solução definitiva para a questão do endividamento.

Os serviços e amortizações a serem pagos no ano 2000, primeiro ano do governo De la Rúa, eram da ordem de 26 bilhões de dólares. Como nesse momento havia muita resistência do mercado em emprestar para a Argentina, a saída foi renegociar esses vencimentos, mas, o governo só conseguiu adiar parte deles para o ano seguinte, quando esse montante se aproximou de um total de 30 bilhões de dólares. Isto, num cenário de escassez de recursos no mercado internacional. A “blindaje” concedida pelo FMI foi o que evitou o default nesse momento. Desde os anos finais da década de 1990, o governo buscou estender a dívida colocando títulos de longo prazo no mercado, mas, diante da pouca aceitação, recorreu novamente aos de curto prazo, tentando tratar dos problemas mais imediatos. Isso alimentou a dívida de curto prazo e o volume de recursos necessários a cumprir os compromissos externos se tornou extremamente elevado para um país em meio a uma grave crise econômica.⁵⁷³

Os compromissos da dívida que venceriam até o fim de 2001 não tinham meios de serem cumpridos sem novos empréstimos. Machinea e Murphy não lograram êxito em tratar dessa questão, de modo que ela foi entregue a Cavallo. A saída defendida pelo novo ministro foi o chamado “megacanje”, ou seja, um grande acordo com os credores para que se trocasse a dívida

⁵⁷¹ CUNHA, André Moreira. FERRARI, Andrés. “A Argentina em dois tempos: Da Conversibilidade a reestruturação da dívida”. In: **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 2006, p.276.

⁵⁷² TOUSSAINT, Eric. **La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos**. Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004, p.192.

⁵⁷³ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la Convertibilidad**. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Documento de Trabajo N.º 6. Buenos Aires, 2004, p.3.

velha por dívida nova com novos prazos. A proposta partiu dos próprios credores, cientes da eminência do calote. No entanto, o ingresso no megacanje deveria ser voluntário e sob as condições consensuadas junto aos credores. Por decreto, o governo oficializou a medida em maio de 2001. Com isso, foram refinanciados 30 bilhões da dívida pública externa, cifra que superou os números do Plano Brady. Os novos títulos eram de quatro tipos diferentes e as amortizações começavam a vencer em 2006. Os serviços ficaram em 7% entre 2001 e 2004. A partir de então, se elevariam até 15,5%.⁵⁷⁴

O alívio provocado pelo megacanje se revelou bastante limitado. Considerando todos os compromissos da dívida, o total economizado no ano de 2001 após o refinanciamento foi de apenas 3,5 bilhões de dólares. No ano seguinte a economia seria de apenas 500 milhões. Porém, a partir de 2006, os valores a serem pagos se tornariam muito superiores aos previstos antes do megacanje. Ou seja, a dívida que ficou fora das renegociações se mantinha insuportável para a economia argentina e a dívida refinanciada ficaria mais cara no médio prazo. Não havia meios de cumprir os compromissos e já não havia formas de refinanciá-los com novas dívidas. Em meados de 2001 a situação era desesperadora. O FMI fez um novo aporte de 9 bilhões de dólares e o governo recorreu às AFJP na tentativa de cumprir os compromissos externos e tranquilizar o mercado. Não obstante, tudo isso foi inútil. O risco país que estava na casa dos 1000 pontos disparou, chegando aos 5000 pontos no fim do ano. O fracasso do megacanje sinalizou ao mercado que a Argentina administrava uma dívida impagável.⁵⁷⁵

Como uma espécie de última tentativa, o governo De la Rúa lançou os chamados “prestamos garantizados”. Era uma proposta para refinar parte da dívida, mas, dessa vez não seria feito através da concessão de novos títulos. A dívida refinanciada seria paga com recursos do orçamento obtidos através de impostos sobre o uso de cheques. Essa proposta interessava aos bancos locais, pois os recursos advindos desse imposto eram captados diretamente por esses bancos. De modo que, diante do não cumprimento do acordo, os bancos poderiam cobrar os pagamentos requisitando os recursos que estava captando mediante a aplicação do imposto. Nesse novo refinanciamento, o governo pretendia diminuir os juros que incidiriam sobre os pagamentos em função das garantias que agora eram oferecidas. Embora a repercussão dessa nova medida tenha sido pequena na imprensa argentina, a rodada de negociações com os credores refinanciou um total de 42 bilhões da dívida que ganhou prazos

⁵⁷⁴ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la Convertibilidad**. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Documento de Trabajo N.º6. Buenos Aires, 2004., p.6.

⁵⁷⁵ Ibid., p.14.

mais longos e juros menores. As amortizações sobre a nova dívida só começariam a ser pagas em três anos, o que permitiu um alívio momentâneo para o governo. Importante destacar que 80% dos títulos refinanciados nessa etapa foram emitidos no “megacanje”. Dessa forma, não é possível apenas somar o volume negociado no “megacanje” com o volume negociado nos “empréstimos garantizados”.

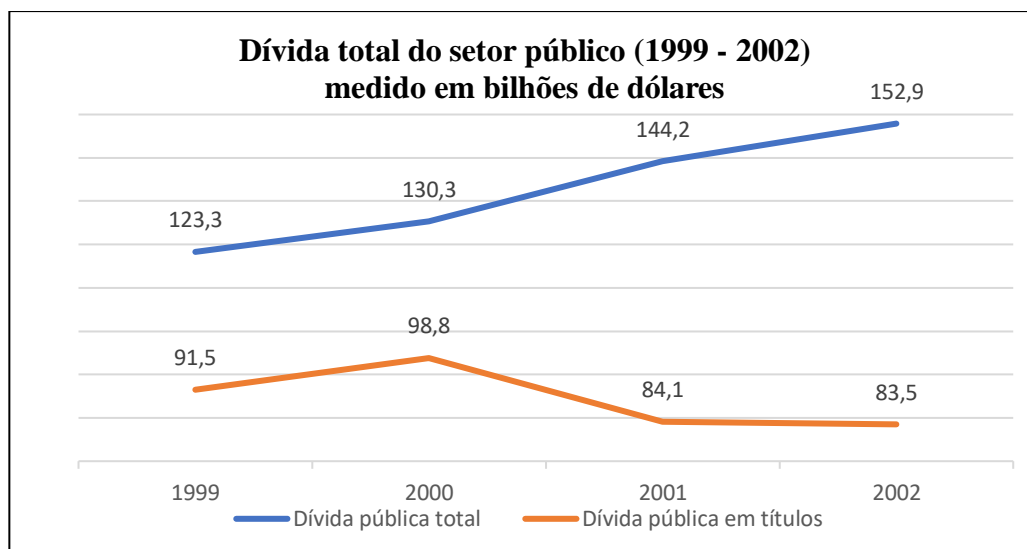
Toda essa operação, no entanto, se referia apenas à dívida junto aos credores que ingressaram no plano de refinanciamento. Com relação aos títulos que não foram trocados por dívida nova, os vencimentos de capital somavam mais de 22 bilhões de dólares para os próximos três anos. Havia ainda a dívida contraída junto aos organismos internacionais, que, considerando o vencimento das mesmas para os três anos seguintes, obrigariam o governo a desembolsar cerca de 55 bilhões de dólares. A crise na qual o país se encontrava imerso não permitia prognósticos que tornassem factíveis esses pagamentos dentro dos prazos contratados. O relativo sucesso na troca de parte da dívida velha por dívida nova, com prazos mais longos e, inclusive juros menores em certos casos, estava relacionado a percepção dos credores de que a perspectiva mais conectada com a realidade da economia argentina era o calote.⁵⁷⁶

Com os refinanciamentos do “megacanje” e dos “empréstimos garantizados”, o saldo no final de 2001 foi o aumento da dívida pública em 17 bilhões de dólares. Esse crescimento teve relação com as negociações do “megacanje” que ofereceram juros maiores na troca dos títulos antigos pelos novos e, principalmente, com o ingresso de 10,5 bilhões de dólares contraídos em empréstimos junto aos organismos internacionais. A partir de outubro de 2001, estes organismos fecharam seus cofres para a Argentina. O FMI declarou que não liberaria mais as parcelas do empréstimo negociado no início do ano. Como era a praxe, a negativa do FMI contagiou em tempo real os demais organismos financeiros internacionais e todo o mercado de capitais. Ao auxiliar a Argentina, o FMI apenas permitiu que os compromissos externos seguissem sendo cumpridos, mas, nada foi feito com relação a resolução do problema em si, no caso o endividamento crônico da economia do país.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, *Finkelstein*. **La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la Convertibilidad**. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Documento de Trabajo N.º 6. Buenos Aires, 2004, p.2.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p.22.

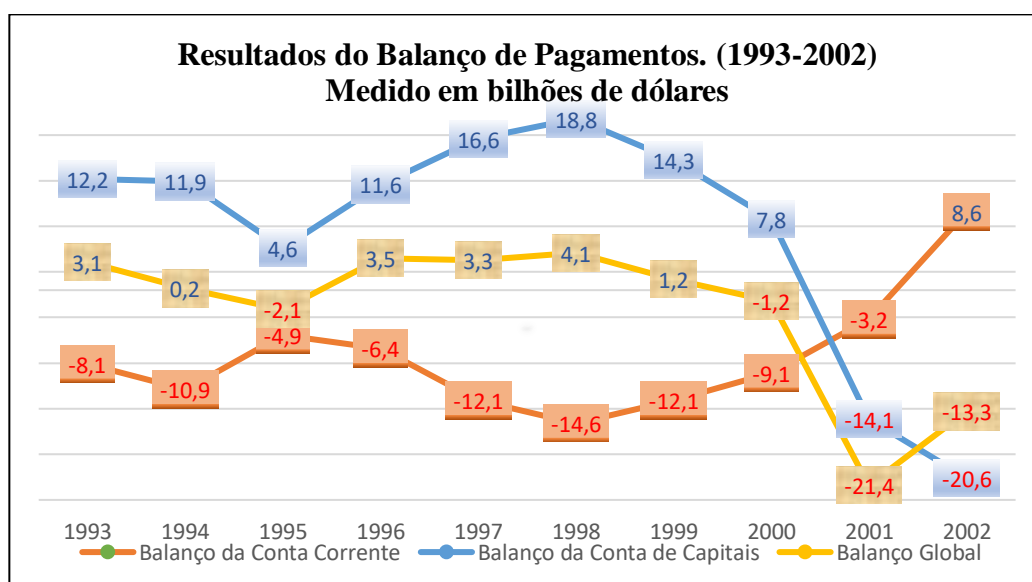
Gráfico:43



Fonte: DNCI.⁵⁷⁸

A dívida em títulos foi reduzida em função das renegociações, mas, o aumento da dívida total tornou o default inevitável. A relação entre os juros da dívida e as exportações já passava de 50%. Se fazia urgente, portanto, obter saldos positivos nas transações correntes, uma vez que os recursos já não ingressavam na conta de capital nem mesmo por endividamento, já que o FMI havia abandonado o barco.

Gráfico 44



Fonte: DNCI.⁵⁷⁹

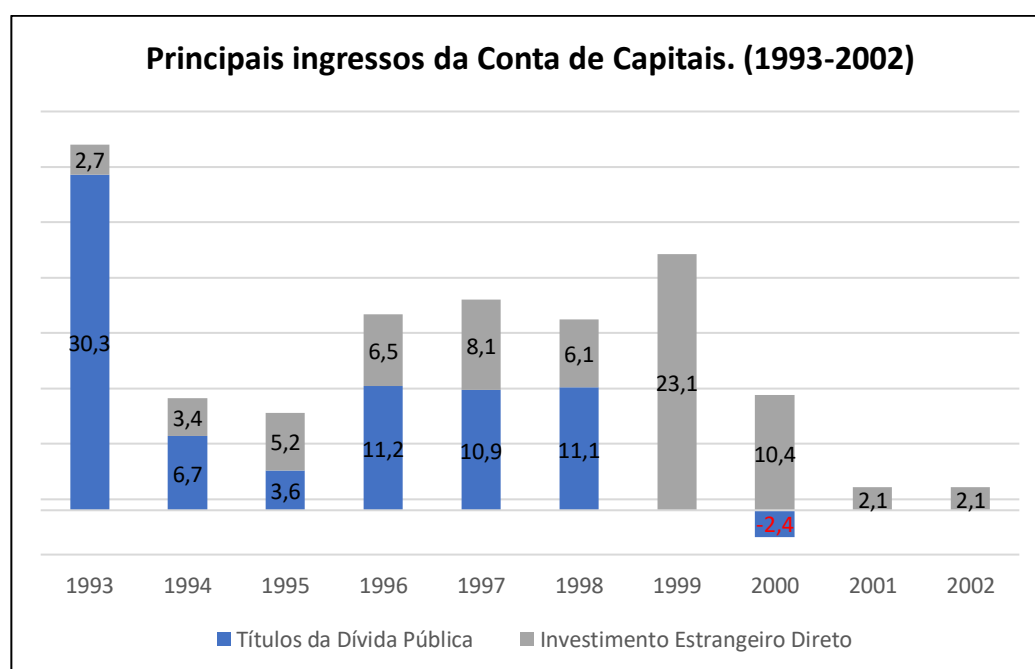
⁵⁷⁸ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

⁵⁷⁹ Ibid.

Entre 1993 e 2001, o balanço em conta corrente foi sempre negativo, o que estava diretamente relacionado aos déficits da balança comercial. Isso era compensado pelo superávit da conta de capitais. Os dólares que ingressavam na economia argentina pela conta de capitais decorriam principalmente da colocação de títulos da dívida argentina no mercado e dos investimentos estrangeiros diretos realizados principalmente nas empresas privatizadas.

Com a crise econômica iniciada em 1999, o IED caiu de 23 bilhões em 1999 para 10 bilhões no ano seguinte, apesar de ter tomado posse um governo continuísta. O aprofundamento das medidas neoliberais e, conseqüentemente, da crise econômica, fez esse tipo de investimento despencar para a casa dos 2 bilhões de dólares nos anos seguintes. Outro expediente muito usado ao longo dos anos 1990 para obter divisas foi a colocação de títulos da dívida pública no mercado. Praticando juros muito acima da média do mercado internacional, a Argentina obteve por essa via os recursos que auxiliaram na obtenção dos superávits do Balanço de Pagamentos durante a gestão menemista, como é possível observar no Gráfico 44. A perspectiva de ingressos na conta de capitais por essa via se esgotou diante do endividamento crônico, das negativas do FMI e da disparada do risco país.

Gráfico 45



Fonte: DNCI.⁵⁸⁰

⁵⁸⁰ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

O modelo econômico adotado pela Argentina desde meados da década de 1970 e aprimorado ao longo do governo de Carlos Menem, não tinha meios de se sustentar sem esses recursos. Como a economia argentina chegou ao limite da sua capacidade de endividamento, não havia por quais caminhos sustentar o mesmo modelo. O neoliberalismo argentino estava definitivamente falido e era necessário mudar a direção da economia local e reorganizar as contas públicas. O governo Duhalde então deu início a transição de modelo ao decretar o fim da Conversibilidade e o Corralito, ao mesmo tempo em que a dívida era mantida em default.⁵⁸¹

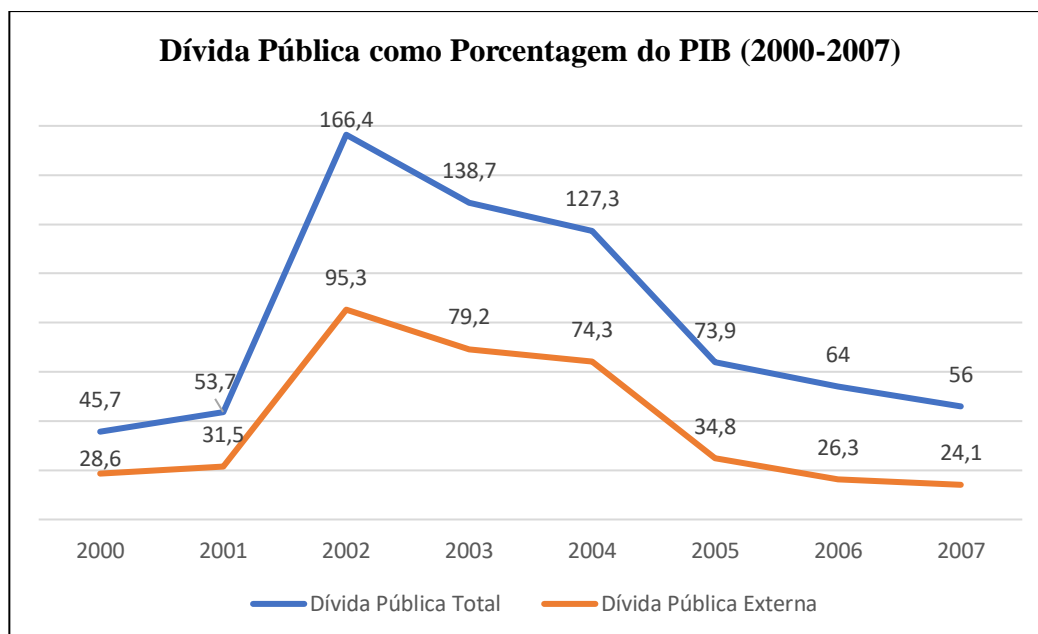
O calote de fato deveria preceder o fim da Conversibilidade, uma vez que a maior parte da dívida pública, cerca de 76%, havia sido contraída em moeda estrangeira, principalmente o dólar. Com o fim da paridade, o dólar se estabilizou na casa dos 3 pesos, o que fez a dívida pública praticamente triplicar. Essa era uma questão levantada pelos menemistas, principais opositores de Duhalde. Eles alertavam o governo sobre a disparada da dívida diante da adoção do câmbio flutuante e chegaram a defender como solução a dolarização da economia.

As consequências de um aumento súbito do endividamento público já eram vividas pela Argentina mesmo antes do fim da Conversibilidade: disparada do risco país; corte do crédito externo; fuga de capitais; alta das taxas de juros; recessão; crise social; etc. Seguir com as medidas neoliberais já não era possível sem o acesso ao crédito externo. Mesmo com a retomada das transferências por parte do FMI, o governo Duhalde não pretendia recuar da transição para um novo modelo econômico e, essa mudança de trajeto passava necessariamente pelo fim da conversibilidade e consequente aumento do endividamento público.

Apesar de o fim da conversibilidade impactar negativamente no volume da dívida, a mudança de modelo econômico permitiu vislumbrar possibilidades que a paridade com a moeda americana não permitia. A retomada da capacidade de atuação do Banco Central e a possibilidade da realização de políticas fiscais colocavam o Estado argentino de volta no jogo. O peso desvalorizado abriu espaço para a obtenção de superávits comerciais suficientes para auxiliar no cumprimento dos compromissos externos, da mesma forma que contribuiu na recuperação da indústria local, principal setor gerador de postos de trabalho. Esse cenário possibilitou uma retomada do crescimento econômico e a redução da proporção dívida-PIB.

⁵⁸¹ CUNHA, André Moreira. FERRARI, Andrés. “A Argentina em dois tempos: Da Conversibilidade a reestruturação da dívida”. In: **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 2006, p.286.

Gráfico 46



Fonte: DNCI.⁵⁸²

Até o fim do governo de Néstor Kirchner não se chegou a mesma proporção dívida externa-PIB que havia no ano de 2000. No entanto, a tendência de queda se manteve pelos anos seguintes até que a dívida pública total chegasse a 33% do PIB em 2011 e a dívida externa a 10% do PIB em 2012, os menores níveis de endividamento público em 32 anos. Os dados revelam como o prognóstico dos menemistas estava equivocado. A relação dívida externa pública-PIB teve uma queda brusca entre 2004 e 2005, resultado direto das negociações do governo argentino com os credores para a saída do default.

As negociações para a retomada do pagamento da dívida haviam se iniciado em 2001 tão longo o default foi declarado. Eduardo Duhalde tentou enfrentar a questão, mas foi somente em 2003, já no governo de Néstor Kirchner que uma primeira proposta oficial foi apresentada. Em meio a uma grave crise econômica e social, o contexto enfrentado pelo governo de Eduardo Duhalde não permitiu que se retomasse os pagamentos da dívida, de modo que a negociação com os credores não avançou, ainda que uma série de reuniões e conversas tenham sido realizadas com esse propósito.

O default implementado por Duhalde não afetou a todos os credores, mas apenas àqueles indivíduos ou instituições que haviam adquirido os títulos emitidos pelo governo argentino.

⁵⁸² REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

Muitos desses credores se reuniram em associações de modo a pressionar o governo por um acordo. Os principais agrupamentos estrangeiros surgiram na Itália, Suíça e nos EUA, reunindo mais de 30 bilhões da dívida em default. Credores também se aliaram em território nacional com o mesmo objetivo. Apenas as administradoras de fundos de pensão e aposentadoria, as AFPJ, possuíam 16 bilhões de dólares em default. As dívidas contraídas juntos aos organismos multilaterais, junto a outros governos e junto a grandes instituições bancárias internacionais, continuavam sendo pagas normalmente, assim como os empréstimos “garantizados” e os BODEN, títulos destinados aos bancos locais como compensação pela desvalorização do peso. Estes títulos foram emitidos após adotada a desvalorização e tinham como objetivo minimizar o impacto desta mudança nas instituições financeiras. Somente os recursos devidos ao FMI e outros organismos multilaterais totalizavam mais de 30 bilhões de dólares. Mais 19 bilhões de dólares eram compostos pelos BODEN.⁵⁸³

A proposta apresentada pelo governo Kirchner em 2003 era de estabelecer o pagamento sobre 75% do valor nominal da dívida desconsiderando os juros aplicados desde o anúncio da moratória em 2001. Isso afetaria um montante de quase 82 bilhões de dólares que, se considerados os juros e os atrasos, chegavam a 100 bilhões. Se fossem considerados ainda os juros a serem pagos no final de 2003, nesse caso a dívida chegava aos 107 bilhões. Os credores imediatamente rejeitaram esse acordo. Um grupo decidiu ingressar com uma ação coletiva na justiça dos Estados Unidos de modo a forçar a Argentina a cumprir o pagamento da dívida sem abonar os juros. Outro grupo de credores fez uma contraproposta na qual não abria mão dos juros. Em função da falta de adesão à proposta inicial, as negociações se arrastaram até o fim de 2004, quando o governo apresentou um novo acordo, alertando aos credores de que seria a última tentativa.⁵⁸⁴

Na busca de estabelecer a solidez da nova proposta, o governo insistiu em negociar considerando apenas 75% do valor nominal dos títulos antigos e descartando os juros que estavam embutidos desde a decretação do default até dezembro de 2003. Os novos títulos emitidos para substituir àqueles afetados pela moratória sairiam com a data de 31 de dezembro de 2003 e, a depender do tipo de título adquirido, os juros acumulados entre dezembro de 2003 e abril de 2005 seriam pagos no primeiro dia deste último mês. Também compreendia a nova proposta a possibilidade de os títulos serem remunerados anualmente acima dos juros

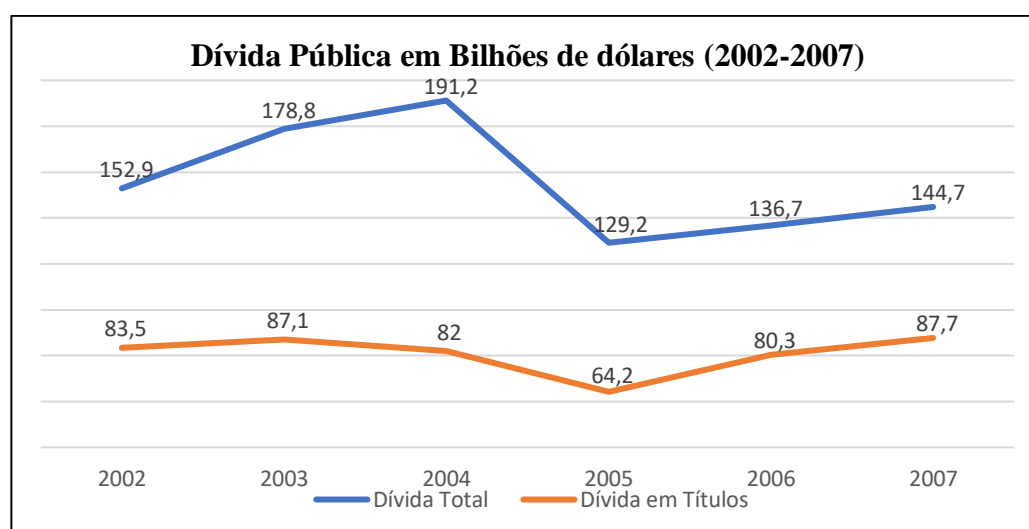
⁵⁸³ WAINER, Andrés. “La renegociación de la deuda durante el kirchnerismo”. In: **Rev. Voces en el Fenix**, año 8, n°64. Ed. Plan Fénix, UBA, Buenos Aires, 2017.

⁵⁸⁴ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **Renegociación de la deuda: un panorama confuso de montos, quitas, pagos y sustentabilidad futura**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 16. Buenos Aires, 2004, p.2.

estabelecidos no contrato desde que o PIB obtivesse crescimento acima de 3% no referido ano.⁵⁸⁵

A condição do governo para que a reestruturação da dívida fosse levada adiante era a adesão de pelo menos 50% dos credores. A nova proposta foi imediatamente rechaçada pelo Comitê Global de Detentores de Títulos da Argentina e também pela Associação de Prejudicados pela Pesificação e Default Argentino, dois agrupamentos que concentravam 87% da dívida em default. Apesar disso, a adesão superou os 75% dos credores, o que permitiu renegociar o pagamento de 62 bilhões de dólares que se transformaram em 35 bilhões de dívida nova com vencimentos que podiam chegar a 42 anos. Acrescentando a esses números os juros que foram descartados, a redução no montante total da dívida foi de quase 50 bilhões de dólares. Uma das questões que pressionou os demais credores a aceitar a proposta foi o fato de que o governo havia negociado e firmado um acordo prévio com as AFJP, detentora de cerca de 17% da dívida em default. Àqueles que não aderiram à proposta do governo, algo em torno de 24% dos credores, permaneceram atuando pela via judicial e pressionando o FMI para que intervisse na questão. Mas, a ingerência do FMI na economia argentina se tornou praticamente nula durante a administração Kirchner. Esse novo cenário ficou ainda mais claro quando, no fim de 2005, a Argentina quitou sua dívida restante com o Fundo, que nesse momento totalizava 9,6 bilhões de dólares.

Gráfico 47



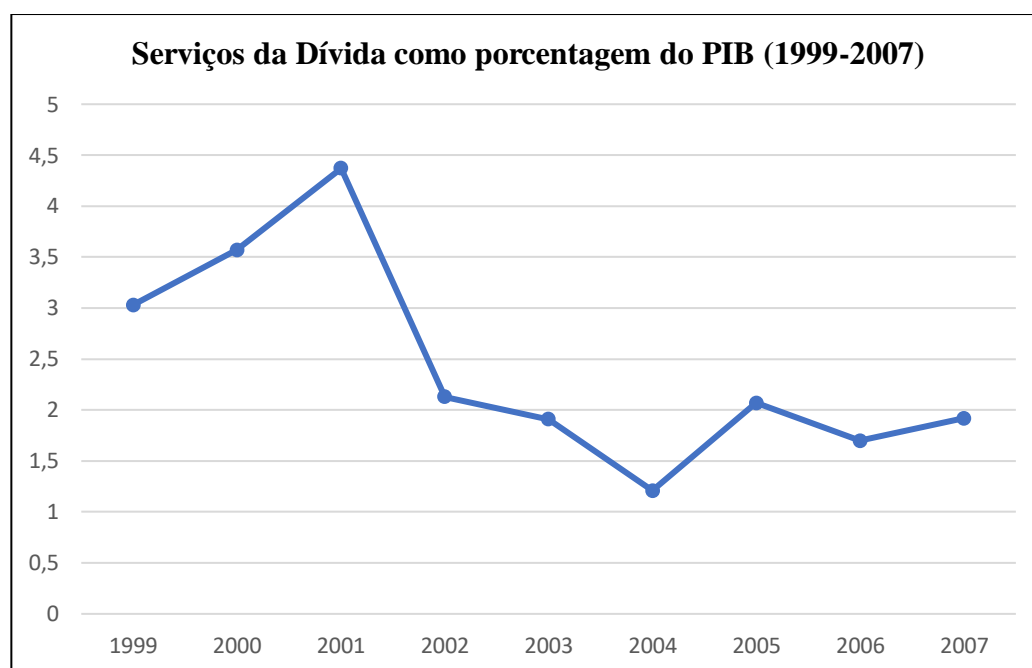
Fonte: DNCI.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ WAINER, Andrés. “La renegociación de la deuda durante el kirchnerismo”. In: **Rev. Voces en el Fenix**, año 8, n°64. Ed. Plan Fénix, UBA, Buenos Aires, 2017, p.28.

⁵⁸⁶ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

Após uma forte queda do volume da dívida pública, em 2005, motivada pelas renegociações feitas com os credores, o endividamento tornou a subir. No entanto, com a reestruturação da economia argentina, o forte crescimento econômico fez a relação dívida-PIB permanecer em queda. Os superávits comerciais acima dos 10 bilhões de dólares contribuíram para que os compromissos externos fossem cumpridos sem que se recorresse a políticas de austeridade. Dessa forma, o crescimento do PIB se manteve acentuado ao longo de todo o governo Kirchner.

Gráfico 48



Fonte: DNCI.⁵⁸⁷

Ao fim das renegociações havia agora três situações em que podia se encontrar a dívida pública argentina. Primeiro, a dívida que seguiu sendo paga regularmente, como por exemplo as porções contraídas junto aos organismos multilaterais. Segundo, a dívida que aderiu à proposta do governo e que, portanto, havia sido reestruturada sob novas bases. Terceiro, a dívida que seguia em default em função de os credores não aderirem a proposta e recorrerem às ações judiciais. Essa última tem se arrastado em disputas jurídicas infundáveis, uma vez que

⁵⁸⁷ REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía Y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI). Dados disponíveis em: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales. Acesso em: 17 Nov. 2017.

muitas destas dívidas estavam submetidas a até 6 jurisdições diferentes, dada a capacidade global de mobilização do capital. Em 2005 o total dessa dívida era de mais de 23 bilhões de dólares. O governo faria uma nova proposta para esse grupo de devedores somente em 2010, quando conseguiu reestruturar o pagamento de cerca de 12 bilhões desse total. O restante da dívida segue em default, bem como as disputas judiciais referentes a esses valores seguem em curso. Estes fundos pertencentes aos credores que não abrem mão de receber 100% do estabelecido em contrato passaram a ser chamados de “fondos buitres”.

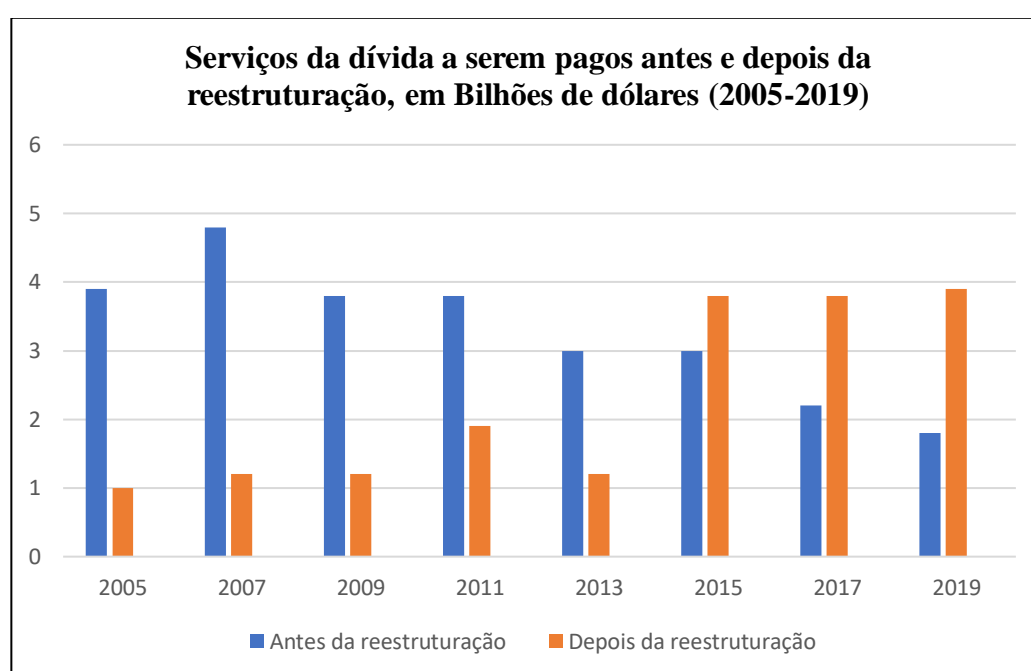
Boa parte da dívida nova obtida com a reestruturação de 2005, cerca de 44%, foi estabelecida em moeda local, o que reduziu de maneira significativa a pressão pela disponibilidade de divisas para cumprir com estes compromissos. Houve um inegável alívio no que se referia a dívida de curto prazo, mas, no médio prazo, a perspectiva era de que os pagamentos atingissem novamente valores semelhantes aos que vigoravam no momento da moratória, enquanto no longo prazo, a perspectiva era de que os volumes destinados ao cumprimento dos serviços e amortizações da dívida atingissem valores superiores aos praticados no momento do default. Ou seja, a dívida foi reduzida, mas, o alargamento dos prazos com aumento progressivo dos juros a serem pagos, alertava para o fato de que a Argentina precisaria se preparar para assumir os compromissos futuros.

A reestruturação foi a saída encontrada para pôr fim ao default da maior parte da dívida argentina. O caos econômico e social em que se encontrava o país não permitia que volumosos recursos continuassem a escoar para fora apenas para atender aos rentistas. As novas bases sobre as quais se estabeleceram os pagamentos permitiram que a economia crescesse sem ser sufocada por políticas de austeridade. No entanto, a maior parte do endividamento total foi colocada no longo prazo. Não se pode furtrar ao fato de que, principalmente a partir de 2015, os recursos necessários para cumprir os compromissos externos ascenderiam a valores superiores aos praticados antes do default.

Nos primeiros 20 anos, o governo pagaria somente o que fosse referente aos juros da dívida reestruturada. A partir de então, teria início os pagamentos das parcelas relacionadas às amortizações. A previsão era de que esses compromissos fossem todos concluídos em 42 anos. Os juros eram progressivos e partiam de rendimentos entre 1,35% e 3,97% a.a. nos primeiros anos, chegando até 5,25% nos anos finais. Estes valores ficaram bem abaixo dos juros praticados na década de 1990. Considerando esses dados, os desembolsos destinados aos serviços da dívida reestruturada em 2005 foram da ordem de 1,1 bilhão de dólares e, com a elevação dos juros nos anos seguintes, o governo previa que chegariam a 1,5 bilhão de dólares em 2010. Os benefícios da reestruturação ficaram então claros diante desses dados, uma vez

que, antes do default, os desembolsos que seriam necessários entre 2005 e 2008 para cumprir apenas os serviços da dívida reestruturada estavam na casa dos 4 bilhões de dólares anuais, enquanto as amortizações exigiriam o desembolso anual de 7 bilhões. Logo, o governo deixou de desembolsar cerca de 10 bilhões de dólares ao ano em função da reestruturação da dívida pública. No entanto, esse alívio nos anos iniciais fez com que a perspectiva a partir de 2015 fosse de desembolsos superiores aos 4 bilhões apenas para pagamento de juros.⁵⁸⁸

Gráfico 49



Fonte: Apud: SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **Renegociación de la deuda: un panorama confuso de montos, quitas, pagos y sustentabilidad futura**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 16. Buenos Aires, 2004.

Essa dívida reestruturada se somou à dívida que seguia sendo paga normalmente. Esta última compreendia entre juros e amortizações, desembolsos previstos entre 4,1 e 6,5 bilhões de dólares entre 2005 e 2010. Os serviços da dívida total ficaram em 3 bilhões de dólares em 2005, com uma previsão de cair progressivamente para 2,2 bilhões em 2010. Considerando as amortizações da dívida que seguia sendo paga normalmente, os desembolsos chegaram a 6,4% do PIB em 2005, com uma perspectiva de queda progressiva até chegar em 3,5% em 2010.

⁵⁸⁸ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **Renegociación de la deuda: un panorama confuso de montos, quitas, pagos y sustentabilidad futura**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 16. Buenos Aires, 2004, p.9.

Esses números ainda não cumprem a meta estabelecida pelo governo de destinar no máximo 3% do PIB aos pagamentos referentes à dívida pública. Os compromissos firmados com os organismos internacionais eram os principais responsáveis por essa conta ainda não fechar. Dos cerca de 30 bilhões devidos a estas instituições, 80% venciam nos seis anos seguintes, impedindo a elaboração de prognósticos mais otimistas por parte do governo.⁵⁸⁹

No entanto, a economia argentina estava em franca recuperação, produzindo crescimentos bem acima da média verificada nos anos 1990, o que foi determinante para que os compromissos firmados com os credores fossem cumpridos. Fator relevante nesse processo foram os superávits seguidos das contas públicas. O peso desvalorizado permitiu ao balanço comercial superávits anuais acima dos 10 bilhões de dólares. A política de retenção às exportações alimentou as reservas e ajudou a aumentar o crédito. O crescimento da economia, auxiliado de maneira importante pela recuperação da indústria, permitiu um aumento da arrecadação dos impostos sobre a produção e o consumo. E, por fim, a moratória da dívida e a posterior renegociação dos pagamentos, permitiram que o orçamento não fosse afetado de maneira a impedir os superávits fiscais. De fato, os salários cresceram abaixo do PIB e isso também ajudou o governo a alimentar o caixa. Parte desses recursos foram empregados em medidas fiscais expansionistas, auxiliando no crescimento da economia entre 2003 e 2008.⁵⁹⁰

Em 2007 Néstor Kirchner não tentou a reeleição, optando por apoiar sua esposa, Cristina Kirchner, que com mais de 45% dos votos, se tornou a primeira mulher eleita para presidir a Argentina. Em segundo lugar ficou Elisa Carrió, com 22% e, em terceiro, o ex-ministro da economia de Duhalde e de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna, com 16% dos votos. O principal representante da ala neoliberal foi o ex-ministro de De la Rúa, López Murphy que na eleição anterior surpreendeu alcançando 16% dos votos, mas que em 2007 obteve meros 1,4%, ficando apenas na 7ª colocação. Derrota acachapante para as pretensões neoliberais.

⁵⁸⁹ SCHVARZER, Jorge. HERNÁN, Finkelstein. **Renegociación de la deuda: un panorama confuso de montos, quitas, pagos y sustentabilidad futura**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 16. Buenos Aires, 2004, p.11.

⁵⁹⁰ CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual**: La economía argentina en el período 2002 – 2010. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010, p.48.

CONCLUSÃO

Após 25 anos de reformas neoliberais e uma série de crises econômicas, políticas e sociais, a Argentina entrou em colapso no ano de 2001 e só conseguiria se recuperar a partir de 2003. O ponto culminante se deu quando os níveis de pobreza e indigência atingiram patamares insuportáveis. Já não havia injeção de recursos capaz de conter a crise e a reação popular. Sucessivas trocas de presidente entre 1999 e 2002 revelam o grau de instabilidade a que o país se submeteu ao seguir a cartilha neoliberal.

Desde o golpe militar de 1976, ganhou protagonismo o argumento de que uma economia com menos Estado seria mais competitiva. Segundo essa tese, o abandono da política de substituição de importações e a abertura do mercado nacional, promoveriam a modernização da estrutura produtiva através da competição. Nesse processo, também era importante desregular o mercado financeiro, pois isso facilitaria a captação de recursos no mercado internacional. Toda uma lógica exageradamente simplificada foi construída no sentido de convencer a população de que esse era o caminho necessário para se chegar ao desenvolvimento econômico e social.

Os grandes empresários foram parte vital da articulação que derrubou o governo de Isabel Perón em 1976. O intervencionismo estatal era então acusado de atrapalhar o avanço da economia argentina. Um dos pontos que mais incomodava o setor produtivo era o fato de o governo peronista ter adotado como procedimento de rotina a reposição de perdas salariais provocadas pela inflação, bem como a concessão de reajustes que permitissem um avanço da divisão da renda. Isso de fato inibia a ampliação dos lucros da classe empresarial. Daí o mantra repetido pelos militares e apoiadores do golpe de 1976 de que era preciso disciplinar a classe trabalhadora. O alvo principal eram os sindicatos que, na sua quase totalidade, eram ligados ao Partido Peronista. Esse processo culminou com uma das ditaduras mais violentas da América Latina

Embora o argumento central fosse de que uma economia com menos Estado se adequaria às normas do mercado de modo que logo se chegaria ao equilíbrio entre oferta e demanda, o Estado neoliberal argentino se revelou essencialmente intervencionista. Desde 1976, o governo argentino atuou de maneira incansável na realização de reformas econômicas que buscaram atender aos anseios do mercado. Ora, a questão então girava em torno não de uma menor intervenção estatal, mas sim das características dessa intervenção.

De fato, as privatizações reduziram a atuação do Estado na gestão direta da produção, mas, apenas aqui, e somente se considerarmos o sentido literal do termo, houve “redução” do Estado. Em todo o resto, o desempenho estatal foi decisivo, inclusive quando, no ímpeto de realizar as reformas de mercado, submeteu o judiciário e o legislativo aos anseios reformistas do Executivo e sua equipe de tecnocratas. Os decretos presidenciais protagonizaram uma série de medidas que, por exemplo, modificaram a estrutura trabalhista argentina. Por diversas vezes ao longo do trajeto feito por esse trabalho, os salários do funcionalismo foram congelados para auxiliar no combate à inflação. Os investimentos em educação e saúde foram descentralizados com o objetivo de poupar os cofres do governo central, possibilitando assim maior segurança ao capital financeiro. Em suma, o Estado que antes atuava em favor do desenvolvimento do parque industrial local, passou a atuar, não com menor intensidade, em favor do capital financeiro.

O aumento do desequilíbrio entre as instâncias de governo promovido pela concentração de poder nas mãos do executivo, produziu uma série de ações predatórias cujo a consequência foi a geração de ganhos privados. A segunda metade do governo de Alfonsín, bem como os governos militar e menemista tiveram essa configuração, onde a elite econômica encontrou maior espaço de manobra nos setores políticos, de modo a fazer prevalecer suas demandas. Por outro lado, houve grandes perdas no que se refere a realização de bens públicos. Por isso, os índices sociais se degradaram progressivamente desde a década de 1970, enquanto os setores mais ricos da sociedade argentina ampliaram seus ganhos.

Não por acaso, o endividamento público saltou de 8 para 40 bilhões durante o regime militar de 1976. Enquanto o grande capital colheu os rendimentos do investimento em títulos públicos, as políticas estatais focaram na austeridade de modo a produzir a economia de recursos necessária ao cumprimento dos serviços da dívida. Logo, foram necessários uma série de cortes nas áreas sociais, bem como nos rendimentos de aposentados e funcionários públicos.

Desde a década de 1970, a mudança da perspectiva estatal no que se referia a atenção das demandas sociais, fez com que defensores das demandas populares e defensores das políticas neoliberais se confrontassem no interior do aparelho de Estado. Como vimos em alguns episódios descritos nesse trabalho, era comum que os primeiros se desligassem de suas funções no aparelho estatal, por não concordar com o rumo das medidas anunciadas pelo Executivo e sua equipe econômica.

A atuação do FMI foi fundamental em todo esse processo. Foi essa instituição que, através das condicionalidades, estabeleceu as diretrizes do neoliberalismo argentino. O início das reformas liberalizantes na década de 1970, ocorreu justo quando o cenário internacional era

de uma alta expressiva na disponibilidade de recursos financeiros advindos dos eurodólares e petrodólares. Para onde escoar esses recursos se a Europa Ocidental e a América do Norte passavam por um período de valorização da mão de obra que inibia os investimentos na produção? O FMI então atuou como uma espécie de “fiador” e ajudou a injetar estes recursos nas economias em desenvolvimento, fazendo a dívida pública destes países disparar. Foi nesse contexto que a economia argentina começou a se tornar cada vez mais dependente do capital internacional e a implementar medidas com vistas ao cumprimento dos serviços da dívida. Pois, o ciclo de endividamento adquiriu tal proporção que se tornou cada vez mais necessário trocar dívida antiga por dívida nova.

Até meados dos anos 1970, a Argentina vinha sendo bastante criticada pelas principais potências internacionais, pelo Fundo e pelo Banco Mundial por ser excessivamente protecionista e intervencionista. Uma das principais fontes de críticas eram os subsídios à indústria fornecidos pelo estado desenvolvimentista. O argumento era de que esses subsídios impediam o avanço da indústria local à patamares competitivos, uma vez que as deixava em situação cômoda dado as práticas protecionistas.

Os elevados gastos estatais, afirmavam os mesmos críticos, impediam que o governo argentino alcançasse o equilíbrio fiscal e que, no médio prazo, a economia argentina não seria mais viável. Curiosamente, quando em 1983 o então presidente do Banco Central argentino, Domingos Cavallo, implementou uma garantia de câmbio que, a rigor, estatizou 7,5 bilhões da dívida externa privada, os mesmos setores que antes criticaram a intervenção estatal, por hora não se manifestaram a não ser para proferir elogios à medida. Lembramos que a tomada do poder pelos militares em 1976 teve como uma das justificativas centrais a dívida pública externa de 8 bilhões de dólares. Disto concluímos que, de fato, o ponto central não era o gasto público, mas sim o uso que se fazia destes recursos.

Desde o início das reformas nos anos 1970, a renda média da população argentina entrou em declínio. Sem a pressão dos sindicatos e com a mudança de diretrizes na atuação do Estado, os salários dos trabalhadores permaneceram longos períodos sem qualquer correção. O governo, por sua vez, passou a se defender usando o argumento do controle inflacionário. De fato, a inflação estava acima dos 400% em 1976 e se reduziria a 176% no ano seguinte, resultado que foi atribuído às medidas adotadas no primeiro ano do governo militar. Ou seja, o plano de Martínez de Hoz, contando com a repressão da ditadura, foi controlar a inflação aumentando a pobreza e, por essa via, inibindo o consumo. Buscou-se o controle dos preços sacrificando a renda dos argentinos. Mas, em 1983, último ano da ditadura no poder, a inflação fechou em 344% sem que a renda média do trabalhador se quer se aproximasse dos níveis de 1974. Os

lucros da classe empresarial aumentaram e os rendimentos da classe trabalhadora caíram. Com os sindicatos paralisados e o aumento da repressão violenta às manifestações públicas, a população pouco pôde fazer para tentar reverter esse quadro. Já as classes empresariais alcançaram um importante objetivo ao apoiar o golpe militar, o achatamento do custo da mão de obra.⁵⁹¹

Mas, a conta ficou cara principalmente para os pequenos e médios empresários do setor industrial. Martínez de Hoz tinha definido o objetivo de adotar na prática econômica oficial a perspectiva liberal e, nesse sentido, estava mesmo disposto a modificar a atuação do Estado e a liberar os mercados. O governo então interrompeu a concessão de subsídios importantes, levando diversos setores da indústria a abandonar estruturas que vinham sendo desenvolvidas a décadas. A progressiva abertura do mercado promoveu uma competição desigual em áreas da indústria ainda pouco desenvolvidas, como os setores de bens de produção, alimentado falências e a dispensa de trabalhadores. Esse caminho só não foi ainda mais aprofundado nesse período porque os militares exigiram a manutenção dos empregos e não abriram mão dos recursos necessários à manutenção e aquisição do aparato militar, bem como na realização de obras públicas. Mas, a grande mudança introduzida pelo regime autoritário que pegou desprevenido alguns setores da produção, se referiu ao mercado financeiro.

Logo no segundo ano do governo militar, teve início a desregulamentação do mercado financeiro. A partir desse ponto, esse setor passou a ganhar protagonismo e a concentrar os principais esforços da equipe econômica. Isso porque, com a redução dos subsídios, os recursos necessários à modernização e aumento da produção teriam de vir do setor privado. A abertura comercial exigiria maiores investimentos para suportar a competição e, se implementadas as reformas adequadas, esse volume de recursos viria em boa parte do mercado externo. Ou seja, o crescimento argentino seria financiado pelo capital internacional. Para que o plano funcionasse, era necessário desregulamentar o mercado financeiro de modo a torná-lo mais atrativo.

Os títulos públicos foram então lançados com juros superiores à média do mercado internacional e com prazos extremamente curtos. A primeira parte do plano começou a funcionar e um volume importante de capital internacional adentrou o país, mas, antes que se pudesse observar qualquer impacto dessa medida no setor produtivo, teve início uma onda especulativa. Como o governo praticou juros acima da média do mercado, isso elevou o custo dos empréstimos no mercado interno, afetando a produção. Assim, a segunda parte do plano

⁵⁹¹ BANCO MUNDIAL. “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. In: **Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales**, N.º 5”, 2010.

começava a fracassar e a produzir resultados catastróficos, na medida em que investidores dos setores produtivos começaram a migrar para o setor financeiro, que ofereciam ganhos maiores e quase instantâneos. Imediatamente os empresários do setor agrícola e da indústria iniciaram um movimento no sentido de reverter esse quadro da alta dos juros e de tentar retomar os subsídios e a proteção tarifária que foram suspensos. Essas queixas se prolongariam décadas a frente, pois estava estabelecido o projeto neoliberal.

Os títulos públicos atraíram muitos investidores, mas o curto prazo e os juros elevados impediram estes recursos de chegar ao setor produtivo. Quem possuía capital próprio para produzir preferiu colocar seus recursos no mercado financeiro. Quem tinha acesso à empréstimos no mercado internacional, tomava estes recursos a juros na média do mercado e os aplicava no mercado financeiro argentino que praticava juros superiores à média internacional, colhendo lucros em prazos que partiam de uma semana. Um baita negócio. Setores produtivos com acesso ao crédito internacional também tomaram empréstimos no exterior num volume que cresceu ano após ano, alimentando uma dívida externa privada impagável que, como vimos, acabou sendo transferida para o Estado na sua maior parte. Assim, o PIB não gerava riqueza na proporção necessária capaz de permitir o cumprimento dos compromissos externos.

Apesar do aparente caos, a cartilha neoliberal dizia ser necessário prosseguir com as reformas, aprofundar a liberalização do mercado financeiro e do mercado comercial, diminuir os custos da produção, restringir a atuação do Estado na economia. Tudo foi feito de forma muito acelerada. Não houve tempo de a economia local se preparar minimamente para a competição externa. A desregulamentação abrupta do mercado financeiro não permitiu a organização de uma estrutura de financiamento à iniciativa privada. Ao jogar títulos no mercado com prazos muito curtos, o Estado acabou não contribuindo para que esses recursos chegassem à produção. A Argentina mergulhou num ciclo de endividamento que culminou, no início do século XXI, com o colapso da economia local e a maior crise política e social da história do país.

Após as reformas, boa parte dos recursos públicos, antes alocados no setor produtivo através dos subsídios e outras políticas de incentivo à produção local, passaram a ser direcionados ao cumprimento de compromissos externos vinculados ao aumento do endividamento público. A dívida externa, um dos argumentos de quem criticava a política de incentivos a indústria nacional praticada até 1976, saltou de 8 bilhões de dólares naquele ano para 40 bilhões de dólares em 1983, quando acabou a ditadura. Em 2001 essa dívida alcançou um total de 160 bilhões de dólares. Os pagamentos feitos aos credores entre 1976 e 2001

compreendem um volume total de 200 bilhões de dólares. Estes recursos escaparam da Argentina ano após ano, aprofundando a crise fiscal, mergulhando progressivamente o país numa dívida contraída para pagar dívida e empobrecendo a população.⁵⁹²

Alfonsín tentou restabelecer os subsídios e adotou políticas de valorização da renda média. O Plano Austral tinha o objetivo principal de conter o avanço dos preços. Mas, a abertura comercial tornava inevitável que os preços internos fossem contagiados pelos preços externos, medidos em dólar. Quanto aos produtos nacionais, estes não tiveram dificuldades em manter os preços estáveis, mas a defasagem frente aos produtos “contaminados” pelos preços internacionais desempenhou um efeito cascata difícil de segurar que acabou pondo fim ao Plano Austral.

O governo radicalista ensaiou um calote que teria o potencial de liberar recursos para a aplicação de políticas fiscais, bem como deixaria o cenário mais propício a aplicação de políticas cambiais, uma vez que a valorização do dólar necessariamente ampliaria o volume da dívida instantaneamente e portanto, elevaria a necessidade de recursos para o cumprimento dos serviços da mesma. Uma moratória impediria que políticas cambiais de valorização do dólar tivessem impacto instantâneo no orçamento público. O cenário mais animador questionava a totalidade da dívida contraída pela ditadura militar, por considerar esse um governo ilegítimo.

O fato é que Alfonsín recuou e se dobrou às exigências do FMI. Nesse cenário, a realidade era bastante dura, pois o endividamento estava já num patamar que impedia o Estado de administrar sem obter novos empréstimos. Ao elevar a renda sem estabelecer a moratória da dívida e sem implementar políticas cambiais que protegessem a moeda e o mercado local, o governo radicalista acabou alimentando um processo inflacionário até chegar à hiperinflação que derrubou novamente a renda média real e fez disparar os índices de pobreza.

A armadilha neoliberal estava devidamente preparada para tentativas desse tipo. A Argentina se tornou refém do capital internacional. A administração menemista, a propósito de um claro estelionato eleitoral praticado por Carlos Menem, se tornou referência no mundo na aplicação das medidas estabelecidas pelo Consenso de Washington. O governo afirmou que o controle inflacionário obtido no início dos anos 1990 se deu pela implementação do Plano de Conversibilidade. No entanto, toda essa década foi marcada pelos altos índices de desemprego, bem como pela queda da renda média do trabalhador argentino ao menor nível dos últimos 50 anos, isso porque não dispomos de dados oficiais que revelem a renda média para além desse

⁵⁹² TOUSSAINT, Eric. **La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos**. Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004, p.203.

período. O aprofundamento das medidas de liberalização comercial nesse momento fez o impacto sobre a indústria nacional aparecer com mais força, já que os setores da construção e de serviços já não conseguiam absorver a mão de obra dispensada pelo setor industrial e pelas empresas públicas que demitiram em massa de modo a se tornarem mais atrativas nos leilões das estatais. A prioridade era o crescimento econômico, ainda que a custo do aumento do desemprego, da pobreza, da indignação e da desigualdade.

A conversibilidade valorizou o dólar, mas prejudicou as exportações, dificultando a geração de empregos nos setores exportadores. No entanto, a dívida externa foi reduzida na medida em que a moeda nacional se valorizou frente ao dólar ao se estabelecer a paridade entre as moedas. Ainda assim, os recursos públicos não eram suficientes para cumprir os compromissos externos, de modo que a dívida se ampliou. As áreas sociais foram afetadas pelo corte de gastos, o funcionalismo viu seus salários serem reduzidos inúmeras vezes, os trabalhadores perderam direitos e os recursos da previdência foram parar em mãos do capital privado. Esse processo necessitaria de rupturas para além das esferas administrativas, necessitaria das ruas para interromper, ainda que momentaneamente, a sangria do Estado e da população argentina.

- Substituição de importações ou livre mercado?

O neoliberalismo tratou essa questão como uma fórmula onde o mercado fechado sempre tende a um determinado resultado e o mercado aberto sempre tende a outro. É possível verificar isso na medida em que as políticas neoliberais foram recomendadas para diversos cenários diferentes ao redor do mundo. Ou seja, ao recomendar políticas idênticas para cenários econômicos, políticos e sociais completamente diferentes, o neoliberalismo tratou seu pacote de medidas como indispensável para o desenvolvimento econômico fosse qual fosse o contexto.

Uma questão que nos parece foi negligenciada pelos governos argentinos ao longo desse processo é a competição enquanto característica inerente ao sistema capitalista. Ainda que componentes do governo e membros das instituições multilaterais tenham concluído que o caminho para o desenvolvimento da Argentina era a liberalização da economia e a austeridade do Estado, não foi dada a devida importância a possíveis disputas por mercado e por recursos que são inerentes ao sistema. Consideraram talvez que os petrodólares fossem recursos de tal monta que sempre estariam disponíveis? Bastaria praticar juros acima da média do mercado para atrair capital internacional? Em algum momento o crescimento seria bancado pelo investimento de recursos advindos do mercado financeiro?

Fosse a indústria local desenvolvida a ponto de poder concorrer com os produtos internacionais, por que não considerar abrir alguns setores da economia? Caso a Argentina possuísse títulos cuja segurança oferecessem riscos tão baixos que o fluxo de capital se mantivesse relativamente constante, mesmo num cenário de juros baixos, por que não considerar a desregulamentação do mercado financeiro? Havendo fluxos constantes de recursos internacionais mesmo num cenário de juros baixos, possibilitando investimentos em setores produtivos e alavancando a economia local, por que não diminuir os gastos públicos cujo fim fosse alcançar estes objetivos?

Os componentes do pacote neoliberal talvez produzissem algum benefício econômico, mas, somente naquelas economias que abarcassem ao menos algumas dessas características listadas acima. Nenhuma delas se aplicava ao caso argentino. Por isso o país se viu cada vez mais dependente do único setor em que era competitivo, o agropecuário. Setor esse que funciona com baixa empregabilidade de mão de obra e cujos produtos possuem baixo valor agregado se comparados a indústria. Daí os resultados deficitários na balança comercial e a escalada do desemprego, da pobreza e da indigência até patamares insuportáveis.

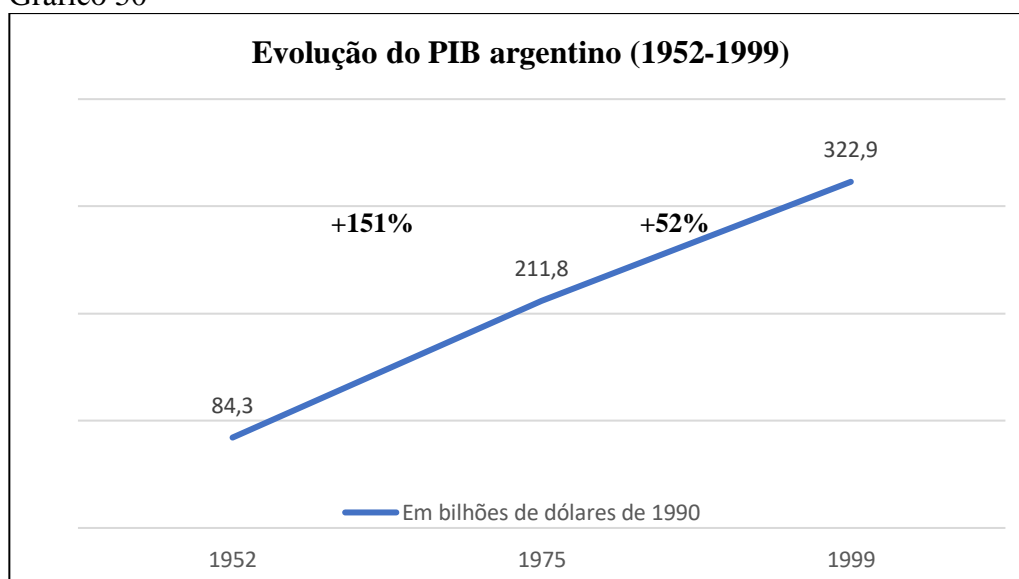
Uma vez que traçamos o trajeto do neoliberalismo na Argentina, esse momento nos permite comparar os principais índices macroeconômicos e sociais de antes e depois do início das reformas na década de 1970. Segundo Schvarzer, a Argentina fechou sua economia logo depois da crise de 1930 e, desde então, praticou a política de substituição de importações que só seria interrompida com a tomada do poder pelos militares em 1976. Considerando que se passaram 23 anos, entre 1976, quando os militares tomaram o poder e deram início as reformas estruturais, e 1999, quando se encerrou o governo de Carlos Menem, responsável pelas principais medidas neoliberais aplicadas à economia argentina, recuaremos outros 23 anos, até o ano de 1952, para traçarmos um balanço comparativo entre os resultados obtidos por esses dois modelos econômicos. Existem, porém, índices que só começaram a ser mensurados pelo governo a partir de 1974, não nos deixando outra alternativa que não considerar este ano como referência para realizarmos o comparativo.⁵⁹³

Os defensores das reformas afirmavam a necessidade de a economia se modernizar e se integrar ao restante do mundo, pois assim haveria maior geração de riqueza e o crescimento seria mais robusto. Os recursos públicos não deveriam ser destinados a incentivar a produção nacional, pois esta estava acomodada com o suporte e a proteção fornecidos pelo Estado e, portanto, não investia na sua ampliação e modernização. A competitividade a ser promovida

⁵⁹³ SCHVARZER, Jorge. La Economía Argentina: Situación y Perspectivas. In: **Gaceta de Económicas**, nº11. Buenos Aires, 2001.

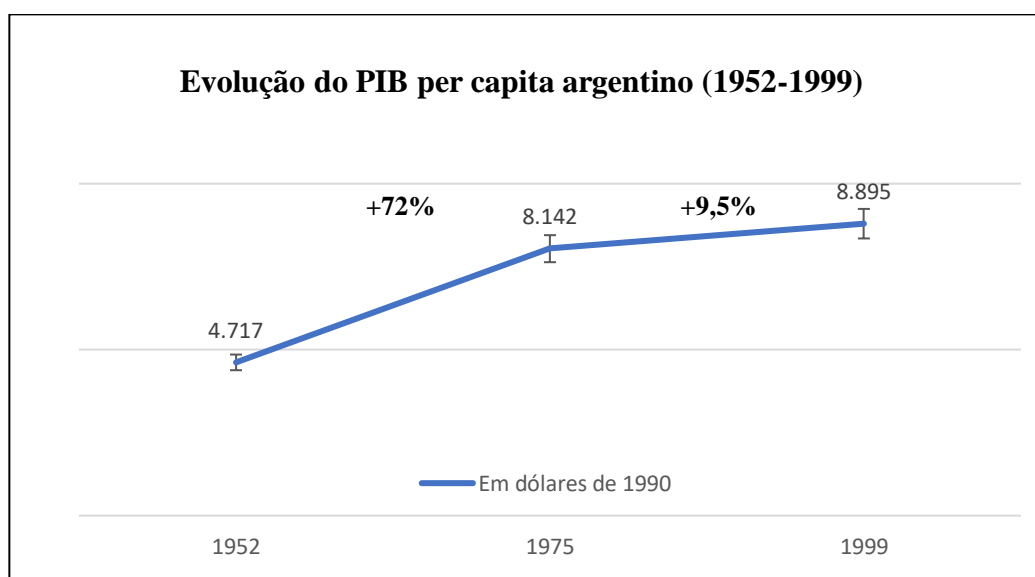
pela abertura comercial forçaria os produtores locais a realizar os investimentos necessários à modernização da produção. Isso geraria novos postos de trabalho e tornaria a indústria argentina competitiva no mercado mundial. O capital para tal empreitada seria disponibilizado pelo mercado financeiro internacional, bastava que o governo atuasse no sentido de atrair esse capital para o país. A riqueza promovida por uma indústria mais eficiente logo chegaria aos setores mais pobres da sociedade.

Gráfico 50



Fonte: MADDISON, 2001.⁵⁹⁴

Gráfico 51



Fonte: MADDISON, 2001.⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ MADDISON, Angus. **The World Economy: A millennial perspective**. OECD, Paris, 2001.

⁵⁹⁵ Ibid.

Os dados dos gráficos 50 e 51 mostram que no período de 23 anos imediatamente anteriores ao início das reformas, o PIB muito mais que dobrou seu valor total. Já nos 23 anos posteriores às reformas, o avanço foi rigorosamente menor. Outro ponto importante são os períodos de recessão. Entre os anos de 1952 e 1975, somente em quatro momentos a economia argentina recuou 1952, 1962, 1963 e 1975. Já no período compreendido entre 1976 e 1999, os anos de recessão econômica foram os seguintes: 1976, 1978, 1981, 1982, 1989, 1990, 1995 e 1999. Lembrando que a economia argentina ainda se manteve em recessão nos anos de 2000, 2001 e 2002.

Na evolução do PIB per capita o contraste entre os dois períodos temporais fica ainda mais explícito. O desenvolvimento argentino foi sequestrado pelo mercado ao longo de 23 anos de políticas neoliberais. Isso porque essa análise se absteve de considerar as diversas denúncias de que os dados fornecidos pelo Estado argentino foram manipulados ao longo dos anos 1990. Essa alteração teria sido feita com o deliberado intuito de revelar um cenário mais favorável ao governo. Segundo Schvarzer, essa adulteração pode ter escondido situações ainda mais alarmantes.

Si bien resulta difícil evaluar la sobre estimulación... resulta evidente que ella reduciría el magro 9% ganado en el largo plazo en el producto per cápita hasta llevarlo a una cifra insignificante o cercana a cero... El producto per cápita de los argentinos apenas supera hoy el nivel ya alcanzado en 1974, hace un cuarto de siglo... en estos primeros meses del siglo XXI estamos igual o debajo de aquella cifra, comparación que señala, con más fuerza que mil palabras, la involución sufrida por el sistema productivo argentino.⁵⁹⁶

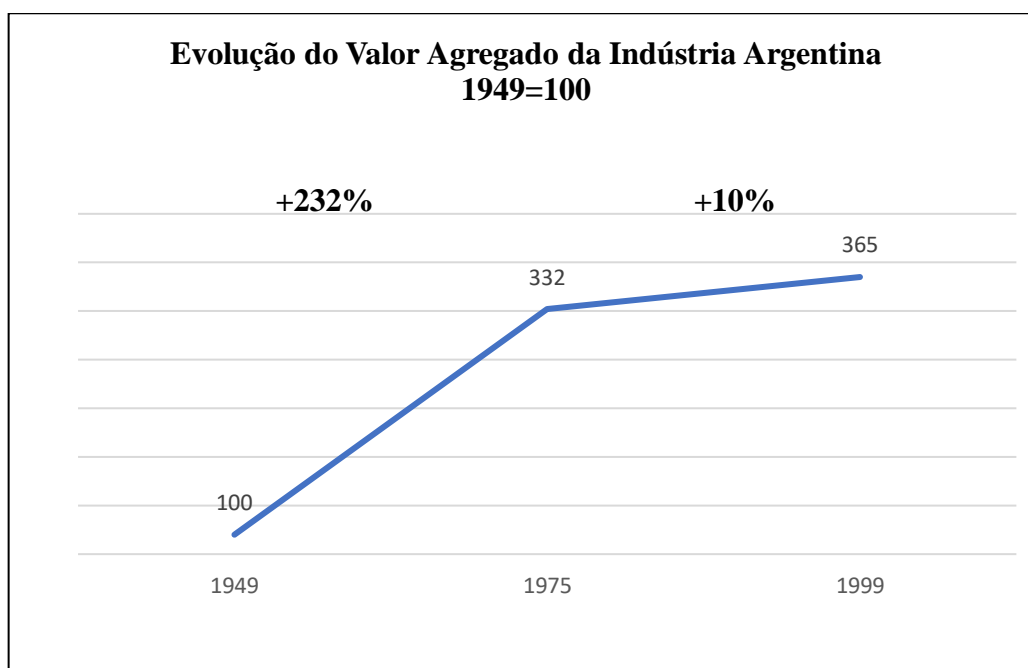
Quando o governo argentino iniciou a inserção das reformas liberalizantes no país, considerou ser possível acelerar o crescimento que vinha sendo observado nas décadas anteriores. Ora, havia um grande volume de recursos disponíveis no mercado internacional e que mal faria utilizá-lo para impulsionar a produção interna? Modernizar a indústria local para então competir em melhores condições no mercado externo? Tudo isso sem recorrer aos cofres públicos, pois a dívida se encontrava então em “alarmantes” 8 bilhões de dólares. Era urgente controlar as contas e reformar a economia para acelerar o crescimento.

Findado o governo militar em 1983, a dívida era agora 500% maior e o ritmo do crescimento havia se reduzido tal como os dados elencados ao longo deste trabalho comprovam. O avanço da indústria nacional foi interrompido abruptamente com o corte dos incentivos

⁵⁹⁶ SCHVARZER, Jorge. La Economía Argentina: Situación y Perspectivas. In: **Gaceta de Económicas**, nº11. Buenos Aires, 2001.

públicos e a abertura comercial, de modo que esse setor da economia se manteve estagnado durante todo o período neoliberal. Alfonsín ensaiou um enfrentamento aos credores ao ameaçar não reconhecer a dívida contraída por um governo considerado ilegítimo. Também tentou retomar subsídios suspensos pelos militares. Sem recursos para cumprir os compromissos externos e lidando com uma inflação galopante em função do fracasso do Plano Austral, o governo radicalista acabou sucumbindo ao FMI que, de pronto, exigiu o reconhecimento da dívida como condição para conceder a ajuda financeira. O Fundo, como é possível verificar ao longo dessa discussão, nunca atuou com foco no desenvolvimento argentino, mas sim, para garantir a segurança do capital internacional.

Gráfico 52



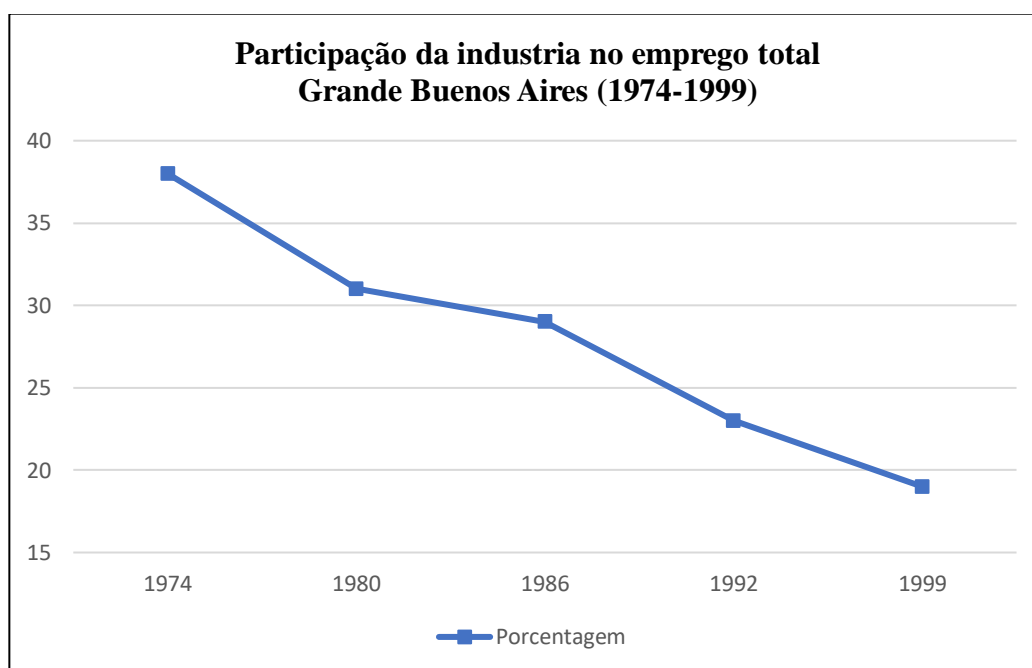
Fonte: INDEC. Apud: SCHVARZER, Jorge. La Economía Argentina: Situación y Perspectivas. In: **Gaceta de Económicas**, nº11. Buenos Aires, 2001.

Até a década de 1970, a indústria argentina havia se tornado um dos principais motores da economia do país e o setor com maior capacidade de geração de emprego. Após o início das reformas, o crescimento industrial se tornou insignificante. Perceba que nem mesmo estão inseridos nessas séries de dados os anos mais caóticos da economia argentina, consequência direta da administração Menem, que foram os anos de 2000 e 2001, quando a crise atingiu seu ápice, e 2002, quando a queda do PIB foi a maior da série histórica.

O impacto desses números nos índices de desemprego ocorreu com maior força nos anos 1990. Isso porque, na década de 1970, o fechamento de vagas na indústria foi compensado pelo

aumento da oferta de trabalhado principalmente no setor de serviços, enquanto na primeira metade dos anos 1980, o governo Alfonsín retomou o incentivo a alguns setores e reativou a geração de vagas. No período compreendido entre os anos de 1952 e 1975, o desemprego nunca passou dos 6%. Já no período posterior a 1985, quando o governo radicalista começou a enfrentar dificuldades para sustentar o Plano Austral, ficou cada vez mais difícil controlar o fechamento de vagas. A média do desemprego na Argentina chegou a 8% na década de 1980 e atingiu os 14% nos anos 1990, quando a competição dos importados aumentou significativamente com a implantação do Plano de Conversibilidade. Ou seja, mesmo após mais de duas décadas de reformas liberalizantes, a economia argentina parecia cada vez mais distante do produto de pleno emprego.

Gráfico 53



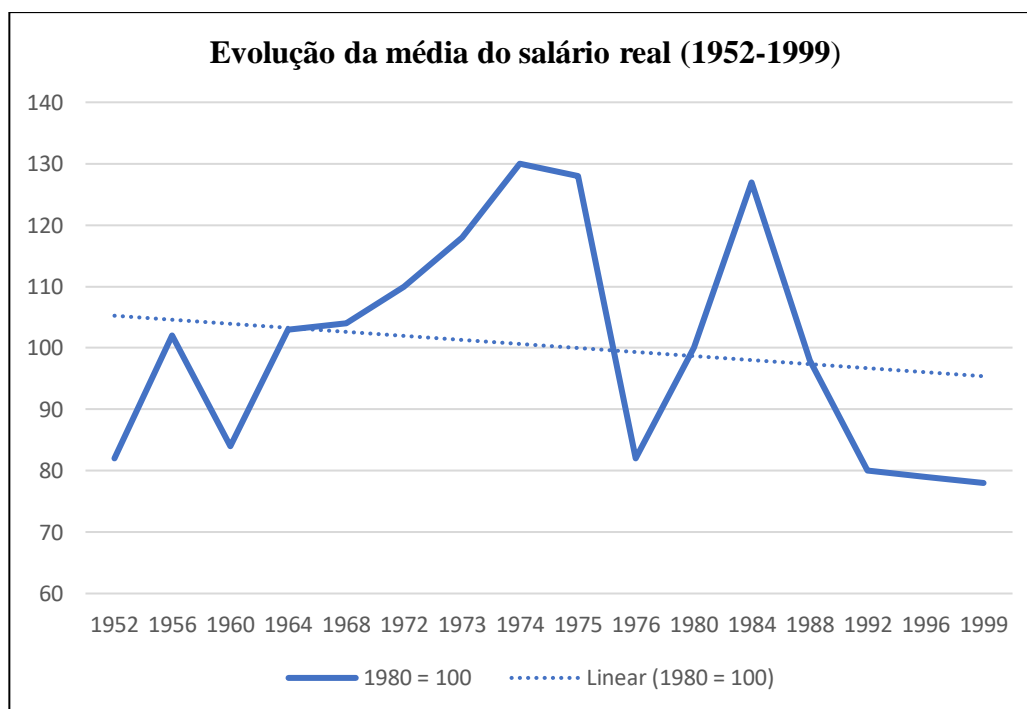
Fonte: Banco Mundial, 2010.⁵⁹⁷

Os anos 1990 contaram com o agravante das reformas trabalhistas que deprimiram ainda mais a renda média do trabalhador argentino. A legislação foi modificada com a justificativa de gerar novas vagas, pois uma mão de obra menos custosa abriria possibilidade de maior número de contratações. E assim, o princípio básico da justiça do trabalho deixou de

⁵⁹⁷ BANCO MUNDIAL. “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. In: **Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales**, N.º 5”, 2010.

ser a proteção dos trabalhadores, uma vez que estes ficaram submetidos às negociações com os patrões. A contratação temporária, por exemplo, deixou o trabalhador completamente desamparado em termos legais, pois este não tinha os mesmos direitos. Em comum com as outras categorias de contratação, o temporário tinha apenas o salário e a contribuição previdenciária. A reforma da previdência, por sua vez, reduziu a contribuição patronal e estendeu o tempo mínimo de contribuição para o trabalhador obter a aposentadoria. Reformas com tais características em um cenário com grande oferta de mão de obra revela o quão um governo disposto a sacrificar a população para atender aos compromissos firmados com rentistas e grandes empresários. Com a justificativa da realização de um bem público, o governo atuou na promoção do bem privado com a concessão de importantes benefícios a pequenos grupos detentores do capital. O resultado foi a menor renda média e o maior índice de desigualdade da história da Argentina.

Gráfico 54



Fonte: INDEC, 2006 e Apud: SCHVARZER, Jorge. “La desocupación regula el salario real”. In: **Gaceta de Económicas**, nº16, CESP. Buenos Aires, 2001.

De acordo com os dados expostos pelo Gráfico 54, num período que compreende o espaço de 46 anos, nunca o salário real do trabalhador argentino foi tão baixo. Se compararmos

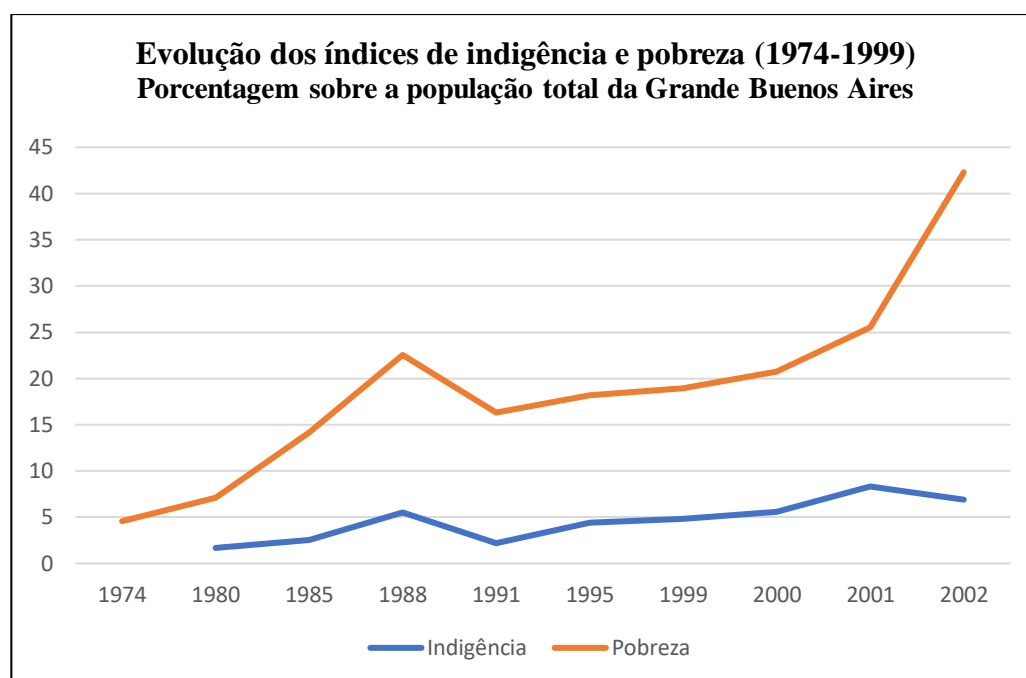
com o período imediatamente anterior ao golpe militar de 1976, a queda é absolutamente vertiginosa. No primeiro ano do governo militar, o salário real despencou em função do chamado “disciplinamento” da classe trabalhadora. Após a redemocratização, houve uma importante recuperação associada a retomada da atuação sindical e ao sucesso inicial do Plano Austral. Mas, a dívida externa pressionou o orçamento e o governo se viu forçado a emitir moeda. Além disso, o avanço dos preços ampliou os movimentos em prol dos reajustes salariais. Ficou difícil evitar a escalada inflacionária que levou a economia argentina a um período de hiperinflação. Esse cenário afetou dramaticamente a renda média do trabalhador argentino.

No entanto, o pior estaria por vir. O aprofundamento das reformas neoliberais ao longo dos 1990, fez o rendimento médio bater recordes negativos. As privatizações e a intensificação da abertura comercial promoveram a dispensa de milhares de trabalhadores. O desemprego se aproximou dos 20% em alguns momentos, compondo um cenário que pressionou ainda mais os salários.

As modificações promovidas pelas reformas trabalhista e da previdência buscaram diminuir o custo total da contratação da mão de obra como meio para aumentar a oferta de trabalho, mas as mudanças apenas contribuíram com a derrubada da renda e com o aumento da desigualdade. Talvez a consequência mais dura produzida por estas ações seja o importante aumento dos níveis de pobreza e indigência. A tendência de queda da renda média do trabalhador argentino se seguiu até o início de 2003, quando chegou a ser um terço menor que a observada em 1999. A partir desse ponto, teve início a recuperação do salário real, mas, até onde se esgotou o debate deste trabalho, as perdas provocadas por mais de duas décadas de reformas liberais estavam muito distantes de serem recuperadas.

Os dados oficiais sobre os níveis de indigência só começaram a ser produzidos na década de 1980. Já com relação a pobreza, as informações mais remotas disponibilizadas pelo governo argentino, datam do ano de 1974. Em função disso, não é possível realizar o mesmo tipo de comparativo feito até aqui. Entretanto, podemos verificar a evolução desses índices sob as políticas neoliberais e, no que se refere aos números relacionados a pobreza, há ainda a possibilidade de avaliar o cenário encontrado apenas dois anos antes de os militares tomarem o poder na Argentina.

Gráfico 55



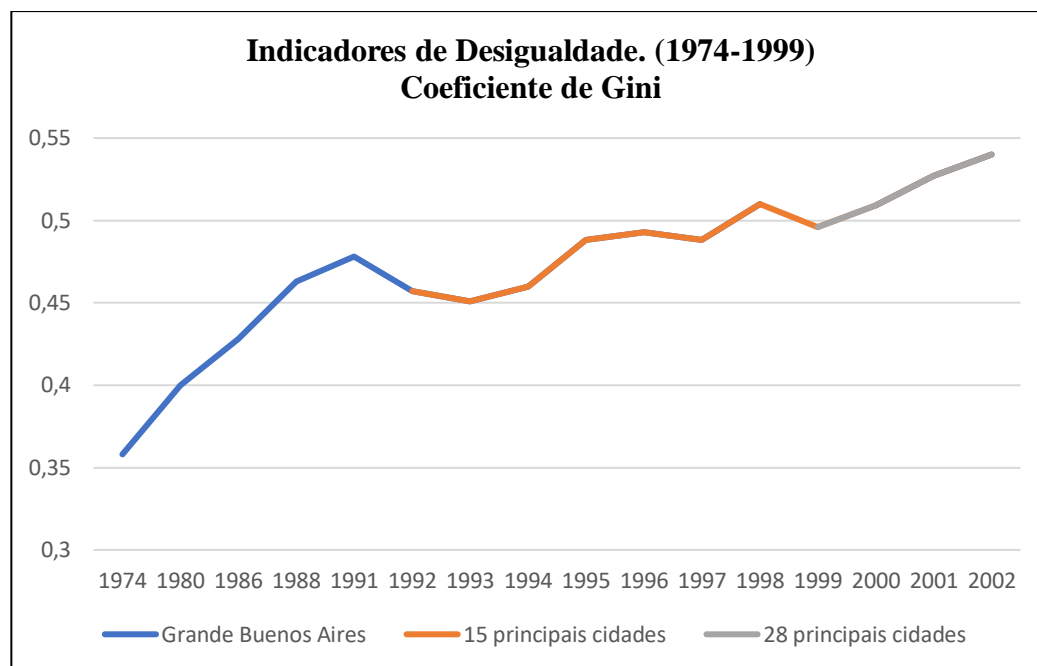
Fonte: INDEC.⁵⁹⁸

A população mais empobrecida foi a que mais sofreu com as reformas. Nunca os argentinos foram tão pobres do que quando submetidos aos impactos das políticas neoliberais. Como resultado direto das medidas adotadas ao longo da administração menemista, metade da população do país se enquadrava nos índices de pobreza ou indigência. Houve uma reação nos anos 1980, após a redemocratização. O início dos anos 1990 também trouxe dados positivos no combate à pobreza e indigência. Entretanto, a constatação que salta aos olhos é que ao longo de todo o período posterior a tomada do poder pelos militares, o país sequer conseguiu se aproximar dos baixos índices de pobreza observados para o ano de 1974.

Apesar do aumento da pobreza ao longo dos 1990, o gráfico 28 mostra que os ingressos das famílias mais ricas aumentaram neste mesmo período. Assim, os 20% mais ricos da população passaram a captar 60,5% dos ingressos totais, quando em 1990 essa porcentagem era de 54,9%. Logo, menos de 40% dos ingressos totais restou para os outros 80% da população. Tal como os números sobre a pobreza e a indigência, não existem dados oficiais sobre a desigualdade anteriores a 1974. Portanto, realizaremos aqui a mesma exposição, partindo dos números disponíveis para o ano de 1974.

⁵⁹⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 30 Mar. 2018.

Gráfico 56



Fonte: INDEC.⁵⁹⁹

A piora nos índices de desigualdade é flagrante. De um dos países menos desiguais do continente, a Argentina passou a figurar entre os mais desiguais. Somente a partir de 2003, esses índices começaram a ser revertidos de maneira constante, embora ainda muito lenta. Em 2006 o Coeficiente de Gini na Argentina ficou apenas em 0,491, superando a marca observada em 1996, mas ainda muito distante dos números de 1974, quando o coeficiente era de 0,358. As reformas liberalizantes favoreceram um processo de concentração de riqueza difícil de ser revertido nos curto e médio prazos. A política de cortes no custo da mão de obra como estratégia para tornar o mercado argentino mais competitivo e atrativo ao investidor privado e assim gerar novos postos de trabalho, fez despencar a renda média e aumentar consideravelmente os níveis de desigualdade. Com relação a participação do governo militar nesse processo, a Divisão de Proteção Social do Banco Mundial publicou um documento em 2010 do qual destacamos o seguinte trecho:

El gobierno de facto suspendió las negociaciones colectivas, debilitó a los sindicatos (y dirigió acciones represivas hacia sus niveles directivos más bajos), socavó las instituciones laborales, recortó las políticas sociales e inició un proceso de liberalización comercial. En este

⁵⁹⁹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: 30 Mar. 2018.

contexto, las disparidades de ingresos crecieron sustancialmente: el coeficiente de Gini para el GBA aumentó de 0.345 en 1974 a 0.430 en 1981.⁶⁰⁰

Já o trecho seguinte faz referência aos anos 1990:

El período también evidenció una intensa acumulación de capital, la adopción de nuevas tecnologías, instituciones laborales débiles (menor protección al empleo, salarios mínimos no operativos, entre otros), sindicatos débiles y creciente importancia de los programas de transferencias monetarias, aunque aún en un nivel bajo. En este escenario, la economía comenzó a crecer luego de dos décadas de estancamiento, pero la desigualdad aumentó sustancialmente: el coeficiente de Gini para el área urbana de Argentina aumentó desde 0.452 en 1992 a 0.507 en el 2000... La tasa de desempleo, probablemente como consecuencia de las reformas, había estado aumentando a un ritmo constante desde el 6 por ciento registrado en octubre de 1991. (grifo nosso).⁶⁰¹

Quando questionado sobre o caos que dominou a economia argentina entre 1999 e 2002, o FMI buscou destacar o crescimento do PIB entre 1991 e 1998, cujo acumulado foi de 46,4%. Mas, se voltarmos o olhar para os resultados obtidos entre 1999 e 2003, quando a Argentina esteve sob as administrações neoliberais de Carlos Menem e de Fernando De la Rúa e, por fim, sofrendo as consequências da inevitável mudança de percurso iniciada por Duhalde, o que vemos é uma queda total do PIB de 19,5%, ou seja, no que se refere ao crescimento econômico, quase metade do avanço obtido nos melhores anos da gestão Menem se perdeu em apenas 4 anos. Há ainda o aumento da pobreza e da desigualdade durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, consequência direta das reformas implementadas nesse período.⁶⁰²

Quando a economia argentina entrou em crise no fim dos anos 1990, o FMI defendeu a manutenção da Conversibilidade, mas destacou que para sustentar esse objetivo era preciso reduzir gastos públicos e aumentar os ingressos fiscais a fim de equilibrar as contas. Listamos nesse trabalho as inúmeras medidas adotadas tanto por Menem como por De la Rúa com vistas a obter o superávit fiscal exigido pelo Fundo. As reformas trabalhista e da previdência, os cortes nas áreas sociais, o congelamento de salários, o aumento de impostos etc. Ainda assim, não foi possível conter a fuga de divisas e manter em vigor a paridade com a moeda estadunidense.

⁶⁰⁰ BANCO MUNDIAL. “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. In: **Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales**, N.º 5”, 2010, p.11.

⁶⁰¹ Ibid, p. 13.

⁶⁰² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Datos disponibles em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos em: Jan. 2007 - 30 Mar. 2010.

Segundo o FMI, o desequilíbrio fiscal em que vivia a Argentina foi o fator determinante que impossibilitou a sustentabilidade do Plano de Conversibilidade. A instituição criticava constantemente os altos gastos efetuados pelo poder público e o apontou no seu relatório como decisivo para a desvalorização forçada do peso argentino no início do ano de 2002.

Resulta obvio que la vulnerabilidad argentina surgió de la inconsistencia entre la debilidad de la política fiscal y la adopción del régimen de convertibilidad. La primera generó graves problemas de liquidez para el gobierno cuando el empeoramiento de las condiciones de mercado condujo a la erupción de una crisis de financiamiento a principios de 2001. Si el sector público argentino hubiera generado superávit en las cuentas fiscales durante los años anteriores a la crisis, podría haber evitado las restricciones más severas de liquidez en 2000 y la grave crisis de financiamiento del sector público en 2001.⁶⁰³

Em sua defesa, o governo argentino afirmou que, se as contas públicas não apresentaram uma queda até os níveis solicitados pelo FMI, foi por conta dos gastos efetuados na área social. Além disso, quando o Fundo reclamou dos resultados revelados pelas contas públicas no ano de 2002, o governo replicou acusando-o de não considerar o impacto das reformas nas áreas sociais, como segue no seguinte trecho:

...es interesante mencionar la actitud del FMI respecto a la política social y su relación con las necesidades de ajuste fiscal. Prácticamente el único rubro del gasto fiscal primario que creció en el transcurso del año 2002 fue el relacionado con la asistencia social, lo cual permitió amortiguar el impresionante deterioro de los indicadores, evitando una profundización de la crisis social. En la práctica, la exigencia del FMI de reducir el gasto primario conspiraba contra la disponibilidad de recursos para restablecer la paz social.⁶⁰⁴

O aumento dos gastos em 2002 foi em função da ampliação do programa Jefes e Jefas, sem o qual o caos social que derrubou De la Rúa teria se imposto sobre Duhalde, uma vez que o índice de desemprego bateu recorde superando os 21%. Ignorando completamente as questões sociais locais, o FMI criticou a ampliação do programa. O Fundo também ignorava o fato de que os elevados índices de desemprego herdados da década de 1990 eram consequência do tipo

⁶⁰³ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.25.

⁶⁰⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA E PRODUCCIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA. **Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda**. Análisis, Buenos Aires, n.2, Jul. 2004. p.23. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/ Acesso em: 20 Out. 2008.

de política econômica adotado pela Argentina sob sua orientação. Governos posteriores ao de Carlos Menem encontraram uma situação crônica de crise:

... en honor a la verdad debe reconocerse que la gestación de esta crisis económica no comenzó en los últimos años... Antes bien, esta crisis resultó ser el anunciado desenlace del modelo económico implementado en la Argentina desde inicios de la década del noventa... La profunda crisis económica que se manifestó a partir del 2001, y sus graves consecuencias en el plano del ámbito laboral, no deben hacernos olvidar que el deterioro de la situación de los trabajadores fue una constante a lo largo de toda la década del noventa.⁶⁰⁵

Diante do colapso da economia argentina, o FMI passou a ser muito criticado. Os custos sociais foram desastrosos. O Fundo acusou o país de não ter usado as divisas obtidas com as privatizações para o pagamento das dívidas e que isso teria contribuído para a crise que ocorreu entre 1999 e 2002 e, novamente, se referiu ao “descontrole” fiscal como o grande responsável pelos problemas enfrentados pelo país. Esse mantra foi repetido pelo FMI ao longo de duas décadas e meia, forçando a Argentina a cortar gastos dos mais diversos setores, a vender suas empresas, a atacar os salários dos trabalhadores etc., até o país se tornar um dos mais desiguais do continente.

Los déficits persistentes reflejaban la escasa transparencia de las operaciones fiscales, una evasión y una elusión fiscal generalizadas, y la limitada capacidad del gobierno nacional para controlar los gastos de los gobiernos provinciales. Se ha sostenido que esas debilidades fueron agravadas por políticas irresponsables, como la de utilizar los ingresos provenientes de las privatizaciones para financiar gastos corrientes en lugar de usarlos para reducir la deuda.⁶⁰⁶

O governo de Carlos Menem afirmou ter direcionado a maior parte dos recursos obtidos com as privatizações para a amortização da dívida. É possível verificar que após as privatizações realizadas em 1993, houve um recuo do total da dívida pública naquele ano. No entanto, toda a estrutura de crescimento da economia se baseava na dependência do fluxo de divisas. Esses recursos eram indispensáveis para a sustentação da paridade, para o cumprimento dos compromissos externos, para cobrir os rombos seguidos do balanço de pagamentos etc. Tratava-se de uma economia periférica dependente do capital externo. O crescimento se dava

⁶⁰⁵ LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004, nota 120.

⁶⁰⁶ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001**. Washington, FMI, 2004., p.5.

respaldado pela entrada de divisas por meio do mercado financeiro, das privatizações e através de investimentos estrangeiros diretos. No entanto, uma economia em desenvolvimento como a da Argentina, não tinha a força necessária para reter esse capital num cenário turbulento. O valor dos títulos públicos despencava e a fuga de divisas se tornava um grande tormento. O endividamento era a “solução”. Ao creditar o caos econômico ao desequilíbrio fiscal sem considerar os impactos que essa dinâmica de crescimento produziu na economia local, o FMI tentou omitir um cenário muito mais complexo com o qual a instituição contribuiu de maneira definitiva, principalmente ao alimentar o endividamento crônico da economia argentina.

Para nós, “resulta óbvio” que a Argentina não era a prioridade do FMI. Quando essa “generosa” instituição decidiu injetar volumosos recursos na economia local, não o fez sem antes estabelecer uma série de condições que, na realidade, visavam proteger os ganhos do capital internacional, garantindo o pagamento dos juros e amortizações. O próprio capital internacional só disponibilizava os recursos solicitados pela Argentina mediante sinalização positiva do Fundo. Esse entrosamento se mostrou inabalável durante essas duas décadas e meia. E o Fundo cumpriu com afinco seu papel. Não importava se a população argentina passava fome, era necessário maior controle fiscal, pois o pagamento dos serviços da dívida não podia ser comprometido.

Quando Duhalde oficializou a moratória, o FMI ficou de fora do calote. Quando Néstor Kirchner iniciou a renegociação da dívida, o Fundo não quis se submeter a mesma. A maior crise da história da Argentina não foi capaz de sensibilizar essa “respeitável” instituição. Em 2005, o governo Kirchner quitou a dívida com o FMI, mas desde 2003 já não mais havia ingerência do Fundo sobre a economia do país. A crise foi solucionada e o crescimento econômico se consolidou por anos seguidos. Além disso, com a retomada da atividade econômica, o desemprego despencou. Não seria exagerado considerar que tais resultados só foram possíveis em função da não-ingerência do FMI na economia local.

No ápice da crise, a Argentina teve de administrar índices de pobreza e desigualdade impensáveis antes das reformas liberais. A promessa de que, após a transição de modelo, o crescimento compensaria os sacrifícios, nunca foi cumprida. Após duas décadas e meia, não havia como esperar que o neoliberalismo promovesse crescimento econômico e desenvolvimento social.

De 1991 a 2002, quinze dos dezoito países (latino-americanos) avançaram em seu crescimento econômico per capita. E doze países

obtiveram uma redução no nível da pobreza (só Argentina, Bolívia, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela pioraram).⁶⁰⁷

O fato é que, para a Argentina, o modelo neoliberal se revelou um completo fracasso no que se refere a realização de bens públicos. Já no que se refere a realização de bens privados, a maior concentração de renda e o volume de recursos transferidos aos credores mostram que o modelo neoliberal foi extremamente eficiente, pois forneceu uma saída importante para o grande capital que buscava áreas onde pudesse se alocar com vistas a obtenção de lucros. A Argentina prestou um serviço ao capital internacional ao passo que prestou um desserviço à sua população, extraindo dela as riquezas necessárias para cumprir os compromissos externos. O povo argentino só se levantou quando os índices de indigência e pobreza se tornaram insuportáveis.

O governo Kirchner contou com o calote e a renegociação da dívida para retomar o crescimento. Além da renegociação liderada por Néstor Kirchner em 2005, houve nova rodada de negociações, dessa vez protagonizada por Christina Kirchner em 2010. O abandono de premissas importantes do neoliberalismo foi decisivo nesse processo de recuperação. Mas, o que se conseguiu foi um alívio momentâneo.

Os “fondos buitres”, que exigiram o pagamento total da dívida na justiça, conseguiram que um juiz nova-iorquino acatasse sua demanda. Em 2014, a Corte Suprema dos EUA confirmou a sentença e a Argentina deveria pagar os rendimentos desses bonos na sua totalidade, o que desencadeou um efeito cascata sobre a reestruturação da dívida promovida em 2005 e 2010. Isso porque esses acordos feitos sob os governos Kirchner foram firmados sobre a cláusula RUFO (Rights Upon Future Offers). Essa cláusula estabelecia que, no caso de ocorrer um acordo futuro firmado com outros credores sob bases mais vantajosas que as que vigoraram nos acordos de 2005 e 2010, os prejudicados teriam o direito de ter seus acordos revistos a fim de igualar as vantagens obtidas por quem firmou o acordo posteriormente. Resumidamente, todos que abriram mão de certa porcentagem dos ganhos para firmar os acordos de 2005 e 2010, agora teriam o direito de receber 100% dos valores acertados originalmente, tal como aconteceu com os “fondos buitres”.⁶⁰⁸

Christina Kirchner optou pelo enfrentamento e passou a criticar a postura do governo norte-americano. Para ela, a Suprema Corte agiu de maneira a favorecer os interesses dos EUA,

⁶⁰⁷ PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004, p.134. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 18 Ago. 2006.

⁶⁰⁸ BASUALDO, Eduardo. MANZANELLI, Pablo. “La deuda externa de Macri en perspectiva histórica”. In: *Rev. Voces en el Fénix*, año 8, n°64, Buenos Aires, 2017.

ignorando a real situação da economia argentina e o fato de que a grande maioria dos detentores de bonos do governo argentino havia fixado acordo aceitando a redução dos ganhos. Assim, embora a justiça dos Estados Unidos determinasse os pagamentos, o governo argentino se recusou a efetuar-los, argumentando que a soberania do país vinha antes das determinações dos juízes estadunidenses.⁶⁰⁹

A eleição de Mauricio Macri em 2015, trouxe novamente para a Argentina um projeto de crescimento baseado na valorização financeira em detrimento da economia real. Para viabilizar essa mudança de perspectiva e ter acesso novamente ao capital internacional, era necessário negociar o pagamento dos “fondos buitres”. Assim, o governo emitiu novos bonos no valor total de 16,5 bilhões de dólares a uma taxa média de 7% de juros para efetuar esses pagamentos. A cláusula RUFO já não era um problema, pois sua validade datava de 31 de dezembro de 2014. Christina Kirchner havia se negado a efetuar os pagamentos mesmo após o vencimento dessa cláusula.⁶¹⁰

Além dos bonos emitidos para serem entregues aos “fondos buitres”, o governo emitiu outros para servirem como garantia de empréstimos. Também foram emitidos títulos públicos para serem disponibilizados no mercado num montante de aproximadamente 10 bilhões de dólares. Todas estas ações juntas foram responsáveis por uma ampliação da dívida externa pública em cerca de 43 bilhões de dólares apenas no ano de 2016, recorde absoluto de endividamento anual. O aumento é assustador, pois antes da posse de Macri, a dívida externa pública total era de 84 bilhões de dólares. Apenas no primeiro trimestre de 2017, o governo ampliou em mais 14,4 bilhões de dólares essa dívida. Enquanto durante as administrações kirchneristas a dívida externa pública havia recuado em média 1 bilhão de dólares por ano.⁶¹¹

O destino dos recursos obtidos por empréstimo pela gestão Macri é o mesmo de antes: incrementar as reservas, cumprir os compromissos externos, cobrir os déficits fiscais e cobrir as fugas de capital. Curiosamente, ainda que a nova administração tenha adotado a perspectiva da austeridade para encontrar o equilíbrio das contas públicas, em 2016 o déficit fiscal foi maior que o de 2015, quando ainda governava Christina Kirchner, bem como os recursos necessários a cumprir os serviços da dívida se elevaram, pressionando novamente o orçamento.

⁶⁰⁹ KANENGUISER, Martín. Thomas Griesa, de los años de Nixon a las causas de los bonos argentinos. **La Nación**, Buenos Aires, 25 dez. 2017. Disponível em : [hwww.lanacion.com.ar/2095277-thomas-griesa-de-los-anos-de-nixon-a-las-causas-de-los-bonos-argentinos](http://www.lanacion.com.ar/2095277-thomas-griesa-de-los-anos-de-nixon-a-las-causas-de-los-bonos-argentinos). Acesso feito em: 18 Fev.2019.

⁶¹⁰ BASUALDO, Eduardo. MANZANELLI, Pablo. “La deuda externa de Macri en perspectiva histórica”. In: **Rev. Voces en el Fénix**, año 8, n°64, Buenos Aires, 2017

⁶¹¹ Ibid.

Com a perspectiva de que em 2019 o governo não conseguiria honrar seus compromissos externos, em junho de 2018 o governo de Mauricio Macri decidiu recorrer ao FMI e obteve um empréstimo stand by no valor de 50 bilhões de dólares. O acordo estabeleceu a liberação imediata de 15 bilhões, enquanto os 35 bilhões restantes seriam liberados ao longo de 3 anos. O contexto é outro, mas, a austeridade, que tem potencial contracionista, ainda é componente importante das políticas recomendadas pelo Fundo. Fora o fato de que, novamente um agente externo passa a ter ingerência sobre a economia local.

Sob o governo Macri, a dívida externa atingiu um novo patamar, de modo que inevitavelmente seus serviços vão pressionar ainda mais a economia local. O ciclo de endividamento iniciado em 1976 segue muito forte. A administração atual tem elevado esse índice a níveis históricos numa velocidade avassaladora. Se confirmando esse cenário, existe a possibilidade de os serviços da dívida não serem cumpridos no médio prazo, salvo mediante ampliação brutal do endividamento. A menos que a economia cresça em ritmo acelerado, a Argentina pode enfrentar novo incremento da precarização das condições sociais com potencial para levar novamente a população às ruas.

Bibliografía

ALTIMIR, Oscar. BECCARIA, Luis. “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina” **In:** GANUZA, Enrique. TAYLOR, Lance. MORLEY, Samuel. **Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe**. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago do Chile, 1998.

AMSDEN, Alice. **A Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. Editora UNESP, São Paulo, 2009.

ARCE, Hugo Eduardo. Tesis de Doctorado: Evolución histórica del Sistema de Salud argentino a lo largo del Siglo XX. **IUCS - Fundación H. A. Barceló**. Buenos Aires, 2013.

ARRIGUI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996.

AGUSTÍN, Arakaki. **La pobreza en Argentina. 1974-2006. Construcción y análisis de la información**. CEPED, Buenos Aires, 2011.

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. 1 ed. São Paulo, ed. UNESP, 1998.

BACHA, Edmar e CARNEIRO, Dionísio Dias. "Programa de estabilização em países em desenvolvimento: antigas verdades e novos elementos", in: **Belíndia 2.0**. RJ: Civilização Brasileira, 2012.

BALDUZZI, Juan. **Desigualdad y Exclusión Educativa en el “Tercer Ciclo” de la Provincia de Buenos Aires**. Cuadernos de informes e investigaciones – SUTEBA, Buenos Aires, 2002.

BANCO MUNDIAL. “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. In: **Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales**, N.º 5”, 2010.

BASUALDO, Eduardo. MANZANELLI, Pablo. “La deuda externa de Macri en perspectiva histórica”. In: Rev. **Voces en el Fénix**, año 8, nº64, Buenos Aires, 2017.

BECCARIA, Luis. **Empleo e integración social**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, septiembre, 2001.

_____; ALTIMIR, Oscar. “Em mercado de trabalho bajo el nuevo régimen económico en Argentina”. In: HEYMANN, Daniel; KOSACOFF, Bernardo. **La Argentina de los noventa**. Ed. Eudeba, Buenos Aires, 2000.

BELUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Ed. UNESP. 2009.

BEMBI, MARIELA; NEMIÑA, PABLO. “El FMI y la Argentina en la posconvertibilidad”. In: **XXV Congreso ALAS Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**, 2005, Porto Alegre, UFRS, Porto Alegre, 2005.

BENÍTEZ, Diego Hernán e MÓNACO, César. “La Dictadura Militar, 19876-1983”. In: KESSLER, G. y LUZZI, M. **Problemas Socioeconómicos contemporáneos**, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

BEZEM, P. **Equidad en la distribución social de la oferta de educación pública en la Argentina**. Documento de Trabajo N°91. Buenos Aires: CIPPEC, 2012

BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. 1 ed. Buenos Aires, Clacso, 2003.

BRENTA, N; RAPOPORT, M. “El FMI y la Argentina en los años 90: De la Hiperinflación a la Hiperdesocupación”. En: **Los Guardianes del Dinero. Las Políticas del FMI en la Argentina**. 1 ed. Buenos Aires, 2003, PP. 67-110 (Colección Tiempos de Cambio). (BC). Disponible em: www.catedras.fsoc.uba.ar. Acceso em: 15 Set. 2007.

_____. **El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006**. 1ª. ed., Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado, 2008.

CAFIERO, Mario. **El FMI e La Debacle Argentina 1976-2003**. Buenos Aires, 2005. Disponible em: www1.hcdn.gov.ar/dependencias/mario_cafiero. Acceso em: 17 de setembro de 2016.

CAVAROZZI, Marcelo. “Ciclos políticos na Argentina a partir de 1955”. In: O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. e WHITEHEAD, Laurence (orgs.). **Transições do Regime Autoritário**. São Paulo, ed. Revista dos tribunais, 1988.

CENDA. **La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: La economía argentina en el período 2002 – 2010**. Centro de estudios para el desarrollo argentino. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.

CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. **Organización de la Salud en Argentina y la Equidad: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual**. *Cepal*, Buenos Aires, jun.2002.

_____. GRUSHKA, Carlos. **Sistema Previsional Argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma**. Documento preparado para ser presentado en el XVI SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL organizado por la CEPAL en Santiago de Chile entre el 26 y el 29 de enero de 2004.

_____; GATTO, Francisco. Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Cepal, Buenos Aires, Ago.2002. 44 p. Disponible em: www.eclac.org Acesso em: 15 Set. 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**. São Paulo, ed. UNESP, 2003.

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. **La evolución del sistema previsional argentino**, 2009. Disponible em: www.centrocifra.org.ar/. Acesso em: 15 Out. 2018.

CUNHA, André Moreira. FERRARI, Andrés. “A Argentina em dois tempos: Da Conversibilidade a reestruturação da dívida”. In: **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, 2006.

DAMIL, Mario. “El balance de pagos y la deuda externa publica bajo la convertibilidad”. In: **Boletín Informativo Techint 303**, julio - septiembre del 2000. Centro de Estudio de Estado y Sociedad (CEDES), Montevideo, 2000.

DELAMATA, Gabriela. “Movilización colectiva y transformaciones de la ciudadanía en la Argentina reciente (1980-2007)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009.

DÍAZ, Marcela. “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008.

DI TELLA, Torcuato. **História social da Argentina contemporânea** / Torcuato Di Tella. – 2. ed. rev. - Brasília: FUNAG, 2017.

ENGERMAN, Stanley L. and Kenneth L. SOKOLOFF (2002), **Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development**. NBER Working Paper, no. 11057, Janeiro 2005.

FALAPPA, Fernando. ANDRENACCI, Luciano. **La política social de la Argentina democrática (1983-2008)**. Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

FANELLI, José Maria. “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad”. In Argentina. In: **Revista de La Cepal**, Buenos Aires, n.77, 2002.

FARINA, Elizabeth, PAULO F. Azevedo e Maria Sylvia M. Saes (orgs.). **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002.** 2 ed. São Paulo, ed. 34. 2004.

FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI.** ed.1 Trad. S. Duarte. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

FIORI, José Luís. “Globalização, hegemonia e império”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização.** 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Oficina de Evaluación Independiente (OEI). **Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001.** Washington, FMI, 2004.

FORCINITO, Karina. **Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina** - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

FRASCHINA, Juan Santiago. “Las políticas de desindustrialización desde el proceso militar al menemismo”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo:** transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993. UBA. 2008.

FRIEDEN, Jeffry A. *Banking on the World.* Nova York: Harper & Row, 1987, p. 142-3. Apud: ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo.** 1 ed. trad. Vera Ribeiro. RJ: Contraponto, 1996.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. **El sistema de jubilaciones en la Argentina: Una evaluación de la reforma y el impacto del default.** Buenos Aires, 2005.

GERCHUNOFF, Pablo; GRECO, Esteban; BONDOREVSKY, Diego. **Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002.** Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 34, abr. 2003.

_____. LLACH, Lucas. **El ciclo de la ilusión y el desencanto.** 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2003.

GIACOMETTI, Claudia. **Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina.** Cepal Serie Mujer e Desarrollo, Santiago de Chile, n.72, Ago. 2005.

GONZÁLEZ, Mariana, BONOFIGLIO, Nicolás. **Evidencias sobre el deterioro de la calidad del empleo en la Argentina.** Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n.8, jun. 2004.

GIRÓN, Alicia. “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”. En: GLADYS, Lechini (compiladora). **La globalización y el Consenso de Washington**. 1 ed. Buenos Aires, FLACSO, 2008.

GOGLIORMELLA, Christian. MALIC, Estanislao. “La deuda pública en Argentina: un análisis del canje del año 2005”. In: Rev. **Confines y Fronteras**, Edición 18, Sección: Estudios de Economía Política y Sistema Mundiales, Buenos Aires, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 3. Maquiavel - notas sobre o Estado e a Política. – 3° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAÑA, J.M., KENNEDY, D. **Salario real, costo laboral y productividad: Argentina 1947-2006**. Documento de Trabajo N°12, CEPED, Universidad de Buenos Aires, 2008.

HABERMAS, Jürgen. A constelação Pós-Nacional: ensaios políticos. 1 ed. São Paulo, Littera Mundi, 2001.

HARVEY, David. O Novo Imperialismo. 2 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005.

HERBÓN, Alicia. ROMÁN, Claudio. RUBI, Maria Eugenio. **Transformación del Sistema Educativo en Argentina a partir de la nueva Ley Federal de Educación**. APDH, Buenos Aires, 1999.

HERRÁN, Carlos Alberto. **¿Porqué los Jóvenes en Argentina Desertan de la Escuela y que Puede Hacerse Para Combatir Este Problema?** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (D.C.), Jul. 2001.

HERMANN, Jennifer. A experiência argentina de liberalização financeira nos anos 1990: uma análise crítica. *Economia Aplicada*, São Paulo, v.5, n.2, p.281-313, abr./jun. 2001. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 21 Ago. 2006.

Koessler, Manfredo. “Apogeo y derrumbe del FrePaSo: algunas consideraciones”. In: **Revista del CESLA**, no 12, Buenos Aires, 2009.

KOSACOFF, Bernardo E Gabriel BEZCHINSKY. **De la sustitucion de importaciones a la globalizacion. Las empresas transnacionales en la industria argentina**. Documento de Trabajo de la CEPAL, Buenos aires, n.52, sep.1993. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 21 Ago. 2006.

KRICHESKY, Graciela. **La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada**. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008.

LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. **El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina**. Cuaderno del Ceped, Buenos Aires, n. 8, jun. 2004.

LLAIRÓ, María de Monserrat; SIEPE, Raimundo. “La Evolución del Endeudamiento Externo Argentino”. In **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 53, dic. 2005.

LOZANO, Claudio. Contexto económico y político en la protesta social de la Argentina contemporánea. En: **La protesta social en Argentina**. Análisis. Buenos Aires, sep. 2001. Disponible em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/ Acesso em: 25 Out. 2008.

MADDISON, Angus. **The World Economy: A millennial perspective**. OECD, Paris, 2001.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. “Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. 5ª edição. Ed. Vozes, RJ, 1997.

MEDICI, André Cezar. **La Desregulación de las Obras Sociales. Un episodio más de la reforma de salud en Argentina... ¿Qué vendrá logo?** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (DC), Ago. 2002.

_____. Avaliando a Reforma da Previdência na Argentina Durante os Anos 90. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington (DC), Jan. 2003. 42 p. Disponível em: idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=978629 Acesso em: 15 Set. 2008.

MENEM, C. S. **Argentina ahora o nunca: ideas para un proyecto nacional actualizado**. Buenos Aires: Corregidor, 1994, p.59. Apud: AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e política externa na América Latina**. São Paulo, Ed. UNESP, 1998.

MEZZADRA, Florencia. RIVAS, Axel: “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”. In: **Documentos de Políticas Públicas**, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2005.

MINISTERIO DE ECONOMÍA E PRODUCCIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA. **Argentina, el FMI y la Crisis de la Deuda**. Análisis, Buenos Aires, n.2, Jul. 2004.

_____- DNCI (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales). **El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos**. Buenos Aires, 2000.

MINTEGUIAGA, Analía; OLMEDA, Juan Cruz. Relaciones Borrascosas: políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. **Revista Litorales**, Buenos Aires, ano 2, n. 2, Ago. 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo.** São Paulo: Saraiva, 1998

MONTOYA, Silvia; SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. **¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Una mirada comparativa: Argentina y Brasil.** Naciones Unidas, Santiago de Chile, vol. 4, n. 42, Mar. 2001.

MUELLER, B., ALSTON, L., PEREIRA, C., MELO, M. "The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition," **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia** [Proceeding of the 36th Brazilian Economics Meeting] 200807181549410, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2008.

NARCY, M. J. (2003). **La reforma previsional en Argentina: Privatización de los beneficios, estatización de los costos.** Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades Y Ciencias de la Educación. Disponível em: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.526/te.526.pdf. Acesso em: 18 Out. 2016.

NOVARO, Marcos. **Historia de la Argentina.** 1955-2010. 1º Ed. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, 2010.

O' DONNEL, Guillermo. **El estado burocrático autoritario.** Buenos Aires: Belgrano, 1982.

_____, SCHMITTER, Philippe C. e WHITEHEAD, Laurence (orgs.). **Transições do Regime Autoritário.** São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.

_____. **Acerca Del Estado em América Latina Contemporânea: Diez tesis para su discusión.** Documento preparado para o projeto "El estado de la democracia en América Latina", patrocinado pela Divisão Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002.

PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **A Ditadura Militar na Argentina 1976-1983: Do Golpe de Estado à Restauração Democrática.** São Paulo: Edusp, 2007.

_____. "Reformas Estructurales y Régimen Político. Argentina, 1989-1994", in Eli Diniz (org.), **O Desafio da Democracia na América Latina.** Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.

PELIZER, Shirley. **El papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina desde "De la Rúa" hasta la devaluación (diciembre 1999-enero 2002).** Department of Economics Carleton University Ottawa, ON Canada, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4 ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PRISCILA, Palacio. “Desempeño del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”. In: LLAIRÓ, María de Monserrat. DÍAZ, Marcela. (orgs.) **De Alfonsín a Menem. Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993**. UBA. 2008.

PRIVITELLIO, Luciano de. “A un paso del precipicio: la política argentina entre 1976 y 2008”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004.

RIVAS, Axel. **Radiografía de la educación argentina** / Axel Rivas; con colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble, 2010.

ROSAS, Luis. “Crisis de liderazgo político y Gobernabilidad en Raúl Alfonsín (1983 -1989): Crisis institucional y caída”. In: **Revista de Ciência Política**. Nº 18, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.revinciapolitica.com.ar>. Acesso feito em: 15 de março de 2016.

SABORIDO, Jorge. “Crisis y dilemas de la economía argentina (1975-2008)”. In: **Historia reciente de la Argentina (1975-2007)**. Revista Ayer, n.º 73, Madrid, 2009.

SAFORCADA, Fernanda. Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los ‘90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, n.3, Jan.- Jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 1 ed. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Theotônio. “O neoliberalismo como doutrina econômica”. In: **Econômica**. Niterói: UFF, vol.1, n.1, 1999.

SCHVARZER, Jorge. **La Política Económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

_____. "La Argentina despues del Plan Austral", in: **Economía de América Latina**, número 17, México, 1989.

_____. **La crisis, la deuda y la apertura externa**. Una interrelacion que no puede soslayarse. CISEA, 1989.

_____. **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis**. UBA-CESPA, 1995. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cespa.htm>. Acesso feito em: novembro de 2017.

_____. “La Economía Argentina: Situación y Perspectivas”. In: **Gaceta de Económicas**, n°11. Buenos Aires, 2001.

_____. **La larga agonía de la Convertibilidad**. UBA - CEED (Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo. Buenos Aires, 2001.

_____. HERNÁN, Finkelstein. “Bonos, cuasi monedas y política económica”. **Notas de Coyuntura N°9**. CESP. Buenos Aires, 2003.

_____. **La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la Convertibilidad**. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Documento de Trabajo N.º6. Buenos Aires, 2004.

_____. **Renegociación de la deuda: un panorama confuso de montos, quitas, pagos y sustentabilidad futura**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 16. Buenos Aires, 2004, p.2.

_____. **Impacto de la devaluación y la recesión sobre las importaciones**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 13. Buenos Aires, 2003.

_____. **El corralito y las restricciones que presenta a las políticas monetaria y cambiaria**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 1. Buenos Aires, 2002.

_____. **El “corralito” durante el mes de mayo: ¿Un veranito de San Juan?** UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 2. Buenos Aires, 2002.

_____. PAPA, Javier. **Balance preliminar de la actividad productiva en el 2004**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 19. Buenos Aires, 2005.

_____. ORAZI, Pablo. **Balance de la actividad productiva y de los ingresos en 2005**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 21. Buenos Aires, 2006.

_____. DONGHIA, Maximiliano. TAVOSNANSKA, Andrés. **La actividad productiva en 2007**. UBA. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Notas de Coyuntura N.º 24. Buenos Aires, 2008.

SIMONSEN, Mario Henrique. DORNBUSCH, Rudiger. **Estabilização da inflação com o apoio de políticas de renda – Um exame da experiência na Argentina, Brasil e Israel.** Trabalho preparado para o Grupo dos Trinta (Group of Thirty), Nova Iorque, 2-3 out. 1986.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e Seus Malefícios.** 1 ed, Trad. Bazán Tecnologia e linguística. São Paulo, Futura, 2002.

STUDART, Rogério. El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo. In: **Revista de La Cepal.** Buenos Aires, n. 85, p.1-16, abr. 2005. Disponível em: www.eclac.org Acesso em: 21 Ago. 2006.

TAFANI, Roberto. **Reforma al Sector Salud en Argentina.** Naciones Unidas, Santiago de Chile, n. 53, jul.1997.

TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”. In: TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (orgs). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização.** 5º edição. Ed. Vozes, RJ, 1997.

TOUSSAINT, Eric. **La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos.** Ed.Clacso, Buenos Aires, 2004.

WAINER, Andrés. “La renegociación de la deuda durante el kirchnerismo”. In: **Rev. Voces en el Fenix,** año 8, nº64. Ed. Plan Fénix, UBA, Buenos Aires, 2017.